Yttrande över Remiss - Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X)

SLSO 2021-0779 , RS 2021-0247

Nämnden för Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) har av Rotel I – Finans-, fastighets- och serviceroteln getts möjlighet att avge yttrande över Remiss - Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X).

Ärendet

Utredningens direktiv
Enligt direktiven ska utredningen utgå från Försvarsberedningens rapport Motståndskraft där en rad brister i dagens struktur lyfts fram: De nuvarande samverkansområdena är alltför breda och omfattar så diversifierade verksamheter att det är svårt att hitta en gemensam bas för arbetet, Ingen myndighet har ett utpekat ansvar för att hålla samman planeringen, utan ansvaret delas av myndigheterna, Till det kan läggas svårigheten att åstadkomma en effektiv samordning på den regionala nivån då statliga myndigheter med en regional organisation har olika geografiska indelningar.
Försvarsberedningen pekar särskilt på det faktum att Försvarsmakten har fyra militärregioner medan länsstyrelserna, som är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom respektive län, är 21 till antalet.

Förutom Försvarsberedningen har ytterligare en utgångspunkt i utredningsarbetet varit att det civila försvaret så långt möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och då ytterst krig. Ett trovärdigt totalförsvar som är integrerat med den fredstida krisberedskapen är en viktig faktor som verkar både förebyggande och avhållande på en angripare.

I utredningens direktiv betonas vidare att utredningen inte får lämna förslag som innebär ändring av grundlagen. Utgångspunkten har således varit den svenska förvaltningsmodellen, med kommunalt självstyre och fristående myndigheter.

Utredningens förslag
Utredningen föreslår att samverkansområdena avvecklas och ersätts av tio beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden. I dessa ingår myndigheter med ansvar för verksamheter och funktioner som är särskilt viktiga att upprätthålla under kris, höjd beredskap och ytterst i krig. En myndighet i varje beredskapssektor föreslås få ett mandat att inrikta och samordna arbetet inom sektorn, en sektorsansvarig myndighet.

Vidare föreslås att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden. Dessa ska ledas av en civilområdesansvarig länsstyrelse benämnd civilområdeschef. Civilområdena ska följa samma gränser som de nuvarande samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna).
För att skapa ökade förutsättningar för regional samordning mellan det civila och det militära försvaret föreslås också att Försvarsmakten anpassar sin regionala organisation så att militärregionerna sammanfaller med civilområdena och att två nya militärområden och regionstaber därmed inrättas.

Vidare föreslår utredningen nya uppgifter för Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) samt förtydliganden av MSB:s roll och fördelningen av ansvar och uppgifter inom civilt försvar och krisberedskap.
En ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, föreslås ersätta den nuvarande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Förvaltningens motivering och yttrande
Det som föreslås i förslaget i form av lagändringar och organisatoriska kompletteringar ser förvaltningen positivt på.
I övrigt har förvaltningen inget övrigt att tillägga.

Förslag till beslut
Nämnden för Stockholms läns sjukvårdsområde föreslås besluta

att avge yttrande över Remiss - Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X) enligt ovanstående.

Mikael Ohrling
Sjukvårdsdirektör

Mikael Lindgren Ebenholtz
Administrativ direktör

ANKOM 2021-03-19
Dnr SLSO 2021-0779

Region Stockholm

REMISS

2021-03-19

RS 2021-0247

Rotel I – Finans-, fastighets- och serviceroteln

Fastighets- och servicenämnden
Hälso- och sjukvårdsnämnden
Karolinska Universitetssjukhuset
MediCarrier AB
Stockholms läns sjukvårdsområde
Trafiknämnden

Ärende:

Remiss – Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:X)

Yttrande från berörd nämnd/styrelse senast: **2021-04-28**

Handläggare: **Tobias Sjö**

Yttranden skickas till regionledningskontorets registrator:

E-post: registrator.rlk@sll.se

Adress:
Regionledningskontoret
Registraturen
Box 22550
104 22 Stockholm

Internadress:
Regionledningskontoret, Registraturen, Lindhagensgatan 98 plan 6

Till statsrådet Mikael Damberg

Regeringen beslutade den 16 augusti 2018 att tillsätta en utredning som ska analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå (dir. 2018:79). Till särskild utredare förordnades den 6 maj 2019 f.d. landshövding Barbro Holmberg.

Som sakkunniga förordnades den 10 september 2019 kansliråd Adrienne Coyet Folke (Försvarsdepartementet), kansliråd Henrik Engvall (Justitiedepartementet), kansliråd Fredrik Friberg (Finansdepartementet), ämnesråd Stefan Karlsson (Socialdepartementet), kansliråd Sofia Knapp (Infrastrukturdepartementet), kansliråd Karolina Lemoine (Justitiedepartementet), kansliråd Erik Lenntorp (Finansdepartementet), kansliråd Åsa Persson (Infrastrukturdepartementet) och ämnesråd Kierstin Petersson Grawé (Näringsdepartementet). Som sakkunniga förordnades ämnesråd Anita Wetterlöf Ajaxon (Infrastrukturdepartementet) fr.o.m. den 6 november 2019 och kansliråd Julia Hagberg (Finansdepartementet) fr.o.m. den 17 augusti 2020. Kanslirådet Kristina Bram (Justitiedepartementet) förordnades som sakkunnig fr.o.m. den 20 augusti 2020. Kansliråd Håkan Eriksson (Finansdepartementet) var förordnad som sakkunnig under perioden den 27 september 2019–10 maj 2020 och ämnesråd Sara Jendi Linder (Finansdepartementet) den 10 september 2019–26 maj 2020. Kansliråd Daniel Bergvall (Justitiedepartementet) var förordnad som sakkunnig under perioden den 10 september 2019–16 augusti 2020 och departementssekreterare Karolina Gustafsson (Finansdepartementet) den 11 maj 2020–29 oktober 2020.

Som experter i utredningen förordnades den 10 september 2019 avdelningschef Camilla Asp (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), sektionschef Ann-Sofie Eriksson (Sveriges kommuner

och regioner), landshövding Carl Fredrik Graf (Östergötlands län) och avdelningschef Gabor Nagy (Försvarsmakten).

Till referensgrupp förordnades den 10 september 2019 stf. krisberedskapschef Taha Alexandersson (Socialstyrelsen), enhetschef Joakim Evertson (Svenska kraftnät), avdelningschef Mikael Holmer (Finansinspektionen), enhetschef Catrin Molander (Jordbruksverket), kommissarie Göran Nyqvist (Säkerhetspolisen), nationell dricksvattensamordnare Per-Erik Nyström (Livsmedelsverket), projektledare Anna Wibom (Post- och telestyrelsen) och handläggare Åsa Åhlén Hagman (Energimyndigheten). Till referensgruppen förordnades polismästare Stefan Hector (Polismyndigheten) fr.o.m. den 7 november 2019 och avdelningschef Minna Nyman (Trafikverket) fr.o.m. den 27 maj 2020. Kommissarie Martin Lundin (Polismyndigheten) var förordnad till referensgruppen under perioden den 10 september 2019–6 november 2019 och tf. avdelningschef Christer Sandell (Trafikverket) den 10 september 2019–26 maj 2020.

F.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt har medverkat i arbetet med rättsutredningen som i huvudsak gäller frågor om utredningens uppdrag och gränsdragningen till grundlagen.

Utredaren har bistått av ett sekretariat. Som sekreterare i utredningen anställdes samordningsansvarige Magnus Dyberg-Ek från den 6 maj 2019, utvärderaren Liv Hammargren och föredraganden Maria Kaiser från den 12 augusti 2019 samt utskottshandläggaren Tommy Forsell från den 1 april 2020. Under perioden den 1 april 2020–31 oktober 2020 var f.d. länsexperten Leif Isberg anställd på deltid som sekreterare.

Den 12 december 2019 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen vilket innebar att utredningstiden förlängdes till den 1 mars 2021 (dir. 2019:98).

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om civilt försvar, överlämnar härmed betänkandet Struktur för ökad motståndskraft.

Stockholm i februari 2021

Barbro Holmberg

/Liv Hammargren
Magnus Dyberg-Ek
Maria Kaiser
Leif Isberg
Tommy Forsell

Innehåll

Sammanfattning **23**

1 Författningsförslag **39**

1.1 Förslag till lag om kommuners och regioners beredskap 39

1.2 Förslag till förordning om kommuners och regioners beredskap 49

1.3 Förslag till beredskapsförordning 53

1.4 Förslag till förordning om ändring i beredskapsförordningen (0000:0000) 67

1.5 Förslag till förordning om de länsstyrelser som är civilområdeschefer 69

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. 74

1.7 Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144) 75

1.8 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 76

1.9 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) 80

1.10 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725) 81

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen 83

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m. 85

1.13 Förslag till förordning om ändring i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) 87

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara 88

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster 89

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen om (1993:243) om undanförsel och förstöring 91

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordning (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer 93

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation 95

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation 98

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor 101

1.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet 103

1.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten 105

1.23 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten 107

1.24 Förslag till förordning om ändring i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 108

1.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen 111

1.26 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) 113

1.27 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet 114

1.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten 115

1.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen 116

1.30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap 118

1.31 Förslag till förordning om ändring i förordningen om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap 123

1.32 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:153) om instruktion för Bokföringsnämnden 124

1.33 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion 125

1.34 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap 126

1.35 Förslag till förordning om ändring i förordningen om ändring i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap 131

1.36 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet 133

1.37 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket 134

2 Utredningens uppdrag och arbete 135

3 Civilt försvar då och nu 139

3.1 Det civila försvarets utveckling under hundra år 140
3.1.1 Det civila försvarets framväxt och utveckling 140

3.2 Planeringen av civilt försvar återupptas 2015 146
3.2.1 Underlag för en ny inriktning för totalförsvaret tas fram 146
3.2.2 Den försvarspolitiska propositionen 2015 147
3.2.3 Regeringsuppdrag som syftar till att återuppbygga det civila försvaret 148
3.2.4 Totalförsvarsövning 2020 152

3.3 Det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2020 152
3.3.1 Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret 155
3.3.2 Anvisningar för det civila försvaret samt samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret 155

4 Utgångspunkter 157

4.1 Försvarsberedningen 157

4.2 Den breddade hotbilden 158

4.3 Säkerhetsskydd – en grundbult i det civila försvaret 159

4.4 Krisberedskap och civilt försvar – ömsesidigt förstärkande 160

4.5 Den svenska förvaltningsmodellen 161

4.6 Ansvarsprincipen 162

4.7 Ledning och samordning inom civilt försvar 163

4.8 Säkerställande av statsledningens funktionalitet 164

5 Gällande rätt 167

5.1 Grundlag och riksdagsordningen 168
5.1.1 Skillnaden mellan normbeslut och rättskipnings- och förvaltningsavgöranden 169
5.1.2 Bestämmelser vid krig- och krigsfara - totalförsvaret 170

5.2 Centrala lagar och förordningar för utredningens analys och förslag 175

5.3 De rättsliga förutsättningarna för totalförsvaret – efter beslut om höjd beredskap 178

5.4 Samverkan mellan myndigheter och förvaltningsmyndigheternas mandat i förhållande till andra statliga förvaltningsmyndigheter 180

5.5 Analys av regeringens myndighetsstyrning och statliga förvaltningsmyndigheters mandat i förhållande till andra statliga förvaltningsmyndigheter 181
5.5.1 Regeringens myndighetsstyrning enligt regeringsformen 182
5.5.2 Förvaltningsmyndigheternas självständighet 185
5.5.3 En förvaltningsmyndighets möjlighet att få ta över annan myndighets beslutskompetens 190

6 Statliga myndigheters ansvar för krisberedskap och civilt försvar 199

6.1 Utvecklingen av det civila beredskapssystemet fram till 2002 199
6.1.1 Totalförsvaret före 1986 199
6.1.2 Statens indelning i funktioner 1986–2002 201
6.1.3 Samhällets beredskap omorienteras och funktionerna avvecklas 202
6.1.4 Samverkansområden ersätter funktionerna 2002 203

6.2 Den nu gällande indelningen av statliga myndigheter i samverkansområden 205
6.2.1 Strukturen för samverkansområdena för statliga myndigheter 2020 205
6.2.2 Delat ansvar för samverkan 206
6.2.3 Iakttagelser från arbetet samverkansområdena ... 207

6.3 Andra indelningar av samhället som är relevanta för arbetet med civilt försvar utöver samverkansområdena 210
6.3.1 Områden identifierade i regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025 210
6.3.2 Nödvändiga områden som identifierats av Försvarsberedningen 211
6.3.3 MSB:s indelning i elva samhällssektorer 212
6.3.4 MSB:s och Försvarsmaktens sju prioriterade områden 212
6.3.5 Utredningen om säkerhetsskyddslagen 2015 213
6.3.6 Regeringens uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter sommaren 2019 213
6.3.7 EU:s NIS-direktiv: Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster 214
6.3.8 Natos sju civila förmågor 215

6.4 Regleringen av det statliga ansvaret för det civila försvaret och den fredstida krisberedskapen 215
6.4.1 Generell och specifik reglering 216
6.4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser ger underlag för beredskapsplaneringen 217
6.4.3 Internationellt samarbete 219

7 Överväganden och förslag: En ny struktur för de statliga myndigheternas arbete med beredskap 221

7.1 Samverkansområdena avvecklas 221

7.2 Begreppet beredskapssektor införs 223

7.3 Bevakningsansvar ersätts av beredskapsansvar 223

7.4 En ny struktur med beredskapssektorer införs 224

7.4.1 Utredningens analys av de mest centrala samhällsviktiga verksamheterna och funktionerna ... 228
7.4.2 Beredskapssektorer inrättas ... 230

7.5 Beredskapssektorernas utformning ... 234
7.5.1 Ekonomisk säkerhet ... 235
7.5.2 Elektroniska kommunikationer och post ... 238
7.5.3 Energiförsörjning ... 242
7.5.4 Finansiella tjänster ... 246
7.5.5 Försörjning av grunddata ... 250
7.5.6 Hälsa, vård och omsorg ... 254
7.5.7 Livsmedelsförsörjning och dricksvatten ... 259
7.5.8 Ordning och säkerhet ... 265
7.5.9 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen ... 267
7.5.10 Transporter ... 273

7.6 De tio beredskapssektorerna kompletteras med fyra särskilda beredskapsområden ... 275
7.6.1 Cybersäkerhet ... 277
7.6.2 Psykologiskt försvar ... 279
7.6.3 Skola och förskola ... 280
7.6.4 Migration ... 282

7.7 Farliga ämnen (CBRNE) ... 283

7.8 Personalförsörjning och försörjningsberedskap ... 284

7.9 Kompetensen behöver stärkas vid upphandlingar ... 286

7.10 Frivilliga försvarsorganisationer ... 287

7.11 Beredskapssektorerna ska samverka med varandra ... 289

8 Överväganden och förslag: Statliga myndigheters ansvar och uppgifter inför och under höjd beredskap samt för fredstida krisberedskap ... 293

8.1 En beredskapsförordning ersätter krisberedskapsförordningen ... 294

8.2 Beredskapsmyndigheter ... 295

8.2.1 Till utredningen överlämnade ärenden 295
8.2.2 Kriterier för beredskapsmyndigheter 297
8.2.3 Förslag – beredskapsmyndigheter..... 299
8.2.4 Försvarsmaktens stödmyndigheter och deras relation till beredskapsmyndigheterna..... 304
8.2.5 Uppgiften att vara beredskapsmyndighet ska framgå av myndighetens instruktion 305

8.3 Samhällsviktig verksamhet definieras..... 306

8.4 Beredskapsuppgifter för samtliga statliga myndigheter..... 307
8.4.1 Identifiera samhällsviktig verksamhet och upprätthålla kontinuitet i denna..... 308
8.4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser – ökat fokus på åtgärder 310
8.4.3 Information för lägesbilder vid fredstida krissituationer..... 315
8.4.4 Planering inför och vid höjd beredskap..... 316

8.5 Beredskapsmyndigheternas uppgifter 317
8.5.1 Rapportering av risk- och sårbarhetsbedömningar..... 317
8.5.2 Planering och åtgärder ska hållas samman från fredstida krissituationer till höjd beredskap..... 319
8.5.3 Uppgifter om krigsförberedelser m.m..... 321
8.5.4 Beredskapsmyndigheternas samverkan med civilområdeschefen och länsstyrelsen som geografiskt områdesansvariga aktörer..... 326
8.5.5 Förutsättningarna för att ge och ta emot internationellt stöd..... 327
8.5.6 Rapporteringen vid händelser ska omfatta fredstida krissituationer och höjd beredskap 328

8.6 Beredskapssektorer och särskilda beredskapsområden..... 330

8.7 De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter 331
8.7.1 De sektorsansvariga myndigheternas ansvar för planering och förberedelser..... 333
8.7.2 De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter under höjd beredskap..... 336

8.7.3 De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter vid fredstida krissituationer 338

8.8 Samverkan med näringsliv och statliga bolag för ökad samordning i planering och förberedelser 339
8.8.1 Samverkan med näringslivet – Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet 339
8.8.2 Statliga myndigheters samverkan med näringslivet 340
8.8.3 Statliga bolags ansvar 343

8.9 Följdändringar i författningar med anledning av den nya beredskapsförordningen 345

9 Geografisk indelning och ansvar för civil ledning och samordning på regional nivå 349

9.1 Länsstyrelsens roll i det regionala civila försvaret och den fredstida krisberedskapen 349
9.1.1 Utvecklingen av länsstyrelsens uppgifter fram till 2015 349
9.1.2 Länsstyrelsens uppgifter efter 2015 350

9.2 Civilbefälhavarna 1951–2000 352
9.2.1 CB – både person och myndighet 353
9.2.2 CB:s struktur och utveckling över tid 353
9.2.3 Avvecklingen av CB 355

9.3 Försvarsmaktens geografiska indelning och regionala samverkan med det civila försvaret 356

9.4 Den regionala indelningen av Sverige 357
9.4.1 Den nuvarande geografiska indelningen av den statliga förvaltningen 357
9.4.2 Indelningskommitténs förslag 357

10 Överväganden och förslag: Civilområden och en högre regional ledning 359

10.1 Civilområden inrättas 360

10.2 En ledning för civilområdena inrättas 366

10.3 Organiseringen av den högre regionala ledningen 369

10.4 Civilområdeschefens uppgifter..... 372
10.4.1 Sammanfattning av uppgifterna 372
10.4.2 Civilområdeschefens generella uppgifter avseende planering och förberedelser för civilt försvar 374
10.4.3 Civilområdeschefens särskilda uppgifter avseende planering och förberedelser för civilt försvar 380
10.4.4 Civilområdeschefens roll vid krissituationer i fred 381
10.4.5 Civilområdeschefen ska verka för samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida kriser..... 383
10.4.6 Civilområdeschefens generella uppgifter under höjd beredskap..... 384
10.4.7 Civilområdeschefens specifika uppgifter under höjd beredskap 386
10.4.8 Uppgifter inom hälso- och sjukvård..... 391
10.4.9 Civilområdeschefens roll om förbindelsen med regeringen bryts 395

10.5 Krigsorganisation..... 396

10.6 Var bör civilområdescheferna placeras? 398
10.6.1 Principer för placering..... 398
10.6.2 Placering av civilområdeschefer 400

10.7 Konsekvenser för länsstyrelserna av införande av civilområdeschefer..... 401
10.7.1 Ändringar i förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap..... 401
10.7.2 De länsstyrelser som är civilområdeschefer ska kunna överta ansvaret för räddningstjänst 404

10.8 Civilområdeschefens geografiska områdesansvar i förhållande till länsstyrelsens geografiska områdesansvar..... 407

11 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – utveckling och verksamhet 411

11.1 Myndigheterna som föregått MSB 411

11.2 Reformen att inrätta MSB 413
11.2.1 Behov av samordning av händelser i hela hotskalan 413
11.2.2 Regeringens nationella områdesansvar 414
11.2.3 Utredningen om ett system med en krisledande myndighet läggs ned 415
11.2.4 Statskontorets myndighetsanalys av MSB 2011 416

11.3 MSB:s uppdrag 417

11.4 MSB:s organisation och verksamhet 422

12 Överväganden och förslag: Det nationella ansvaret för civilt försvar och krisberedskap 427

12.1 Planering av det civila försvaret 427
12.1.1 Sammanhängande planering för totalförsvaret 427
12.1.2 Underlag för beslut om finansiering av civilt försvar och krisberedskap 431

12.2 Ansvar och uppgifter vid krissituationer i fred 433

12.3 Ansvar och uppgifter inom det civila försvaret vid höjd beredskap och då ytterst krig 437

12.4 MSB:s roll och ansvar att stödja regeringen och myndigheterna 439
12.4.1 Vid fredstida krissituationer ska MSB stödja myndigheters operativa hantering av krisen 439
12.4.2 Under höjd beredskap ska MSB bistå regeringen i ledningen av det civila försvaret 441
12.4.3 Verksamhet som inte någon myndighet har ansvar för 446
12.4.4 MSB ska bevaka och ha ständig beredskap att larma 446
12.4.5 MSB ska bilda och upprätthålla ett centralt beredskapsråd 447

12.5 MSB ska förvalta och utveckla beredskapssystemet 450

12.6 Uppföljning, utvärdering och återrapportering 451

13 Beredskapsuppgifter för kommuner och regioner 453

13.1 Bakgrund till nuvarande uppgifter och reglering i lag 453
13.1.1 Överenskommelser mellan staten, kommuner och regioner 455
13.1.2 Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting och lagen om civilt försvar (2003–2006) 456

13.2 Nu gällande bestämmelser om kommuners och regioners beredskap 458
13.2.1 Grundlagen och kommunallagen 458
13.2.2 Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) 459

13.3 Olika begrepp kopplat till krissituationer 461

14 Övervägande och förslag: Ledningsförmåga i kommuner och regioner 467

14.1 Verksamhetsansvaret är grunden 469

14.2 Resursfördelning och ledningsförmåga 470

14.3 Beredskapsuppgifter för kommuner och regioner 473
14.3.1 En ny lag 473
14.3.2 Den nya lagens syfte 474
14.3.3 Fredstida krissituation ersätter extraordinär händelse 475

14.4 Förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap 478
14.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser 478
14.4.2 Kommunernas och regionernas arbete med beredskap 481
14.4.3 Förberedelser för höjd beredskap 483
14.4.4 Utbildning och övning 486
14.4.5 Rapportering av förberedelser 488

14.5 Ledning vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap ... 490
14.5.1 Krisledningsnämnd ... 490
14.5.2 När ska krisledningsnämnden träda i funktion? ... 493
14.5.3 Rapportering vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap ... 495

14.6 Kommunernas geografiska områdesansvar ... 497

14.7 Bistånd mellan kommuner och regioner ... 501

14.8 Statlig ersättning till kommuner och regioner ... 503

14.9 Bestämmelser som föreslås överföras i stort oförändrade från LEH och FEH till den nya lagen och förordningen ... 507

14.10 Ändringar med anledning av utredningens förslag om en ny lag och förordning om kommunernas och regionernas beredskap ... 511
14.10.1 Offentlighets- och sekretessförfattningarna ... 511
14.10.2 Följdändringar i övriga författningar ... 513

15 Om rapportering i en ny struktur ... 515

15.1 Rapportering från kommuner och regioner ... 516

15.2 Rapportering från beredskapsmyndigheter ... 517

15.3 Vissa myndigheters särskilda behov ... 519

15.4 Verkställighetsföreskrifter ... 519

16 Konsekvensanalys ... 521

16.1 Konsekvenser för statliga myndigheter ... 521
16.1.1 Alla myndigheter ... 521
16.1.2 Beredskapsmyndigheter ... 522
16.1.3 Länsstyrelsen ... 522
16.1.4 MSB ... 522
16.1.5 Försvarsmakten ... 523

16.2 Konsekvenser för näringslivet och företag ... 524

16.3 Konsekvenser för samhället ... 524
16.3.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 524
16.3.2 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet ... 524
16.3.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ... 525

16.4 Konsekvenser för internationell handel med tredje land ... 525

16.5 Konsekvenser för kommuner och regioner ... 525

16.6 Ekonomiska konsekvenser av förslagen ... 526
16.6.1 Inledning ... 526
16.6.2 Höjt anslag till nya beredskapsmyndigheter ... 527
16.6.3 Höjt anslag till sektorsansvariga myndigheter ... 527
16.6.4 Totala kostnaden för det föreslagna beredskapssystemet ... 528
16.6.5 Ekonomiska konsekvenser för införandet av sex civilområdeschefer samt uppgifter för länsstyrelserna ... 529
16.6.6 Totala kostnaden för civilområden med civilområdeschefer och uppgifter för länsstyrelserna ... 535
16.6.7 Ersättning till kommuner och regioner ... 535
16.6.8 Finansiering av utredningens förslag ... 537

16.7 Ikraftträdande ... 538

17 Författningskommentarer ... 539

17.1 Förslag till lag om kommuners och regioners beredskap ... 539

17.2 Förslag till förordning om kommuners och regioners beredskap ... 555

17.3 Förslag till beredskapsförordning ... 561

17.4 Förslag till förordning om länsstyrelser som är civilområdeschefer ... 581

17.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna,

förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. 590

17.6 Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144) 590

17.7 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 591

17.8 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) 592

17.9 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725) ... 593

17.10 Förslag till förordning om ändring i förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen 593

17.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m. 594

17.12 Förslag till förordning om ändring i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) 594

17.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara 595

17.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster 595

17.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen om (1993:243) om undanförsel och förstöring 596

17.16 Förslag till förordning om ändring i förordning (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer 597

17.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation 597

17.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor 598

17.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet 599

17.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten 600

17.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten 600

17.22 Förslag till förordning om ändring i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 601

17.23 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen 603

17.24 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) 604

17.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet 605

17.26 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten 605

17.27 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen 606

17.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap 606

17.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:153) om instruktion för Bokföringsnämnden 608

17.30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion 609

17.31 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap 610

17.32 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet 612

17.33 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket 613

Särskilt yttrande av expert Ann-Sofie Eriksson 615

Referenser 617

Kommittédirektiv 2018:79 633

Kommittédirektiv 2019:98 651

Förteckning över samverkansområdena 653

Närmare om samhällsviktig verksamhet 655

Sammanfattning

Fram till kalla krigets slut bedrevs i Sverige ett omfattande arbete inom ramen för det civila försvaret. Som en konsekvens av det förbättrade säkerhetspolitiska läget i slutet av 1980-talet började det civila försvaret under 1990-talet att avvecklas liksom stora delar av planeringen för höjd beredskap och då ytterst krig. Resurser som tidigare lagts på det nationella försvaret omdirigerades till internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och till att stärka förmågan att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

I dag präglas det globala säkerhetsläget åter av instabilitet och oförutsägbarhet och det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har försämrats. Planeringen för totalförsvaret har därför sedan det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2015 återupptagits och i Riksdagens beslut om inriktningen för totalförsvaret åren 2021–2025 betonas vikten av att arbetet med att stärka det civila försvaret vidareutvecklas.

En viktig del av att stärka det civila försvaret är att skapa tydliga lednings- och ansvarsförhållanden för att åstadkomma samordning såväl inom det civila försvaret som mellan det civila och det militära försvaret. Detta betonades av Försvarsberedningen i rapporten Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66). I regeringens direktiv till utredningen gavs så uppdraget att lämna förslag på en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Denna struktur ska också stärka samhällets krisberedskap.

Enligt direktiven ska utredningen utgå från Försvarsberedningens rapport Motståndskraft där en rad brister i dagens struktur lyfts fram: De nuvarande samverkansområdena är alltför breda och omfattar så diversifierade verksamheter att det är svårt att hitta en gemensam bas för arbetet. Ingen myndighet har ett

utpekat ansvar för att hålla samman planeringen, utan ansvaret delas av myndigheterna. Till det kan läggas svårigheten att åstadkomma en effektiv samordning på den regionala nivån då statliga myndigheter med en regional organisation har olika geografiska indelningar. Försvarsberedningen pekar särskilt på det faktum att Försvarsmakten har fyra militärregioner medan länsstyrelserna, som är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom respektive län, är 21 till antalet.

Utredningens utgångspunkter

Förutom Försvarsberedningen har ytterligare en utgångspunkt i utredningsarbetet varit att det civila försvaret så långt möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och då ytterst krig. Ett trovärdigt totalförsvar som är integrerat med den fredstida krisberedskapen är en viktig faktor som verkar både förebyggande och avhållande på en angripare.

I utredningens direktiv betonas vidare att utredningen inte får lämna förslag som innebär ändring av grundlagen. Utgångspunkten har således varit den svenska förvaltningsmodellen, med kommunalt självstyre och fristående myndigheter. Regeringen understryker också i direktiven vikten av att den så kallade ansvarsprincipen fortsatt ska gälla inom civilt försvar. Ansvarsprincipen innebär att strukturer och ansvarsförhållanden som gäller i fred så långt möjligt ska upprätthållas vid kris och under höjd beredskap och då ytterst krig. Det som är väl inarbetat i vardagen har de bästa förutsättningarna att också fungera under ansträngda förhållanden.

Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp, inklusive krigshandlingar på svenskt territorium. Enligt utredningens mening behövs därutöver en ökad förmåga och planering för att kunna hantera den breddade hotbilden från främmande makt. Säkerhetspolisen har konstaterat att hoten mot Sverige är mer omfattande än på flera år. Andra stater agerar i en gråzon mellan fred och väpnad konflikt och denna typ av säkerhetshotande verksamhet måste kunna hanteras av samhällets fredstids beredskap. En utgångspunkt för att skapa en struktur för

ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar har därmed även varit att beakta de krav som kan föranledas av en breddad hotbild.

Utredningens förslag i korthet

Utredningen föreslår att samverkansområdena avvecklas och ersätts av tio beredskapssektorer och fyra särskilda beredskapsområden. I dessa ingår myndigheter med ansvar för verksamheter och funktioner som är särskilt viktiga att upprätthålla under kris, höjd beredskap och ytterst i krig. En myndighet i varje beredskapssektor föreslås få ett mandat att inrikta och samordna arbetet inom sektorn, en sektorsansvarig myndighet.

Vidare föreslås att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden. Dessa ska ledas av en civilområdesansvarig länsstyrelse benämnd civilområdeschef. Civilområdena ska följa samma gränser som de nuvarande samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna). För att skapa ökade förutsättningar för regional samordning mellan det civila och det militära försvaret föreslås också att Försvarsmakten anpassar sin regionala organisation så att militärregionerna sammanfaller med civilområdena och att två nya militärområden och regionstaber därmed inrättas.

Vidare föreslår utredningen nya uppgifter för Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) samt förtydliganden av MSB:s roll och fördelningen av ansvar och uppgifter inom civilt försvar och krisberedskap.

En ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, föreslås ersätta den nuvarande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

En ny struktur för statliga myndigheter

Utredningens definition av begreppet samhällsviktig verksamhet är att med detta avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Med stöd av definitionen har utredningen identifierat vilka

statliga myndigheter som ansvarar för samhällsviktig verksamhet och därefter klustrat myndigheter med ansvar inom samma samhällssektor. Utredningen föreslår att tio sådana beredskapssektorer inrättas med var sin sektorsansvarig myndighet:

- **Ekonomisk säkerhet** (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter) med *Försäkringskassan* som sektorsansvarig myndighet.
- **Elektroniska kommunikationer och post** (Post- och telestyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Trafikverket, Svenska kraftnät) med *Post- och telestyrelsen* som sektorsansvarig myndighet.
- **Energiförsörjning** (Statens energimyndighet, Svenska kraftnät, Energimarknadsinspektionen) med *Energimyndigheten* som sektorsansvarig myndighet.
- **Finansiella tjänster** (Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och där Riksbanken ingår som adjungerad) med *Finansinspektionen* som sektorsansvarig myndighet.
- **Försörjning av grunddata** (Skatteverket, Lantmäteriet, Myndigheten för digital förvaltning, Bolagsverket, Försäkringskassan) med *Skatteverket* som sektorsansvarig myndighet.
- **Hälsa, vård och omsorg** (Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten, E-hälsomyndigheten) med *Socialstyrelsen* som sektorsansvarig myndighet.
- **Livsmedelsförsörjning och dricksvatten** (Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Länsstyrelsen, Naturvårdsverket) med *Livsmedelsverket* som sektorsansvarig myndighet.
- **Ordning och säkerhet** (Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Kriminalvården) med *Polismyndigheten* som sektorsansvarig myndighet.
- **Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen** (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, SMHI,

strålsäkerhetsmyndigheten, Länsstyrelsen) med *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* som sektorsansvarig myndighet.

- **Transporter** (Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Luftfartsverket) med *Trafikverket* som sektorsansvarig myndighet.

Med en indelning av statliga myndigheter i sektorer skapas en organisatorisk plattform för såväl planering som operativ hantering av fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Arbetet i respektive beredskapssektor ska skapa förutsättningar för att kunna upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten under svåra påfrestningar och därigenom stärka samhällets säkerhet. Det gemensamma arbetet i sektorerna ska bidra till ökad försvarseffekt i händelse av ett väpnat angrepp och en god förmåga att hantera fredstida kriser.

Myndigheterna inom beredskapssektorerna ska arbeta tillsammans. Samtidigt betonar utredningen vikten av samverkan mellan sektorerna. Sektorerna är ömsesidigt beroende av varandra. I princip samtliga viktiga samhällsfunktioner är direkt beroende av el, vatten och elektroniska kommunikationer. På samma sätt är de flesta beroende av transporter och fungerande betalningssystem. Grundläggande är att såväl livsmedelsförsörjningen som ordning och säkerhet fungerar. Sektorerna ska således inte ses som isolerade enheter utan som delar av ett samlat system där samverkan är nödvändig för att kunna bidra till den samlade förmågan.

Vidare understryks vikten av sektorernas samverkan med andra aktörer. Sektorerna utgörs av statliga myndigheter. Samtidigt bedrivs mycket av den konkreta verksamheten av såväl kommuner och regioner som statliga bolag och privata företag. Sektorerna måste därför utveckla en strukturerad samverkan, knyta till sig andra aktörer med verksamhet inom sektorn och verka för samordning inom hela samhällssektorn.

Utöver de tio föreslagna sektorerna med sektorsansvariga myndigheter har utredningen identifierat fyra särskilda beredskapsområden som ska ses som en del av beredskapssystemet. Verksamheterna är av en sådan karaktär att de inte kan utgöra beredskapssektorer med en sektorsansvarig myndighet. Några av dessa områden omfattar enbart en myndighet och i några av verksamheterna ingår myndigheter utanför det civila försvaret,

såsom Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt (FRA). Samtidigt fyller dessa verksamheter en viktig funktion i beredskapssystemet som helhet:

- Cybersäkerhet (ett samarbete mellan Säkerhetspolisen, MSB, Försvarsmakten och FRA)
- Psykologiskt försvar (ny planerad myndighet för psykologiskt försvar)
- Skola och förskola (Skolverket)
- Migration (Migrationsverket).

En ansvarstrappa

En ny förordning, beredskapsförordningen, ersätter förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Därmed finns bestämmelserna om statliga myndigheters ansvar och uppgifter för krisberedskap, inför och under höjd beredskap samlade i en förordning, med komplettering i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap när det gäller länsstyrelserna. Förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap renodlas och bör, enligt utredningens förslag, enbart innehålla bestämmelser om hur höjd beredskap tillkännages och åtgärder under höjd beredskap samt bestämmelser om säkra kryptografiska funktioner.

Den nya beredskapsförordningen ska på samma sätt som den nu gällande krisberedskapsförordningen gälla för samtliga statliga myndigheter under regeringen med undantag för Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. Det ansvar som statliga myndigheter har, från förberedelse för kris till åtgärder vid höjd beredskap, kan beskrivas som en trappa.

På första trappsteget finns bestämmelser som gäller samtliga statliga myndigheter – oavsett vilken verksamhet som bedrivs. Alla statliga myndigheter ska identifiera samhällsviktig verksamhet och ansvara för att upprätthålla kontinuitet i den verksamheten. Varje myndighet ska vidare analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som i fredstid eller under krig allvarligt kan hota eller skada verksamheten.

Detta ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys vartannat år som också ska redovisa vilka åtgärder som krävs för att minska sårbarheten. Vidare finns bestämmelser om rapportering av it-incidenter samt planering inför och vid höjd beredskap.

På andra trappsteget finns bestämmelser som gäller myndigheter med ansvar för verksamheter som är viktiga att upprätthålla vid kris, under höjd beredskap och ytterst i krig. Utredningen föreslår att dessa myndigheter, som i dag benämns bevakningsansvariga myndigheter, ska benämnas beredskapsmyndigheter. Samtliga myndigheter som i dag är bevakningsansvariga myndigheter föreslås bli beredskapsmyndigheter. Därutöver föreslår utredningen att också Energimarknadsinspektionen, Statens servicecenter, Arbetsförmedlingen, Åklagarmyndigheten, Myndigheter för digital förvaltning (DIGG), Bolagsverket, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, SMHI, Kriminalvården och Skolverket blir beredskapsmyndigheter.

Samtliga dessa föreslagna beredskapsmyndigheter ingår i den struktur med sektorer och särskilda beredskapsområden som föreslås. Dessa har, förutom det grundansvar som alla myndigheter har, ansvar att planera, öva och utbilda personal för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Beredskapsmyndigheterna ska också, utifrån risk- och sårbarhetsanalysen, göra en bedömning av vilka åtgärder och investeringar som krävs för att säkerställa den samhällsviktiga verksamheten. Vidare ska beredskapsmyndigheterna bidra till att övriga myndigheter, kommuner, regioner, näringsidkare och organisationer med verksamhet inom verksamhetsområdet har god förmåga att hantera såväl krissituationer som ett läge med höjd beredskap.

På tredje trappsteget återfinns de sektorsansvariga myndigheternas ansvar och uppgifter. Dessa myndigheter ska vara ”motorn” inom beredskapssektorn; hålla ihop planeringen för höjd beredskap likväl som för fredstida kriser som kan drabba sektorn. I detta ingår också att sammanställa och lämna förslag på åtgärder och investeringar som behövs för att öka förmågan att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten inom sektorn. Den sektorsansvariga myndigheten ska vidare se till att det byggs upp en kapacitet inom sektorn för att operativt kunna hantera såväl krissituationer som höjd beredskap. Myndigheten ansvarar vidare för att samverkan sker mellan sektorn och t.ex. Försvarsmakten, MSB, andra

sektorsansvariga myndigheter, civilområdescheferna och näringslivet. Den sektorsansvariga myndigheten får således en inriktande och ledande roll inom beredskapssektorn och föreslås under höjd beredskap få föreskriftsrätt i förhållande till andra myndigheter inom sektorn vad gäller prioriteringar och omfördelning av resurser.

Sex civilområden

Under planering och förberedelse inför höjd beredskap och ytterst i krig har Försvarsmaktens militärregioner ett stort behov av att samordna det militära försvaret med civila aktörer regionalt. Behovet av att koordinera det militära och civila försvaret blir än större vid ett väpnat angrepp mot Sverige eller delar av Sverige. En omständighet som försvårar en effektiv samordning både inom det civila försvaret och mellan det civila och militära försvaret på regional nivå är att flertalet statliga myndigheter antingen saknar en regional organisation eller, om en sådan finns, att indelningen inte följer vare sig militärregionernas eller länens indelning. Länsstyrelserna är numera de enda statliga myndigheter som har länet som indelningsgrund.

Som inledningsvis nämnts är ytterligare en försvårade omständighet att länsstyrelserna är 21 till antalet medan antalet militärregioner uppgår till fyra. Det innebär att varje militärregion behöver samverka och samordna sin verksamhet med flera länsstyrelser parallellt, vilket är ineffektivt vid planering och förberedelser och kan utgöra ett betydande hinder vid koordinering under en väpnad konflikt. Även om enbart delar av Sverige blir angripet kommer med stor sannolikhet fler än ett av de 21 länen att beröras. Också när det gäller försörjningsfrågor, t.ex. avseende livsmedel, transporter samt bränsle och drivmedel, är många län för små geografiskt för att effektivt kunna planera för hur försörjningen ska upprätthållas under höjd beredskap. Flöden och noder har ofta en nationell, eller åtminstone länsöverskridande, funktion. En oljedepå, ett livsmedelslager, en flygplats eller hamn försörjer och tillhandahåller i de flesta fall tjänster för större regionala områden än län.

Utredningen föreslår att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden. Civilområdena föreslås följa samma gränser som de nuvarande samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna) med undantag för Halland. I samverkansregionerna är Halland delat. Utredningen bedömer att länen bör hållas samman. Följande civilområden föreslås därmed inrättas:

- Norra civilområdet (Jämtlands län, Norrbottens län, Västerbottens län, Västernorrlands län)
- Mellersta civilområdet (Dalarnas län, Gävleborgs län, Uppsala län, Södermanlands län, Västmanlands län, Örebro län, Värmlands län)
- Östra civilområdet (Stockholms län, Gotlands län)
- Sydöstra civilområdet (Östergötlands län, Jönköpings län, Kalmar län)
- Västra civilområdet (Västra Götalands län, Hallands län)
- Södra civilområdet (Skåne län, Kronobergs län, Blekinge län).

Med en indelning som knyter an till regionernas indelning för den högspecialiserade vården skapas förutsättningar för en samverkan i sjukvårdsfrågor på en högre regional nivå. Avgörande för en effektiv planering och koordinering vid höjd beredskap är att civilområdena sammanfaller med militärregionernas indelning. Det betyder att Försvarsmaktens regionala indelning kommer att behöva förändras och att två nya militärregioner och regionstaber måste inrättas.

En högre regional ledning – civilområdeschef

I varje civilområde ska en av länsstyrelserna vara civilområdesansvarig och därmed civilområdeschef. Landshövdingen i de aktuella länen leder arbetet och ska stödjas av ett beredskapskansli som ska ledas av en kanslichef.

Civilområdeschefen – som ska ha geografiskt områdesansvar för sitt civilområde när det gäller civilt försvar – ska ansvara för att planeringen inför höjd beredskap är samordnad inom det civila försvaret samt mellan det militära försvaret och civila aktörer inom

civilområdet. Den verksamhet som drivs under fredstid ska syfta till att totalförsvaret får en enhetlig inriktning under höjd beredskap och då ytterst krig. Det innebär att olika verksamheter behöver prioriteras så att de på ett effektivt sätt bidrar till att försvara landet vid krig eller krigsfara.

Civilområdeschefen ska, utifrån sin samverkan med sin militära motsvarighet, ge länsstyrelserna inom civilområdet planeringsförutsättningar för arbetet på länsnivå. Tillsammans med Socialstyrelsen ska civilområdeschefen ta fram planeringsförutsättningar för regionerna inom civilområdet och förbereda civila aspekter av värdlandsstöd.

Under höjd beredskap ska civilområdeschefen, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, samordna de civila aktörerna och koordinera dessa i förhållande till Försvarsmakten. Vidare kan civilområdeschefen t.ex. fatta beslut om bistånd mellan regioner och (efter hörande av Socialstyrelsen) omfördelning av sjukvårdsresurser mellan regioner inom civilområdet. Civilområdeschefen ska således under höjd beredskap ha ett mandat att inrikta och samordna. Som stöd för detta föreslås civilområdeschefen få föreskriftsrätt i förhållanden till länsstyrelserna inom civilområdet.

Civilområdeschefen föreslås vidare verka för samordning av länsstyrelserna vid fredstida krissituationer. Det innebär att civilområdeschefen kan utgöra en gemensam funktion, ett samordningskansli, för stöd till länsstyrelsernas hantering av en kris som omfattar fler än ett län. Det kan också finnas skäl att hålla samman relationerna till MSB i gemensamma utvecklingsfrågor. Utredningen föreslår också att de länsstyrelser som är civilområdesansvariga ska kunna överta ansvaret för räddningstjänsten, dvs. att möjligheten för staten att vid vissa räddningsinsatser ta över kommunal räddningstjänst koncentreras till dessa länsstyrelser.

De länsstyrelser som föreslås bli civilområdesansvariga och därmed civilområdeschefer är länsstyrelsen i Norrbotten (Norra civilområdet), länsstyrelsen i Örebro län (Mellersta civilområdet), länsstyrelsen i Stockholm (Östra civilområdet), länsstyrelsen i Östergötlands län (Sydöstra civilområdet), länsstyrelsen i Västra Götalands län (Västra civilområdet) och länsstyrelsen i Skåne län (Södra civilområdet).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är en myndighet med ett brett uppdrag med ansvar för en lång rad frågor som rör skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Utredningen föreslår vissa nya uppgifter liksom förtydliganden av MSB:s roll i beredskapssystemet. Vissa förändringar sker som ett resultat av förslagen på en ny struktur.

Precis som i dag kommer MSB att ha uppgifter på i stort sett alla nivåer i det föreslagna beredskapssystemet. MSB ingår i det särskilda beredskapsområdet Cybersäkerhet och i beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer. I sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen har MSB rollen som sektorsansvarig myndighet, vilket innebär att myndigheten ansvarar för inriktning och samordning av planering av verksamheten inom sektorn, liksom operativ hantering av krissituationer som berör sektorn. Som sektorsansvarig myndighet kommer MSB under höjd beredskap att få föreskriftsrätt vad gäller prioriteringar och omfördelning av resurser i förhållande till andra myndigheter inom sektorn.

Parallellt med detta har MSB i dag, och kommer enligt utredningens förslag även i fortsättningen att ha, ett ansvar på en övergripande nivå. MSB:s funktion för nationell beredskap med uppgift att dygnet runt kunna ta fram en samlad lägesbild och larma andra är central för att samhället skyndsamt ska kunna hantera kriser och mobilisera resurser. Likaså ska MSB fortsätta att utveckla och förvalta beredskapssystemet och ha förmåga att tillhandahålla stöd till den sektorsövergripande samverkan. MSB:s roll kommer delvis att förändras när de sektorsansvariga myndigheterna får ett större ansvar inom respektive sektor och civilområdescheferna får ett samordnande uppdrag gentemot länsstyrelserna inom civilområdena. MSB:s roll blir att hålla samman helheten och se till att inte viktiga frågor faller mellan stolarna.

Utöver detta föreslås MSB:s ha en övergripande roll inom följande områden:

– *Övergripande ansvar för planeringen för civilt försvar.* Utredningen tydliggör MSB:s roll att tillsammans med Försvarsmakten utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret. I detta ingår att hålla ihop planeringen och precis som i dag samla ihop den sektorsvisa och områdesvisa

planeringen utifrån ett nationellt perspektiv, liksom att bevaka att nya frågor som ingen beredskapssektor har ansvar för tas om hand. Vidare ska MSB såväl sektorsvis som geografiskt områdesvis följa upp och utvärdera att vidtagna åtgärder inom området fått önskad effekt.

– *Ansvara för att sammanställa resursbehov inom civilt försvar och krisberedskap.* MSB ska enligt utredningens förslag, som ett underlag till regeringen i budgetprocessen, göra en helhetsbedömning av de resursbehov som finns inom civilt försvar och krisberedskap. Eftersom civilt försvar normalt är en liten verksamhet i förhållande till de övriga myndigheternas kärnverksamhet finns en risk att behov av olika satsningar inom civilt försvar inte värderas samlat. Om MSB tillsammans med myndigheterna inom sektorerna och civilområdescheferna tar fram ett samlat underlag kan regeringen bedöma helheten och få en uppfattning om hur olika behov ska vägas mot varandra. Denna process bör vara sammankopplad med den sammanhängande planeringen för totalförsvaret. Mot bakgrund av myndighetens olika roller i beredskapssystemet måste MSB utveckla en transparant och objektiv process för detta.

– *Stödja andra aktörer vid nationella kriser.* Utredningen tydliggör att ansvaret för den operativa hanteringen av kriser ska ligga på de myndigheter som krisen berör. Den sektorsansvariga myndigheten ansvarar för att den operativa krishanteringen samordnas inom sektorn. Det innebär att vid en pandemi så ansvarar myndigheter inom sektorn Hälsa, vård och omsorg för krishanteringen, vid en energikris är det myndigheterna inom sektorn Energiförsörjning och vid en finanskris är det sektorn Finansiella tjänster som är ansvariga. MSB:s roll är att stödja myndigheterna och detta stöd ska utgå från aktörernas behov, vilket förtydligas i MSB:s instruktion.

– *Stödja regeringen och myndigheterna vid höjd beredskap.* Vid höjd beredskap ska MSB ha förmåga att stödja regeringen och Regeringskansliet med samordningsuppgifter på central nivå. Utredningen har övervägt om MSB ska ges en mer samordnande roll under höjd beredskap med mandat att bestämma över andra myndigheters verksamhet. Det finns, som utredningen bedömer det, inte skäl för att MSB eller någon annan myndighet ska ha

denna uppgift så länge som regeringen kan fullgöra sina uppgifter och hantera händelseutvecklingen. I ett allvarligt läge kan det dock finnas ett behov av att delegera beslutsfattande och samordning till MSB. Vilket mandat MSB då skulle få i förhållande till andra myndigheter avgörs av regeringen. Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att MSB:s samordningsuppgifter under höjd beredskap i vissa delar förändras så att regeringen och Regeringskansliets behov av stöd i samordningen blir styrande för vilken roll som MSB ska ha.

– *Utökad föreskriftsrätt.* MSB får precis som i dag meddela föreskrifter som behövs för verkställigheten av arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Därtill ska MSB, enligt utredningen, få meddela föreskrifter för rapportering för beredskapsmyndigheter samt kommuner och regioner för att skapa tydlighet och enhetlighet. Vidare föreslås att MSB ska få meddela föreskrifter för verkställighet av vissa krigsförberedande uppgifter som gäller beredskapsmyndigheter.

Ett centralt beredskapsråd håller ihop systemet

Utredningen föreslår att regeringen ska ge MSB i uppdrag att bilda och administrera ett centralt beredskapsråd. I beredskapsrådet bör företrädare för de sektorsansvariga myndigheterna och civilområdescheferna ingå. Rådet ska ledas av MSB:s generaldirektör och Överbefälhavaren gemensamt. Även andra företrädare för myndigheter och organisationer med betydelse för totalförsvaret ska kunna adjungeras och vid behov delta i rådet.

Bakgrunden till förslaget är att utredningen bedömer att den struktur för ansvar, ledning och samordning som utredningen föreslår medför ett behov av ett samarbetsforum. I beredskapsrådet ska samarbete ske mellan de aktörer som föreslås få en inriktande och samordnande roll; de sektorsansvariga myndigheterna, civilområdescheferna, MSB och Försvarsmakten. Det centrala beredskapsrådet ska vara ett forum för information, dialog och samordning av gemensamma frågor. Med ett sådant forum skapas möjlighet att kontinuerligt stämma av pågående planering, beredskapsläget inom olika sektorer och civilområden. I rådet kan även eventuella målkonflikter som uppmärksammas i

planeringsarbetet tas upp för att se om samförstånd kan uppnås. Om inte, bör sådana frågor lyftas till regeringen för avdömning.

I rådet kan såväl samordning som utveckling av förmågor inom olika sektorer åstadkommas och blir på så sätt centralt för att hålla samman det föreslagna beredskapssystemet.

En ny lag för kommuners och regioners beredskap

Kommuner och regioner ansvarar för en stor del av den samhällsservice som finns där vi bor och för viktiga samhällsfunktioner. I kommunernas och regionernas grundläggande verksamhetsansvar ingår att hantera störningar och mindre kriser som inträffar. Det särskilda ansvar som rör beredskapen för mer allvarliga kriser har sin bakgrund i tidigare bestämmelser om kommuners och regioners uppgifter inom totalförsvaret.

Utredningen föreslår att en ny lag, lagen om kommuner och regioners beredskap, ska ersätta lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. En stor del av de nu gällande bestämmelserna överförs till den nya lagen men inordnas i en ny struktur. Syftet med den nya strukturen är att öka enhetligheten i arbetet med den fredstida krisberedskapen och det återupptagna arbetet med civilt försvar. Dessutom ersätter fredstida krissituationer begreppet extraordinär händelse, eftersom det finns brister i det nuvarande begreppet.

Flera av de nuvarande uppgifterna för kommuner och regioner förtydligas och utökas. Exempelvis gäller det arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, rapportering samt kommunernas geografiska områdesansvar.

I kommuner och regioner ska det i dag finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. Utredningens förslag är att kommunstyrelsen, respektive regionstyrelsen, i första hand ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Därmed ökar enhetligheten mellan ledningen under fredstida krissituationer och ledningen under höjd beredskap då kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen leder verksamheten.

Den återupptagna planeringen för höjd beredskap innebär att kommuner och regioner åter ska vidta de förberedelser som behövs

för verksamheten under höjd beredskap. Utredningens förslag innebär att kommuner och regioner ska beakta totalförsvarets krav och att förberedelser ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, andra kommuner och regioner. Därmed skapas enhetlighet i förhållande till de bestämmelser som gäller för statliga myndigheter.

Om rapportering i en ny struktur

För att en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar ska bli effektiv krävs en tydlighet i hur rapportering och informationsdelning mellan statliga myndigheter, kommuner och regioner ska fungera. Det handlar om rapportering av hur beredskapsförmågan ser ut (beredskapsläget), rapportering vid fredstida krissituationer samt rapportering under höjd beredskap och då ytterst krig. Hur information delas, rapporteras och aggregeras i lägesbilder för att kunna uppnå samordning och underlag för beslut är centralt både inom krisberedskap och för civilt försvar.

Med utgångspunkt i den nya struktur som utredningen föreslår handlar det om i första hand två förändringar i förhållande till nuvarande rapportering. Med införandet av en civilområdeschef kommer viss rapportering från länsstyrelsen att gå via civilområdeschefen och rapportering från regionerna ska i första hand gå till civilområdeschefen och Socialstyrelsen. För det andra innebär införandet av sektorsansvariga myndigheter att viss rapportering även ska eller kan ske till dessa från de myndigheter som ingår i beredskapssektorerna.

Utredningen föreslår också att MSB ska få meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av rapportering vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Det finns skäl att hålla samman systemet för rapportering från lokal via regional till central nivå på samma sätt som för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Erfarenheter från inträffade krissituationer, inklusive hanteringen av coronapandemin, och från övningar som rör totalförsvaret ska beaktas när sådana föreskrifter tas fram.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om kommuners och regioners beredskap

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens syfte

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att kommuner och regioner ska

1. minska sårbarheten i sin verksamhet,
2. ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer, och
3. kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap.

2 § Det som sägs i denna lag om regioner gäller också kommuner som inte ingår i någon region.

3 § Vad som sägs i denna lag gäller inte om annat följer av elberedskapslagen (1997:288).

4 § Med fredstida krissituation avses i denna lag situationer som kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

2 kap. Förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Analys

1 § Kommuner och regioner ska analysera om det inom deras ansvarsområde finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker som i fredstid eller under krig allvarligt kan hota eller skada det som ska skyddas i samhället eller försämra förmågan till verksamhet inom området.

Vid analysen ska kommunen respektive regionen särskilt beakta händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som ofta kräver skyndsamma insatser av den egna organisationen.

Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser.

Förberedelser

2 § Kommuner och regioner ska, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, och erfarenheter från hanteringen av tidigare fredstida krissituationer, för varje ny mandatperiod besluta om

1. mål och riktlinjer för arbetet med minskad sårbarhet i den egna verksamheten och ökad förmåga att hantera fredstida krissituationer, och
2. en plan för hur fredstida krissituationer ska hanteras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om planen för hanteringen av fredstida krissituationer.

3 § Kommuner och regioner ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav.

Kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Förberedelserna ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Utbildning och övning

4 § Kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap.

Rapportering av förberedelser

5 § Kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits när det gäller förberedelser för fredstida krissituationer och höjd beredskap och hur åtgärderna påverkat kommunen eller regionens förmåga att hantera fredstida krissituationer samt uppgifterna under höjd beredskap. Information om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen ska också lämnas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan enligt 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om rapportering.

3 kap. Ledning vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

Ledningsansvar vid fredstida krissituationer

Krisledningsnämnd

1 § I kommuner och regioner ska det finnas en krisledningsnämnd med uppgifter under fredstida krissituationer. Närmare bestämmelser om krisledningsnämnden finns i kapitlet. I övrigt tillämpas kommunallagens (2017:725) bestämmelser.

Kommunstyrelsen, respektive regionstyrelsen, ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Om det finns särskilda skäl får kommunfullmäktige, respektive regionfullmäktige, besluta att någon annan nämnd ska vara krisledningsnämnd.

2 § Ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en fredstida krissituation medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att detta ska ske.

Vid bedömningen ska särskilt beaktas behovet av att vidta effektiva åtgärder för att

1. förhindra eller åtgärda allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner, eller
2. skydda människors liv eller hälsa, utöver insatser inom statlig eller kommunal räddningstjänst.

Krisledningsnämndens verksamhet

3 § Ordföranden i krisledningsnämnden får besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut ska därefter snarast anmälas till nämnden.

Har ordföranden i krisledningsnämnden förhinder träder vice ordföranden i dennes ställe.

4 § Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller

regionen i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den fredstida krissituationens art och omfattning.

När förhållandena medger det ska krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder ska återgå till ordinarie nämnd.

5 § Krisledningsnämndens beslut ska anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Fullmäktige beslutar om omfattningen av redovisningen och formerna för denna.

6 § Kommun- respektive regionstyrelsen får, när krisledningsnämndens verksamhet som är föranledd av en fredstida krissituation inte längre behövs, besluta att verksamheten ska upphöra. Om styrelsen fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har övertagit till ordinarie nämnd. Ett sådant beslut om att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra kan även fattas av fullmäktige.

Ledningsansvar under höjd beredskap

7 § Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva.

Under höjd beredskap ansvarar regionstyrelsen för ledningen av den civila hälso- och sjukvården samt den övriga verksamhet för det civila försvaret som regionen ska bedriva.

I lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns ytterligare bestämmelser om kommunstyrelsens respektive regionstyrelsens befogenheter under höjd beredskap.

Rapportering vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

8 § Kommunen och regionen ska vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och

planerade åtgärder. Information om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen ska också lämnas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om rapportering.

4 kap. Geografiskt områdesansvar och kristidsverksamhet för kommuner

Geografiskt områdesansvar

1 § Kommuner ska inom sitt geografiska område verka för att berörda aktörer samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet avseende fredstida krissituationer samt inför höjd beredskap.

Vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap ska kommuner verka för att berörda aktörer samverkar, att de åtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas och att informationen till allmänheten samordnas.

Lokal kristidsverksamhet

2 § Kommunen ska under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar,

1. vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor,
2. medverka vid allmän prisreglering och ransonering, och
3. medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.

5 kap. Bistånd mellan kommuner och regioner samt stöd till enskilda

Bistånd mellan kommuner och regioner

1 § En kommun eller region som drabbats av en fredstida krissituation får begära hjälp av andra kommuner eller regioner om de egna resurserna visat sig otillräckliga. Andra kommuner och regioner får lämna sådan hjälp och har för detta rätt till skälig ersättning av den drabbade kommunen eller regionen.

När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en fredstida krissituation, har vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av krissituationen.

2 § Om en kommun eller en region har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara, är andra kommuner och regioner skyldiga att lämna hjälp.

Omfattningen av hjälpen beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Stöd till enskilda

3 § Kommuner och regioner får under en fredstida krissituation lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen.

6 kap. Statlig ersättning

1 § Kommunerna och regionerna har rätt till ersättning från staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2, 3 och 4 kap. Uppgifter som rör fredstida krissituationer berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra fredstida krissituationer som allvarligt kan påverka samhällsviktig verksamhet i kommunen eller regionen, eller uppgifterna inom civilt försvar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ersättningens storlek.

7 kap. Skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer

1 § Enligt Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna ska uppgifter om identitet, vistelseort, hälsotillstånd och liknande förhållanden som avser krigsfångar och andra skyddade personer som är i Sveriges våld lämnas till en officiell nationell upplysningsbyrå.

Varje kommun och region som har sådana uppgifter som anges i första stycket ska, under tid när den nationella upplysningsbyrån är upprättad, lämna dessa uppgifter i fråga om krigsfångar till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och i fråga om andra skyddade personer till Migrationsverket. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och Migrationsverket ska vidarebefordra uppgifterna till den nationella upplysningsbyrån.

Varje kommun och region ska också till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk respektive Migrationsverket lämna uppsamlade värdeföremål och handlingar, som kvarlämnats av skyddade personer eller som efterlämnats av avlidna skyddade personer, om värdeföremålen eller handlingarna är av vikt för de närmast anhöriga. Uppgift ska även lämnas om var avlidna skyddade personers gravar är belägna.

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och Migrationsverket ska lämna vidare uppsamlade värdeföremål och handlingar samt vidarebefordra uppgifter om gravars belägenhet till den nationella upplysningsbyrån.

2 § På begäran av Svenska Röda Korset ska varje kommun och region, som i krig eller under neutralitet kan få sådan information som avses i 1 §, i fred hjälpa Svenska Röda Korset med att förbereda den nationella upplysningsbyråns verksamhet.

8 kap. Tystnadsplikt

1 § Den som deltar eller har deltagit i en kommuns eller en regions verksamhet med beredskap för eller åtgärder under fredstida krissituationer och höjd beredskap får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta om

1. förhållanden av betydelse för att förebygga och hantera fredstida kriser,
2. förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt,
3. en enskild persons ekonomiska förhållanden, eller
4. ett företags affärs- eller driftsförhållanden.

I fråga om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 § Den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrå som avses i 7 kap. 1 § får inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en krigsfånge eller annan skyddad person som avses i Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna, såvitt gäller vistelseort, hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden.

Trots tystnadsplikten får den som deltar i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrån till Central Tracing Agency vid Internationella rödakorskommittén i Genève vidarebefordra sådana uppgifter som avses i 7 kap. 1 § och motsvarande uppgifter som lämnats till den nationella upplysningsbyrån av statliga myndigheter.

9 kap. Överklagande av beslut

1 § En statlig myndighets beslut om ersättning enligt 6 kap. 1 § får överklagas hos regeringen.

2 § Beslut som meddelats i frågor enligt 4 kap. 2 § får inte överklagas.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Genom lagen upphävs lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

1.2 Förslag till förordning om kommuners och regioners beredskap

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som ansluter till lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap och lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Analys

2 § I analysen enligt 2 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap ska ingå att identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten.

Förberedelser

3 § Mål och riktlinjer för arbetet med krisberedskap ska framgå av ett styrdokument. Kommuner och regioner beslutar själva om de övriga planer som behövs.

4 § Varje kommun och region ska, med beaktande av de förberedelser som görs för fredstida krissituationer, ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också framgå krigsorganisationen, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.

5 § Kommuner respektive regioner ska vid behov samråda med länsstyrelsen respektive den länsstyrelse som är civilområdeschef i frågor av betydelse för totalförsvaret.

6 § Planeringen för höjd beredskap ska avse såväl beredskapshöjningar efter hand som omedelbart intagande av högsta beredskap.

Rapportering

7 § Varje kommun ska hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 5 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap.

Varje region ska hålla Socialstyrelsen (hälso- och sjukvård) och den länsstyrelse som är civilområdeschef underrättad om vilka förberedelser som vidtagits i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 5 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap.

8 § Vid en fredstida krissituation samt under höjd beredskap ska kommunen ge länsstyrelsen lägesrapporter och information om händelseutvecklingen i enlighet med vad som föreskrivs i 3 kap. 8 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap.

Kommunerna ska lämna lägesrapporter och information till länsstyrelserna även vid andra tillfällen, om detta behövs för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sitt geografiska områdesansvar.

9 § Vid en fredstida krissituation i regionen samt under höjd beredskap ska regionen ge Socialstyrelsen (hälso- och sjukvård), den länsstyrelse som är civilområdeschef och länsstyrelsen lägesrapporter och information om händelseutvecklingen i enlighet med vad som föreskrivs i 3 kap. 8 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap.

Regionerna ska lämna lägesrapporter och information till länsstyrelserna respektive den länsstyrelse som är civilområdeschef även vid andra tillfällen, om detta behövs för att länsstyrelsen respektive civilområdeschefen ska kunna fullgöra sitt geografiska områdesansvar.

Lokal kristidsverksamhet

10 § När 4 kap. 2 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap tillämpas ska kommunen

1. lämna sådant biträde åt statliga myndigheter som behövs för att trygga befolkningens och produktionens försörjning med nödvändiga varor,
2. övervaka föreskriven inventering av förråd av sådana varor och lämna allmänheten behövlig hjälp vid inventeringen,

3. se till att varor som ska lämnas till staten, kommunen eller regionen noggrant vårdas och i föreskriven omfattning kommer staten, kommunen eller regionen till del,

4. medverka vid planläggning och verkställighet av undanförsel,

5. dela ut ransoneringsbevis och andra av myndigheter utfärdade inköpstillstånd samt övervaka att föreskrifter i konsumtionsreglerande syfte efterlevs, och

6. sprida upplysning om de krav som kristiden ställer och om medel att undvika eller lindra rådande svårigheter.

Bistånd mellan kommuner och regioner

11 § Omfattningen av hjälpen enligt 5 kap. 2 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap beslutas av länsstyrelsen i det län där den kommun som ska lämna hjälpen ligger. Kommuner som har fått hjälp med personal, ska svara för personalens avlöning och andra anställningsförmåner.

Omfattningen av hjälpen enligt 5 kap. 2 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap beslutas av den länsstyrelse som är civilområdeschef i det civilområde där den region som ska lämna hjälpen ligger. Regioner som har fått hjälp med personal, ska svara för personalens avlöning och andra anställningsförmåner.

Verkställighetsföreskrifter

12 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får

1. meddela närmare föreskrifter om sådana risk- och sårbarhetsanalyser som avses i 2 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap,

2. meddela föreskrifter om den ersättning som kommunerna får enligt 6 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap,

3. meddela föreskrifter om den ersättning regionerna får enligt 6 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap och som inte avser verksamheter inom Socialstyrelsens ansvarsområde, och

4. meddela föreskrifter om den rapportering som kommuner och regioner ska lämna enligt 2 kap. 5 § och 3 kap. 8 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap.

13 § Socialstyrelsen får meddela föreskrifter om den ersättning som regionerna får enligt 6 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap och som avser verksamheter inom Socialstyrelsens ansvarsområde.

Utbetalning av ersättning

14 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Socialstyrelsen ska betala ut ersättning som avses i 12 § 2 och 3 och 13 §, inom ramen för vad regeringen årligen beslutar.

Länsstyrelsen får föreslå att del av ersättningen ska reduceras eller falla bort för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får besluta att så ska ske.

Den länsstyrelse som är civilområdeschef får föreslå att del av ersättningen som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreskrivit om enligt 12 § 3 p. ska reduceras eller falla bort för en region som inte fullgjort sina uppgifter. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får besluta att så ska ske.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Genom förordningen upphävs förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

1.3 Förslag till beredskapsförordning

Inledande bestämmelser

1 § Bestämmelserna i denna förordning syftar till att statliga myndigheter under regeringen genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap.

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen och innehåller föreskrifter som dels reglerar krisberedskapen, dels ansluter till vad som föreskrivs i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap i fråga om civil verksamhet (civilt försvar).

3 § I lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns bestämmelser om vilka åtgärder kommuner och regioner ska vidta inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. I lagen regleras det geografiska områdesansvaret på lokal nivå.

I förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap finns bestämmelser om hur höjd beredskap tillkännages, vilka författningar som då omedelbart ska tillämpas, om beredskapsmyndigheters skyldighet att lämna underlag och information till Försvarsmakten samt om säkra kryptografiska funktioner.

I förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap finns ytterligare bestämmelser om länsstyrelsernas skyldigheter samt bestämmelser om det geografiska områdesansvaret för länsstyrelsen på regional nivå.

I förordning (0000:0000) om de länsstyrelser som är civilområdeschefer finns bestämmelser om civilområdeschefens ansvar för planering och förberedelse av beredskapen i fred inom

civilområdet, vid en fredstida krissituation och under höjd beredskap.

4 § Bestämmelserna i denna förordning gäller, om inte annat anges särskilt, för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten.

Bestämmelsen i 14 § gäller för samtliga statliga myndigheter under regeringen. Bestämmelsen i 15 § gäller för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut. Bestämmelsen i 10 § 1 gäller för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. Bestämmelsen i 10 § 2 gäller för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Försvarets radioanstalt.

För utlandsmyndigheterna tillämpas bestämmelserna endast i den utsträckning som bestäms i föreskrifter som meddelas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Bestämmelserna i denna förordning ska tillämpas bara om något annat inte följer av lag eller annan förordning

5 § Med krisberedskap avses i denna förordning förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.

Med samhällsviktig verksamhet avses i denna förordning verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Statliga myndigheters grundläggande beredskapsansvar

Kontinuitet i samhällsviktig verksamhet och risk- och sårbarhetsanalyser

6 § Varje myndighet ska

– identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten och bedriva ett systematiskt arbete för att upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) i fredstida krissituationer och under höjd beredskap.

– verka för att samhällsviktig verksamhet inom ansvarsområdet identifieras och verka för att densamma upprätthålls i fredstida krissituationer och under höjd beredskap.

7 § Varje myndighet ska

– kontinuerligt analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som i fredstid eller under krig allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till verksamhet inom området eller inom samhället i stort.

– minst vartannat år utifrån analysen värdera och sammanställa resultatet i en risk- och sårbarhetsanalys som också ska innefatta vilka åtgärder som krävs för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker som identifierats.

Vid analysen ska myndigheten särskilt beakta händelser som kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Bestämmelser om beredskapsmyndigheters skyldighet att lämna risk- och sårbarhetsbedömningar finns i 18 §.

Planering och förberedelser inför fredstida krissituationer

8 § Varje myndighet ska ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. En planlagd utbildnings- och övningsverksamhet i syfte att uppnå detta mål ska genomföras.

Åtgärder vid fredstida krissituationer

9 § Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.

10 § Varje myndighet ska lämna den information som behövs för samlade lägesbilder efter förfrågan från

1. Regeringskansliet, eller
2. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Planering och förberedelser inför höjd beredskap

11 § Varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav.

12 § I myndigheternas planering för totalförsvaret ska det ingå att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

13 § Personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten.

Personal som är krigsplacerad vid myndigheten med stöd av anställningsavtalet och personal som kan komma att beordras att tjänstgöra hos någon annan myndighet än den där den är anställd, ska genom myndighetens försorg ges skriftligt besked om sin krigsplacering eller avsedda tjänstgöring. Beskedet ska innehålla uppgift om inställelseplats.

Personalen ska få den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap.

Informationssäkerhet

14 § Varje myndighet ansvarar för att egna informationshanteringssystem uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt. Därvid ska behovet av säkra ledningssystem särskilt beaktas.

15 § Till stöd för arbetet med samhällets informationssäkerhet ska en myndighet till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap skyndsamt rapportera it-incidenter som inträffat i den rapporterande myndighetens informationssystem och som allvarligt kan påverka säkerheten i den informationshantering som myndigheten ansvarar för, eller som inträffat i tjänster som myndigheten tillhandahåller åt en annan organisation.

En myndighet som tillhandahåller tjänster åt en annan organisation ska i samband med rapportering enligt första stycket informera och vid behov samråda med den eller de uppdragsgivare som berörs av incidenten.

Rapporteringsskyldigheten omfattar inte sådana incidenter som ska anmälas enligt 2 kap. 10 § första stycket 2 säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

Om det kan antas att en incident som rapporterats till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap enligt första stycket har sin grund i en brottslig gärning, ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap skyndsamt uppmana den rapporterande myndigheten att anmäla incidenten till Polismyndigheten.

Beredskapsmyndigheternas särskilda ansvar för fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap

Beredskapsmyndigheter

16 § Statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för krisberedskapen och totalförsvaret ska vara beredskapsmyndigheter. Dessa myndigheter har uppgifter utöver de som framgår av 6-15 §§.

17 § Av bilagan till denna förordning framgår vilka myndigheter som är beredskapsmyndigheter.

Beredskapsmyndigheternas uppgifter

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. Beredskapsmyndigheter som ingår i en beredskapssektor ska även lämna en sammanfattande redovisning till den sektorsansvariga myndigheten.

Redovisningen ska innehålla dels uppgifter om de åtgärder som genomförts och planeras för att minska sårbarheten för sådana hot och risker som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen, dels en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder utöver de som myndigheten själv kan åtgärda samt hur dessa ska prioriteras.

19 § Beredskapsmyndigheter ska vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den fredstida verksamheten ska om möjligt upprätthållas i normal omfattning.

20 § Beredskapsmyndigheterna ska verka för att minska sårbarheten i samhället och bidra till att övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är

berörda har en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap. Beredskapsmyndigheterna ska särskilt

1. bidra till arbetet inom beredskapssektorn,
2. samverka med den länsstyrelse som är civilområdeschef i dennes roll som geografiskt områdesansvarig,
3. samverka med länsstyrelserna i deras roll som geografiskt områdesansvariga myndigheter och bistå dessa med information,
4. samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda,
5. beakta det samarbete som sker inom Norden, Europeiska unionen, internationella forum och organisationer i frågor som rör samhällets krisberedskap eller totalförsvar,
6. beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning såsom erfarenhetsåterföring av inträffade händelser,
7. beakta behovet av säkerhet och kompatibilitet i de tekniska system som är nödvändiga för att myndigheterna ska kunna utföra sitt arbete,
8. beakta behovet av deltagande i det samhällsgemensamma radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet som förvaltas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,
9. informera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om sin övningsverksamhet för att den ska kunna samordnas med den övningsverksamhet som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller Försvarsmakten planerar. Myndigheterna ska vidare delta i den övningsverksamhet som berör deras ansvarsområde,
10. genomföra de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter inför och vid höjd beredskap,
11. planera, öva och utbilda personal för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation och därutöver ha de planer som behövs för att kunna bedriva sin verksamhet under höjd beredskap, och
12. ta fram en plan för att, efter beslut av regeringen, kunna påskynda planeringen och nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap.

Rapportering

21 § Beredskapsmyndigheter ska under höjd beredskap eller när en situation som avses i 7 § andra stycket uppstår, hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Under höjd beredskap ska länsstyrelserna rapportera till den länsstyrelse som är civilområdeschef som därefter ska rapportera till regeringen.

När beredskapen höjts ska beredskapsmyndigheterna enligt 8 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap lämna underlag till Försvarsmakten.

Tjänsteman i beredskap

22 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vid behov till Regeringskansliet lämna förslag på förändringar av vilka myndigheter som ska ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser.

Ledningsfunktion

23 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vid behov till Regeringskansliet lämna förslag på förändringar av vilka myndigheter som ska ha förmåga att vid en kris, som berör myndigheternas egna ansvarsområden eller medför behov av samverkan med annan myndighet, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion.

Beredskapssektorer, sektorsansvariga myndigheter och särskilda beredskapsområden

Indelning och ansvar

24 § För att samordna planering, åtgärder och tydliggöra ansvar för beredskapsförberedelserna i fred samt för att samordna verksamheten under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap ska beredskapsmyndigheternas arbete ske i beredskapssektorer eller i särskilda beredskapsområden.

Indelningen i beredskapssektorerna framgår av bilagan till denna förordning.

25 § För de beredskapssektor som anges i bilagan ska en utpekad myndighet vara ansvarig för samordningen inom beredskapssektorn (sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn).

Av bilagan framgår vilka myndigheter som har ett sådant ansvar för respektive beredskapssektor.

De sektorsansvariga myndigheterna ska samverka med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i frågor som gäller sammanhängande planering, rapportering och åtgärder som övning och utbildning. De ska också utveckla ett strukturerat samarbete med de länsstyrelser som är civilområdeschefer.

Sektorsansvariga myndigheters ansvar för planering och förberedelser

26 § Sektorsansvariga myndigheter ska för respektive beredskapssektor ansvara för samordning och inriktning av planering och förberedelser av verksamheten inom beredskapssektorn för civilt försvar och krisberedskap.

Myndigheterna ska särskilt

1. ansvara för att uppgifter och roller tydliggörs för aktörer inom beredskapssektorn på central, regional och i förekommande fall lokal nivå,

2. ansvara för att det bedrivs ett arbete med sammanhängande planering för fredstida krissituationer och höjd beredskap samt verka för att det finns förmåga att hantera uppgifterna inom

beredskapssektorn såväl under fredstida krissituationer som vid höjd beredskap,

3. ansvara för att lämna förslag till regeringen, eller till den myndighet som regeringen bestämmer, på prioriteringar mellan beredskapsåtgärder inom beredskapssektorn,

4. besluta om inriktningen för arbetet samt följa upp beredskapsförberedelser och åtgärder inom beredskapssektorn,

5. ansvara för att det finns en planering för verksamheten under höjd beredskap inom beredskapssektorn och att denna är samordnad med andra beredskapssektorer och med Försvarsmakten,

6. verka för att nödvändiga avtal med näringsliv samt överenskommelser med andra myndigheter upprättas,

7. ansvara för att utveckla och vidmakthålla strukturer för samverkan med näringslivet om detta är relevant för beredskapssektorn, och

8. planera för att kunna genomföra de uppgifter som framgår av 27-28 §§ respektive 29 §.

De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter under höjd beredskap

27 § Sektorsansvariga myndigheter ska under höjd beredskap

1. konkretisera regeringens övergripande inriktning genom att besluta om kompletterande riktlinjer för beredskapssektorn,

2. ansvara för att beredskapssektorns verksamhet samordnas med andra aktörer, de länsstyrelser som är civilområdeschefer och med Försvarsmakten för att uppnå största möjliga försvarseffekt, och

3. ha förmåga att hålla regeringen, eller den myndighet som regeringen beslutar, informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom beredskapssektorn samt om vilka åtgärder som vidtagits eller planeras.

28 § Sektorsansvariga myndigheter får under höjd beredskap meddela de föreskrifter som behövs om verksamheten hos andra statliga myndigheter inom beredskapssektorn vad gäller prioritering och fördelning av resurser.

De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter vid fredstida krissituationer

29 § Sektorsansvariga myndigheter ska när en situation som avses i 7 § andra stycket uppstår

1. ta initiativ till de åtgärder som behövs för att sektorn ska kunna hantera uppkomna krissituationer och dess konsekvenser,

2. företräda beredskapssektorn kring behov och omfattning av stöd från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, och

3. ha förmåga att vid behov hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom beredskapssektorns sakområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Verkställighetsföreskrifter

30 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får

1. meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av (bestämmelsen om risk- och sårbarhetsanalysen) 7 §,

2. meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 18 § (risk- och sårbarhetsbedömningar) samt om när myndigheterna ska lämna sådana bedömningar,

3. meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställighet av 11-13 §§, utom i fråga om Kustbevakningen, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan,

4. meddela föreskrifter om sådana säkerhetskrav som avses i (bestämmelse om informationshanteringssystem) 14 § med beaktande av nationell och internationell standard,

5. efter att ha gett Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten tillfälle att yttra sig, meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställighet av 15 § om rapportering av it-incidenter,

6. meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställighet av 19 och 20 §§ 10-12 utom i fråga om Kustbevakningen, och

7. meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 21 § första stycket (om rapportering) utom i fråga om Kustbevakningen.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 0000.

2. Genom förordningen upphävs förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

000

Bilaga

Förteckning över beredskapssektorer, sektorsansvariga myndigheter samt beredskapsmyndigheter

Beredskapssektor	Sektorsansvarig myndighet	Övriga beredskapsmyndigheter som ingår i beredskapssektorn eller i ett särskilt beredskapsområde
Ekonomisk säkerhet	Försäkringskassan	
		Pensionsmyndigheten
		Skatteverket
		Statens servicecenter
		Arbetsförmedlingen
Elektroniska kommunikationer och post	Post- och telestyrelsen	
		Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
		Trafikverket
		Svenska kraftnät
Energiförsörjning	Statens energimyndighet	
		Svenska kraftnät
		Energimarknadsinspektionen
Finansiella tjänster[1]	Finansinspektionen	
		Riksgäldskontoret
Försörjning av grunddata	Skatteverket	
		Lantmäteriet
		Myndigheten för digital förvaltning
		Bolagsverket
		Försäkringskassan
Hälsa, vård och omsorg	Socialstyrelsen	
		Folkhälsomyndigheten
		E-hälsomyndigheten
		Läkemedelsverket

[1] I arbetet inom beredskapssektorn deltar utöver beredskapsmyndigheter enligt denna förordning även Riksbanken som myndighet under Riksdagen.

Beredskapssektor	Sektorsansvarig myndighet	Övriga beredskapsmyndigheter som ingår i beredskapssektorn eller i ett särskilt beredskapsområde
Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	Livsmedelsverket	
		Statens jordbruksverk
		Statens veterinärmedicinska anstalt
		Naturvårdsverket
		Länsstyrelsen
Ordning och säkerhet	Polismyndigheten	
		Säkerhetspolisen
		Åklagarmyndigheten
		Tullverket
		Kustbevakningen
		Kriminalvården
Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	
		Polismyndigheten
		Kustbevakningen
		Sjöfartsverket
		Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
		Strålsäkerhetsmyndigheten
		Länsstyrelsen
Transporter	Trafikverket	
		Sjöfartsverket
		Transportstyrelsen
		Luftfartsverket
		Statens skolverk[2]
		Migrationsverket[3]

[2] Ingår i det särskilda beredskapsområdet Skola och förskola.
[3] Ingår i det särskilda beredskapsområdet Migration.

1.4 Förslag till förordning om ändring i beredskapsförordningen (0000:0000)

Härigenom föreskrivs att 3 § beredskapsförordningen (0000:0000) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §[4]
I lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns bestämmelser om vilka åtgärder kommuner och regioner ska vidta inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. I lagen regleras det geografiska områdesansvaret på lokal nivå.	I lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap och i förordningen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap finns bestämmelser om vilka åtgärder kommuner och regioner ska vidta inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. I lagen regleras det geografiska områdesansvaret på lokal nivå.

I förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap finns bestämmelser om hur höjd beredskap tillkännages, vilka författningar som då omedelbart ska tillämpas, om beredskapsmyndigheters skyldighet att lämna underlag och information till Försvarsmakten samt om säkra kryptografiska funktioner.

I förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap finns ytterligare bestämmelser om länsstyrelsernas skyldigheter samt bestämmelser om det geografiska områdesansvaret för länsstyrelsen på regional nivå.

[4] Senaste lydelse är utredningens förslag med ikraftträdande 0000.

I förordning (0000:0000) om de länsstyrelser som är civilområdeschefer finns bestämmelser om civilområdeschefens ansvar för planering och förberedelse av beredskapen i fred inom civilområdet, vid en fredstida krissituation och under höjd beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.5 Förslag till förordning om de länsstyrelser som är civilområdeschefer

Civilområdeschef, civilområden och beredskapskansli

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om civilområdesansvariga länsstyrelser, nedan benämnda civilområdeschefer, och deras uppgifter inom civilområdena när det gäller att verka för samordning av krisberedskapen samt uppgifter inför och under höjd beredskap.

2 § För samordning och ledning inom civilt försvar regionalt indelas Sverige i sex civilområden. Respektive civilområdes benämning, omfattning och beteckning anges i bilagan till denna förordning.

3 § Länsstyrelserna i Norrbottens län, Örebro län, Stockholms län, Östergötlands län, Västra Götalands län och Skåne län ska enligt 4 a § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion vara civilområdeschefer.

Landshövdingen i de aktuella länen leder arbetet och ska stödjas av ett beredskapskansli som ska vara en egen organisatorisk enhet inom länsstyrelsen. Kansliet ska ledas av en kanslichef och vara direkt underställt landshövdingen.

4 § Föreskrifter om civilområdeschefernas befogenheter i vissa fall när förbindelsen har avbrutits med regeringen finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och i förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

I sådana fall ska civilområdeschefen självständigt genomföra de åtgärder som behövs för den civila försvarsverksamheten och till stöd för det militära försvaret.

Civilområdeschefen har även uppgifter och befogenheter som framgår av

– förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, och
– förordningen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap.

Geografiskt områdesansvar

5 § Civilområdeschefen ska ha ett geografiskt områdesansvar för sitt civilområde när det gäller civilt försvar. Ansvaret avser planering och förberedelser för civilt försvar samt uppgifter under höjd beredskap.

Fredstida krissituationer

6 § Civilområdeschefen ska inom civilområdet verka för samordning (länsöverskridande) av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida krissituationer.

7 § Vid fredstida krissituationer som berör flera län inom civilområdet ska civilområdeschefen ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen.

Planering och förberedelser för höjd beredskap

8 § Civilområdeschefen ska inom civilområdet

1. verka för att totalförsvaret inom civilområdet under höjd beredskap får en enhetlig inriktning,
2. ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och mellan dessa och Försvarsmakten, och
3. samverka med Försvarsmakten regionalt i frågor som rör totalförsvaret.

9 § Civilområdeschefen ska inom civilområdet särskilt

1. stödja länsstyrelsernas planering och förberedelser inom respektive län,
2. ha en aktuell uppfattning av beredskapsläget, och
3. ta initiativ till åtgärder och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av värdlandsstöd.

10 § Civilområdeschefen får hos beredskapsmyndigheter begära in och ta del av de uppgifter som denne behöver för planläggningen inom civilområdet inför höjd beredskap. Civilområdeschefen får i den utsträckning som det behövs för planläggningen även ta del av relevanta uppgifter om Försvarsmaktens krigsplanläggning. Försvarsmakten avgör vilka uppgifter som är relevanta för civilområdeschefen.

11 § Civilområdeschefen får meddela länsstyrelser inom civilområdet de föreskrifter som behövs för planläggningen av det civila försvaret inom civilområdet.

Under höjd beredskap

12 § Kommer Sverige i krig ska 13-16 §§ tillämpas. I annat fall tillämpas dessa bestämmelser i den utsträckning som regeringen bestämmer.

Generella uppgifter under höjd beredskap

13 § Civilområdeschefen ska, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås.

Civilområdeschefen ska samordna de civila försvarsåtgärderna inom civilområdet och i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas.

14 § Civilområdeschefen får meddela länsstyrelser inom civilområdet föreskrifter för verksamheten under höjd beredskap.

Specifika uppgifter under höjd beredskap

15 § Civilområdeschefen ska inom civilområdet samordna den civila delen av värdlandsstödet.

16 § Civilområdeschefen får efter hörande av Socialstyrelsen besluta om utnyttjande av vårdplatser, förflyttning av personal, patienter och förnödenheter samt i övrigt besluta om de civila hälso- och sjukvårdsresurserna inom civilområdet.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

Bilaga

Civilområdenas benämning m.m.

Benämning	Omfattning	Betäckning
Norra civilområdet	Västernorrlands, Jämtlands, Västerbotten och Norrbottens län	Civo N
Mellersta civilområdet	Uppsala, Södermanlands, Västmanlands, Värmlands, Örebro, Dalarnas och Gävleborgs län	Civo M
Östra civilområdet	Stockholms och Gotlands län	Civo Ö
Sydöstra civilområdet	Jönköpings, Kalmar och Östergötlands län	Civo SÖ
Västra civilområdet	Hallands och Västra Götalands län	Civo V
Södra civilområdet	Kronoberg, Blekinge och Skåne län	Civo S

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Härigenom föreskrivs att 13 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
13 §[5]	
För fall då riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas får regeringen överlåta åt länsstyrelsen att inom sitt område fullgöra de uppgifter, som enligt 8 kap. regeringsformen ankommer på regeringen, och besluta att en lag i visst ämne skall börja tillämpas.	För fall då riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas får regeringen överlåta åt *en länsstyrelse som är civilområdeschef* eller länsstyrelsen att inom sitt område fullgöra de uppgifter, som enligt 8 kap. regeringsformen ankommer på regeringen, och besluta att en lag i visst ämne skall börja tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 0000.

[5] Senaste lydelse 2001:548.

1.7 Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

Härigenom föreskriva att 8 kap. 3-4 §§ begravningslagen (1990:1144) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 kap.	
3 §[6]	
En församling som är huvudman för begravningsverksamheten ska vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksamhet under höjd beredskap.	
Bestämmelser om vilket ansvar kommuner i detta sammanhang har inom det civila försvaret finns i *lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.*	Bestämmelser om vilket ansvar kommuner i detta sammanhang har inom det civila försvaret finns i *lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap.*
4 §[7]	
Skyldigheten att lämna upplysningar m.m. enligt *6 kap. 1 § andra stycket och 2 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* gäller för huvudman och annan församling som innehar en eller flera allmänna begravningsplatser.	Skyldigheten att lämna upplysningar m.m. enligt *7 kap. 1 § tredje stycket och 2 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap* gäller för huvudman och annan församling som innehar en eller flera allmänna begravningsplatser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

[6] Senaste lydelse 2019:867.
[7] Senaste lydelse 2019:867.

1.8 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreslås att 15 kap. 3 §, 21 kap. 6 §, 37 kap. 5 §, 38 kap. 7 § och 44 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 kap.	
3 §[8]	
Sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i *6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.	Sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i *7 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap* och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.
21 kap.	
6 §[9]	
Sekretessen enligt 5 § hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i *6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid*	Sekretessen enligt 5 § hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i *7 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap* och förordningen (1996:1475) om

[8] Senaste lydelse 2019:937.
[9] Senaste lydelse 2019:937.

och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.	skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

37 kap.

5 §[10]

Sekretess enligt 4 § hindrar inte att uppgifter som avses i den paragrafen lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i *6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.	Sekretess enligt 4 § hindrar inte att uppgifter som avses i den paragrafen lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i *7 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap* och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

38 kap.

7 §[11]

Sekretess gäller hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för *extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* eller	Sekretess gäller hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för *fredstida krissituationer och höjd beredskap enligt lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap* eller planering enligt förfogandelagen (1978:262)

[10] Senaste lydelse 2019:937.
[11] Senaste lydelse 2019:937.

planering enligt förfogandelagen (1978:262)

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

44 kap.

5 §[12]

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer	Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer
1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,	1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,
2. av *7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* ,	2. av *8 kap. 1 § 1 lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap*,
3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),	3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),
4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och	4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och

[12] Senaste lydelse 2021:46.

tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,	tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige, och
5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning,	5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning,
6. av 11 a § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, och	6. av 11 a § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, och
7. av 4 kap. 23 a § tullagen (2016:253).	7. av 4 kap. 23 a § tullagen (2016:253).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.9 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	18 kap.
	3 §[13]
Personer som tas emot från en annan kommun eller en annan region enligt *4 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* omfattas av mottagande kommuns och regions skyldigheter enligt denna lag.	Personer som tas emot från en annan kommun eller en annan region enligt *5 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap* omfattas av mottagande kommuns och regions skyldigheter enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023

[13] Senaste lydelse 2019:973.

1.10 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 13 § och 9 kap. 21 § kommunallagen (2017:725) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
13 §[14]	
Bestämmelser om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.	
Bestämmelser om kommuners och regioners organisation och befogenheter vid *extraordinära händelser i fredstid finns i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.	Bestämmelser om kommuners och regioners organisation och befogenheter vid *fredstida krissituationer finns i lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap.*
9 kap.	
21 §[15]	
Kommuner och regioner får genom en gemensam nämnd fullgöra uppgifter enligt 3 kap. 4 §.	
En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt lag eller annan författning ska finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller region. Uppgifter som kommun- eller regionstyrelsen har vid höjd beredskap enligt *lagen (2006:544) om kommuners och*	En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt lag eller annan författning ska finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller region. Uppgifter som kommun- eller regionstyrelsen har vid höjd beredskap enligt *lagen (0000:0000) om kommuners och*

[14] Senaste lydelse 2019:835.
[15] Senaste lydelse 2019:835.

regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd.

regioners beredskap får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[16]	
Rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen tillkommer - förutom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap - följande totalförsvarsmyndigheter, nämligen Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Kommerskollegium, Tullverket, Arbetsförmedlingen, Affärsverket svenska kraftnät, Tillväxtverket, Statens	Rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen tillkommer - förutom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap - följande totalförsvarsmyndigheter, nämligen *Polismyndigheten,* Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, *Skatteverket,* Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Kommerskollegium, Tullverket, Arbetsförmedlingen,

[16] Senaste lydelse 2010:127.

energimyndighet och länsstyrelserna.	Affärsverket svenska kraftnät, Tillväxtverket, Statens energimyndighet och länsstyrelserna.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m.

Härigenom föreskrivs att 9 § förordning (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 §[17]	
Om riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller om omedelbara åtgärder annars måste vidtas, får länsstyrelsen inom det område där förbindelsen avbrutits fullgöra de uppgifter som enligt 8 kap. regeringsformen ankommer på regeringen samt besluta att en lag i ett visst ämne skall börja tillämpas.	Om riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller om omedelbara åtgärder annars måste vidtas, får *en länsstyrelse som är civilområdeschef* inom det område där förbindelsen avbrutits fullgöra de uppgifter som enligt 8 kap. regeringsformen ankommer på regeringen samt besluta att en lag i ett visst ämne ska börja tillämpas. *Om en länsstyrelses förbindelse även med den länsstyrelse som är civilområdeschef inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller om omedelbara åtgärder annars måste vidtas, får länsstyrelsen inom det område där förbindelsen avbrutits*

[17] Senaste lydelse 2000:917.

fullgöra de uppgifter som anges i stycket ovan.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

1.13 Förslag till förordning om ändring i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)

Härigenom föreskrivs att 20 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
20 §[18]	
Försvarsmakten och de myndigheter som är *bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* ska se till att personalen inom verksamhetsområdet får en tillfredsställande utbildning och information om folkrättens regler i krig och under neutralitet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska erbjuda de bevakningsansvariga myndigheterna grundläggande utbildning i folkrättens regler i krig och under neutralitet samt samordna utbildningen inom totalförsvarets civila del.	Försvarsmakten och de myndigheter som är *beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen (0000:0000)* ska se till att personalen inom verksamhetsområdet får en tillfredsställande utbildning och information om folkrättens regler i krig och under neutralitet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska erbjuda de bevakningsansvariga myndigheterna grundläggande utbildning i folkrättens regler i krig och under neutralitet samt samordna utbildningen inom totalförsvarets civila del.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

[18] Senaste lydelse 2015:1054.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
12 §[19]	
En kommuns och en regions planläggning enligt *4 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* ska, i fråga om den skolverksamhet som avses i denna förordning, ske efter samråd med länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen.	En kommuns och en regions planläggning enligt *4 § förordningen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap* ska, i fråga om den skolverksamhet som avses i denna förordning, ske efter samråd med länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

[19] Senaste lydelse 2019:1011.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster

Härigenom föreskrivs att 1-2 §§ förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[20]	
Myndigheter under regeringen som behöver tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret under förhållanden som avses i 1 § eller 2 § första stycket förfogandelagen (1978:262) ska anmäla behovet till någon av de myndigheter som är *bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.*	Myndigheter under regeringen som behöver tillförsäkra sig leverans av varor och tjänster som är viktiga för totalförsvaret under förhållanden som avses i 1 § eller 2 § första stycket förfogandelagen (1978:262) ska anmäla behovet till någon av de myndigheter som är *beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen (0000:0000).*
2 §[21]	
De myndigheter som är *bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* ska träffa avtal med företag om att dessa under	De myndigheter som är *beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen (0000:0000)* ska träffa avtal med företag om att dessa under förhållanden som avses i 1 § ska tillhandahålla varor och tjänster (företagsplanläggning).

[20] Senaste lydelse 2015:1055.
[21] Senaste lydelse 2015:1055.

förhållanden som avses i 1 § ska tillhandahålla varor och tjänster (företagsplanläggning). Myndigheten får dock lämna tillstånd för annan myndighet att träffa sådana avtal.	Myndigheten får dock lämna tillstånd för annan myndighet att träffa sådana avtal.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen om (1993:243) om undanförsel och förstöring

Härigenom föreskrivs att 2 och 9 §§ förordningen om (1993:243) om undanförsel och förstöring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[22]	
Varje myndighet som är *bevakningsansvarig myndighet enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* ska planera hur egendom som huvudsakligen används inom myndighetens verksamhetsområde ska undanföras.	Varje myndighet som är *beredskapsmyndighet enligt beredskapsförordningen (0000:0000)* ska planera hur egendom som huvudsakligen används inom myndighetens verksamhetsområde ska undanföras.

Försvarsmakten ska planlägga undanförseln av materiel till motorreparationstjänsten.

Följande myndigheter ska, var och en inom sitt ansvarsområde, planera hur arkivhandlingar, böcker, konstverk, natur- och kulturhistoriska föremål ska undanföras: Statens försvarshistoriska museer, Riksarkivet, Kungl. biblioteket, Riksantikvarieämbetet, Statens historiska museer, Nationalmuseum, Moderna museet, Statens musikverk, Naturhistoriska riksmuseet, Statens museer för världskultur, Statens maritima och transporthistoriska museer och Statens centrum för arkitektur och design. Myndigheterna ska vid planläggningen samråda med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska samordna planläggningen av undanförsel.

[22] Senaste lydelse 2018:2070.

9 §[23]

Varje myndighet som är *bevakningsansvarig myndighet enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* ska planlägga förstöring av egendom som huvudsakligen används inom myndighetens verksamhetsområde. Försvarsmakten ska dock efter hörande av berörda myndigheter planlägga förstöring av fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet.	Varje myndighet som är *beredskapsmyndighet enligt beredskapsförordningen (0000:0000)* ska planlägga förstöring av egendom som huvudsakligen används inom myndighetens verksamhetsområde. Försvarsmakten ska dock efter hörande av berörda myndigheter planlägga förstöring av fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska samordna planläggningen utom när det gäller sådan egendom som Försvarsmakten har planläggningsansvaret för.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

[23] Senaste lydelse 2015:1056.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordning (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer

Härigenom föreskrivs att 6-8 §§ i förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §[24]	
I *6 kap. 1 och 2 §§ lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* finns bestämmelser om skyldighet för kommuner och regioner att lämna sådana uppgifter som sägs i 4 § och sådant biträde som sägs i 5 §.	I *7 kap. 1 och 2 §§ lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap* finns bestämmelser om skyldighet för kommuner och regioner att lämna sådana uppgifter som sägs i 4 § och sådant biträde som sägs i 5 §.
Av 8 kap. 4 § begravningslagen (1990:1144) följer att skyldigheten att lämna upplysningar m.m. enligt *6 kap. 1 § andra stycket och 2 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* gäller för huvudman och annan församling som innehar en eller flera allmänna begravningsplatser.	Av 8 kap. 4 § begravningslagen (1990:1144) följer att skyldigheten att lämna upplysningar m.m. enligt *7 kap. 1 § tredje stycket 2 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap* gäller för huvudman och annan församling som innehar en eller flera allmänna begravningsplatser.
7 §[25]	

[24] Senaste lydelse 2019:1026.
[25] Senaste lydelse 2020:1282.

I *7 kap. 2 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrån.	I *8 kap. 2 § lagen (0000:0000) om kommuner och regioners beredskap* finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrån.

I 15 kap. 3 §, 21 kap. 6 § och 37 kap. 4 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och Migrationsverket för uppgifter som avses i 4 §.

8 §[26]	
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om verkställigheten av	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om verkställigheten av
1. denna förordning,	1. denna förordning,
2. *6 kap. 1 och 2 §§ lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, och	2. *7 kap. 1 och 2 §§ lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap*, och
3. 8 kap. 4 § begravningslagen (1990:1144).	3. 8 kap. 4 § begravningslagen (1990:1144).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska höra Försvarsmakten innan myndigheten meddelar föreskrifter i fråga om de skyldigheter som statliga myndigheter, kommuner och regioner samt huvudman och annan församling som innehar en eller flera allmänna begravningsplatser har.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

---

[26] Senaste lydelse 2019:1026.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs att 20 a § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
20 a §[27]	
Undantag enligt 3 kap. 8 § andra stycket 3 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation gäller för sådan radioanvändning som behövs för att tillgodose allmän ordning, säkerhet eller hälsa och som bedrivs av Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården och Tullverket.	
Undantag gäller även för radioanvändning om den behövs för att tillgodose sådan verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa som bedrivs av	Undantag gäller även för radioanvändning om den behövs för att tillgodose sådan verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa som bedrivs av
1. regeringen med Regeringskansliet samt de myndigheter som anges i bilagan till *förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* när det gäller fredstida krishantering,	1. regeringen med Regeringskansliet samt de myndigheter som anges i bilagan till *beredskapsförordningen (0000:0000)* när det gäller fredstida krishantering,
2. kommun eller region enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,	2. kommun eller region enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,
3. kommun, Transportstyrelsen,	3. kommun, Transportstyrelsen,

[27] Senaste lydelse 2019:1045.

Sjöfartsverket eller länsstyrelse när det gäller räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,

4. den som äger eller utövar farlig verksamhet på en anläggning och som enligt beslut av länsstyrelsen enligt 2 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor är skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador på människor eller miljön,

5. Strålsäkerhetsmyndigheten när det gäller rådgivning enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor,

6. kommun eller region när det gäller akutsjukvård och katastrofmedicinsk beredskap enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),

7. alarmeringsföretag i verksamhet där myndigheter bistås med stöd av lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler,

8. koncessionshavare och elleverantörer enligt ellagen (1997:857) när det gäller verksamhet som är av omedelbar betydelse för att upprätthålla elöverföringen, och

Sjöfartsverket eller länsstyrelse när det gäller räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,

4. den som äger eller utövar farlig verksamhet på en anläggning och som enligt beslut av länsstyrelsen enligt 2 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor är skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador på människor eller miljön,

5. Strålsäkerhetsmyndigheten när det gäller rådgivning enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor,

6. kommun eller region när det gäller akutsjukvård och katastrofmedicinsk beredskap enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),

7. alarmeringsföretag i verksamhet där myndigheter bistås med stöd av lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler,

8. koncessionshavare och elleverantörer enligt ellagen (1997:857) när det gäller verksamhet som är av omedelbar betydelse för att upprätthålla elöverföringen, och

9. den som enligt radio- och tv-lagen (2010:696) eller tillståndsvillkor som meddelats med stöd av den lagen är skyldig att kostnadsfritt sända varningsmeddelande eller meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det.	9. den som enligt radio- och tv-lagen (2010:696) eller tillståndsvillkor som meddelats med stöd av den lagen är skyldig att kostnadsfritt sända varningsmeddelande eller meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs att 20 a § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
20 a §[28]	
Undantag enligt 3 kap. 8 § andra stycket 3 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation gäller för sådan radioanvändning som behövs för att tillgodose allmän ordning, säkerhet eller hälsa och som bedrivs av Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården och Tullverket.	
Undantag gäller även för radioanvändning om den behövs för att tillgodose sådan verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa som bedrivs av	Undantag gäller även för radioanvändning om den behövs för att tillgodose sådan verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa som bedrivs av
1. regeringen med Regeringskansliet samt de myndigheter som anges i bilagan till beredskapsförordningen (0000:0000),	1. regeringen med Regeringskansliet samt de myndigheter som anges i bilagan till beredskapsförordningen (0000:0000),
2. kommun eller region enligt *lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*,	2. kommun eller region enligt *lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap*,
3. kommun, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket eller länsstyrelse när det gäller räddningstjänst	3. kommun, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket eller länsstyrelse när det gäller räddningstjänst

[28] Senaste lydelse är utredningens förslag med ikraftträdande den 0000.

enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,

4. den som äger eller utövar farlig verksamhet på en anläggning och som enligt beslut av länsstyrelsen enligt 2 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor är skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador på människor eller miljön,

5. Strålsäkerhetsmyndigheten när det gäller rådgivning enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor,

6. kommun eller region när det gäller akutsjukvård och katastrofmedicinsk beredskap enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),

7. alarmeringsföretag i verksamhet där myndigheter bistås med stöd av lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler,

8. koncessionshavare och elleverantörer enligt ellagen (1997:857) när det gäller verksamhet som är av omedelbar betydelse för att upprätthålla elöverföringen, och

9. den som enligt radio- och tv-lagen (2010:696) eller

enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,

4. den som äger eller utövar farlig verksamhet på en anläggning och som enligt beslut av länsstyrelsen enligt 2 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor är skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador på människor eller miljön,

5. Strålsäkerhetsmyndigheten när det gäller rådgivning enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor,

6. kommun eller region när det gäller akutsjukvård och katastrofmedicinsk beredskap enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),

7. alarmeringsföretag i verksamhet där myndigheter bistås med stöd av lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler,

8. koncessionshavare och elleverantörer enligt ellagen (1997:857) när det gäller verksamhet som är av omedelbar betydelse för att upprätthålla elöverföringen, och

9. den som enligt radio- och tv-lagen (2010:696) eller

tillståndsvillkor som meddelats med stöd av den lagen är skyldig att kostnadsfritt sända varningsmeddelande eller meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det.	tillståndsvillkor som meddelats med stöd av den lagen är skyldig att kostnadsfritt sända varningsmeddelande eller meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det.

Denna förordning träder i kraft 1 januari 2023.

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 33 § och 8 kap. 3-4 §§ förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
33 §[29]	
Länsstyrelsen får ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst enligt 4 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Om en räddningsinsats även innefattar statlig räddningstjänst ska länsstyrelsen ansvara för att räddningsinsatserna samordnas.	*En länsstyrelse som är civilområdeschef* får ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst enligt 4 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Om en räddningsinsats även innefattar statlig räddningstjänst ska *den* länsstyrelsen ansvara för att räddningsinsatserna samordnas.
Om flera *län* berörs av en räddningsinsats får *länsstyrelserna* komma överens om *vilken länsstyrelse* som ska ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna. Om en räddningsinsats även innefattar statlig räddningstjänst, ska *länsstyrelserna* komma överens om *vilken länsstyrelse* som ska ansvara för att räddningsinsatserna samordnas.	Om flera *civilområden* berörs av en räddningsinsats får de av *länsstyrelserna i Norrbottens län, Örebro län, Stockholms län. Östergötlands län, Västra Götalands län, och Skåne län som är berörda* komma överens om vilket civilområde som ska ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna. Om en räddningsinsats även innefattar statlig räddningstjänst, *ska de berörda länsstyrelserna som är civilområdeschefer* komma överens om *vilken länsstyrelse* som ska ansvara för att räddningsinsatserna samordnas

[29] Senaste lydelse 2020:883.

8 kap.

3 §[30]

En länsstyrelse har rätt att besluta om användning av personal inom en kommuns organisation för räddningstjänst för uppgifter som inte berör den kommunen enligt 8 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor för omfördelning mellan kommunerna i länet.	En länsstyrelse har rätt att *inom länet* besluta om användning av personal inom en kommuns organisation för räddningstjänst för uppgifter som inte berör den kommunen enligt 8 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor för omfördelning mellan kommunerna i länet. *En länsstyrelse som är civilområdeschef har rätt att besluta om sådan omfördelning av personal som avses i första stycket om åtgärden gäller personal i olika län inom civilområdet.*

4 §[31]

Ersättningen till en kommun enligt 8 kap. 4 § andra stycket lagen (2003:778) om skydd mot olyckor bestäms av *länsstyrelsen* och betalas ut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.	Ersättningen till en kommun enligt 8 kap. 4 § andra stycket lagen (2003:778) om skydd mot olyckor bestäms av *den myndighet som beslutat om åtgärden* och betalas ut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

---

[30] Senaste lydelse 2006:640.
[31] Senaste lydelse 2008:1220.

1.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[32]	
Denna förordning innehåller bestämmelser om årliga avgifter som ska betalas för Finansinspektionens verksamhet. Avgifterna ska finansiera den verksamhet som drivs av inspektionen med undantag för	Denna förordning innehåller bestämmelser om årliga avgifter som ska betalas för Finansinspektionens verksamhet. Avgifterna ska finansiera den verksamhet som drivs av inspektionen med undantag för
1. sådan verksamhet som finansieras med stöd av	1. sådan verksamhet som finansieras med stöd av
a) avgiftsförordningen (1992:191),	a) avgiftsförordningen (1992:191),
b) förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen, eller	b) förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen, eller
c) förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen, och	c) förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen, och
2. sådan verksamhet som fullgörs enligt *förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* och förordningen	2. sådan verksamhet som fullgörs enligt *beredskapsförordningen (0000:0000)* och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

[32] Senaste lydelse 2020:185.

(2015:1053) om totalförsvar och
höjd beredskap.

Avgifterna ska även finansiera den del av Statistiska centralbyråns verksamhet som avser insamling och behandling av uppgifter åt Finansinspektionen enligt lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

1.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

Härigenom föreskrivs att 7 och 16 §§ förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 §[33]	
Försvarsmakten ska samordna försvarsplaneringen inom myndigheten med motsvarande planering inom övriga delar av totalförsvaret.	
Försvarsmakten ska tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3-5 kap. miljöbalken samt plan- och bygglagen (2010:900) i fråga om militärt försvar.	
Försvarsmakten får ta del av planeringen för höjd beredskap hos de myndigheter som är *bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.*	Försvarsmakten får ta del av planeringen för höjd beredskap hos de myndigheter som är *beredskapsmyndigheter* enligt *beredskapsförordningen (0000:0000).*
16 §[34]	
Försvarsmakten bestämmer vilka organisationsenheter som ska samverka med länsstyrelser, kommuner, regioner och andra samhällsorgan för att åstadkomma dels en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar, dels en samordnad användning av militära och civila resurser.	Försvarsmakten bestämmer vilka organisationsenheter som ska samverka med länsstyrelser, *länsstyrelser som är civilområdeschefer,* kommuner, regioner och andra samhällsorgan för att åstadkomma dels en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar, dels

[33] Senaste lydelse 2020:1233.
[34] Senaste lydelse 2019:1067.

Försvarsmakten bestämmer inom sitt ansvarsområde också hur stöd och utbildning av hemvärn och frivilliga försvarsorganisationer ska organiseras.	en samordnad användning av militära och civila resurser. Försvarsmakten bestämmer inom sitt ansvarsområde också hur stöd och utbildning av hemvärn och frivilliga försvarsorganisationer ska organiseras.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

1.23 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 17 § förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
17 §[35]	
Föreskrifter om Strålsäkerhetsmyndighetens medverkan i totalförsvaret finns i *förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.	Föreskrifter om Strålsäkerhetsmyndighetens medverkan i totalförsvaret finns i *beredskapsförordningen (0000:0000)* och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

[35] Senaste lydelse 2015:1064.

1.24 Förslag till förordning om ändring i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Härigenom föreskrivs att 7, 10, 11 a och 26 §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ha följande lydelse.

7 §[36]

Myndigheten ska stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap. *Myndigheten ska se till att berörda aktörer under sådana förhållanden, när det gäller krishantering och civilt försvar, får tillfälle att*	Myndigheten ska stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap. *Myndigheten ska se till att berörda aktörer, utifrån deras behov, när det gäller krishantering, under sådana förhållanden får tillfälle att*
1. samordna åtgärder,	1. samordna åtgärder,
2. samordna information till allmänhet och medier,	2. samordna information till allmänhet och medier,
3. effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och	3. effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och
4. samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.	4. samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

Myndigheten ska ha förmåga att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser. Denna förmåga ska också finnas under höjd beredskap.

Vid höjd beredskap ska myndigheten ha förmåga att, om regeringen så beslutar, särskilt stödja regeringen och Regeringskansliet med

[36] Senaste lydelse 2020:885.

	samordningsuppgifter på central nivå.

10 §[37]

Myndigheten ska såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskap och civilt försvar och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt. Myndigheten ska kunna göra en samlad bedömning av olycksutvecklingen och det säkerhetsarbete som är kopplat till denna.	Myndigheten ska såväl *beredskapssektorsvis*, *geografiskt* områdesvis som på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskap och civilt försvar och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt. Myndigheten ska kunna göra en samlad bedömning av olycksutvecklingen och det säkerhetsarbete som är kopplat till denna.

11 a §[38]

Myndigheten ska stödja och samordna arbetet med samhällets informationssäkerhet samt analysera och bedöma omvärldsutvecklingen inom området. I detta ingår att lämna råd och stöd i fråga om förebyggande arbete till andra statliga myndigheter, kommuner och regioner samt företag och organisationer.

Myndigheten ska årligen lämna en rapport till regeringen med en sammanställning av de incidenter som rapporterats in till myndigheten enligt *20 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap*. Inför arbetet med att sammanställa rapporten ska	Myndigheten ska årligen lämna en rapport till regeringen med en sammanställning av de incidenter som rapporterats in till myndigheten *enligt 15 § beredskapsförordningen (0000:0000)*. Inför arbetet med att sammanställa rapporten ska myndigheten inhämta upplysningar från Säkerhetspolisen och Försvarsmakten om

[37] Senaste lydelse 2018:1518.
[38] Senaste lydelse 2019:1070.

myndigheten inhämta upplysningar från Säkerhetspolisen och Försvarsmakten om de incidenter som rapporterats in till de myndigheterna enligt 2 kap. 10 § första stycket 2 säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).	de incidenter som rapporterats in till de myndigheterna enligt 2 kap. 10 § första stycket 2 säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

Myndigheten ska även rapportera till regeringen om förhållanden på informationssäkerhetsområdet som kan leda till behov av åtgärder på olika nivåer och områden i samhället.

26 §[39]

Myndigheten ska ta ut avgifter för grundabonnemang och tilläggstjänster som avser det gemensamma radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet (Rakelsystemet).

Regeringen beslutar om avgifternas storlek när det gäller grundabonnemang för *myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap och höjd beredskap enligt bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.* Myndigheten beslutar om övriga avgifters storlek.	Regeringen beslutar om avgifternas storlek när det gäller grundabonnemang för *de myndigheter som är beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen (0000:0000).* Myndigheten beslutar om övriga avgifters storlek.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

[39] Senaste lydelse 2015:1065.

1.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen

Härigenom föreskrivs att 3 och 6 §§ förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

3 §[40]

Myndigheten ska

1. biträda regeringen med yttranden och utredningar,

2. i en särskild rapport till regeringen senast den 15 april varje år redovisa avgiftsutfall och kostnadstäckning för avgifter enligt förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen och förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet,

3. i särskilda rapporter till regeringen senast den 15 april och senast den 1 oktober varje år redovisa förslag till ändringar i bestämmelserna i förordningen om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen och förordningen om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet som bör göras med anledning av gjorda eller kommande ändringar i regelverket på myndighetens ansvarsområde,

4. i en särskild rapport till regeringen senast den 15 maj varje år redogöra för myndighetens erfarenheter av tillsynsarbetet avseende konsumentskydd, lämna en bedömning av riskerna för konsumenterna inom det finansiella området, ange de åtgärder som vidtagits eller kan komma att vidtas för att stärka konsumentskyddet samt redogöra för behovet av utveckling av regler på området, och

5. i särskilda rapporter till regeringen senast den 20 juni och den 15 december varje år redogöra för myndighetens analys och bedömning av den finansiella stabiliteten, de åtgärder som vidtagits och kan komma att vidtas för att motverka att finansiella obalanser uppstår, åtgärdernas effekter på samhällsekonomin samt behovet av utveckling av regler på området.

[40] Senaste lydelse 2016:1104.

Myndigheten har också uppgifter enligt 22 § första stycket atomansvarighetslagen (1968:45), förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, *förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.	Myndigheten har också uppgifter enligt 22 § första stycket atomansvarighetslagen (1968:45), förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, *beredskapsförordningen (0000:0000)* och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.
6 §[41]	
Myndigheten ska samverka med Riksbanken och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i frågor som rör *krisberedskap enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.*	Myndigheten ska samverka med Riksbanken och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i frågor som rör *beredskap enligt beredskapsförordningen (0000:0000).*

Denna förordning träder i kraft den 0000.

[41] Senaste lydelse 2015:1066.

1.26 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 0000 i fråga om punkten 123 och den 1 januari 2023 i fråga om punkten 31.

	Bilaga
Verksamhet består i	Särskilda begränsningar i sekretessen

---

31. uppföljnings- och stödverksamhet hos länsstyrelser, Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i frågor som rör förberedelser enligt *lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap* eller enligt motsvarande äldre föreskrifter lydelse,	
123. utredning och planering enligt *beredskapsförordningen (0000:0000)* och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap eller enligt motsvarande äldre bestämmelser.	

1.27 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	13 §[42]
Bestämmelserna i *8 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* ska inte tillämpas på myndigheten.	Bestämmelserna i *6 och 7 §§ beredskapsförordningen (0000:0000)* ska inte tillämpas på myndigheten.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

[42] Senaste lydelse 2015:1067.

1.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten

Härigenom föreskrivs att 8 § förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 §[43]	
Myndigheten ska övervaka planläggningen av smittskyddets beredskap och inom sitt ansvarsområde ta initiativ till åtgärder som skyddar befolkningen mot smittsamma sjukdomar och andra allvarliga hälsohot i kris och under höjd beredskap.	
Myndigheten ska samordna en beredskap mot allvarliga hälsohot enligt lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa.	
Bestämmelser om myndighetens medverkan i krisberedskap och i totalförsvaret finns i *förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.	Bestämmelser om myndighetens medverkan i krisberedskap och i totalförsvaret finns i *beredskapsförordningen (0000:0000)* och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

[43] Senaste lydelse 2015:1068.

1.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 §[44]	
Socialstyrelsen ska	Socialstyrelsen ska
1. medverka i krisberedskap och i totalförsvaret i enlighet med *förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap samt samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap,	1. medverka i krisberedskap och i totalförsvaret i enlighet med *beredskapsförordningen (0000:0000)* och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap samt samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap,
2. inom sitt verksamhetsområde fullgöra de uppgifter som följer av Europaparlamentets och rådets beslut nr 1082/2013/EU av den 22 oktober 2013 om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa och om upphävande av beslut nr 2119/98/EG,	2. inom sitt verksamhetsområde fullgöra de uppgifter som följer av Europaparlamentets och rådets beslut nr 1082/2013/EU av den 22 oktober 2013 om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa och om upphävande av beslut nr 2119/98/EG,
3. på regeringens uppdrag samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap och för att upprätthålla en	3. på regeringens uppdrag samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap och för att upprätthålla en

[44] Senaste lydelse 2018:1381.

katastrofmedicinsk beredskap, och	katastrofmedicinsk beredskap, och
4. vara sammanhållande myndighet i fråga om 2002 års nordiska hälsoberedskapsavtal och verka för att intentionerna i avtalet genomförs.	4. vara sammanhållande myndighet i fråga om 2002 års nordiska hälsoberedskapsavtal och verka för att intentionerna i avtalet genomförs.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

1.30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap

dels att 4-6 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 4 § ska utgå,

dels att 1-3, 8, 13 och 18-19 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Denna förordning ansluter till vad som föreskrivs i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. *Bestämmelserna i förordningen syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter inför och vid höjd beredskap.*	Denna förordning ansluter till vad som föreskrivs i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. *Förordning innehåller bestämmelser om hur höjd beredskap tillkännages, åtgärder vid höjd beredskap, om underlag till Försvarsmakten vid höjd beredskap samt om säkra kryptografiska funktioner.*
	2 §[45]
I *förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* finns bestämmelser om *statliga myndigheters åtgärder för att förebygga, motstå och hantera krissituationer.* Förordningen innehåller även bestämmelser om *bevakningsansvariga*	I *beredskapsförordningen (0000:0000)* finns bestämmelser om *hur de statliga myndigheterna genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället, upprätthålla samhällsviktiga funktioner vid störningar och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter inför och vid höjd beredskap.* Förordningen innehåller även bestämmelser om

[45] Senaste lydelse 2019:1114.

myndigheters åtgärder inför och vid höjd beredskap.	*beredskapsmyndigheternas ansvar och uppgifter inför och under en kris och höjd beredskap.*

I lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns bestämmelser om vilka åtgärder kommuner och regioner ska vidta vid höjd beredskap.

Bestämmelserna i denna förordning ska tillämpas bara om något annat inte följer av lag eller annan förordning.

3 §

Bestämmelserna i *4*, *6*, 18 och 19 §§ 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 (Utrikesdepartementet).	Bestämmelserna i 18 och 19 §§ 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 (Utrikesdepartementet).

8 §

Vid höjd beredskap ska de myndigheter som är *bevakningsansvariga myndigheter enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra	Vid höjd beredskap ska de myndigheter som är *beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen (0000:0000)* lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen.

sin informationsskyldighet till regeringen.

13 §[46]

Vid beredskapslarm ska följande författningar omedelbart tillämpas i sin helhet:

- lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m.,
- lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden,
- kungörelsen (1960:516) med tillämpningsföreskrifter till lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1962:627) om utnyttjande av vattenkraft vid krig,
- krigshandelslagen (1964:19),
- förfogandelagen (1978:262),
- ransoneringslagen (1978:268),
- lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.,
- arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262),
- lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.,
- prisregleringslagen (1989:978),
- förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.,
- förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara,
- lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring,
- lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång,
- lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m., och
- lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

Beredskapslarm medför vidare att 6-11 §§ förordningen

Beredskapslarm medför vidare att 6-11 §§ förordningen

[46] Senaste lydelse 2019:6.

(2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap omedelbart ska tillämpas.	(2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter *inför* och vid höjd beredskap omedelbart ska tillämpas.

18 §

Myndigheter som tilldelats säkra kryptografiska funktioner ska under normal kontorstid kunna ta emot och sända krypterade meddelanden.

När en situation av den omfattning som avses *i 8 § andra stycket förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* uppstår och vid höjd beredskap ska myndigheterna kunna ta emot och sända krypterade meddelanden även under icke kontorstid.	När en situation av den omfattning som avses *i 7 § andra stycket beredskapsförordningen (0000:0000)* uppstår och vid höjd beredskap ska myndigheterna kunna ta emot och sända krypterade meddelanden även under icke kontorstid.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, eller annars, efter samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, annan myndighet som har behov av information, ska ingå överenskommelse med sådant företag, sådan kommun eller organisation som tilldelats system med stöd av 16 § tredje stycket om när krypterade meddelanden ska kunna tas emot och sändas.

19 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av *4, 6 och* 18 §§, utom i fråga om Kustbevakningen, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 18 §, utom i fråga om Kustbevakningen, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets

forskningsinstitut, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan.		forskningsinstitut, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan.	

Denna förordning träder i kraft den 0000.

1.31 Förslag till förordning om ändring i förordningen om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:1053) att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[47]	
I beredskapsförordningen (0000:0000) finns bestämmelser om hur de statliga myndigheterna genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället, upprätthålla samhällsviktiga funktioner vid störningar och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. Förordningen innehåller även bestämmelser om beredskapsmyndigheternas ansvar och uppgifter inför och under en kris och höjd beredskap.	
I lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns bestämmelser om vilka åtgärder kommuner och regioner ska vidta vid höjd beredskap.	I *lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap och förordningen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap* finns bestämmelser om vilka åtgärder kommuner och regioner ska vidta vid höjd beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

[47] Senaste lydelse är utredningens förslag med ikraftträdande den 0000.

1.32 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:153) om instruktion för Bokföringsnämnden

Härigenom föreskrivs att 10 § förordningen (2017:153) om instruktion för Bokföringsnämnden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 §
Bokföringsnämnden ska inte tillämpa 2 och 3 kap. kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) och inte heller *8 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och höjd beredskap*.	Bokföringsnämnden ska inte tillämpa 2 och 3 kap. kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) och inte heller 6 och *7 §§ beredskapsförordningen (0000:0000)*.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

1.33 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

dels att 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 a § *Länsstyrelserna i Norrbottens län, Örebro län, Stockholms län, Östergötlands län, Västra Götalands län och Skåne län, ska vara civilområdeschefer och har därmed ansvar och uppgifter enligt förordning (0000:0000) om länsstyrelser som är civilområdeschefer.*
7 §	
Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt *förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.	Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt *förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap* och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.

Genom sin verksamhet ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

1.34 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap

dels att rubriken till förordningen ska ha följande lydelse,

dels att 1, 4, 6 och 8 §§ ska ha följande lydelser,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 1 a § och 4 a §,

dels att det närmast före 1 a § införs en ny rubrik av följande lydelse.

Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter *inför och* vid höjd beredskap

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Denna förordning innehåller bestämmelser om länsstyrelsernas krisberedskap och deras uppgifter vid höjd beredskap.	Denna förordning innehåller bestämmelser om länsstyrelsernas krisberedskap och deras uppgifter *inför och* vid höjd beredskap.
Ytterligare bestämmelser finns bl.a. i *förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* och i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.	Ytterligare bestämmelser finns bl.a. i *beredskapsförordningen (0000:0000)* och i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Krisberedskap	***Beredskap inför kris och höjd beredskap samt stöd vid kriser***
	1 a §
	För att skapa nödvändig samordning ska länsstyrelsen ha ett regionalt råd för krisberedskap, skydd mot olyckor och totalförsvar. I rådet ska representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet och totalförsvaret ingå.
	4 §[48]
Länsstyrelsen ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.	
Länsstyrelsen ska särskilt	Länsstyrelsen ska särskilt
1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,	1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,
2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,	2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,
3. ha ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet bör ingå, för att skapa nödvändig samordning,	
4. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag	*3.* upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag

[48] Senaste lydelse 2019:1126.

för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,	för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,
5. följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,	4. följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,
6. årligen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna, *och*	5. årligen till *den länsstyrelse som är civilområdeschef* rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna,
7. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.	6. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås, *och*
	7. samverka och bidra till det gemensamma arbetet, som leds av den länsstyrelse som är civilområdeschef, inom civilområdet.
	4 a §
	Vid en kris ska länsstyrelsen efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande. Länsstyrelsen ska vidare verka för att
	– *regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,*

– *nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt,*

– *under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter, och*

– *information till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas.*

6 §

Länsstyrelsen ska som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås.

Länsstyrelsen ska särskilt

1. samordna de civila försvarsåtgärderna,

2. verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning,

3. i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas, och

4. verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Länsstyrelsen ska särskilt

1. samordna de civila försvarsåtgärderna,

2. verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning,

3. i samråd med Försvarsmakten *och med den länsstyrelse som är civilområdeschef* verka för att det civila och det militära försvaret samordnas, och

4. verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

8 §

Länsstyrelsen ska på alla sätt försöka upprätthålla förbindelse med regeringen, centrala myndigheter och länsstyrelserna i angränsande län.	Länsstyrelsen ska på alla sätt försöka upprätthålla förbindelse med regeringen, centrala myndigheter, *den länsstyrelse som är civilområdeschef* och länsstyrelserna i angränsande län.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

1.35 Förslag till förordning om ändring i förordningen om ändring i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[49]	
Länsstyrelsen ska särskilt	Länsstyrelsen ska särskilt
1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,	1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,
2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,	2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,
3. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,	3. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,
4. följa upp kommunernas tillämpning av *lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*,	4. följa upp kommunernas tillämpning av *lagen (0000:0000) om kommunernas och regionernas beredskap*,
5. årligen till den länsstyrelse som är civilområdeschef rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna,	5. årligen till den länsstyrelse som är civilområdeschef rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna,

[49] Senaste lydelse är utredningens förslag med ikraftträdande den 0000.

6. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås, och	6. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås, och
7. samverka och bidra till det gemensamma arbetet, som leds av den länsstyrelse som är civilområdeschef, inom civilområdet.	7. samverka och bidra till det gemensamma arbetet, som leds av den länsstyrelse som är civilområdeschef, inom civilområdet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.36 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	13 §
Klimatpolitiska rådet ska inte tillämpa	Klimatpolitiska rådet ska inte tillämpa
- förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, eller	- förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, eller
- 8 och 9 §§ förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.	*- 6-8 §§ beredskapsförordningen (0000:0000).*

Denna förordning träder i kraft den 0000.

1.37 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket

Härigenom föreskrivs att 25 § förordningen (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket ska ha följande lydelse.

	25 §
Bestämmelser om Läkemedelsverkets medverkan i krisberedskap och i totalförsvaret finns i *förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap* och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.	Bestämmelser om Läkemedelsverkets medverkan i krisberedskap och i totalförsvaret finns i *beredskapsförordningen (0000:0000)* och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Denna förordning träder i kraft den 0000.

2 Utredningens uppdrag och arbete

Utredningsuppdraget

Regeringen beslutade den 16 augusti 2018 att tillsätta en utredning som ska analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå. Strukturen ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser. Utredaren ska bl.a.

- analysera och lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter
- analysera och lämna förslag på en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå och på hur dessa områden ska ledas
- analysera och lämna förslag på en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och landsting
- analysera och lämna förslag på hur Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) roll att verka för samordning kan utvecklas
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förslagen ska utgå från Försvarsberedningens rapport Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.

Enligt det ursprungliga direktivet skulle uppdraget ha redovisats den 31 mars 2020. I december 2019 beslutade regeringen i ett

tilläggsdirektiv att uppdraget i stället ska redovisas senast den 1 mars 2021. Direktiven för utredningens arbete finns i bilagorna 1 och 2.

Efter beslut av regeringen den 6 februari 2020 har utredningen mottagit ärenden som rör vilka myndigheter som ska påföras listan över bevakningsansvariga myndigheter.

Utredningens genomförande

Utredningen har antagit namnet Utredningen om civilt försvar och påbörjade sitt arbete i maj 2019. Till sitt förfogande har utredningen haft en grupp av experter och sakkunniga samt en referensgrupp.

Arbetet har skett i nära samverkan med båda grupperna. Möten med grupperna har hållits vid sex tillfällen vardera. Med anledning av coronapandemin som utbröt i början av 2020 har utredningen även haft ett antal skriftliga beredningar med grupperna.

Enligt utredningens direktiv ska utredaren samråda med berörda statliga myndigheter och Sveriges kommuner och landsting (SKL).[50] Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet (bland annat när det gäller nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut), utredningsväsendet (bland annat utredningen om näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet avseende försvarsmateriel [dir. 2018:64]) och hos relevanta myndigheter och andra aktörer.

Utredaren och medarbetare från sekretariatet har haft möten och dialog med företrädare för bl.a. Försvarsmakten (Högkvarteret samt Västra militärregionen), länsstyrelser, myndigheter, statliga bolag, kommuner och regioner, det privata näringslivet, det civila samhället (inklusive Svenska kyrkan) och frivilliga försvarsorganisationer.

Utredaren har vid två tillfällen deltagit i landshövdingemöten. Utredningen har träffat representanter för länsstyrelserna i Halland, Örebro, Västmanland, Stockholm och Gotland samt företrädare för kommunerna Bollnäs, Västerås och Örebro. Utredningen har vidare haft möten med SKR:s nätverk för kommunal beredskap och med representanter för Samverkan Stockholmsregionen.

Utredningen har haft möten med myndigheter som bedömts komma ingå i vissa tentativa beredskapssektor. Med den tentativa

[50] SKL heter sedan den 1 januari 2020 Sveriges kommuner och regioner (SKR).

beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg hölls ett möte för att diskutera erfarenheterna av coronapandemin.

Utredningen har genomfört ett internt seminarium om tänkbara scenarier med representanter från MSB, Trafikverket, Försvarsmakten, Länsstyrelserna samt Försvarshögskolan.

Den 15 november 2019 höll utredningen tillsammans med Folk och Försvar ett seminarium på temat Sektorsansvar i det civila försvaret. Utredningen deltog även i Folk och försvars rikskonferens 2020 och 2021.

Den särskilde utredaren deltog den 20 november 2019 i konferensen Mötesplats Samhällssäkerhet där hon diskuterade framtidens totalförsvar.

Utredaren deltog i Totalförsvarets planeringskonferens i augusti 2019. Den 22 oktober 2020 deltog utredaren i en digital totalförsvarskonferens anordnad av länsstyrelsen Östergötland och Försvarsmaktens helikopterflottilj.

Utredningen har haft möten och dialog med bland annat Utredningen om näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet avseende försvarsmateriel (dir. 2018:64), Utredningen om beredskapen inom hälso- och sjukvården (dir. 2018:77) och Coronakommissionen (dir. 2020:74).

Utredningen har mottagit följande skrivelser. Totalförsvarsstiftelsen har i december 2019 delat sin ledningsstudie Regional virtuell samverkan och distribuerad lägesbild med utredningen. Svenska regionala flygplatser (SRF) inkom den 11 februari 2020 med en skrivelse till utredningen om hur samhället bättre ska kunna utnyttja icke-statliga flygplatser vid höjd beredskap. Energimyndigheten och Svenska kraftnät inkom i mars 2020 med varsin skrivelse om sektorsansvaret inom energiområdet. Finansinspektionen inkom i augusti 2020 med en skrivelse om sektorsansvaret inom finansiella tjänster. Länsstyrelsen i Örebro län m.fl. inkom den 22 december 2020 med en skrivelse med förslag om att placera ett civilområdeskansli i Örebro. Även länsstyrelsen i Uppsala har inkommit med en skrivelse om placeringen av civilområdeschef. Riksförbundet FUB och Autism- och aspergerförbundet inkom den 11 mars 2020 med en skrivelse om vikten av ett funktionshinderperspektiv i arbetet med krisberedskap. Svenska kyrkan inkom den 1 december 2020 med en skrivelse om Svenska kyrkans roll i krisberedskapen.

3 Civilt försvar då och nu

Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är totalförsvar den 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 totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.

Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar[51]). Den civila verksamheten i totalförsvaret är inte en enskild organisation utan verksamheten bedrivs bl.a. av statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer och trossamfund. Enligt förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap är alla statliga myndigheter skyldiga att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet och ska planera för att kunna fortsätta verksamheten så långt som möjligt även under höjd beredskap.

I fred omfattar den civila verksamheten (civilt försvar) endast planering och förberedelser, dvs. civilt försvar är den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Under höjd beredskap ska verksamheten omfatta skydd av befolkningen, säkerställa samhällsviktiga funktioner och stödja Försvarsmakten.

Efter det kalla krigets slut upphörde stora delar av den svenska totalförsvarsplaneringen för höjd beredskap och då ytterst krig. Någon systematisk planering eller andra aktiva förberedelser inför höjd beredskap bedrevs därmed inte under en lång tid. I det här

[51] Civilt försvar är en verksamhet och inte en organisation. Begreppet *civilförsvar* användes fram till slutet av 1980-talet för att beskriva en organisation som bara var en del av den civila verksamheten inom civilt försvar. Begreppet civilförsvar ersattes formellt 1995 av begreppet Befolkningsskydd och räddningstjänst. Begreppet civilförsvar används i dag endast kopplat till krigets lagar och folkrättsliga regleringar.

kapitlet beskrivs övergripande det civila försvarets utveckling och det återupptagna arbetet med planeringen av det civila försvaret som sedan 2015 genomförs samt det försvarspolitiska inriktningsbeslutet för åren 2021–2025.

3.1 Det civila försvarets utveckling under hundra år

Begreppet civilt försvar började användas i mitten av 1990-talet. Innan civilt försvar blev det samlande begreppet för civil verksamhet inom totalförsvaret benämndes verksamheten fram till början av 1980-talet totalförsvarsgrenar och under 1980-talet och fram till mitten av 1990-talet totalförsvarets civila del.

Civil beredskapsverksamhet kan spåras tillbaka till tiden efter första världskriget. Arbetet bedrevs kontinuerligt fram till kalla krigets slut i slutet av 1980-talet då det började avvecklas. Avveckling av verksamheten fortsatte efter millennieskiftet. Mellan åren 2005 och 2015 genomfördes mycket lite faktisk verksamhet inom civilt försvar även om regelverket bevarades. Fokus för civila aktörer var under slutet av 1990-talet och 2000-talets första decennium istället den fredstida krisberedskapen. Enligt Försvarsberedningen bidrog visserligen arbetet med den fredstida krisberedskapen till en grundläggande förmåga för det civila försvaret men gemensam planering saknades till stor del.[52]

3.1.1 Det civila försvarets framväxt och utveckling[53]

Utvecklingen från 1920-talet till och med andra världskriget

Under mellankrigstiden inrättades Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (1928) samt Statens reservförrådsnämnd (1937) i syfte att bygga upp Sveriges

[52] Se bl.a. Ds 2017:66.

[53] Beskrivningen i det här avsnittet bygger bland annat på FOI, *Spindeln i nätet – länsstyrelsernas arbete med civilt försvar och krisberedskap* (FOI R 4414 SE); föredrag för den Svenska Militärhistoriska kommissionen 1993-10-12 av Peter Lagerblad; Vilhelm Sjölin m.fl., *I skuggan av kriget: svenskt civilförsvar 1937–1996* (2014) samt Eino Tubin, *Förfäras ej – 50 år med psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet* (2003). Om hur besluten om nedmontering av totalförsvaret skedde över tid finns beskrivet i boken *Fredens illusioner: det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988–2009* av Wilhelm Agrell (2011).

ekonomiska försvar. Riksdagen antog 1937 en luftskyddslag som bl.a. syftade till att genom icke-militära åtgärder begränsa verkningarna av anfall från luften. Det var bl.a. denna verksamhet som längre fram skulle kallas civilförsvar.

Under andra världskriget infördes ett antal kommissioner, t.ex. industri-, bränsle-, trafik- och livsmedelskommissionen, för att hantera de icke militära utmaningarna i landet under neutraliteten. Likande kommissioner hade också funnits under första världskriget men hade avvecklats under mellankrigstiden. År 1940 tillkom den första skyddsrumslagen och samma år inrättades Statens Informationsstyrelse (SIS)[54] med uppgiften att granska den svenska opinionsbildningen.

Civilförsvaret som verksamhet inrättades 1944 efter en sammanslagning av Statens utrymningskommission och Luftsskyddsinspektionen. Ansvarig myndighet på central nivå blev Civilförsvarsstyrelsen. Verksamheten inom civilförsvaret hade fokus på att kunna varna och skydda befolkningen i händelse av fientliga bombningar, något som under andra världskriget drabbat stora delar av civilbefolkningen i andra länder. I verksamheten ingick också förmågan att undsätta människor efter genomförda bombningar.

Utvecklingen efter andra världskriget till kalla krigets slut

Med början under 1950-talet och fram till 1970-talet påverkade kärnvapenhotet utvecklingen av civilförsvaret på ett påtagligt sätt. Bland annat planerade ansvariga myndigheter för storskalig utrymning av de största städerna.

Så kallade civilområden och en funktion som Civilbefälhavare infördes 1951 för att samordna den civila delen av totalförsvaret med motsvarande militära delar på högre regional nivå. Fokus på verksamheten låg i förmågan att kunna verka under höjd beredskap. Den fredstida verksamheten bestod i planering, förberedelser och övningar inför höjd beredskap. (Se vidare kapitel 9).

När det gällde försörjningsfrågorna ombildades 1962 Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap till Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (ÖEF). ÖEF hade

[54] SIS lades ned efter andra världskriget.

som huvuduppgift att samordna det ekonomiska försvaret. Myndigheten hade det direkta ansvaret för vissa områden (sektorer)som bränsle- och drivmedelsförsörjning, huvuddelen av industriproduktionen samt beredskapslagring av flertaltalet förnödenheter.

År 1954 inrättades Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (BN). Nämndens uppgift var att förbereda det psykologiska försvarets krigsorganisation som gick under benämningen Statens upplysningscentral. Beredskapsnämnden skulle också följa den svenska opinionen och utvecklingen på psykförsvarets område.[55]

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar ersattes 1985 av Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF). Styrelsen hade fler uppgifter i fred än sin föregångare bl.a. att sprida kunskap i samhället om säkerhetspolitiken och totalförsvaret. SPF avvecklades 2002 då verksamheten till stora delar fördes över till Krisberedskapsmyndigheten (KBM).

Under 1980-talet genomfördes flera större reformer av det civila försvaret. Kommunerna fick ansvaret att leda civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig samt planläggningsansvaret i fred, något som tidigare varit en statlig angelägenhet. En hemskyddsorganisation började också byggas upp. Behovet av att ta beredskapshänsyn i samhällsplaneringen för att göra samhället mindre sårbart uppmärksammades samtidigt av riksdagen och arbetet utvecklades under främst 1990-talet.

Genom 1982 års försvarsbeslut tydliggjorde riksdagen att totalförsvar inte var en organisation utan en verksamhet som omfattade många aktörer. De fyra civila delarna av totalförsvaret utgjordes fram till mitten av 1980-talet av civilförsvaret, det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret samt av övrigt totalförsvar. Denna ordning ersattes 1986 med ett system med 23 viktiga samhällsfunktioner med en funktionsansvarig myndighet för varje funktion som samordnande verksamheten i funktionen.

Statens Räddningsverk (SRV) inrättades 1986 genom en omdaning av bl.a. Civilförsvarsstyrelsen. Samma år bildas Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) samtidigt som bl.a. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar lades ned.

[55] Eino Tubin, *Förfäras ej – 50 år med psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet*, Styrelsen för psykologiskt försvar (2003).

ÖCB var en central förvaltningsmyndighet för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom det civila försvaret och skulle även samordna den frivilliga försvarsverksamheten. Myndigheten skulle i fred leda och samordna beredskapsförberedelser vid övriga funktionsansvariga myndigheter samt verka för ett enhetligt uppträdande bland myndigheterna i frågor som var gemensamma för det civila försvaret. ÖCB var dessutom funktionsansvarig myndighet för funktionerna Civil ledning, Försörjning med industrivaror samt Transporter.[56]

Utvecklingen av strukturer för planering efter kalla krigets slut fram till 2010-talet

1990-talet präglades av det kalla krigets slut. Frånvaron av direkta militära angreppshot gjorde att fokus flyttades till andra hot och risker. Helhetssyn blev ett centralt begrepp när totalförsvarsresurser nu istället för att användas för det nationella försvaret kunde användas för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Lagen (1994:1720) om civilt försvar som reglerade kommunernas och landstingens (numera regioner) uppgifter inom det civila försvaret trädde i kraft i mitten av decenniet. En överenskommelse träffades också mellan staten och dåvarande Svenska kommunförbundet om ersättningen till kommunerna för de uppgifter som staten ålade kommunerna enligt lagen om civilt försvar. Nedmonteringen av beredskap och förmåga inom civilt försvar följde motsvarande processer inom det militära försvaret från början av 1990-talet och fram till mitten 00-talet.[57]

Myndigheten Civilbefälhavaren som lett arbetet med det civila försvaret på regional nivå sedan början av 1950-talet avvecklades 2000. ÖCB lades ned 2002 och samma år avvecklades systemet med funktioner som hade införts 1986. Fokus kom nu istället att läggas på fredstida krishantering. Som en konsekvens av detta inrättades 2002 Krisberedskapsmyndigheten (KBM).[58] Samma år upphörde också byggandet av skyddsrum i Sverige.

[56] SOU 2001:41.
[57] Hur avvecklingen av i första hand det militära försvaret gick till går att läsa i boken *Fredens illusioner – Det svenska nationella förvarets nedgång och fall 1988–2009* av Wilhelm Agrell.
[58] Enligt reformförslaget skulle myndigheten ha hetat Planeringsmyndigheten. SOU 2001:41.

Den så kallade anpassningsdoktrinen växte fram och omfattade såväl det militära som det civila försvaret. Doktrinen innebar att analyser istället för konkreta beredskapsåtgärder skulle genomföras för hur det civila försvaret skulle kunna återfå sin förmåga på 10 år om regeringen beslutade om det.[59] Statliga myndigheter med särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap (bevakningsansvariga myndigheter) skulle bland annat planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation och genomföra omvärldsbevakning.[60]

Under perioden 2002–2015 inriktades beredskapsarbetet mot att förebygga och hantera fredstida kriser. Utvecklingen styrdes bl.a. av inträffades händelser i Sverige och utomlands.[61]

Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde i kraft den 1 januari 2003. Syftet med lagen var att möjliggöra särskilda befogenheter till kommuner och landsting (regioner) under extraordinära händelser och att göra det möjligt att inrätta en organisation där snabba och effektiva beslutsvägar kunde skapas. Genom lagen fick kommuner och landsting (regioner) en uttrycklig skyldighet att planera för hur de skulle kunna hantera extraordinära händelser i fred. Lagen ersattes 2006 av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Fokus för verksamheten ska enligt lagen, som alltjämt är ikraft, vara den fredstida krisberedskapen som också ska leda till en grundläggande förmåga till civilt försvar.

År 2002 ersattes funktionsindelningen för statliga myndigheter med beredskapsansvar av en struktur med sex samverkansområden, en struktur som med vissa justeringar finns kvar i dag. Länsstyrelserna ingår i ett av områdena som behandlar det geografiska områdesansvaret. Bestämmelserna om totalförsvar i instruktionen för länsstyrelserna kompletteras med uppgifter som rör krisberedskap. Exempelvis ska länsstyrelsen avseende krisberedskap vara sammanhållande inom sitt geografiska område

[59] Totalförsvarets forskningsinstitut, *Civilt försvar och höjd beredskap. Utgångspunkter för fortsatt utveckling* (FOI R-3252-SE) och *Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering* (FOI- F- 0175-SE). För en fördjupad beskrivning av anpassningsdoktrinen, se *När totalförsvaret föll samman* av Katarina Engberg.
[60] Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.
[61] Exempel på händelser är Flodvågskatastrofen i Asien 2004, Stormen Gudrun 2005, Orkanen Katrina i New Orleans 2005.

och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.[62]

På central myndighetsnivå avvecklas ÖCB 2002 och Krisberedskapsmyndigheten (KBM) bildas. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bildades 2009 genom en sammanslagning av myndigheterna Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten samt Styrelsen för psykologiskt försvar.[63]

Utvecklingen av strukturer för samordning under 2000-talet

Krisberedskapssystemet prövades under några veckor i samband med Tsunamikatastrofen december 2004 och stormen Gudrun januari 2005. Systemet bedömdes ha stora brister och landets krishanteringsförmåga kom att stå i fokus för utveckling under ett antal år framöver. Enligt regeringens katastrofkommission var den grundläggande bristen i statsförvaltningens organisation avsaknaden av en fungerande organisation för krishantering i Regeringskansliet. Andra svagheter var en illa fungerande delgivning av information, en för långt för driven sektorsindelning och ett oklart gränssnitt mellan Regeringskansliet och myndigheterna.[64]

I en proposition våren 2006 angav regeringen att förmågan till tvärsektoriell ledning vid sällan förekommande och svåra kriser behövde utvecklas. I enlighet med ett förslag som tidigare lämnats av Försvarsberedningen, skulle regeringen vid dessa krissituationer kunna fatta beslut om att den operativa verksamheten på central myndighetsnivå skulle ledas av en krisledande myndighet (en utredning tillsattes men lades ned efter valet 2006, se vidare kapitel 11).[65]

Regeringen beskrev i proposition 2007/08:92 hur man avsåg att lösa behovet av stärkt samordning på central myndighetsnivå vid kriser. Det tydliggjordes att ett ansvar för att initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan ingick i ansvarsprincipen och de statliga förvaltningsmyndigheternas samverkansförmåga skulle

[62] Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.
[63] Prop. 2001/02:158, bet. 2001/02:föU10, rskr. 2001/02:261; prop. 2007/08:92, bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193.
[64] SOU 2005:104, s. 282–285.
[65] Prop. 2005/06:133.

istället stärkas. Alla myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen skulle enligt regeringen ha en grundläggande beredskap och förmåga att snabbt och effektivt agera och samverka i en krissituation.

Regeringen beslutade 2007 om att samtliga länsstyrelser samt ett antal andra statliga myndigheter skulle ha en tjänsteman i beredskap och förmåga att vid en kris omgående kunna upprätta en ledningsfunktion. Vidare skulle samordningen på central myndighetsnivå vid kriser stärkas genom att den då (2009) nya myndigheten MSB skulle ha till uppgift att stödja samordningen vid kriser, se vidare kapitel 11.

Samhällets förmåga vad gäller operativ hantering av kriser har prövats och utvärderats vid flera kriser under senare år, såsom influensapandemin 2009, skogsbranden i Västmanland 2014, flyktingsituationen 2015, terrorattentatet i Stockholm 2017, skogsbränderna 2018 och för närvarande under den pågående coronapandemin. Erfarenheterna vid dessa händelser och vid olika övningar har bidragit till att utveckla såväl enskilda aktörers förmåga som förmågan till aktörsgemensamt arbete på nationell nivå.

3.2 Planeringen av civilt försvar återupptas 2015

Den försvarspolitiska inriktningspropositionen (2014/15:109) Sveriges försvar 2016–2020 beslutades av riksdagen i juni 2015.[66] Som ett resultat av beslutet har planeringen av det civila försvaret återupptagits.

3.2.1 Underlag för en ny inriktning för totalförsvaret tas fram

Försvarsberedningens säkerhets- och försvarspolitiska rapporter *Vägval i en globaliserad värld*[67] från maj 2013 och *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid*[68] från maj 2014 utgjorde underlag för den försvarspolitiska inriktningspropositionen som regeringen beslutade om den 23 april 2015. Försvarsberedningens bedömningar i rapporten från 2014 gjordes mot bakgrund av den ryska

[66] Prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251.
[67] Ds 2013:33.
[68] Ds 2014:20.

aggressionen mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim tidigare samma vår. Dessa händelser var enligt beredningen den största utmaningen för den europeiska säkerhetsordningen sedan den etablerades för ett kvarts sekel sedan.

Försvarsberedningen menade vidare att den enskilt viktigaste delen i den kommande försvarsinriktningsperioden efter 2015 var att öka den operativa förmågan i krigsförbanden. Försvarsberedningen ansåg också att planeringen för det civila försvaret skulle återupptas och att det var av särskild betydelse att det civila försvaret bidrog till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och krig.

3.2.2 Den försvarspolitiska propositionen 2015

I propositionen som låg till grund för riksdagens försvarspolitiska inriktningsbeslut 2015 bedömde regeringen att totalförsvarets förmåga inför och vid ett angrepp mot Sverige behövde stärkas och att planeringen för totalförsvaret behövde återupptas. Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016–2020 var enligt regeringen att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret.[69]

Regeringen betonade att ansvarsprincipen skulle gälla vilket innebar att den myndighet eller utförare som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden även har ansvar för att vidta de åtgärder som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas i en krissituation och vid höjd beredskap. Samtidigt konstaterade regeringen att det kan uppstå situationer där det utifrån ett helhetsperspektiv finns behov av att fördela befintliga samhällsresurser och prioritera försvarsansträngningarna till områden där de gör mest nytta.

I propositionen uppgav regeringen vidare att Försvarsmaktens försvarsplanering var en utgångspunkt för planeringen av det civila försvaret. Planeringsarbetet för de civila aktörerna skulle också utgå från att förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid skulle ge en grundläggande förmåga att hantera krigssituationer. Strukturer och processer som används inom krisberedskapen borde så långt möjligt även användas i planeringen av det civila försvaret, menade regeringen.

[69] Prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251.

När det gäller planeringen för det civila försvarets stöd till Försvarsmakten vid höjd beredskap bedömde regeringen att detta skulle ta sin utgångspunkt i Försvarsmaktens behov. Exempelvis utgjorde transport och logistik, försörjning av livsmedel, drivmedel, elektricitet och telekommunikation samt tillgången till sjukvårdsresurser särskilda behov för det militära försvaret.

3.2.3 Regeringsuppdrag som syftar till att återuppbygga det civila försvaret

Med utgångpunkt i riksdagens försvarspolitiska inriktningsbeslut 2015 beslutade regeringen om ett antal uppdrag till statliga myndigheter som syftar till att återuppta arbetet med att återuppbygga beredskapen och det civila försvaret.

Planeringsanvisningar och gemensam grundsyn

I december 2015 beslutade regeringen om två centrala uppdrag till statliga myndigheter. Det första beslutet innebar att regeringen gav planeringsanvisningar till de myndigheter som har ett särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Enligt planeringsanvisningarna skulle de aktuella myndigheterna återuppta planeringen för sin beredskap inom ramen för det civila försvaret. I uppdraget ingick även att myndigheterna regelbundet skulle rapportera till regeringen om hur planeringsarbetet inom det egna ansvarsområdet fortskred och vilka resultat som uppnåtts. Av regeringsuppdraget framgick också att Försvarsmakten skulle delge myndigheterna uppgifter om relevanta delar av Försvarsmaktens planering för väpnat angrepp.[70]

Det andra regeringsuppdraget riktade sig till Försvarsmakten och MSB och innebar att dessa myndigheter skulle lämna förslag till gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret.[71] Försvarsmakten och MSB redovisade uppdraget i juni 2016 i rapporten *Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en*

[70] Regeringsbeslut II:16 (Ju2015/09669/SSK).
[71] Regeringsbeslut 5 (Fö 2015/0916/MFI).

sammanhängande planering för totalförsvaret.[72] Grundsynen som redovisades omfattade en beskrivning av gällande förutsättningar bl.a. med avseende på den fastställda politiska inriktningen och identifierade behov. En handlingsplan för arbetet samt en gemensam syn på hotbilden som utgångspunkt för planeringen presenterades också. En punkt i Försvarsmaktens och MSB:s gemensamma handlingsplan var att länsstyrelserna och militärregionstaberna tillsammans skulle ta fram regionala grundsyner.

I regeringsuppdraget till Försvarsmakten och MSB ingick även att senast i juni 2017 redovisa en samlad bedömning av Försvarsmaktens behov av stöd från bevakningsansvariga myndigheter samt dessa myndigheters möjligheter att tillhandahålla sådant stöd inom ramen för det civila försvaret. Försvarsmakten och MSB redovisade resultatet av arbetet med uppdraget i juni 2017.

Uppdrag för att kunna återuppta planering för civilt försvar inom kommuner och regioner

Vid sidan av statliga myndigheter är kommuner och regioner viktiga aktörer i arbetet med civilt försvar. Kommuner och regioner ska enligt lag planera för civilt försvar.[73] Regeringen uppdrog i april 2017 till MSB att föreslå hur arbetet med krisberedskap och den återupptagna planeringen för det civila försvaret borde utvecklas inom kommuner och regioner mot bakgrund av bestämmelserna i lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap (LEH). Regeringsuppdraget resulterade i två överenskommelser mellan staten och Sveriges kommuner och landsting för kommunerna[74] respektive regionerna[75]. Överenskommelserna reglerar den statliga ersättningen och de uppgifter som kommuner och regioner ska utföra inom ramen för arbete med civilt försvar under perioden 2018–2020. Den politiska överenskommelsen i augusti 2017 mellan

[72] FM2016-13584:3, MSB 2016-25. Av missivet framgår att rapporten, förutom att redovisas till regeringen, också gjordes tillgänglig för berörda myndigheter som ett underlag för deras fortsatta planeringsarbete för totalförsvaret. MSB och Försvarsmakten.
[73] Lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap innehåller de grundläggande bestämmelserna. Uppgifter som rör civilt försvar framgår också av andra lagar.
[74] Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar (MSB 2018-05681).
[75] Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar (MSB 2018-0568).

Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna och Centerpartiet om ytterligare åtgärder för att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret fastlade de ekonomiska förutsättningarna för statens ersättning till kommuner och regioner. Överenskommelsen innebar ett tillskott på 1,3 miljarder kronor för åtgärder inom det civila försvaret för perioden 2018–2020 varav en del omfattar kommuner och regioner.[76]

Regeringsuppdrag för att höja allmänhetens beredskap

I februari 2017 fick MSB i uppdrag att öka allmänhetens kunskap om förberedelser inför kriser och höjd beredskap.[77] Ett resultat av uppdraget blev det landsomfattande utskicket till samtliga hushåll av broschyren Om krisen eller kriget kommer. Broschyren skickades ut till 4,8 miljoner hushåll i Sverige i samband med kampanjen Krisberedskapsveckan, den 28 maj – 3 juni 2018. Syftet med informationen var att landets befolkning ska bli bättre förberett på att förstå och hantera följderna av allvarliga olyckor, extremt väder, it-attacker eller militära konflikter.

En sammanhängande planering av totalförsvaret utvecklas

I maj 2017 fick Försvarsmakten och MSB i uppdrag att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret.[78] I februari 2019 redovisade MSB och Försvarsmakten resultatet av sitt arbete.[79] Bland annat föreslår myndigheterna en struktur för en sammanhängande planering som utgår från femåriga cykler, baserade på försvarspolitiska inriktningsperioder.

Uppdraget till Försvarsmakten och MSB kompletterades också av uppdrag i regleringsbreven för 2018 för samtliga bevakningsansvariga myndigheter. En del av regeringsuppdragen handlade om krigsplacering av personalen.

[76] Överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna och Centerpartiet om ytterligare åtgärder för att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret (2017-08-16). Prop. 2017/18:1 UO 6.
[77] Ju2017/01534/SSK.
[78] Regeringsbeslut 2 (Fö2017/00688/MFI).
[79] Öppen sammanfattning av Försvarsmaktens och MSB:s redovisning av regeringsbeslut 11 maj 2017 (FM2019-4316:4, MSB2017-03498-4).

Den sammanhängande planeringen handlade om att ta fram en inriktning för den planering som de civila myndigheterna skulle genomföra. I MSB:s regleringsbrev för 2018 uppdrog regeringen åt myndigheten att tillsammans med Försvarsmakten[80] precisera dimensionerande utgångspunkter för de bevakningsansvariga myndigheternas planering av det civila försvaret. Syftet med uppdraget var att stödja de bevakningsansvariga myndigheterna i deras arbete. Uppdraget resulterade i en planeringsinriktning för en sammanhängande planering av totalförsvaret och är ett mer detaljerat planeringsunderlag som bland annat innehåller principer för samordning och prioriteringar, typfall och dimensionerande utgångspunkter.[81] Uppdraget redovisades i januari 2019.[82]

Totalförsvaret på Gotland stärks

Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län fick i slutet av 2017 i uppdrag att genomföra ett projekt om samverkan och organisation inom totalförsvaret i Gotlands län under tidsperioden 2018–2020.[83] Uppdraget har förlängts fram t.o.m. den 31 december 2021 p.g.a. att verksamhet inte har kunnat genomföras med anledning av den pågående pandemin covid-19. Projektet ska genomföras i samverkan med andra berörda aktörer inom totalförsvaret och syftar till att stärka totalförsvarets förmåga i Gotlands län.

Raminstruktion för det svenska samarbetet med Nato/PFF

Sommaren 2017 beslutade regeringen om en Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Natos partnerskap för fred (PFF). Raminstruktionen innehåller bland annat en tydligare inriktning för svenskt deltagandet i Natos civila beredskapsarbete med koppling till det nationella arbetet med civilt

[80] Ett motsvarande uppdrag fanns för Försvarsmakten att bidra i arbetet.
[81] Öppen sammanfattning av Försvarsmaktens och MSB:s redovisning av regeringsbeslut 11 maj 2017 (FM2019-4316:4, MSB2017-03498-4) samt msb.se, *Inriktning och ramverk*, 2020.
[82] Regleringsbrev 2018 för MSB (uppdrag 6) och Försvarsmakten (uppdrag 27).
[83] Regeringsbeslut 9 (2017/01726/MFI).

försvar. Ett flertal centrala myndigheter deltar i samarbetet och MSB har i uppdrag att samordna arbetet.[84]

3.2.4 Totalförsvarsövning 2020

Från november 2019 och under första delen av 2020 övade Sverige sitt totalförsvar. Övningen skulle ha pågått under hela 2020, men som en konsekvens av coronapandemin har delar av totalförsvarsövningen inte kunnat genomföras som planerat utan skjutits upp. Målet med övningen är att skapa förutsättning för det civila och militära försvaret att tillsammans och under höjd beredskap skydda samhällsviktiga funktioner, värna civilbefolkningen och försvara landet mot väpnat angrepp. Övningen leds och samordnas gemensamt av Försvarsmakten och MSB. Drygt 400 organisationer deltar.

3.3 Det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2020

Riksdagen beslutade i december 2020 om inriktningen för totalförsvaret åren 2021–2025.[85] Riksdagens beslut innebär införande av ett övergripande mål för totalförsvaret, nya mål för det militära respektive civila försvaret, en ny inriktning för Försvarsmaktens krigsorganisation, förändringar i Försvarsmaktens grundorganisation samt lagändringar med anledning av namnbyte på Totalförsvarets rekryteringsmyndighet.

I propositionen som ligger till grund för riksdagens beslut ger regeringen sin bedömning avseende dels den säkerhetspolitiska utvecklingen, dels den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken, inklusive de internationella försvarssamarbetena.

I propositionen bedömer regeringen att det säkerhetspolitiska läget har försämrats över tid i Sveriges närområde och i Europa. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde. Förmågan i totalförsvaret bör därför stärkas.

[84] Ju2017/05646/SSK.
[85] Prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135–136.

I propositionen redogör regeringen för utgångspunkter för totalförsvaret. Regeringen bedömer att totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. Regeringen bedömer vidare att totalförsvaret är krigsavhållande genom att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfalla, kontrollera eller på annat sätt utnyttja svenskt territorium.

Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid.

Regeringen konstaterar i propositionen att totalförsvarets förmåga behöver fortsätta att stärkas. Den påbörjade omställningen behöver fortsätta och totalförsvarets förmåga att möta ett väpnat angrepp stärkas. Ett starkt totalförsvar ökar enligt regeringen även samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fred.

Försvarsbeslutet 2020 innebär ett införande av ett övergripande mål för totalförsvaret. Det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.

Ett nytt mål för det civila försvaret införs vidare. Målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att:

– värna civilbefolkningen,
– säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
– upprätthålla en nödvändig försörjning,
– bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
– upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
– bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och

– med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Regeringen konstaterar att det civila och militära försvaret är ömsesidigt förstärkande. För att värna balansen i totalförsvaret är det enligt regeringen viktigt att också det civila försvaret prioriteras och fortsätter att utvecklas. Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig behöver stärkas på bred front. En viktig del i det arbetet är att stärka det civila försvaret. Enligt regeringen är det särskilt viktigt att arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas. Att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inkluderar att upprätthålla en nödvändig försörjning. Det innebär som regel en lägre ambitionsnivå än i ett fredstida normalläge. Arbetet har påbörjats men behöver nu intensifieras ytterligare. Arbetet med att öka motståndskraften inom särskilt områdena ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkning, hälso- och sjukvård, livsmedel och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kommunikationer och post behöver enligt regeringen vidareutvecklas och stärkas.

Utvecklingen av det civila försvaret kommer enligt regeringen att förutsätta åtgärder från en lång rad aktörer, bl.a. statliga myndigheter, kommuner och regioner, enskilda individer, näringsliv och frivilligorganisationer. Genomförandet av den försvarspolitiska inriktningen är ett ansvar för hela samhället, och en fråga som berör samtliga politikområden. Vidare förutsätter den föreslagna utvecklingen mot en ökad militär förmåga att det civila försvaret har förmåga att ge stöd till Försvarsmakten i händelse av höjd beredskap.

De föreslagna förstärkningarna av totalförsvarsförmågan kommer enligt regeringen att medföra behov av ökad verksamhet och omfattande investeringar i bland annat materiel och infrastruktur. Regeringen uppger att den säkerhetspolitiska utvecklingen och den försvarspolitiska inriktningen om ökad förmåga inom totalförsvaret understryker behovet av en skyndsam och effektiv handläggning i fråga om de beslut som kommer att behöva fattas på olika nivåer för att genomföra inriktningen.

Propositionen omfattar huvudsakligen inriktningen för åren 2021–2025, men innehåller även en övergripande inriktning för perioden 2026–2030. Detta ska bidra till att stärka förutsebarheten

och långsiktigheten avseende bl.a. de ekonomiska förutsättningarna för myndigheternas planering. Utvecklingen som föreslås innebär enligt regeringen en avsevärd förmågeökning inom såväl det militära som det civila försvaret inom de närmaste fem respektive tio åren.

3.3.1 Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret

Regeringen fattade den 17 december 2020 beslut om inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret (Fö nr 29). Enligt beslutet ska Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), i samverkan med bevakningsansvariga myndigheter, främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret för 2021–2025. Med utgångspunkt i vad som anges i regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) ska Försvarsmakten och MSB särskilt utgå från ett antal planeringsförutsättningar för genomförandet av uppdraget. Exempel på dessa planeringsförutsättningar är att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas; att totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium; att i händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar inledningsvis kraftsamlas till det militära försvaret, samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas; samt att berörda aktörer inom det civila försvaret ska planera för att under höjd beredskap och ytterst krig kunna stödja Försvarsmakten. Planeringen för det civila försvarets stöd till Försvarsmakten ska ta sin utgångspunkt i Försvarsmaktens behov. Myndigheterna ska 1 september 2021 redovisa hur de avser främja och utveckla ensammanhängande planering för totalförsvaret under försvarsbeslutsperioden och 1 maj 2023 samt 1 maj 2024 redovisa en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret.

3.3.2 Anvisningar för det civila försvaret samt samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret

Regeringen beslutade den 17 december om Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Mottagare av

beslutet är samtliga bevakningsansvariga myndigheter. I beslutet anges att bevakningsansvariga myndigheters arbete med civilt försvar ska stärkas och förmågehöjande åtgärder ska vidtas. Det är särskilt viktigt att arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas. Myndigheterna ska under åren 2021–2025 årligen redovisa arbetet till respektive ansvarigt departement, och till MSB. Från och med 2022 ska myndigheterna årligen även redovisa hur de medel som har tillförts myndigheterna för att förstärka arbetet med civilt försvar har använts. Regeringen beslutade samma dag uppdrag till MSB att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret.

4 Utgångspunkter

4.1 Försvarsberedningen

Av direktiven framgår att utredningen ska utgå ifrån Försvarsberedningens rapport Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66). I rapporten lyfter Försvarsberedningen fram vikten av att skapa ändamålsenliga och tydliga ledningss- och ansvarsförhållanden för att skapa samordning såväl inom det civila försvaret med alla dess aktörer som mellan det civila och det militära försvaret. Skulle Sverige angripas måste totalförsvaret fungera i krig och en grundläggande förmåga som då krävs är att samhällets samlade resurser kan ledas och samordnas på ett effektivt sätt. Försvarsberedningens resonemang om hur en sådan struktur för ansvar, ledning och samordning skulle kunna se ut speglas i de förslag som utredningen lägger i de kommande kapitlen.

Försvarsberedningen ger också en bild av den samhällssituation och det säkerhetspolitiska läge som framtidens civila försvar ska verka inom. Hoten mot Sverige har blivit alltmer komplexa. Globalisering och den tekniska utvecklingen har haft många positiva effekter men samtidigt gjort samhället mer sårbart både för kriser som orsakas av t.ex. pandemier, extremväder och klimatförändringar men också för antagonistiska hot.

Samhället har genomgått stora förändringar de senaste decennierna då Sverige senast bedrev en planering för totalförsvaret. Samhällsviktig verksamhet har privatiserats och har i vissa fall utländska ägare. Samtidigt är de flesta samhällssektorer beroende av tillgång till vatten, el, it och elektroniska kommunikationer, finansiella tjänster, transportinfrastruktur, drivmedel och förnödenheter av olika slag. Om det uppstår störningar inom en sektor påverkar det andra sektorer. Flertalet av dessa områden har

enligt Försvarsberedningens bedömning inte någon omfattande redundans utan förutsätter ostörda flöden för att verksamheten ska fungera. Ett sådant flöde av varor och tjänster såväl inom landet som från andra länder kommer dock sannolikt inte att kunna upprätthållas under krig och krigsfara. En störning eller ett avbrott i försörjningsflöden kan således komma att påverka stora delar av samhället.

Säkerhet, robusthet och motståndskraft i samhället behöver därför prioriteras på ett tydligare sätt i den statliga styrningen som också behöver präglas av långsiktighet. Försvarsberedningen konstaterar att samhällets grundläggande robusthet och motståndskraft utgör en grund för samhällets säkerhet och därmed också för det civila försvaret. För att kunna säkerställa att den samhällsviktiga verksamheten är tillräckligt robust behövs tillräcklig kapacitet och flera alternativa lösningar som kan ersätta verksamhet som inte längre fungerar vid störda förhållanden. Det krävs även att tillräckliga skyddsåtgärder vidtas, liksom en fungerande kontinuitetsplanering, dvs. en planering för alternativ om en normal drift inte kan upprätthållas.

4.2 Den breddade hotbilden

Enligt regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025 (2020/21:30) ska totalförsvaret utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp, inklusive krigshandlingar på svenskt territorium. Enligt utredningens mening behövs därutöver en ökad förmåga och planering för att kunna hantera den breddade hotbild från främmande makt som är aktuell i alla konfliktnivåer. Säkerhetspolisen har konstaterat att hoten mot Sverige är mer omfattande än på flera år. Andra stater agerar i en gråzon mellan fred och väpnad konflikt och säkerhetshotande verksamhet från andra länder i vårt närområde riktas mot Sverige.

I sin årsrapport för 2019 konstaterar Säkerhetspolisen att hotet mot Sverige är bredare och djupare än tidigare och kommer i många skepnader. Oftast är terrorism och attentatshot i fokus. Men hoten kan också bestå i underrättelse- och påverkansoperationer. Otillbörliga aktiviteter och angrepp pågår hela tiden och ser olika ut. Metoderna växlar och teknikutvecklingen innebär att främmande

makt har helt andra möjligheter att både lagligt och olagligt komma över uppgifter, fakta och annan information, eller sprida desinformation, falska nyheter och försöka påverka beslutsfattare. De ständigt pågående aktiviteterna och angreppen från främmande makt kan sakta, men säkert, begränsa Sveriges handlingsfrihet. En förutsättning för uppbyggnaden av totalförsvaret är att Sverige kan hantera de aktiviteter och angrepp som pågår i dag och som sannolikt kommer att fortsätta framöver.

Försvarsberedningen understryker också vikten av att hantera den så kallade gråzonsproblematiken. En angripare kan medvetet skapa en gråzonsproblematik genom att agera så nära gränsen för upptäckt som möjligt för att därmed överraska och vilseleda försvararen och undvika en höjning av beredskapen. Angriparen kan i vissa fall använda sig av olagliga medel, vilket t.ex. kan handla om att utnyttja kriminell verksamhet, sabotage, skadegörelse eller medveten påverkan i syfte att uppnå politiska och militära mål. Hoten kan involvera både icke-statliga och statliga aktörer, men emanerar ytterst från främmande stater.

Enligt utredningen behöver därför en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar även beakta de krav som kan föranledas av en breddad hotbild.

4.3 Säkerhetsskydd – en grundbult i det civila försvaret

Med säkerhetsskydd avses åtgärder för att skydda säkerhetskänslig verksamhet mot spionerі, sabotage och terrorbrott. Hotet kommer bland annat från främmande makt och intresset riktas främst mot de myndigheter och verksamhetsutövare som är av betydelse för Sveriges militära och civila försvar eller mot verksamheter som på andra sätt har betydelse för Sveriges säkerhet. Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet har en skyldighet att utreda behovet av säkerhetsskydd, att planera för och vidta säkerhetsskyddsåtgärder samt kontrollera det egna säkerhetsskyddet.

Med en helhetssyn på de hot som riktas mot Sverige följer att arbetet med säkerhetsskydd är grundläggande för vår förmåga att hantera antagonistiska hot och för att minska sårbarheten på alla nivåer i samhället. Enligt Säkerhetspolisen bör ett väl fungerande

säkerhetsskydd vara grunden i uppbyggnaden av totalförsvaret. Utredningen delar Säkerhetspolisens bedömning som utgör en utgångspunkt i utredningens övervägande och förslag.

4.4 Krisberedskap och civilt försvar – ömsesidigt förstärkande

Ytterligare en utgångspunkt i utredningsarbetet har varit att det civila försvaret så långt som möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och då ytterst krig. Av utredningens direktiv framgår att de förslag om en förändrad struktur av det civila försvaret som utredningen ska ta fram i syfte att Sverige ska få en bättre förmåga att hantera situationer under höjd beredskap, även ska stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser. Försvarsberedningen har också uttalat att ett trovärdigt totalförsvar som är integrerat med den fredstida krisberedskapen utgör en kvalitativ egenskap, dvs. en viktig faktor som verkar både förebyggande och avhållande på en angripare.

Den fredstida krisberedskapen kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Krisberedskap handlar således både om att stärka samhällets robusthet och om att det ska finnas en förmåga att agera vid krissituationer. Beredskapen att hantera fredstida krissituationer bygger på att det finns en ständig beredskap att agera hos myndigheter, kommuner och regioner. Krisberedskapen omfattar därmed operativ verksamhet i fred.

Totalförsvaret omfattar det militära och det civila försvaret. Det civila försvaret utgörs inte av en samlad organisation, utan är den verksamhet som civila ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer under höjd beredskap och ytterst i krig. Arbetet med civilt försvar bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, regioner, privata företag och frivilligorganisationer. I fredstid omfattar arbetet med civilt försvar planering för höjd beredskap och förmågehöjande åtgärder. Så länge regeringen inte har beslutat om höjd beredskap omfattar det civila försvaret således endast planering och förberedelser.

Att ha som utgångspunkt att se krisberedskapen och det civila försvaret som kommunicerande kärl och ömsesidigt förstärkande är särskilt viktigt mot bakgrund av den breddade hotbilden. Det kan, som nämnts, handla om allt ifrån påverkansoperationer till sabotage och skadegörelse och det kan vara oklart vem som är den egentliga angriparen. Det innebär att denna gråzonsproblematik måste hanteras av samhällets fredstida strukturer. Likaså måste störningar i samhällsviktig verksamhet som inträffar som en konsekvens av antagonistiska angrepp hanteras inom ramen för krisberedskapen.

4.5 Den svenska förvaltningsmodellen

I utredningens direktiv betonas att utredningen inte får lämna förslag som innebär ändring av grundlagen. Utredningens utgångspunkt har således varit den svenska förvaltningsmodellen, med kommunalt självstyre och fristående myndigheter – en modell som skiljer sig från den modell som gäller i många andra länder.

De statliga förvaltningsmyndigheterna står i ett lydnadsförhållande till regeringen och myndigheterna är skyldiga att följa de föreskrifter eller direktiv som regeringen meddelar. Regeringens mandat att meddela direktiv är dock begränsat, så i vissa avseenden är förvaltningsmyndigheterna helt självständiga. Av 12 kap. 2 § i Regeringsformen framgår att *ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag*.

Regeringen kan således inte ge direktiv till en förvaltningsmyndighet om hur den i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör lagtillämpning eller myndighetsutövning mot enskild eller mot en kommun. Däremot när det gäller myndigheternas övriga verksamhet kan regeringen utfärda föreskrifter. Det kan handla om prioritering och omfördelning av resurser.

Ända sedan 1809 års regeringsform har de statliga myndigheterna varit fristående i förhållande till regeringen och Regeringskansliet. Myndigheterna är inte, som deras motsvarigheter i många länder, inbyggda i ministerierna, och kan därmed inte styras av ett enskilt

statsråd. En departementschef kan, formellt sett, endast påverka en myndighets verksamhet via sin ställning som ledamot i regeringen, det vill säga det måste vara regeringen som helhet som fattar styrande beslut gentemot myndigheterna.

Vid en nationell kris eller under höjd beredskap har samtliga statliga myndigheter uppgifter, liksom regioner och kommuner. Dessa ska samverka och samordna sin verksamhet för att hantera den krissituation som uppstått eller den påfrestning på samhället som höjd beredskap skulle innebära. I utredningens direktiv konstaterar regeringen att Sverige behöver en förbättrad förmåga att hantera situationer med höjd beredskap och då ytterst krig, och att det finns behov av tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt en stärkt samordning inom civilt försvar inom ramen för totalförsvaret.

För att åstadkomma detta har utredningen undersökt vilket lagligt utrymme som finns för regeringen att låta en myndighet ta över beslutskompetens från en annan statlig myndighet. Detta har utmynnat i att utredningen har utgått ifrån att en statlig myndighets mandat att efter delegation från regeringen ta över beslutskompetens från en annan statlig myndighet kan sträcka sig lika långt och med samma begränsningar som det mandat som regeringen har, ytterst enligt regeringsformen, att ta över beslutskompetens från statliga myndigheter.

Utredningens rättsutredning kan läsas i sin helhet i kapitel 5.

4.6 Ansvarsprincipen

Ytterligare en utgångspunkt i utredningsarbetet har varit ansvarsprincipen. Regeringen skriver i utredningsdirektiven att det är viktigt att den så kallade ansvarsprincipen fortsatt upprätthålls även inom civilt försvar.

Strukturer och ansvarsförhållanden som gäller i fred ska enligt ansvarsprincipen så långt som möjligt upprätthållas vid kris och höjd beredskap. Det som är väl inarbetat i vardagen har också förutsättningar att kunna fungera under ansträngda förhållanden. I den svåra situation som uppstår när samhället ska hantera en allvarlig kris eller ytterst försvara sig mot ett väpnat angrepp behöver samhället därför så långt som möjligt undvika att ändra ledningsförhållanden, organisation och arbetssätt.

Ansvarsprincipen har funnits som en vägledande princip inom det svenska totalförsvaret sedan åtminstone början av 1980-talet. Nästa steg i utvecklingen av principer kom 2001. Ansvarsprincipen hade dittills varit styrande för planeringen inom det civila försvaret och relaterade till kriget som hotbild. Genom riksdagens beslut om regeringens proposition Fortsatt förnyelse av totalförsvaret 2001 breddades innebörden av ansvarsprincipen så att den omfattade hela hotskalan från svåra påfrestningar i fred till höjd beredskap. Samtidigt kompletterades ansvarsprincipen med ytterligare två principer, nämligen likhetsprincipen och närhetsprincipen.

Likhetsprincipen är en tillämpning av ansvarsprincipen som innebär att en verksamhets organisering och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig. Vissa avvikelser kan dock vara nödvändiga. Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Med detta avsågs att den ledningsnivå som närmast berörs av ett akut krisförlopp normalt ska svara för ledningen av de åtgärder som erfordras för att man ska kunna hantera krisen på ett effektivt sätt. Hanteringen av kriser kan dock lyftas till högre nivåer om det krävs för en nationell prioritering av olika åtgärder eller om samordningen av insatserna av andra skäl blir lidande av att krisen hanteras på den närmast berörda nivån.

År 2008 redogjorde regeringen åter för sin syn på ansvarsprincipen i propositionen 2007/08:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull. Regeringen ansåg att principen skulle omfatta ett ansvar att samverka över sektorsgränserna. Att tillämpa ansvarsprincipen vid en kris innebär därmed, som utredningen ser det, ett stort ansvar att bidra till en samlad och effektiv hantering.

I såväl Försvarsberedningens senaste rapporter som i de senaste försvarspolitiska inriktningsbesluten betonas vikten av ansvarsprincipen. Sammanfattningsvis ska ansvarsprincipen gälla fortsatt.

4.7 Ledning och samordning inom civilt försvar

Utredningens uppdrag är att föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar och den strukturen ska också stärka samhällets krisberedskap. Vad gäller ansvar framgår i direktiven, som nämnts, att ansvarsprincipen ska gälla. Däremot

görs ingen definition av vad begreppen ledning och samordning innefattar.

Utredningen anser att det är lämpligt att tala om ledningsstrukturer inom civilt försvar, även om mandaten ser annorlunda ut än inom det militära försvaret. Ledning inom civilt försvar ska enligt utredningen ses i ett systemperspektiv; ledning innebär att ha mandat att besluta om inriktning, prioritering och samordning av tillgängliga resurser. Den ledningsstruktur inom civilt försvar som utredningen föreslår består av geografiskt områdesansvariga organ: regeringen, en högre regional ledning (civilområdeschefer), länsstyrelserna och kommunerna. Även sektorsansvariga myndigheter, som utredningen föreslår i kapitel 7, ingår i ledningsstrukturen för det civila försvaret. Verksamheten är då avgränsad till den berörda sektorn, till skillnad från det geografiska områdesansvaret som innebär ett bredare perspektiv och ansvar. Även MSB, som inom flera områden har föreskriftsrätt i förhållande till andra myndigheter, ingår i ledningsstrukturen för det civila försvaret.

När det gäller begreppet samordning använder utredningen betydelsen från MSB:s rapport Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar där samordning innebär en anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. Det handlar om samordning både inom det civila försvaret, som omfattar en mängd myndigheter, men också om samordning mellan det civila och det militära försvaret. Samordning kan uppnås dels genom ledning, dels genom samverkan.

Sammanfattningsvis är det viktigt att aktörer inte uppfattar att inriktning och samordning är målet med verksamheten. Det viktiga är den effekt och de resultat som ska åstadkommas. Under höjd beredskap och då ytterst krig handlar det om landets suveränitet och största möjliga försvarseffekt.

4.8 Säkerställande av statsledningens funktionalitet

Riksdagens, statschefens och regeringens uppgifter och befogenheter såväl i fredstid som vid krig och krigsfara redogörs för i kapitel 5 i detta betänkande. Att statsledningen kan fullgöra dessa

uppgifter och i övrigt fungera vid krigsfara eller krig är centralt för hela rikets funktionalitet.[86] Regeringens styrning av riket innefattar styrning av totalförsvaret. Alla delar av totalförsvaret är därmed beroende av att regeringen kan fullgöra sina uppgifter.

Regeringen måste vid varje givet tillfälle ha tillräckligt beslutsunderlag för att kunna fatta väl avvägda beslut. För att säkerställa detta krävs att det finns ändamålsenliga bestämmelser, övad personal, tillgång till experter och information för att regeringen ska kunna agera. Regeringskansliet ska med stöd av berörda myndigheter kunna bereda regeringens beslut inom ramen för de tidskrav och utifrån de behov i övrigt som läget kräver. Regeringens styrning av riket under höjd beredskap och då ytterst krig förbereds av Regeringskansliet. Regeringen har möjlighet att organisera regeringsarbetet och departementsorganisationen inom Regeringskansliet på det sätt som situationen kräver.[87]

Utredningen om säkerhetsskyddslagen från 2015 pekade ut den centrala statsledningen som ett exempel på ett samhällsområde där de mest skyddsvärda funktionerna återfinns. Säkerställandet av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner (internationellt benämnt Continuity of government) har också identifierats som en av Natos sju civila förmågor som gör ett land mer civilt resilient.

I Regeringskansliet finns ansvaret för de förberedelser som behövs i Regeringskansliet för att riksdagen, statschefen och regeringen ska kunna fullgöra sina uppgifter när de yttre omständigheterna gör det omöjligt eller olämpligt att använda ordinarie verksamhetsformer. Regeringskansliet ska i denna fråga samverka med Riksdagsförvaltningen och Kungl. Hovstaterna. I ansvaret för dessa beredskapsförberedelser ingår förberedelser för krig och krigsfara.[88]

Utöver de beredskapsförberedelser som alltså bedrivs av riksdagen, statschefen och regeringen med stöd av Riksdagsförvaltningen, Kungl. Hovstaterna respektive Regeringskansliet i syfte att säkerställa statsledningens funktionalitet finns flera myndigheter under regeringen som bidrar till säkerställandet. Försvarsmakten, MSB och Säkerhetspolisen är

[86] Ds 2017:66, s. 89 ff.
[87] Se prop. 2014/15:109.
[88] Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

några av de myndigheter som har särskild betydelse för den informationsförsörjning, de rekommendationer avseende bl. a. beredskapshöjande åtgärder samt de skyddsåtgärder som är nödvändiga för att centrala statsledningen ska kunna fullgöra sina uppgifter vid krig och krigsfara.

Försvarsmakten ska bland annat bedriva omvärldsbevakning och upptäcka och identifiera yttre hot mot Sverige och svenska intressen samt ta fram underlag för beslut om höjd beredskap.[89] Vidare är fullgörandet av Försvarsmaktens huvuduppgift, att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp, avgörande för skyddet av statsledningen.

MSB ska företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning. MSB ska också ha förmåga att bistå Regeringskansliet med underlag och information under höjd beredskap.[90]

Säkerhetspolisen ansvarar för personskyddet för den centrala statsledningen. Säkerhetspolisen ansvarar också för att underrättelser som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet eller som av någon annan anledning bör komma till regeringens kännedom utan dröjsmål rapporteras till Regeringskansliet.[91]

Försvarsmakten, MSB och Säkerhetspolisen är alltså avgörande för att regeringen ska ha tillgång till information och bedömningar avseende yttre och inre hot, civilt och militärt försvar samt nödvändigt skydd.

[89] Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.
[90] Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[91] Förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

5 Gällande rätt

Regeringsformen lägger grunden både för det militära och det civila försvaret av Sverige (totalförsvaret). Detta avsnitt, som innehåller en kort genomgång av de centrala bestämmelserna som gäller för den civila delen av totalförsvaret under höjd beredskap och då ytterst i krig, tar därför avstamp i regeringsformen och riksdagsordningen. Därefter följer en kort redogörelse för några centrala lagar och förordningar som reglerar totalförsvaret. Bestämmelser om beredskapsuppgifter finns också i vissa myndigheters instruktioner. Ytterligare bestämmelser om beredskapsansvar finns i författningar som reglerar vissa marknader m.m., t.ex. elberedskapslagen (1997:288). Utredningen återkommer till några av dessa i senare kapitel. Kapitlet innehåller också en rättsutredning, som tagits fram i samverkan med fd. hovrättspresidenteten Johan Hirschfeldt, och som gäller frågan om möjligheten för regeringen att till en statlig förvaltningsmyndighet delegera befogenhet att bestämma över en annan myndighets faktiska handlande.

Utgångspunkten för regelverket om höjd beredskap är att Sverige ska utgöra en rättsstat även under höjd beredskap och då ytterst i krig. Sverige tillämpar inte undantagstillstånd. I Sverige har man sedan lång tid ansett att man inte bör förlita sig på den s.k. konstitutionella nödrätten, dvs. grundsatsen att statsmakterna, när samhällets bestånd hotas, kan åsidosätta grundlag och ändå göra anspråk på att handla rättsenligt. Den svenska lagstiftaren har ansett att undantagstillstånd är en alltför osäker grund för statsmakternas handlande i orostider. I stället har strävan varit att utforma en rättslig reglering för kris- och krigssituationer i syfte att uppnå en så god författningsberedskap som möjligt. Med författningsberedskap menas att författningen innehåller de bestämmelser som är nödvändiga för att totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter och

för att det svenska samhället ska fungera i laga former även under kriser och i krig.[92]

Samlingsbegreppet för lagar och föreskrifter som förbereder och anpassar samhället till höjd beredskap är *administrativ beredskap*. Administrativ beredskap består av två delar: dels *författningsberedskap* som nämnts ovan, dels *organisationsberedskap* som innebär att författningarna innehåller bestämmelser om myndigheternas uppgifter och organisation i krig eller vid krigsfara samt vid planeringen i fredstid.

Regelverket som ska tillämpas om regeringen fattat beslut om höjd beredskap ger rättsliga förutsättningar för samhället att verka enligt förenklade konstitutionella och förvaltningsrättsliga principer för att bl.a. underlätta beslutsfattande. Det ger också förutsättningar för staten att kunna ingripa i enskilda individers fri- och rättigheter samt förfoga över resurser som finns i näringslivet och som kan gynna de samlade försvarsansträngningarna. Sammantaget syftar regelverket till att ge legala möjligheter till en betydande nationell kraftsamling för att försvara landet samt för att få samhället att fungera i laga former även under krigsförhållanden.

5.1 Grundlag och riksdagsordningen

Bestämmelser som är av betydelse för samhället vid höjd beredskap och i krig finns i grundlagarna. Bestämmelserna finns främst i regeringsformen (RF) och i riksdagsordningen (RO). Regeringsformen innehåller bestämmelser om hur landet ska styras, vilka demokratiska rättigheter medborgarna har och hur den offentliga makten ska fördelas. Riksdagsordningen innehåller regler om riksdagens arbetsformer. Fram till 1974 var riksdagsordningen en grundlag. Nu har den en mellanställning mellan grundlag och vanlig lag. För att ändra en grundlag krävs att riksdagen fattar två likadana beslut och att det hålls ett riksdagsval mellan de två besluten. Riksdagsordningens huvudbestämmelser kan emellertid ändras antingen genom två likadana riksdagsbeslut med val emellan eller genom att ett beslut fattas i riksdagen med kvalificerad majoritet.

[92] Ds 2017:66, s. 34–39.

Bestämmelserna i riksdagsordningen och regeringsformen är så utformade att det ska vara möjligt för statsmakterna att snabbt och i stor omfattning vidta åtgärder och fatta de beslut som är nödvändig i krislägen[93].

Det finns alltid en riksdag, eftersom val till riksdagen gäller till dess att den närmast därefter valda riksdagen samlas (3 kap. 10 § RF). Riksdagen kan sammanträda med kort varsel. Kammaren sammanträder vanligen efter kallelse från talmannen. En kallelse ska anslås senast kl. 18.00 dagen före sammanträdet och minst 14 timmar i förväg. Om det finns synnerliga skäl, får kallelsen anslås senare. I så fall får sammanträdet hållas endast om mer än hälften av riksdagens ledamöter medger det (6 kap. 9 § RO). Talmannen får också besluta att kalla riksdagen till ett extrasammanträde under en period då arbetet i kammaren inte pågår. Ett sådant beslut ska fattas om regeringen eller minst 115 av ledamöterna begär det (6 kap. 12 § RO). Riksdagen kan sammanträda på annan ort än Stockholm om hänsynen till riksdagens säkerhet eller frihet motiverar det (4 kap. 1 § RF).

Om regeringen väckt ett ärende, t.ex. lämnat en proposition med lagförslag till riksdagen, som behöver utredas skyndsamt kan riksdagen förkorta motionstiden (9 kap. 13 § RO). Utskotten kan också inom sitt område väcka förslag genom att använda sin initiativrätt (9 kap. 16 § RO).

5.1.1 Skillnaden mellan normbeslut och rättskipnings- och förvaltningsavgöranden

Även bestämmelserna 8 kap. regeringsformen om lagar och andra föreskrifter är av betydelse. I kapitlet regleras normgivningsmakten, dvs. rätten att besluta föreskrifter, vilket är regeringsformens benämning på rättsregler. Rättsregler kännetecknas i princip av att de är bindande för enskilda och för myndigheter och av att de inte enbart avser ett konkret fall utan har generell tillämpbarhet (prop. 1973:90 s. 203, prop. 1975/76:112 s. 66). Med föreskrift menas normbeslut. Regeringsformen gör skillnad mellan normbeslut å ena sidan och rättskipnings- eller förvaltningsavgöranden (förvaltningsbeslut) å andra sidan. Regeringsformen drar också

[93] Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., s. 621.

gränsen för riksdagens befattning med enskilda ärenden inom rättskipning och förvaltning (11 kap. 4 § och 12 kap. 3 §) och slår vakt om domstolars och andra myndigheters oberoende gentemot riksdagen och andra överordnade organ vid avgörande av särskilda mål och ärenden (11 kap. 3 § och 12 kap. 2 §). Riksdagen hänvisas härigenom i det väsentliga till att agera genom normbeslut och andra i regeringsformen reglerade typer av beslut.[94]

5.1.2 Bestämmelser vid krig- och krigsfara - totalförsvaret

De ovan redovisade reglerna kan bli otillräckliga under krig och krigsfara. Formerna för beslutsfattande kan t.ex. behöva förändras och förenklas för att möjliggöra skyndsamma åtgärder. Krigshändelser kan göra att det inte blir möjligt för riksdag eller regering att sammanträda. Regeringsformen innehåller därför ett kapitel med bestämmelser om krig och krigsfara, kap. 15.

Innebörden av begreppet krig behandlades av Grundlagsberedningen på 1970-talet.[95] Beredningen anförde att det inte var möjligt att vare sig i lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd råder. Beredningen förutsatte emellertid att regeringsformens bestämmelser om krig alltid ska vara tillämpliga om riket är helt eller delvis ockuperat. Det är således i första hand regeringens sak att avgöra om krigstillstånd råder. Även i 2010 års grundlagsproposition[96] ansåg man att regeringen under konstitutionellt ansvar[97] har att tolka innebörden av krig och krigsfara.

Inkallande av riksdagen och krigsdelegationen

Om Sverige kommer i krig eller krigsfara ska regeringen eller talmannen kalla riksdagen till sammanträde. Den som utfärdar

[94] Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., s. 347 f.
[95] SOU 1972:15, s. 216 f.
[96] Prop. 2009/10:80, s. 204.
[97] Konstitutionellt ansvar syftar till de kontrollfunktioner som finns kopplade till regeringsformen. Regeringen är ansvarig inför riksdagen och kontrollmakten utövas av riksdagen. Regeringen kan ställas till ansvar genom konstitutionsutskottets granskning, misstroendeförklaring.

kallelsen kan besluta att riksdagen ska sammanträda någon annanstans än i Stockholm (15 kap. 1 § RF).

För det fall att riket är i krig eller krigsfara ska en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe om förhållandena kräver det. Om riket är i krig, får Utrikesnämnden[98] besluta om att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe. Innan ett sådant beslut meddelas ska samråd ske med statsministern, om det är möjlig. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda meddelas beslutet av regeringen. Om riket är i krigsfara, meddelas beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern (15 kap. 2 § RF). Bestämmelser om krigsdelegationens sammansättning finns i riksdagsordningen (bl.a. 13 kap. RO).

Regeringsbildning, regeringens arbetsformer och befogenheter

Om det under krig inte är möjligt eller förenat med allvarliga olägenheter att tillämpa föreskrifterna i 6 och 7 kap. regeringsformen om regeringsbildningen och regeringsarbetet, kan riksdagen bestämma om enklare former i det ena eller andra hänseendet (15 kap. 4 § RF); Krigshändelser kan få till följd att regeringen helt upphör att fungera. Den självklara åtgärden i ett sådant läge måste vara att ersätta den ej fungerande regeringen med en ny. Situationen kan emellertid vara sådan att det är omöjligt eller förenat med allvarliga olägenheter att använda det förfarande för regeringsbildning som föreskrivs i regeringsformen. En annan tänkbar följd av en krigssituation är att regeringen inte kan arbeta i de former som föreskrivs i regeringsformen, t.ex. som följd av att departementsorganisationen inte fungerar. Även i ett sådant läge bör riksdagen (krigsdelegationen) kunna besluta om avvikelser från RF:s ordinarie regelsystem.[99]

Kan under krig varken riksdagen eller krigsdelegationen sammanträda kan regeringen fullgöra riksdagens uppgifter i den utsträckning som det behövs för att skydda riket och slutföra kriget.

[98] Utrikesnämnden består av talmannen samt 18 ledamöter varav nio är ordinarie och nio är suppleanter. Ledamöterna väljs av riksdagen för varje mandatperiod. Kungen är ordförande i nämnden. Om han har förhinder är statsministern ordförande. Ordföranden kan besluta om ovillkorlig tystnadsplikt.
[99] Prop. 1973:90, s. 452.

Det gäller dock med den begränsningen att regeringen inte får stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordning eller lag om val till riksdagen (15 kap. 5 § RF).

Om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. Om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen även i annat fall med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att en i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande ska börja eller upphöra att tillämpas (15 kap. 6 § RF). Bestämmelse ger stöd åt de s.k. fullmaktslagarna, i den mån dessa lagar inte kan stödjas på de allmänna bestämmelserna om delegering i 8 kap. regeringsformen. Fullmaktslagarna, som ska tillämpas om Sverige är i krig eller efter beslut av regeringen under höjd beredskap (under vissa förutsättningar), kan innehålla bestämmelser genom vilka riksdagen bemyndigat regeringen att besluta om åtgärder där beslutet annars skulle tillkomma riksdagen i dess egenskap av lagstiftande församling. Som exempel på fullmaktslagar kan följande lagar nämnas: förfogandelagen (1978:268), ransoneringslagen (1978:268) och lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Syftet med bestämmelsen i 15 kap. 6 § regeringsformen är emellertid också att göra det möjligt för riksdagen (eller krigsdelegationen) att till regeringen överlåta lagstiftning i visst ämne som annars hör till det s.k. obligatoriska området (t.ex. civillag och rättighetsbärande lag). Bestämmelsen kan, till skillnad från övriga bestämmelser som bara gäller vid krig eller krigsfara, även tillämpas när det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig (inte nödvändigtvis krig som Sverige är inblandat i) eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Någon närmare definition av vad som menas med extraordinära förhållanden finns inte i förarbetena.[100]

[100] Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., s. 628.

Befogenheter för andra myndigheter än regeringen

Är Sverige i krig eller omedelbar krigsfara kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift som enligt grundlag ska fullgöras av regeringen i stället ska fullgöras av en annan myndighet (15 kap. 8 §). Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt att under krig eller omedelbar krigsfara föra över sådana uppgifter som enligt grundlag ligger på regeringen till andra myndigheter. Ett sådant bemyndigande finns i 12 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m.

Förhållanden under ockupation

För det fall att Sverige skulle bli ockuperat helt eller delvis finns bestämmelser som begränsar möjligheterna för svenska lagstiftande organ att fatta beslut på ockuperat område. Avsikten är att förhindra att en fiende skapar ett lagstiftande organ som kan gå hans ärenden och som samtidigt ger sken av laglighet. Vidare vill lagstiftaren förhindra att ockupationsmakten utsätter ett bestående svenskt lagstiftande organ för obehörig påtryckning (15 kap. 9 § RF). Om Sverige skulle bli ockuperat gäller att riksdagen eller regeringen inte får fatta beslut på område som är ockuperat. Varje offentligt organ ska på ockuperat område handla på det sätt som är bäst för försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen. Inte i något fall får ett offentligt organ meddela ett beslut eller vidta en åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon av rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd. Val till riksdag eller beslutande kommunala församlingar får inte hållas på ockuperat område.

Av förarbetena till ovan nämnda bestämmelse framgår att såväl krigsdelegationen som regeringen kan arbeta i exil.[101]

Statschefen

Om Sverige är i krig bör statschefen följa regeringen. Om statschefen befinner sig på ockuperat område eller på annan ort än

[101] Prop. 1987/88:6, s. 19.

regeringen, ska han eller hon anses hindrad att fullgöra sina uppgifter som statschef (15 kap. 10 § RF). Syftet med föreskriften är att minska möjligheten för en fiende, som har bemäktigat sig statschefens person att utnyttja honom eller henne för sina egna syften.

Beslutanderätt i kommunerna

I 15 kap. 12 § regeringsformen finns en bestämmelse som gör det möjligt för kommunerna att fatta beslut i annan ordning än genom valda församlingar om det råder krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i. I lagen (1988:97) om förfarandet hos kommuner, förvaltningsmyndigheter och domstolar under krig eller krigsfara m.m. anges att styrelsen i ett ärende som inte kan anstå får besluta i stället för fullmäktige (7 § första stycket). Bestämmelsen ska tillämpas om Sverige är i krig eller om regeringen bestämt att den ska tillämpas vid krigsfara eller när det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som Sverige befunnit sig i.

Rikets försvar

Regeringen får enligt 15 kap. 13 § RF sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium. Regeringen får uppdra åt Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Som nämnts ovan är det regeringens sak att under konstitutionellt ansvar ta ställning till angreppets karaktär och bestämma försvarsinsatsernas omfattning därefter. Det är också regeringens sak att bedöma när den fientliga aktiviteten har nått en sådan intensitet eller aktualitet att ett väpnat angrepp är för handen. Den s.k. 11-septemberutredningen (SOU 2003:32) har pekat på den nytolkning av artikel 51 i FN-stadgan som skett och anfört att denna nytolkning innebär att regeringen enligt 15 kap. 13 § första stycket RF numera får insätta rikets försvarsmakt för att möta ett väpnat angrepp även när angreppet inte härrör från

en främmande stat, om det är fråga om ett så omfattande angrepp att det kan sägas rikta sig mot riket.

Krigsförklaring och vapenstillestånd

En förklaring att riket är i krig får, utom vid ett väpnat angrepp mot riket, inte ges av regeringen utan riksdagens medgivande (15 kap. 14 § RF). Regeringen får emellertid ingå överenskommelse om vapenstillestånd utan att inhämta riksdagens godkännande och utan att rådgöra med utrikesnämnden, om uppskov med överenskommelsen skulle innebära fara för riket (15 kap. 15 §).

5.2 Centrala lagar och förordningar för utredningens analys och förslag

Nedan redogörs för några centrala lagar och förordningar av betydelse för totalförsvaret, med särskilt fokus på det civila försvaret. Den beskrivning som lämnas nedan kommer att utgå från de regelverk som är av betydelse för utredningens analys och förslag och som rör totalförsvaret.

Författningar av betydelse för det civila försvaret

I lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap (nedan kallad LTH) finns bestämmelser om totalförsvaret och beslut om beredskapshöjningar. Till nämnda lag finns förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap (nedan kallad FTH).

Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt innehåller bl.a. bestämmelser om totalförsvarsplikt. Totalförsvarsplikt fullgörs genom värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Till nämnda lag finns också förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

Lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i planeringen av totalförsvaret och förordning (1982:1005) med samma namn innehåller, som framgår av namnet, bestämmelser som bl.a. gäller för det privata näringslivet.

Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara innehåller särskilda bestämmelser som ska tillämpas om Sverige är i krig. Till nämnda lag finns förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (nedan kallad LEH) innehåller bestämmelser som syftar till att minska sårbarheten i kommuners och regionens verksamheter samt till att ge dessa en god förmåga att hantera krissituationer. Därmed ska kommunerna och regionen också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. I förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (nedan kallad FEH) finns bestämmelser som ansluter till lagen.

Bestämmelser av betydelse för länsstyrelserna finns i förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och i förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) innehåller föreskrifter till ledning för tolkningen och tillämpningen för svensk del av den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter enligt Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer samt enligt 1977 års tilläggsprotokoll I och II till Genèvekonventionerna.

I förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten finns bestämmelser om myndighetens roll inför och vid höjd beredskap. Enligt instruktionen är Försvarsmaktens huvuduppgift att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Försvarsmakten ska främja Sveriges säkerhet och hävda Sveriges territoriella integritet. Myndigheten ska ha förmåga att värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen samt att förebygga och hantera konflikter och krig såväl nationellt som internationellt.

I förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) finns bestämmelser om myndighetens roll inför och vid höjd beredskap.

Av central betydelse är också förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (nedan kallad krisberedskapsförordningen).

Förordningen syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap (1 §).

Av 8 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) följer att huvudansvaret för att bedriva hälso- och sjukvård i Sverige vilar på regionerna. Regionerna ska också planera sin hälso- och sjukvård så att katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls. Hälso- och sjukvårdslagen innehåller inte några närmare bestämmelser som närmare anger vilket ansvar huvudmännen har för förberedelser inför och verksamhet under höjd beredskap. Regeringen får emellertid meddela föreskrifter om hälso- och sjukvården i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara (6 kap. 1 § 2). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hälso- och sjukvården i fredstid om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser (6 kap. 2 § 3 hälso- och sjukvårdslagen).

Säkerhetsskyddslagen – av betydelse för det civila försvaret

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet) (1 kap. 1 §). Om en myndighet, kommun, region eller privat aktör som bedriver sådan verksamhet i Sverige utsätts för ett angrepp, kan det orsaka allvarliga konsekvenser för landets säkerhet. Det kan till exempel handla om verksamheter inom totalförsvaret, rättsväsendet, energi- eller vattenförsörjningen, elektroniska kommunikationer eller transportsektorn. De här verksamheterna behöver ett särskilt skydd, säkerhetsskydd.

Säkerhetsskydd handlar om att genom förebyggande arbete skydda säkerhetskänslig verksamhet mot spionerі, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten.

I säkerhetsskydd ingår också att skydda uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess

enligt offentlighets- och sekretesslagen, eller som skulle ha omfattats av den lagen om den varit tillämplig (säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter).

Arbetet med säkerhetsskydd utgår från en säkerhetsskyddsanalys. I den utreder verksamheten vad som ska skyddas, mot vilka hot och på vilket sätt. Utifrån säkerhetsskyddsanalysen ska verksamhetsutövaren planer och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs. Åtgärderna delas in i informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.

Med informationssäkerhet avses åtgärder som ska förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs, och att förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter on informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet.

Fysisk säkerhet ska bland annat förebygga att obehöriga för tillträde till områden och byggnader där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs, och att förebygga skadlig inverkan på sådana områden och byggnader.

Personalsäkerhet ska förebygga att personer som inte är pålitliga utifrån säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig. Personalsäkerhet ska även säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd.

5.3 De rättsliga förutsättningarna för totalförsvaret – efter beslut om höjd beredskap

De rättsliga förutsättningarna för totalförsvaret bygger på andra principer än krisberedskapslagstiftningen. Totalförsvaret utgår från de särskilda regleringar, framförallt tillämpliga i krig och krigsfara, som återfinns på olika lagstiftningsnivåer från regeringsformen (som redovisats ovan) och ner till myndighetsföreskrifter.

Höjd beredskap – skärpt beredskap eller högsta beredskap

Lagen om totalförsvar och höjd beredskap innehåller bestämmelser om totalförsvaret. Totalförsvar är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består dels av militär verksamhet (militärt försvar), dels av civil verksamhet (civilt försvar) (1 § LTH).

För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då skall bedrivas (1 § LTH). Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om höjd beredskap (3 § LTH). En beredskapshöjning är alltså ett sätt att snabbt ställa om det fredstida samhällets administration och organisation till en form som är anpassad för och fungerande i krig och krigsfara. Beslut om höjd beredskap kan gälla endast en del av landet eller en viss verksamhet (4 § LTH).

Vid höjd beredskap ska kommuner och regioner vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.

Vid höjd beredskap ska de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter.

Om regeringen fattar beslut om höjd beredskap ska detta tillkännages på samma sätt som all ordinarie lagstiftning men också via radio och TV, i enlighet med 9 § förordningen om totalförsvar och höjd beredskap. Höjd beredskap innebär också att vissa av fullmaktslagarna helt eller delvis kan implementeras genom regeringsbeslut.

Beredskapslarm

Om regeringen fattat beslut om högsta beredskap i hela landet kan regeringen besluta om att tillkännage detta även genom beredskapslarm (9 § FTH). Beredskapslarm är således ett sätt att tillkännage beslutet om högsta beredskap och inte en egen beredskapsnivå. Meddelande om att regeringen fattat beslut om beredskapslarm ges i systemet för Viktiga Meddelanden till Allmänheten (VMA). Signalen ska vara trettio sekunder lång med femton sekunders uppehåll mellan signalerna och ska pågå under sammanlagt fem minuter (10 § FTH).

Om regeringen fattat beslut om att tillkännage ett beslut om högsta beredskap genom beredskapslarm kommer ett antal lagar och förordningar att träda i kraft i sin helhet omedelbart, de s.k. fullmaktslagarna (13 § FTH). Det gäller exempelvis krigshandelslagen (1964:19), förfogandelagen (1978:262) och ransoneringslagen (1978:268).

5.4 Samverkan mellan myndigheter och förvaltningsmyndigheternas mandat i förhållande till andra statliga förvaltningsmyndigheter

En krissituation eller höjd beredskap förutsätter att myndigheterna samverkar sinsemellan. Samverkan mellan myndigheter regleras i ett antal författningar. För att nämna några:

Enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. I 6 § myndighetsförordningen (2007:515) anges att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Myndigheternas skyldighet att samverka sinsemellan regleras även i krisberedskapsförordningen där det i 5 § anges att varje myndighet vars ansvarsområde berörs av en krissituation ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska enligt bestämmelsen också samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation. Av krisberedskapsförordningen framgår också att länsstyrelserna inom sitt geografiska område vid kriser ska vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer,

som exempelvis kommuner, regioner och näringsliv samt den nationella nivån. Länsstyrelserna ska också prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande och under en kris samordna verksamheten mellan kommuner, regioner och myndigheter (6 § krisberedskapsförordningen).

Under höjd beredskap kan det uppstå behov av snabba och mellan myndigheterna samordnade åtgärder. Frågan är om en myndighet, efter delegation från regeringen, kan överta beslutskompetens från en annan myndighet och hur långt en sådan kompetens då kan sträcka sig.

5.5 Analys av regeringens myndighetsstyrning och statliga förvaltningsmyndigheters mandat i förhållande till andra statliga förvaltningsmyndigheter

Detta avsnitt innehåller en rättsutredning, som – vilket också framhållits inledningsvis – tagits fram i samverkan med fd. hovrättspresidenten Johan Hirschfelt. Rättsutredningen avser de statliga förvaltningsmyndigheternas mandat i förhållande till andra statlig förvaltningsmyndigheter, och innehåller en analys av förutsättningarna för regeringens myndighetsstyrning och statliga myndigheters förhållande till andra statliga förvaltningsmyndigheter. Denna fråga är relevant för utredningen. I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag på en sektorsindelning av de statliga förvaltningsmyndigheter som bör ges ett särskilt ansvar för krisberedskapen och för civilt försvar. Utredningen ska också föreslå vilka myndigheter som ska ges ett författningsreglerat ansvar att samordna planering och utveckling inom respektive sektor (sektorsansvariga myndigheter) samt vilka uppgifter som ska följa med detta ansvar. Syftet med denna rättsutredning är därför att analysera om och i sådana fall i vilken utsträckning som en statlig förvaltningsmyndighet, efter delegation från regeringen, kan ta över beslutskompetens från en annan statlig förvaltningsmyndighet.

Relationen mellan å ena sidan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen och å andra sidan riksdagens myndigheter, kommunala myndigheter och privata

organ, som har fått delegerade förvaltningsuppgifter (12 kap. 4 § RF), kommer inte att beröras i denna analys.

5.5.1 Regeringens myndighetsstyrning enligt regeringsformen

Allmänt

Förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen enligt 12 kap. 1 § RF. Förvaltningsmyndigheterna är emellertid enligt 12 kap. 2 § RF, självständiga i förhållande till regeringen i enskilda ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller mot kommuner, eller när det gäller tillämpning av lag.

Förvaltningsmyndigheterna har att förverkliga regeringens politik. De har en lydnadsrelation till regeringen men inte till riksdagen eller medborgarna och inte heller till ett enskilt statsråd. Det är också regeringen som genom föreskrifter, regleringsbrev och andra direktiv lämnar uppdragen till förvaltningen. Regeringen kan sägas ha delegerat en del av sitt ansvar till myndigheterna. Det betyder också att regeringen inför riksdagen är ytterst ansvarig för allt som myndigheterna gör, förutom på det område där förvaltningens lydnadsplikt mot regeringen inte gäller (12 kap. 2 § RF). Detta undantag innebär att överlåtelsen av makt till myndigheterna skett genom grundlagen och inte genom regeringens beslut.[102]

Av 7 kap. 3-4 §§ RF följer att regeringsärenden avgörs av regeringen vid ett regeringssammanträde där minst fem statsråd deltar, s.k. kollektivt beslutsfattande. Beredningsformerna i Regeringskansliet är anpassade till det kollektiva beslutsfattandet för att ge regeringsmedlemmarna möjlighet att ge synpunkter och delta i handläggningen av ärenden på ett sätt som gör det möjligt för dem att ta ett gemensamt ansvar för de beslut som regeringen fattar.

Under en kris

Regeringsformen innehåller inte några särskilda regler om civila nödsituationer av det slag som finns i 15 kap. RF när det gäller krig

[102] SOU 2007:75, s. 40 f.

och krigsfara. Sådana nödsituationer får hanteras inom ramen för de allmänna reglerna i regeringsformen.

För att kunna utöva det kollektiva beslutsfattandet även i en kris finns i dag rutiner för att säkerställa att fem statsråd med kort inställelsetid är beslutsmässiga om behov uppstår.

Grundlagsutredningen, som tillsattes 2004, gav ett särskilt uppdrag till en expertgrupp att överväga de konstitutionella aspekterna på civil krishantering. Expertgruppen lämnade rapporten Krisberedskapen i grundlagen (SOU 2008:61). I rapporten övervägdes om kravet på närvaro av minst fem statsråd för regeringsbeslut skulle kunna frångås i extrema situationer. Expertgruppen föreslog att regeringen skulle ges en utökad normgivningskompetens i nödsituationer.

Grundlagsutredningen, i sin tur, instämde i expertgruppens bedömning att det fanns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i nödsituationer och föreslog att det i regeringsformen skulle införas en särskild reglering som innebar att regeringen i sådana situationer under vissa förutsättningar fick meddela föreskrifter som enligt grundlag skulle meddelas av riksdagen.[103] I den efterföljande propositionen konstaterades att nämnda förslag kritiserats av några remissinstanser. Regeringen avstod därför från att lägga fram ändringsförslag och ansåg att frågan behövde utredas ytterligare.[104]

När det gällde frågan huruvida kravet på minst fem statsråds närvaro skulle frångås var expertgruppens slutsats att övervägande skäl talade för att sådana regler inte borde införas. Om en situation uppkom där man inte kunde upprätthålla kravet på fem statsråd för regeringsbeslut fick man i stället förlita sig på att nödvändigheten erkändes i den efterföljande granskningen av regeringens agerande.[105]

Utredningar och betänkanden rörande specifika händelser visar på hur åtgärder vidtagits kontinuerligt från 1970-talet och framåt för att förbättra regeringens agerande vid kriser. Dessa åtgärder har vidtagits i form av mer praktiska hanteringsåtgärder, inkallnings- och larmningsrutiner för statsråd, inrättande av särskilda enheter

[103] SOU 2018:125. Se även Svensk krishantering i fredstid – de konstitutionella aspekterna och en framåtblick, *SvJT* 2020, s. 1148.
[104] Prop. 2009/10:80, s. 207.
[105] SOU 2008:61, s. 109.

som stöd i händelse av en kris, utveckling av säkra kommunikationer och dokumentationsrutiner för regeringsarbete i händelse av kris.[106]

Föreskrifter som meddelas av regeringen

Av 8 kap. RF följer att vissa föreskrifter ska beslutas av riksdagen och meddelas genom lag medan andra föreskrifter meddelas av regeringen genom förordningar.

Föreskrifter ska enligt 8 kap. 2 § RF meddelas genom lag om de t.ex. avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden, förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (det primära lagområdet).[107] Av 8 kap. 3 § RF följer att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela vissa föreskrifter enligt 2 § (det delegeringsbara offentligrättsliga området).

Regeringen har ett eget normgivningsområde som följer av 8 kap. 7 § RF. Enligt bestämmelsen får regeringen meddela föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, den s.k. restkompetensen. De föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av bestämmelsen får emellertid inte avse riksdagen eller dess myndigheter. Föreskrifterna får inte heller avse den kommunala beskattningen.

Delegation till myndigheter under regeringen

Av 8 kap. 10 § RF följer att regeringen, om riksdagen genom lag har bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter som enligt regeringsformen primärt hör till lagområdet, kan överlåta den delegerade kompetensen vidare till en förvaltningsmyndighet eller till en kommun. Det krävs dock ett uttryckligt medgivande från riksdagen. Den nämnda bestämmelsen gör det möjligt för riksdagen

[106] Försvarshögskolan, *Krisberedskaps- och totalförsvarslagstiftning – En bilaga till Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*, s. 15.

[107] Av intresse för andra delar av utredningens arbete kan det här vara av betydelse att peka på att det av 8 kap. 2 § RF också följer att föreskrifter ska meddelas genom lag om de gäller grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden.

att ge regeringen möjlighet att vidaredelegera normgivningskompetens (subdelegation) inom det delegeringsbara lagområdet till den förvaltningsmyndighet som regeringen bestämmer. Som exempel kan bemyndigandet i 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) nämnas. Enligt stadgandet får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om bl.a. säkerhetsskyddsanalys.

Genom 8 kap. 11 § RF ges regeringen en motsvarande behörighet att överlåta den normgivningskompetens som regeringen har med stöd av 8 kap. 7 § RF, dvs. dels kompetensen att besluta föreskrifter om verkställighet av lag, dels restkompetensen. Denna kompetens kan dock överlåtas endast till myndigheter under regeringen, inte till kommunerna. Kompetensen kan också överlåtas från regeringen till myndigheterna under riksdagen.

5.5.2 Förvaltningsmyndigheternas självständighet

Allmänt

Ända sedan 1809 års regeringsform har de statliga myndigheterna, både centrala och övriga, varit fristående i förhållande till regeringen och regeringens kansli. De statliga myndigheterna har inte, såsom deras motsvarigheter i de flesta andra länder, varit inbyggda i ministerierna (ministerstyre över förvaltningen). Myndigheterna har fattat sina beslut på eget ansvar, och regeringens ledamöter har inte haft något politiskt ansvar inför riksdagen för besluten. En departementschef har, formellt sett, kunnat påverka en underordnad myndighets beslut bara via sin ställning som ledamot av regeringen. Han eller hon har i regeringen kunnat ta upp frågor om ändringar av författningar. Departementschefen har vidare, inom ramen för regeringens kompetens, kunnat försöka få till stånd ett regeringsdirektiv till myndigheten.[108]

De statliga förvaltningsmyndigheterna står, som framgår ovan, i ett lydnadsförhållande till regeringen och myndigheterna är i princip skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv i särskilda fall som regeringen meddelar.[109] Regeringens mandat att

[108] Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., s. 558.
[109] Prop. 1973:90, s. 397m.

meddela direktiv för särskilda fall är emellertid, som också framgår inledningsvis, inte obegränsad då förvaltningsmyndigheterna är självständiga i vissa avseenden.

Av 12 kap. 2 § RF framgår som nämnts att *ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag.* Motsvarande bestämmelse fanns i den äldre lydelsen av regeringsformen i 11 kap. 7 §. Regeringen är en myndighet och förbudet riktas alltså även mot den.

Förbudet mot direktiv till förvaltningsmyndighet i särskilda fall innebär att förbudet är begränsat till myndigheternas handläggning av ärenden medan *faktiskt handlande* lämnas utanför.[110]

Regeringen kan alltid inom sin normgivningskompetens utfärda nya bestämmelser som tar sikte på en aktuell situation.[111] En aktuell situation får emellertid inte tolkas för fokuserat på ett enskilt fall. Sådana bestämmelserna skulle då riskera att komma i konflikt med generalitetsprincipen. Bestämmelsen i 12 kap. 2 § syftar således inte till att begränsa regeringens rätt att utfärda generella föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen utan ska garantera förvaltningsmyndighetens oberoende vid beslut i vissa enskilda ärenden.

Hur 12 kap. 2 § RF ska förstås har varit föremål för mycket diskussion och skilda uppfattningar i statsrättslig och statsvetenskaplig doktrin. Ur det statsrättsliga perspektivet har lydnadsplikten enligt 12 kap. 1 § setts som negativt definierad som det som självständighetsregeln i 12 kap. 2 § inte omfattar. Ur det statsvetenskapliga perspektivet betonas i stället regeringens styrningsfunktion enligt 12 kap. 1 § RF. När tolkningen av de båda paragraferna och begreppen lydnadsplikt och självständighet ska göras måste också andra bestämmelser i regeringsformen tas med. Det gäller legalitetsprincipen i 1 kap. 1 §, att regeringen styr riket enligt 1 kap. 6 § och kommunernas självstyrelse enligt 14 kap. 2 §.

[110] Prop. 1973:90, s. 398.
[111] Prop. 1973:90, s. 397y.

Var går skiljelinjen mellan å ena sidan myndighetsutövning och tillämpning av lag och å andra sidan faktiskt handlande?

Handläggning av ärende

I förarbetena till den nya förvaltningslagen (2017:900) konstaterar regeringen att gränsen mellan vad som är ärendehandläggning och vad som är annan förvaltningsverksamhet, dvs. det som vanligen brukar betecknas faktiskt handlande, i många fall är förhållandevis tydlig. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena och det andra slaget är att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. Åtgärder av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa är exempel på faktiskt handlande som tydligt illustrerar denna form av förvaltningsverksamhet, medan debitering av avfallsavgifter och betygssättning är exempel på verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende. I vissa fall kan det vara något svårare att avgöra om en åtgärd innefattar ärendehandläggning eller enbart ett faktiskt handlande. I gränszonen märks t.ex. åtgärder som kännetecknas av att de innebär ett ingripande som till synes inte föregåtts av någon handläggning och där det finns ett mycket nära tidsmässigt samband mellan myndighetsföreträdarens ställningstagande att ingripa och den faktiska åtgärden. Ett exempel som illustrerar en sådan situation är polismannens ingripande med våldsanvändning mot ordningsstörande verksamhet. En sådan åtgärd får vidtas bara om vissa rättsliga förutsättningar är uppfyllda och det krävs därför ett aktivt ställningstagande, dvs. ett beslut av den myndighetsperson som handlar innan åtgärden vidtas.[112]

Det nu nämnda gränsdragningsproblemet har kommenterats i Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige:[113]

> Denna svenska ordning är säregen och kan skapa särskilda problem i nödlägen. När fråga är om situationer som ligger utanför 12 kap. 2 § RF, såsom när det gäller området för myndigheters s.k. faktiskt handlande gäller (dock) att regeringen har rätt att styra myndigheterna med sin direktivrätt. Det har ansetts att detta betyder att regeringen i ett extraordinärt läge skulle kunna ge polisen order om att t.ex. storma en byggnad, men att regeringen då inte kan beordra polisen att gripa eller

[112] Prop. 2016/17:180, s. 24.

[113] Johan Hirschfeldt, Mänskliga rättigheter och andra konstitutionella kärnvärden när krisen slår till, i *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige* (Anna-Sara Lind & Elena Namli [red.]), 2017, s. 198 f.

> anhålla en viss person. Frågan är dock om gränsen kan dras så, eftersom en stormning av en byggnad som regel får förväntas innehålla element också av sådant rättsligt beslutsfattande som faller under bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF. Snarare torde det i en sådan situation handla om att regeringen då tillämpar konstitutionell nödrätt och att polisen anser att därmed följer lydnadsplikt i förhållande till regeringen. I ett allvarligt krisläge måste det i allt fall finnas utrymme för att lösa arbetsuppgifterna genom informella kontakter mellan regeringen och polisen.

Myndighetsutövning

I en äldre förvaltningslag (1971:290) anges att med myndighetsutövning avses utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande (3 §). I förarbetena till den nämnda lagen anges att gemensamt för all myndighetsutövning är att med myndighetsutövning avses beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.[114] Denna definition ligger till grund för hur begreppet myndighetsutövning avgränsas i regeringsformen. Uttrycket myndighetsutövning används också i ett stort antal andra författningar, bl.a. brottsbalken, skadeståndslagen (1972:207) och kommunallagen (2017:725).

I förarbetena till den nu gällande förvaltningslagen anges följande:[115]

> Beskrivningen av de olika fall som innefattar myndighetsutövning har det gemensamt att det rör sig om beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild med stöd av en befogenhet som myndigheten har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentligrättslig författning. Beslutet eller åtgärden är ytterst ett uttryck för samhällets makt över medborgarna. Det gäller oberoende av om den aktuella åtgärden uttrycker en skyldighet för någon enskild eller innebär att någon enskild gynnas i det enskilda fallet. Karaktäristiskt för dessa situationer är också att den enskilde i förhållande till det allmänna befinner sig i en beroendeställning som inte har sin grund i ett frivilligt åtagande. Det innebär att myndigheten i dessa fall – till skillnad från i t.ex. ett avtalsförhållande – ensidigt har att besluta i saken (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 331, prop. 1972:5 s. 498–499, prop. 1975:78 s. 180 och prop. 1988/89:113 s. 11).

[114] Prop. 1971:30 del 2, s. 331.
[115] Prop. 2016/17:180, s. 47 f.

1986 års förvaltningslag[116] innehöll inte någon definition av begreppet myndighetsutövning. Av förarbetena framgår dock att lagstiftaren ansåg att begreppet myndighetsutövning skulle ges den innebörd som det fått i praxis.[117] Någon ändring av tillämpningsområdet för de bestämmelser där begreppet förekom var inte avsedd. Inte heller den nu gällande förvaltningslagen (2017:900) innehåller någon definition av myndighetsutövning.

Myndighetsutövning innebär således att en myndighet ensidigt bestämmer en enskilds rättigheter och skyldigheter inom de ramar som dras upp av lagar och andra författningar. Det handlar alltså om situationer då myndigheten ensidigt fattar beslut som ytterst utgör ett uttryck för samhällets makt över medborgarna och som får bestämda positiva eller negativa rättsverkningar för enskilda.

Bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF gäller också myndighetsutövning gentemot kommun.

Tillämpning av lag

Bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF gäller även i fråga om ”tillämpning av lag” i ett särskilt fall. I förarbetena till regeringsformen anges om detta uttryck att övervägande skäl synes tala för att förbudet bör omfatta alla ärenden som rör tillämpning av lag. Uttrycket anses innefatta inte bara tillämpningen av lagbestämmelser utan även av verkställighetsföreskrifter till en lag som regeringen kan ha utfärdat.[118]

I doktrinen har här pekats på ett inneboende problem beroende på hur man ser på bestämmelsens tillämpningsområde i fråga om ”tillämpning av lag”. Det har anförts att mycket av myndigheternas faktiska handlande i sin tur i realiteten är baserat på bestämmelser i lag, något som t.ex. gäller paradexemplet på faktiskt handlande: undervisning, jfr skollagen. Thomas Bull skrev 1999 om detta: ”I en uttunnad mening kan t.o.m. undervisning ses som tillämpning av lag.” Detsamma gäller enligt honom vård enligt hälso- och sjukvårdslagen.[119]

---

[116] Förvaltningslag (1986:223).
[117] SOU 1983:73, s. 50.
[118] Prop. 1973:90 s. 398m-y.
[119] Thomas Bull, Självständighet och pluralism – om vertikal maktdelning i Sverige, i *Festskrift till Fredrik Sterzel*, 1999, s. 120.

Sedan dess har juridifieringen, eller m.a.o. förrättsligandet eller lagregleringen, ökat, bl.a. som en effekt av EU-medlemskapet.

Ju extensivare syn man har på ärendebegreppet och/eller på vad begreppet lagtillämpning omfattar desto större blir inskränkningarna av regeringens möjlighet att styra sina förvaltningsmyndigheter. Med en mer restriktiv syn här kan bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF ges en mera väl avvägd och mindre långtgående innebörd. Ett skäl som talar för det senare synsättet är ett uttalande i de ursprungliga förarbetena till regeringsformen som inleder behandlingen av avgränsningsfrågan. Där står: ”Regeringen och riksdagen samt andra överordnade organ bör inte få ge direktiv om hur en förvaltningsmyndighet skall besluta i ett *individuellt* ärende som innefattar *egentlig* rättstillämpning (kursiveringarna gjorda här).”[120]

Sammanfattning av innebörden i 12 kap. 2 § RF

Förvaltningsmyndigheterna kan sägas vara självständiga i fråga om sin myndighetsutövning och lagtillämpning i enskilda fall medan de i fråga om det faktiska handlandet är fristående men samtidigt skyldiga att lyda regeringens styrande åtgärder.

Hittills har det varit förhållandet mellan regeringen och de underställda förvaltningsmyndigheterna som stått i centrum eller med andra ord frågan om utrymmet respektive begränsningarna för vertikal styrning. Nu går framställningen över till att gälla vad man kan kalla villkoren för den horisontella relationen mellan statliga förvaltningsmyndigheter.

5.5.3 En förvaltningsmyndighets möjlighet att få ta över annan myndighets beslutskompetens

Utgångspunkter

Man får börja med att i enlighet med bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF konstatera att ett överordnat beslutsfattande utfört av en myndighet i fråga om myndighetsutövning och tillämpning av lag i ett enskilt

[120] Prop. 1973:90, s. 397n.

ärende som ankommer på en annan myndighet är konstitutionellt otillåtet.[121] Inte heller utanför området för 12 kap. 2 § finns det något oreglerat, eller självständigt verkande utrymme för den ena myndigheten att styra den andra. Något sådant går inte att läsa in i bestämmelsen om myndigheternas lydnadsplikt enligt 12 kap. 1 §.

Lösningen måste i stället vara att ett överordnat normgivande organ, riksdagen eller regeringen, vid ett behov av en annan ordning än den här beskrivna måste omfördela uppgifts-, kompetens- och ansvarsfördelningen så att den kommer till entydigt uttryck i en eller flera författningar som riktar sig till båda myndigheterna.

Utredningen vill alltså framhålla att på samma sätt och i samma utsträckning som en myndighet kan styras med regler i lag eller förordning, så kan en statlig förvaltningsmyndighet av riksdag eller regeringen ges motsvarande befogenhet att styra över en annan statlig förvaltningsmyndighet. Förutsättningen är dock förstås att regleringen är tydligt och konsekvent genomförd så att även den andra myndigheten binds av motsvarande begränsning av hur dess verksamhet är reglerad. I praktiken får detta ses som en omfördelning av vissa myndighetsuppgifter.

Nästa fråga gäller vilken grad av precisering en sådan omfördelning fordrar. Här kan hämtas viss ledning från vad som gäller om hur allmänt hållna bemyndigandena får vara, se följande i förarbetena till 1974 års regeringsform:[122]

> En fråga som har uppmärksammats under remissbehandlingen gäller hur riksdagen skall utforma sina bemyndiganden till regeringen. Farhågor har uttryckts för att bemyndigandena skulle bli så allmänt hållna att de inte mycket skulle skilja sig från grundlagstextens beskrivningar av de ämnen i fråga om vilka delegation är möjlig. Enligt min mening skulle så allmänt hållna bemyndiganden stå i uppenbar strid med de intentioner som ligger bakom grundlagens regler. Hur detaljerade bemyndigandena skall vara bör emellertid få avgöras av riksdagen från fall till fall. Är det fråga om från medborgarnas synpunkt mindre ingripande föreskrifter bör man kunna ge tämligen vidsträckta bemyndiganden. När det gäller föreskrifter, t.ex. på näringsrättens område, där mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen, bör riksdagen däremot mera preciserat ange de ramar inom vilka regeringen skall få röra sig.

[121] Se referensen hos Holmberg m.fl., *Grundlagarna.* 3 uppl., s. 562y.
[122] Prop. 1973:90, s. 209.

I den juridiska litteraturen framhålls också att avsikten knappast kan vara att ett bemyndigande helt enkelt ska upprepa regeringsformens beskrivning av ett delegeringsbart ämne.[123] Samtidigt får konstateras att kravet på precisering inte sträcker sig lika långt ifråga om bemyndiganden som rör myndigheternas förhållanden inbördes som i frågor som rör medborgarna.

Ett exempel på den behövliga graden av precisering av en föreskriftsrätt är 7 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. Enligt detta stadgande får en länsstyrelse meddela föreskrifter om verksamheten hos andra regionala eller lokala civila myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter inom länet om den bedömer det nödvändigt för samordningen av försvarsansträngningarna. Det bör dock observeras att bestämmelsen enligt 5 § är tillämplig endast när det är krig och eller om regeringen särskilt beslutar om det. Så under en fredstida kris har länsstyrelsen inte självständigt befogenhet att meddela sådana föreskrifter utan det behövs ett beslut av regeringen, ett förordnande som lämpligen bör utformas i föreskriftsform.[124]

Särskilt om myndighetsgemensam samverkan och myndigheternas samarbete

Här ska till ytterligare belysning av utgångspunkterna för den bedömning av ”mandatfrågan” som ska göras tilläggas något om två andra myndighetsrelationer, s.k. myndighetsgemensam samverkan och myndigheternas samarbete.

Myndighetsgemensam samverkan kan ses som ett uttryck för en aktiv tillämpning av bestämmelsen om skyldigheten för en myndighet att inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter, se 8 § förvaltningslagen (2017:900). I förarbetena till denna bestämmelse anför regeringen bl.a. följande:[125]

> För det första bör det av bestämmelsen tydligt framgå att det är fråga om en mera generell skyldighet för myndigheter att samverka med

[123] Strömberg, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3 uppl., s. 119 f.
[124] Ett annat exempel gäller Socialstyrelsen som enligt lag har getts ett mandat att meddela föreskrifter om hälso- och sjukvården i fredstid om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser (6 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30] och 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdsförordningen [2017:80]).

[125] Prop. 2016/17:180, s. 71 ff.

varandra. Eftersom en myndighet alltid måste prioritera sina egna huvuduppgifter avgör den emellertid själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans. Utredningen föreslår också att bestämmelsen – i likhet med nuvarande reglering – inte ska ge stöd för några samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde. E-delegationen invänder mot detta och anför att en sådan begränsning inte tar tillräcklig hänsyn till e-förvaltningens behov av samverkan mellan myndigheter. Myndigheternas verksamhet styrs emellertid enligt legalitetsprincipen av de föreskrifter om arbetsuppgifterna som lagstiftaren eller någon annan normgivare har meddelat. Det innebär bl.a. att det inte får förekomma några nyskapelser i form av särskilda samarbetsorgan, som oberoende av tillämpliga föreskrifter fattar beslut som inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna (jfr JO 1993/94 s. 458). Regeringen anser därför att begränsningen till verksamhetsområdet är både lämplig och väl avvägd, bl.a. eftersom en sådan huvudregel minskar risken för onödiga oklarheter och felgrepp i fråga om myndigheternas kompetens och befogenhet. Detta utesluter samtidigt inte att man i specialförfattningar eller i förordningarna med myndighetsinstruktion även fortsättningsvis vid behov kan ta in särskilda föreskrifter om samverkan som går längre eller annars avviker från förvaltningslagen. Det skulle t.ex. kunna gälla föreskrifter om undantag från begränsningen till myndighetens verksamhetsområde eller om krav på att samverkan i en viss situation ska ske med andra än myndigheter.

- - -

Pensionsmyndigheten anför att det är oklart i vilken utsträckning som bestämmelsen om samverkan är tillämplig i fråga om sådant samarbete mellan myndigheter som gäller frågor om t.ex. inköp av it-tjänster och verksamhetsutveckling. Vidare anser E-delegationen att ett krav på samverkan med andra än myndigheter i syfte att ta till vara bl.a. företagens förutsättningar bör ingå i en ny förvaltningslag. Skyldigheten att samverka handlar i grunden om att myndigheterna till nytta för samhällsmedborgarna – både generellt och i enskilda fall – ska hjälpa varandra genom att bistå med den särskilda sakkunskap och kompetens som de var och en i egenskap av expertmyndighet har inom ett visst verksamhets- 73 område. Om en myndighet i sitt arbete med att utveckla den egna Prop. 2016/17:180 verksamheten ber en annan myndighet att bistå med kunskap och erfarenheter från en motsvarande process, bör den andra myndigheten alltså vara skyldig att ställa upp och samverka givet att den kan avsätta resurser för ändamålet. Sådant samarbete som Pensionsmyndigheten och E-delegationen lyfter fram är av delvis annan karaktär och faller i stället inom tillämpningsområdet för 6 § andra stycket myndighetsförordningen. Enligt den bestämmelsen ska en förvaltningsmyndighet under regeringen verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. De allmänna

> bestämmelserna om samverkan i den nya förvaltningslagen är inte avsedda att påverka tillämpningsområdet för bestämmelserna om samarbete i myndighetsförordningen.

Om samarbete myndigheterna emellan och deras skyldighet i det avseendet stadgas i 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) följande: ”Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.”

Även i en annan myndighetsgemensam förordning regleras skyldigheten för myndigheterna att samverka och samordna. Det är förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Där stadgas:

> Samverkan och samordning
> 5 § Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.
>
> 6 § Varje länsstyrelse ska inom sitt geografiska område i fråga om sådana situationer som avses i 8 § andra stycket vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, regioner och näringsliv, och den nationella nivån. Länsstyrelserna ska efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande. Länsstyrelserna ska vidare verka för att
> - regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,
> - nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt,
> - under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter, och
> - informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas.

I 7 § och bilagan till denna förordning finns också bestämmelser om indelningen av beredskapsansvariga myndigheter i olika samverkansområden.

En annan metod för att bestämma att myndigheter ska samverka är att genomföra regleringen i de förordningarna med instruktion som gäller för respektive myndigheter. Ett exempel på en sådan

ordning är det myndighetsgemensamma arbetet mot grov och organiserad brottslighet. De tolv myndigheter som deltar i detta arbete har under år 2020 fått denna uppgift inskriven i sina respektive instruktioner. Se t.ex. förordningen (2020:91) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

Det finns slutligen också en ordning med myndighetsgemensamma arbetsgrupper som inte är särskilt författningsreglerade. Ett exempel på detta är Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) som är en myndighetsgemensam arbetsgrupp med personal från Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt (FRA) och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten vid Försvarsmakten (Must). NCT bildades 2005 och är sedan 2009 en permanent arbetsgrupp som regleras i en skriftlig överenskommelse mellan myndigheterna.[126]

Vissa uppdrag till förvaltningsmyndigheter kan ge specifika myndigheter en mer samordnande och ibland styrande roll. I Statskontorets rapport Förvaltningsmodellen under coronapandemin konstateras att regeringen har gett myndigheter i uppdrag att samordna andra myndigheter, men även regioner och kommuner, i arbetet med att hantera coronapandemin. Myndigheter med instruktionsenliga uppgifter i en viss sektor, har i och med dessa uppdrag också fått en styrande roll gentemot myndigheter som huvudsakligen är verksamma inom andra sektorer. Formellt sett är myndigheterna horisontellt organiserade i förhållande till varandra. Det innebär att det är regeringen som har ansvar för att styra och koordinera myndigheternas verksamheter samt att vid behov lösa eventuella målkonflikter. Statskontorets kartläggning visar att regeringen inom ramen för hanteringen av pandemin har gett vissa myndigheter omfattande uppdrag att driva processer som involverar och påverkar andra myndigheter. Statskontorets bedömning är att det i praktiken kan innebära att dessa myndigheter fått en styrande och koordinerande roll. De samordnande uppdragen till vissa myndigheter har enligt Statskontorets rapport varit ett av flera sätt för regeringen att överbrygga och hantera utmaningarna i förvaltningens sektorisering. För de inblandade aktörerna, inte

[126] Se prop. 2017/18:36, s. 12.

minst för de samordnande myndigheterna, innebär uppdragen att de behöver klara ut ansvarsfördelningen i genomförandet.[127]

Utredningens bedömning

Utredningens uppfattning är mot angivna bakgrund följande. Mandatet för en statlig förvaltningsmyndighet att i en viss situation ta över beslutskompetens från en annan statlig förvaltningsmyndighet förutsätter en grundlagsenlig reglering i lag eller förordning. I praktiken handlar det på det här aktuella förvaltningsområdet vanligen om att det behövs en eller flera förordningsbestämmelser meddelade av regeringen. En sådan ordning innebär en förändring av den annars gällande fördelningen av uppgifter och ansvar mellan två eller flera myndigheter.

Till förutsättningarna hör här att delegationen är utformad så att den inte kommer i konflikt med 12 kap. 2 § RF och inte får vara så allmänt hållen att den inte skiljer sig nämnvärt från grundlagstextens beskrivningar av de delegeringsbara ämnena.

Beredskapsmyndigheter ska vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Utifrån denna utgångspunkt är utredningens avsikt att sektorsansvariga myndigheter under höjd beredskap ska ha förmåga till ledning (se kapitel 4 om användningen av begreppet ledning) av viss verksamhet medan den ordinarie myndigheten fortfarande bedriver den direkta verksamheten med utnyttjandet av den kompetens som finns hos myndigheten. Det inrättas alltså ett sektoriellt eller övergripande ledningsansvar som läggs på en viss myndighet, medan verksamhetsansvaret ska ligga kvar hos den ansvariga beredskapsmyndigheten.

I relation till ansvarsprincipen kan detta alltså beskrivas som att den sektorsansvariga myndigheten under höjd beredskap ansvarar för den övergripande ledningen inom beredskapssektorn medan berörda beredskapssektorsmyndigheter svarar för den direkta ledningen – det faktiska bedrivandet av verksamheten.

[127] Se vidare Statskontoret (2020), *Om offentlig sektor 2020, Förvaltningsmodellen under coronapandemin*, s. 36 f.

Kort om utredningens förslag

Utredningens förslag innebär i korthet att den nu gällande förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap ersätts av en ny förordning, beredskapsförordningen. De nuvarande samverkansområdena kommer därmed att utgå och ersättas med de beredskapssektorer som utredningen föreslår. Utredningens förslag till indelning av statliga förvaltningsmyndigheter i beredskapssektorer utgår från de samhällsviktiga verksamheter och funktioner som bedöms vara mest centrala att upprätthålla under fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst under krig. För varje beredskapssektor ska det finnas en sektorsansvarig myndighet.

De sektorsansvariga myndigheterna ska ha till uppgift att samordna planeringen av uppgifterna inom beredskapssektorn samt att precisera ansvaret för beredskapsförberedelser i fred inom sektorn. Under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap ska de sektorsansvariga myndigheterna samordna verksamheten inom beredskapssektorn.

Utredningens förslag innebär vidare att de sektorsansvariga myndigheterna under höjd beredskap enligt regeringens delegation i beredskapsförordningen får meddela de närmare föreskrifter som behövs för verksamheten hos andra statliga förvaltningsmyndigheter inom beredskapssektorn. Det förutsätts därvid att det också i de berörda förordningarna med myndighetsinstruktioner med dess reglering av respektive myndighets verksamhetsuppgifter och ansvar görs en följdenlig koppling till beredskapsförordningens reglering.

6 Statliga myndigheters ansvar för krisberedskap och civilt försvar

För att säkerställa en mer ändamålsenlig struktur för planering och samordning inför och under fredstida kriser och höjd beredskap ska utredningen i enlighet med sina direktiv se över de befintliga samverkansområdena. Utredningen ska vidare lämna förslag på en sektorsindelning för statliga myndigheter samt föreslå vilka myndigheter som ska ges ett författningsreglerat ansvar att samordna planering och utveckling av verksamheten inom respektive sektor.

I det här kapitlet redovisar utredningen utvecklingen av statens organisering av beredskapen samt det nu pågående arbetet med att samordna frågor om krisberedskap och civilt försvar mellan statliga myndigheter.

6.1 Utvecklingen av det civila beredskapssystemet fram till 2002

De civila delarna av totalförsvaret, och senare den fredstida krisberedskapen, har historiskt delats in i olika områden, sektorer och samhällsfunktioner.

6.1.1 Totalförsvaret före 1986

Liksom i dag delades totalförsvaret fram till mitten av 1980-talet upp i en militär och en civil del. Den civila delen delades fram till 1980-talets mitt i sin tur även in i fyra delar; civilförsvaret, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar samt övrigt totalförsvar. *Civilförsvaret* (som i dag benämns Befolkningsskydd och räddningstjänst) skulle

skydda befolkningen och egendom mot skador samt rädda överlevande. Det *ekonomiska försvaret* skulle trygga nödvändig försörjning under krigsförhållanden och i situationer då krig eller konflikter utanför landets gränser hotade Sveriges oberoende och försörjning. Det *psykologiska försvaret* skulle vid krigsfara och i krig bygga upp och vidmakthålla medborgarnas försvarsvilja och motståndskraft mot främmande propaganda. I det *övriga totalförsvaret* ingick bl.a. hälso- och sjukvård, telekommunikationer samt polisväsendet. I krig skulle det övriga totalförsvaret bidra till att nödvändiga samhällsfunktioner skulle kunna upprätthållas samt understödja övriga försvarsgrenar.[128]

Planeringen var inriktad på förberedelser inför krig men också kriser utan att landet var i krig. De krisscenarier som var aktuella utgick ifrån säkerhetspolitiska kriser i närområdet eller kriser som hotade landets försörjning.

Ansvarsprincipen tillämpades och innebar att den myndighet som hade ansvaret för en verksamhet i fredstid även skulle ha ansvaret för verksamheten i kriser och i krig, i den mån verksamheten då skulle upprätthållas. Syftet med denna ordning var att ändringar i ledningsförhållanden när samhället ställde om från freds- till kris- eller krigsförhållanden skulle undvikas. I myndigheternas ansvar ingick också att inom sitt ansvarsområde vidta relevanta beredskapsåtgärder i fredstid.[129]

Då liksom nu omfattade verksamheten inom den civila delen av totalförsvaret många statliga myndigheter. Därmed var också flera departement involverade i arbetet med totalförsvaret. För att samordna arbetet i Regeringskansliet hade Försvarsdepartementet sedan början av 1960-talet en samordnande roll när det gällde totalförsvarsuppgifterna. De statliga myndigheternas beredskap reglerades i förordningen (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m.m.

Olika bestämmelser gällde för myndigheter vars verksamhet skulle upprätthållas under krig och krigsfara och för myndigheter vars verksamhet inte skulle upprätthållas under sådana förhållanden. Exempelvis skulle en myndighet vars verksamhet skulle upprätthållas under krig och krigsfara planera för hur myndigheten skulle inta sin krigsorganisation samt kunna flytta till särskild

[128] Prop. 1981/82:102.
[129] Se prop. 1981/82:102 och prop. 1984/85:160.

krigsuppehållsplats. Myndigheter vars verksamhet inte skulle upprätthållas under krig och krigsfara skulle planera för att avveckla verksamheten.

6.1.2 Statens indelning i funktioner 1986–2002

Redan 1978 års försvarskommitté identifierade ett antal brister inom de civila delarna av totalförsvaret. Bland annat konstaterade kommittén att samordningen mellan berörda myndigheter när det gällde planeringen och beredskapsåtgärder hade brister.[130] Det saknades vidare en central statlig myndighet som kunde omsätta regeringens styrning. I stället fanns flera olika instanser som hade samordnande uppgifter, t.ex. Totalförsvarets chefsnämnd, Överstyrelsen för ekonomiskt försvar samt Riksnämnden för kommunal beredskap.[131]

År 1986 beslutade riksdagen att totalförsvaret skulle delas in i så kallade *samhällsfunktioner.* Syftet med funktionsindelningen var att fördela ansvaret för beredskapsförberedelserna i fred och för verksamheten under kriser och krig på nivån under regeringen.[132] Inledningsvis uppgick antalet samhällsfunktioner till 23. För varje samhällsfunktion utsågs en ansvarig myndighet, en så kallad funktionsansvarig myndighet (FAM) som hade i uppgift att under kriser och krig samordna verksamheten inom funktionen. Det fanns även myndigheter med beredskapsuppgifter[133] men som inte ingick inte i någon av samhällsfunktionerna.[134]

Grundläggande krav på en funktion var att den skulle innefatta för totalförsvaret viktig verksamhet som krävde någon form av central statlig ledning. Varje funktion skulle även innefatta en enhetlig verksamhet och dess uppgifter, mål och resurser skulle kunna anges på ett entydigt sätt. För varje funktion fanns en funktionsansvarig myndighet. Den funktionsansvariga myndigheter hade i fred det övergripande ansvaret under regeringen för att krigsorganisationen, krigsplanläggningen och övriga

[130] Försvarets rationaliseringsinstituts rapport (nr 3.84) Ledningen av det civila försvaret.
[131] Se prop. 1984/85:160.
[132] Se SOU 2001:86.
[133] Den övergripande regleringen av de statliga myndigheternas beredskapsuppgifter reglerades i förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del.
[134] Se prop. 1984/85:160.

beredskapsförberedelser var samordnade inom funktionen. Även under höjd beredskap skulle den funktionsansvariga myndigheten ha ansvar för verksamheten inom funktionen.[135]

6.1.3 Samhällets beredskap omorienteras och funktionerna avvecklas

Genom riksdagens beslut 1995[136] och 1996[137] om säkerhets- och försvarspolitiken omorienterade statsmakterna arbetet med den civila beredskapen. Som ett resultat av kalla krigets slut hade omvärldsläget under 1990-talets första hälft utvecklats så att de säkerhetspolitiska hoten mot Sverige och dess närområde bedömdes ha minskat på ett betydande sätt. Omorienteringen innebar bl.a. att stora delar av de resurser som tidigare avdelats för att möta säkerhetspolitiska hot i stället skulle användas för att stärka den fredstida krisberedskapen.

I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret 2001 bedömde regeringen att principerna för samhällets krishantering skulle ta sin utgångspunkt i samhällets fredstida verksamhet. Den fredstida verksamheten skulle även utgöra en grund för ledningen och hanteringen av händelser som inträffade under höjd beredskap. Mot bakgrund av de förändrade kraven på det civila försvaret föreslog regeringen att funktionsindelningen skulle upphöra. Den statliga myndigheten Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) skulle också läggas ned.[138] Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition.[139]

[135] Ibid.
[136] Prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:UFöU1 och bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:44 och rskr. 1995/96:45–46.
[137] Prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1 och bet. 1996/97:UFöU1, rskr. 1996/97:109–112 och rskr. 1996/97:36.
[138] Delar av verksamheten inom ÖCB fördes över till den nya myndigheten Krisberedskapsmyndigheten (KBM). KBM slogs senare samman med Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar och blev MSB, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[139] Prop. 2001/02:10, bet. 2001/02:FöU1 och bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:104 och rskr. 2001/02:91.

6.1.4 Samverkansområden ersätter funktionerna 2002

I propositionen Samhällets säkerhet och beredskap 2002 föreslog regeringen att en struktur med *samverkansområden* skulle inrättas och ersätta funktionsindelningen som riksdagen året innan beslutat skulle upphöra. Samverkansområdena skulle utgöras av ett antal statliga myndigheter som gavs ett särskilt ansvar för att planera och vidta de förberedande åtgärder som krävdes för att minska risken för att svåra påfrestningar på samhället skulle uppkomma samt för att hantera sådana situationer om de ändå skulle inträffa. Regeringens förslag innebar även att myndigheterna skulle genomföra de förberedelse- och anpassningsåtgärder som krävdes för att verksamheten helt eller delvis skulle kunna upprätthållas vid höjd beredskap. Samverkansområdena skulle inte ha någon operativ roll vid en fredstida kris, svår påfrestning eller under höjd beredskap.[140]

Indelningen av myndigheterna i samverkansområden skulle enligt regeringen göras med utgångspunkt i en bedömning av det inbördes sambandet mellan myndigheternas verksamheter. Indelningen i samverkansområden skulle också vara flexibel. Nya samverkansområden skulle vid behov kunna tillkomma medan andra som inte längre bedömdes behövas skulle kunna utgå.

Regeringens förslag innebar att alla myndigheter som ingick i ett enskilt samverkansområde skulle ha gemensamt ansvar för att säkerställa planeringen inom samverkansområdet. Till skillnad från det tidigare funktionssystemet fick därmed ingen enskild myndighet något särskilt ansvar för att arbetet i samverkansområdet fortskred på ett målinriktat sätt då detta ansvar skulle ankomma på alla myndigheter som ingick i samverkansområdet.

Vilka samverkansområden som skulle finnas, vilka myndigheter som ingick i respektive samverkansområde samt myndigheternas uppgifter reglerades i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Enligt förordningen skulle alla statliga myndigheter, med några få undantag, i syfte att stärka sin krishanteringsförmåga årligen analysera om det fanns sådana sårbarheter och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kunde försämra förmågan till verksamhet inom området. I förordningen fanns också bestämmelser om

[140] Prop. 2001/02:158.

myndigheternas beredskapsplanering som avsåg alla statliga myndigheter.

Av förordningen framgick vidare att vissa myndigheter hade ett särskilt ansvar för den fredstida krisberedskapen. Dessa myndigheter skulle bl.a. planera och vidta förberedande åtgärder för att förebygga, motverka och begränsa identifierade sårbarheter och risker inom de samverkansområden som angavs i en bilaga till förordningen. Samma myndigheter hade också ett särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap.[141] I förordningen reglerades även hur höjd beredskap skulle tillkännages samt de åtgärder som samhället skulle vidta vid höjd beredskap.

Förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap ersattes i september 2006 av förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (härefter benämnd krisberedskapsförordningen). I den nya förordningen infördes bl.a. en särskild bestämmelse om syftet med samverkansområdena.[142] Av bestämmelsen framgick att samverkansområdena skulle främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap och att planeringen för de myndigheter som angavs i bilagan till förordningen skulle bedrivas inom samverkansområden.[143] Av förordningen framgick även att MSB vid behov fick besluta att även andra myndigheter skulle ingå i eller stödja arbetet i samverkansområdena.

[141] Av bilagan till förordningen framgick vilka myndigheter som hade ett särskilt ansvar.
[142] I regleringsbrevet för 2004 som avsåg dåvarande Krisberedskapsmyndigheten fick myndigheten i uppdrag att analysera behovet av förändringar i förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Uppdraget återrapporterade i en rapport (dnr 0409/2004) som finns i den samlade skriften Så vill vi utveckla krisberedskapen (dnr 0418/2005).
[143] 8 § förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. MSB skulle enligt förordningen även, i samverkan med de myndigheter som ingick i samverkansområdena, utveckla formerna för arbetet i områdena. MSB skulle vidare årligen lämna en redogörelse för och en bedömning av arbetet som bedrivits inom områdena till Regeringskansliet.

6.2 Den nu gällande indelningen av statliga myndigheter i samverkansområden

6.2.1 Strukturen för samverkansområdena för statliga myndigheter 2020

Av 7 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) framgår att för att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap ska planeringen för de myndigheter som anges i bilagan till förordningen bedrivas i samverkansområden. Av samma bestämmelse framgår vidare att MSB i samverkan med de myndigheter som ingår i samverkansområdena, ska utveckla formerna för arbetet i områdena.

Riksdagens försvarspolitiska beslut 2015 och regeringens påföljande beslut i december 2015 om planeringsanvisningar till myndigheterna innebar att planeringen för höjd beredskap har återupptagits. Enligt MSB har fokus för arbetet i samverkansområdena de senaste åren dock legat på informationsdelning mellan myndigheterna snarare än på planering av konkreta åtgärder inför höjd beredskap. Denna planering har i stället bedrivits i andra konstellationer.[144]

Även om nya författningar har ersatt gamla regleringar har inte några mer omfattande strukturella förändringar genomförts när det gäller samverkansområdena sedan de bildades 2002. Utpekade myndigheter har ett särskilt ansvar för den fredstida krisberedskapen enligt 10 § krisberedskapsförordningen. Samma myndigheter har också ett ansvar enligt 15 § att vidta de ytterligare förberedelser (16 §) som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap, ett så kallat *bevakningsansvar*.[145] I utredningens bilaga 3 återfinns en förteckning över samverkansområden och myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen (10 §) respektive åtgärder inför och vid höjd beredskap (16 §).

[144] MSB, *Redogörelse för och bedömning av arbetet i samverkansområdena 2018* (Dnr 2018—13913).

[145] Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Modellen med en uppdelning av ansvaret för krisberedskapen respektive för åtgärder vid höjd beredskap föreslogs ursprungligen i betänkandet Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (SOU 2001:86). Det ursprungliga förslaget var två olika bilagor men resultatet blev en bilaga med två kolumner.

Samtliga myndigheter som pekas ut i krisberedskapsförordningen har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och även för att vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap. Nio av de myndigheter som enligt krisberedskapsförordningen har ett särskilt ansvar för krisberedskapen samt också är bevakningsansvariga myndigheter ingår i mer än ett samverkansområde.[146] MSB ingår i alla områden. Sedan 2017 har MSB efter samråd med berörda myndigheter tagit på sig rollen att vara ordförande i samtliga ansvarsområden. År 2019 övertog dock Trafikverket ordförandeskapet i samverkansområdet Transporter (SOTP).

MSB har i enlighet med 7 § krisberedskapsförordningen beslutat att ytterligare myndigheter ska ingå i arbetet med samverkansområdena utan att de formellt omfattas av 10 § eller 15 § krisberedskapsförordningen.[147]

Vidare ingår, efter beslut av respektive samverkansområde, adjungerande aktörer i vissa samverkansområden. Exempel på adjungerande aktörer är Försvarsmakten, Riksbanken, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Frivilliga försvarsorganisationer (FFO) samt enskilda kommuner och regioner.

6.2.2 Delat ansvar för samverkan

Med undantag för samverkansområdet Transporter är MSB, som framgår ovan, ordförande i samtliga samverkansområden. Ordförandeskapet är dock i huvudsak en administrativ funktion. Till skillnad från vad som gällde inom det system med funktioner som beskrivs ovan och som avvecklades 2002, där det fanns funktionsansvariga myndigheter (FAM), har ingen enskild myndighet pekats ut av regeringen som särskilt ansvarig för att se till att arbetet i samverkansområdet fortskrider på ett målinriktat sätt. Detta ansvar delas i stället av alla myndigheter som ingår i samverkansområdet. Trafikverket har dock, som nämnts, sedan augusti 2017 en samordnande roll i samverkansområdet Transporter.

[146] Förutom MSB är det Livsmedelsverket, Energimyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Transportstyrelsen och Tullverket.
[147] Myndigheter beslutade av MSB: Arbetsförmedlingen, Statens servicecenter, Lantmäteriet, SMHI, Fortifikationsverket och Försvarets radioanstalt (FRA).

Genom en ändring i myndighetens instruktion ska Trafikverket med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att utveckla och samordna krisberedskap och planering för höjd beredskap inom transportområdet. I detta ingår att bedriva omvärldsbevakning och analys samt att stödja andra myndigheter med expertkompetens inom området.[148]

6.2.3 Iakttagelser från arbetet samverkansområdena[149]

MSB ska till Regeringskansliet varje år lämna en redogörelse för och en bedömning av arbetet som har bedrivits inom samverkansområdena. I MSB:s uppgift ingår också att, i samverkan med de myndigheter som ingår i samverkansområden, utveckla formerna för arbetet i områdena.[150]

Till en början roterade ordförandeskapet i samverkansområdena årligen mellan myndigheterna som ingick i respektive område. Krisberedskapsmyndigheten och senare MSB lämnade stöd till arbetet i samverkansområdena. Bland annat ställde man en samordnare till förfogande som stöd till i första hand ordförande och den praktiska möteshanteringen.

I varierande omfattning har det funnits undergrupper eller arbetsgrupper inom samverkansområdena.

Inledningsvis var det främst frågor som avsåg hur anslag 7:5 Krisberedskap (numera anslag 2:4 Krisberedskap) skulle fördelas som behandlades av samverkansområdena. Därefter bedrevs utvecklingsarbetet i två spår. Det ena spåret avsåg främst arbetsformer och struktur för samverkansområdena och det andra vilka sakfrågor som skulle behandlas. Exempel på sakfrågor som behandlades var t.ex. den framtida inriktningen av krisberedskapen, privatoffentlig samverkan, den internationella dimensionen av arbetet samt forskning och utveckling.

Från 2009 utökade MSB stödet till samverkansområdena. En verksamhetsanalys genomfördes och 2011 publicerades en

[148] 3 a § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.
[149] Detta avsnitt bygger på underlag i form av de årliga redogörelser för och bedömningar av arbetet som bedrivits inom samverkansområdena.
[150] 7 § krisberedskapsförordningen, tidigare 8 § förordningen [2006:942] om krisberedskap och höjd beredskap.

vägledning för samverkansområdenas arbete.[151] I vägledningen förtydligades att arbetet i samverkansområdena skulle utgå från tre perspektiv, nämligen strategiskt arbete, initierande av projekt och informationsutbyte. Implementeringen av vägledningen bidrog enligt MSB till att samverkansområdena fick tydligare uppgifter och en mer enhetlig arbetsgång. Det strategiska arbetet var emellertid svårare att utveckla jämfört med de två övriga uppgifterna.

I budgetpropositionen för 2013 betonade regeringen att samverkansområdena hade en viktig roll att fylla när det gäller att uppnå målen för samhällets krisberedskap, samt att arbetet inom samverkansområdena borde förtydligas och förstärkas.[152] Samma år inledde MSB en treårig satsning för att förstärka samverkansområdenas förmåga att möta de ökade förväntningarna och stärka deras strategiska funktion.

I 2016 års uppföljning konstaterade MSB att myndigheternas arbete i samverkansområdena hade bidragit till kunskapshöjning och värdefull samverkan men att arbetet behövde utvecklas för att ytterligare stärka ansvariga aktörers förmåga att förebygga och hantera olyckor, kriser och krig.

Under 2015–2016 genomförde MSB en särskild satsning för att utveckla formerna för arbetet i samverkansområdena. Målet med arbetet var att skapa mer effektiva och ändamålsenliga strukturer och processer för samverkan och planering mellan aktörer i samverkansområdena.[153] Det nya arbetssättet implementerades under 2017 och vidareutvecklades under 2018. Av MSB:s egen uppföljning för år 2017 framgår att myndigheten bedömde att arbetet i samverkansområdena hade tagit ett steg mot att skapa bättre förutsättningar för myndigheterna att genomföra en sammanhängande planering i samverkansområdena.[154] Utredningen erfar emellertid att flera av de myndigheter som ingår i samverkansområdena alltjämt uppfattar att strukturen för det arbete som ska genomföras är otydlig. Myndigheterna efterlyser även

[151] MSB (2011), *Vägledning för arbetet i samverkansområdena, Att arbete i samverkansområden enligt förordning (2006:942)*. En uppdaterad version av vägledningen publicerades 2015: *Vägledning för arbetet i samverkansområden*.
[152] Prop. 2012/13:1, utg.omr. 6, s. 102.
[153] En sammanställning av de förändringar som skulle genomföras presenterades av MSB i rapporten *Utveckling av arbetet i samverkansområdena – för helhetssyn och samordnad planering Slutrapport* (Dnr. 2016–2258).
[154] MSB, *Årlig redogörelse och bedömning av samverkansområdenas arbete 2017* (Dnr 2017-00257).

tydligare mandat för det arbete som ska genomföras tillsammans med andra myndigheter för att frågorna ska kunna drivas framåt och resultera i konkreta resultat.

Synpunkter på arbetet i samverkansområdena

Krisberedskapsmyndigheten och senare MSB har i årliga uppföljningar av samverkansområdenas verksamhet återkommande pekat på att strukturen för samverkansområdena behövde göras mer flexibel och att områdena behövde utvecklas, liksom samverkan mellan olika samverkansområden. Genomgående har vikten av att ledningarna för berörda myndigheter engageras och hålls informerade om arbetet i samverkansområdena lyfts fram liksom betydelsen av att resultatet av arbetet sprids och förankras hos myndigheterna.

Av uppföljningarna framgår vidare att ambitionen i de olika myndigheterna har skiljt sig åt vad gäller engagemanget i samverkansområdena. MSB bedömer att flera myndigheter inte har avsatt tillräckligt med tid och resurser för det arbetet.

Uppföljningarna visar också att myndigheternas representanter ibland inte haft tillräckliga mandat för att driva arbetet i samverkansområdet framåt. Denna bild bekräftas i de kontakter som utredningen haft med statliga myndigheter som ingår i samverkansområdena. Utredningen erfar att representanter för dessa myndigheter bedömer att ett målinriktat och effektivt arbete i samverkansområdena försvåras av att ingen av myndigheterna har en uttalad uppgift att driva arbetet framåt på ett systematiskt sätt.

MSB bedömde 2018 att det utvecklingsarbete i samverkansområdena som beskrivs ovan behövde fortsätta för att planeringen för krisberedskap och civilt försvar skulle kunna samordnas på ett effektivt sätt. Arbetet i samverkansområdena tillgodosåg visserligen myndigheternas behov av att stämma av frågor sinsemellan, men enligt MSB behövde myndigheterna i allt större utsträckning även förhålla sig till de processer om civilt försvar som utgår från regeringsuppdrag till berörda myndigheter. Samverkan mellan myndigheterna om planering av konkreta åtgärder och genomförande av dessa genomfördes mot denna

bakgrund i stället inom ramen för andra samarbetsformer som ansågs mer ändamålsenliga än samverkansområdena.[155]

6.3 Andra indelningar av samhället som är relevanta för arbetet med civilt försvar utöver samverkansområdena

Parallellt med strukturen för indelningen av myndigheter i samverkansområden finns andra indelningar för arbetet med samhällets säkerhet, beredskap och civilt försvar. Nedan följer en övergripande redogörelse för de indelningar som bl.a. regeringen, Försvarsberedningen, MSB, Försvarsmakten och olika utredningar har identifierat.

6.3.1 Områden identifierade i regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen som riksdagen antog i december 2020 beskriver regeringen samhällsviktig verksamhet som verksamhet som behövs för att en allvarlig kris inte ska inträffa i samhället eller är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris inte ska förvärras. I en krigssituation kan det t.ex. handla om verksamheter och funktioner som är nödvändiga för det militära försvaret eller verksamheter och funktioner som krävs för att skydda civilbefolkningen. Att säkerställa en nödvändig försörjning av bl.a. livsmedel, dricksvatten, energi och läkemedel samt tillgång till vissa strategiska insatsvaror för inhemsk industriell produktion samt tillhörande transporter är avgörande för att upprätthålla förmågan inom totalförsvaret.

Regeringen bedömer i propositionen att det under perioden 2021–2025 är särskilt viktigt att arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas. Att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inkluderar att upprätthålla en nödvändig försörjning. Det innebär som regel en lägre ambitionsnivå än i ett fredstida normalläge. Regeringen uppger att arbete har påbörjats

[155] MSB, *Redogörelse för och bedömning av arbetet i samverkansområdena 2018 (*Dnr 2018—13913).

men att det nu behöver intensifieras ytterligare. Inom särskilt följande områden anser regeringen att arbetet med att öka motståndskraften behöver vidareutvecklas och stärkas: ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkningen, hälso- och sjukvård, livsmedel och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kommunikationer och post.

Av propositionen framgår att regeringens inriktning är att finansiella förstärkningar ska fördelas till ovan nämnda områden.

En annan del i arbetet med att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna är enligt regeringen att stärka informations- och cybersäkerheten och minska sårbarheterna, vari inrättandet av ett cybersäkerhetscenter är en viktig komponent. Många av de system som är kritiska för att upprätthålla samhällets funktionalitet är redan i fredstid sårbara för störningar. Regeringen bedömer att verksamheter av betydelse för Sveriges säkerhet behöver stärka sitt säkerhetsskydd.

6.3.2 Nödvändiga områden som identifierats av Försvarsberedningen

Försvarsberedningen lyfter i rapporten Motståndskraft 2017 fram en rad områden som behöver fungera även under höjd beredskap och som är väsentliga för att kunna motstå ett angrepp. De områden som behandlas är: att värna civilbefolkningen (bl.a. genom befolkningsskydd), säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna (besluts- och ledningsförmåga, ordning och säkerhet, transporter, det finansiella systemet, sjukvård, informationsteknologi, elektroniska kommunikationer), säkerställa nödvändig försörjning (läkemedel, dricksvatten, livsmedel, energiförsörjning), psykologiskt försvar samt personalförsörjning inom civilt försvar.[156]

[156] Ds 2017:66.

6.3.3 MSB:s indelning i elva samhällssektorer

MSB gjorde 2013 en indelning av samhället i elva sektorer inom vilka merparten av viktiga samhällsfunktioner och samhällsviktiga verksamheter bedöms finnas.[157]

De samhällssektorer som MSB har identifierat är Energiförsörjning, Finansiella tjänster, Handel och industri, Hälso- och sjukvård samt omsorg, Information och kommunikation, Kommunalteknisk försörjning, Livsmedel, Offentlig förvaltning, Skydd och säkerhet, Socialförsäkringar och Transporter.[158]

Med anledning av utbrottet av det nya coronaviruset och Covid-19 stiftades i mars 2020 en ny lag om tillfällig stängning av skolverksamheter vid extraordinära händelser i fredstid. I den tillhörande förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta, infördes en bestämmelse om villkor för samhällsviktig verksamhet samt 12 samhällssektorer. Bestämmelsen i förordningen bygger på MSB:s indelning i samhällssektorer inom vilken merparten av viktiga samhällsfunktioner finns. MSB har också beslutat om föreskrifter med tillhörande allmänna råd för att exemplifiera vad som kan var samhällsviktig verksamhet kopplat till tillfälliga stängningar av skolor vid extraordinära händelser i fredstid.

6.3.4 MSB:s och Försvarsmaktens sju prioriterade områden

För att nå en sammanhängande planering konstaterade Försvarsmakten och MSB i Grundsynen[159] som de två myndigheterna gemensamt har tagit fram på uppdrag av regeringen att en sammanhängande planering minst bör bestå av en gemensam målbild, gemensam syn på effekter som ska uppnås, övergripande tidsplan för viktiga gemensamma aktiviteter samt en gemensam syn på hotet och den hotbild planeringen ska ske utifrån.[160]

[157] MSB fick år 2010 ett regeringsuppdrag att ta fram en nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet. 2013 fick MSB i uppdrag att, med utgångspunkt i strategin, ta fram en handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet.
[158] MSB (2013), *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet*, MSB597.
[159] Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret, FM2016-13584:3, MSB2016-25, 2016-06-10; Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvarsplanering, Fö 2015/0916/MFI, 2015-12-10.
[160] MSB, *Planering och förberedelser pågår, Redovisning hur planeringsarbetet fortskrider och vilka resultat som har uppnåtts 2018 vad avser civilt försvar* (2019-00901).

För att snabbare få en beredskapshöjande effekt behöver aktörerna enligt MSB och Försvarsmakten fokusera sitt förmågehöjande arbete till följande sju prioriterade områden: energiförsörjning, livsmedel, transporter, hälso- och sjukvård samt omsorg, finansiella tjänster, information och kommunikation samt skydd och säkerhet.[161]

6.3.5 Utredningen om säkerhetsskyddslagen 2015

I sitt betänkande från 2015 ger Utredningen om säkerhetsskyddslagen exempel på inom vilka samhällsområden som de mest skyddsvärda tillgångarna och funktionerna finns. Gemensamt för flera av dessa områden är att de är beroende av skyddsvärda it-system för bl.a. ledning, styrning, reglering och övervakning av samhällsviktiga funktioner.[162] Vidare är flera av sektorerna ömsesidigt beroende av varandra. Utredningen ger följande exempel på samhällsområden där de mest skyddsvärda funktionerna återfinns: Centrala statsledningen, totalförsvaret, internationella relationer, rättsväsendet, skydd mot olyckor, hälso- och sjukvård, energiförsörjning, vattenförsörjning och avloppshantering, annan livsmedelsförsörjning, elektronisk kommunikation, finansiella tjänster, industri, forskning och utveckling, transporter och kommunikation samt folkbokföring och socialförsäkring.[163]

6.3.6 Regeringens uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter sommaren 2019

Regeringen beslutade i juli 2019 att ge 20 bevakningsansvariga myndigheter i uppdrag att till den 2 mars 2020 inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret. I uppdraget grupperas myndigheterna enligt följande indelning som därmed utgör utgångspunkten för analysen för den fortsatta

[161] De prioriterade områdena har identifierats av MSB i Nationell risk- och förmågebedömning 2017, sedan har MSB och Försvarsmakten gemensamt bedömt att områdena är relevanta.
[162] Utredningen om säkerhetsskyddslagen har i sin värdering bland annat utgått från MSB:s indelning i elva samhällssektorer inom vilka merparten av den samhällsviktiga verksamheten kan identifieras.
[163] SOU 2015:25, s. 295.

inriktningen av det civila försvaret: Transporter, energiförsörjning, livsmedelsförsörjning (inklusive dricksvattenförsörjning), ordning och säkerhet, finansiell beredskap samt elektroniska kommunikationer och post.[164]

6.3.7 EU:s NIS-direktiv: Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster

Syftet med EU:s s.k. NIS-direktiv om nätverks- och informationssystem är att förbättra funktionen av unionens inre marknad genom att bl.a. vidta åtgärder för att uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem inom unionen. [165] Flera av åtgärderna syftar till att säkerställa kontinuiteten i de samhällsviktiga och digitala tjänster som omfattas av direktivet.

NIS-direktivet, som införlivades i svensk rätt genom lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster delar upp leverantörer av samhällsviktiga tjänster i sju sektorer.[166] Dessa sektorer är följande (tillsynsmyndigheter för kontrollen av direktivets efterlevnad redovisas inom parantes): Energi (Energimyndigheten), transport (Transportstyrelsen), bankverksamhet, (Finansinspektionen), finansmarknadsinfrastruktur (Finansinspektionen), hälso- och sjukvård (Inspektionen för vård och omsorg), leverans och distribution av dricksvatten (Livsmedelsverket), digital infrastruktur (Post- och telestyrelsen) samt digitala tjänster (Post- och telestyrelsen).

[164] Ju2019/02477/SSK. För området hälso- och sjukvård lämnades ett underlag (SOU 2020:23) från Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (S 2018:09).
[165] EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.
[166] För att en leverantör ska anses vara en sådan leverantör av samhällsviktiga tjänster som ska omfattas av direktivet krävs att leverantören bedriver verksamhet inom någon av de enheter som särskilt pekas ut i direktivet. Enheterna utgör olika slags leverantörer inom de sju olika sektorerna. Dessutom krävs det att den tjänst som tillhandahålls är samhällsviktig, att tillhandahållandet av tjänsten är beroende av nätverk och informationssystem och att en incident skulle medföra en betydande störning vid tillhandahållandet av tjänsten. Medlemsstaterna är skyldiga att dels upprätta en förteckning över de tjänster som är samhällsviktiga, dels identifiera de leverantörer på deras territorium som tillhandahåller sådana tjänster.

6.3.8 Natos sju civila förmågor

Nato har definierat sju civila förmågor som gör ett land mer civilt resilient, dvs. motståndskraftigt. Enligt Nato är länder som är mer civilt resilienta mindre sårbara för andras utnyttjande av de svagheter som finns i ett samhälle. Sådana samhällen har också en bättre förmåga att återhämta sig efter det att en allvarlig händelse har inträffat. De sju förmågorna som Nato har identifierat är säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, resilient energiförsörjning, effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser, resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning, hantering av stora masskadeutfall, resilienta civila kommunikationssystem samt resilienta transportsystem.[167]

6.4 Regleringen av det statliga ansvaret för det civila försvaret och den fredstida krisberedskapen

Det finns såväl generella bestämmelser som omfattar flera aktörer, som specifika författningar som anger enskilda myndigheters beredskapsansvar.

Historiskt var regelverket för de myndigheter som tidigare kallades beredskapsmyndigheter (jmf. de myndigheter som i dag har ett bevakningsansvar) både omfattande och detaljrikt. Kritik riktades mot detaljrikedomen och över tid har bestämmelserna blivit färre och mer övergripande. Bakgrunden till att bestämmelserna gjordes mer övergripande var den då långa anpassningsperioden om det säkerhetspolitiska läget skulle försämras. Anpassningsperioden bedömdes till minst tio år. Förberedelser för att kunna möta ett mer omfattande väpnat angrepp kunde därmed skjutas upp tills ett sådant behov uppstod. Huvuddelen av den mer detaljerade planering som tidigare skulle genomföras kunde därmed skjutas på framtiden eller utgå helt.[168] Med förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap omarbetades också en stor del av bestämmelserna om myndigheternas planering inför höjd beredskap och vissa bestämmelser utgick helt.

[167] Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF (Ju2017/05646/SSK).
[168] SOU 2001:86.

6.4.1 Generell och specifik reglering

Det nu gällande ansvaret för den fredstida krisberedskapen och för det civila försvaret regleras i flera olika författningar. Ansvaret i förordningarna delas upp i sådana bestämmelser som i huvudsak gäller alla statliga myndigheter och i bestämmelser som gäller enbart för de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och ett särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap. Myndigheter med ett särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap benämns bevakningsansvariga myndigheter.[169]

I förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (i den fortsatta beskrivningen benämnd krisberedskapsförordningen) och förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap, finns de övergripande bestämmelserna för de statliga myndigheternas beredskapsansvar.[170] I bilagan till krisberedskapsförordningen finns en förteckning över de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskap och civilt försvar, dvs. de bevakningsansvariga myndigheterna.

Det specifika ansvar som vissa myndigheter har för beredskapsuppgifter regleras också i viss utsträckning i myndigheternas instruktioner. I några fall, t.ex. för Socialstyrelsen och Post- och telestyrelsen, är ansvaret direkt kopplat till den enskilda myndighetens grunduppdrag. I PTS fall innebär detta att myndigheten bl.a. ska verka för robusta elektroniska kommunikationer och minska risken för störningar.[171] Vad gäller Socialstyrelsen omfattar detta ansvar bl.a. uppgifter som rör katastrofmedicin.[172]

I andra fall är de beredskapsuppgifter som regleras i myndighetsinstruktionerna mer generella.[173] Ett exempel på en mer

[169] Någon motsvarande benämning för myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen finns inte.
[170] Förordningarna föregicks av förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap som ersattes av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.
[171] Förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.
[172] Förordningen (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen.
[173] I samband med införandet av förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap anförde regeringen behov av att göra följdändringar i myndigheternas instruktioner. Även en översyn av instruktionerna för att förtydliga myndigheternas ansvar vid normal fredstida verksamhet, vid svåra påfrestningar på samhället i fred samt vid höjd beredskap aviserades. Det är oklart om det gjorts någon uppföljning av denna avisering. Prop. 2001/02:158, bet. 2001/02:föU10, rskr. 2001/02:261.

generell reglering i en myndighetsinstruktion är förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket. Av instruktionen (6 §) framgår att för att säkerställa att totalförsvarets krav beaktas i den fredstida verksamheten ska Sjöfartsverket samråda med Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter.

Utöver de statliga myndigheterna har även kommuner och regioner ansvar för det allmännas beredskap. De åtgärder som kommuner och regioner ska vidta regleras främst genom lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap med tillhörande förordning.

6.4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser ger underlag för beredskapsplaneringen

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser syftar till att öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om hot, risker och sårbarheter inom den egna verksamheten samt att skapa underlag för planering av verksamheten. Underlaget utgör också en viktig källa till information för medborgare och anställda och bidrar till att ge en bild av de risker och sårbarheter som finns i samhället i stort (även om stora delar av själva analysen omfattas av sekretess).[174]

En myndighets risk- och sårbarhetsanalys (RSA) är ett underlag för myndighetens egen beredskapsplanering, medan redovisningen av RSA:n riktar sig till Regeringskansliet och MSB. Regeringskansliet och MSB behöver myndigheternas RSA-redovisningar som underlag för att kunna utveckla det samlade nationella beredskapsarbetet. I sin RSA-redovisning kan en myndighet också lyfta fram sårbarheter som man bedömer att myndigheten inte kan lösa själv utan som t.ex. kräver stora investeringar eller författningsändringar.[175]

En central del i analysen avser myndighetens ansvarsområde som kan sägas vara det område myndigheten verkar inom.[176] Det

[174] MSB (2011), *Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser*.
[175] MSB, *Vägledning till statliga myndigheters RSA-redovisning 2020*.
[176] Exempel på ansvarsområden är tillsynsansvar eller samordningsansvar för aktörer som verkar inom ett visst område (till exempel elproducenter, telekomoperatörer eller livsmedelsproducenter) eller att tillhandahålla expertkunskap för ett visst område.

ansvarsområde som RSA:n avser går därmed utanför den enskilda myndighetens verksamhet. Flera myndigheter har vidare ett särskilt utpekat ansvar under fredstida kriser eller höjd beredskap. Myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser ska därför beakta både den egna verksamheten men också myndighetens ansvarsområde.[177] Krav på att göra risk- och sårbarhetsanalyser finns förutom för statliga myndigheter även för kommuner och regioner.

Beredskapsplaneringen påverkas också av säkerhetsskyddsanalysen

Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska vidare enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) utreda behovet av säkerhetsskydd, vilket genomförs i form av en säkerhetsskyddsanalys.[178] Säkerhetsskyddsanalysen är grunden för säkerhetsskyddsarbetet och är central för att utforma och över tid upprätthålla säkerhetsskyddsåtgärder. Säkerhetsskyddsanalysen kan övergripande sammanfattas i tre frågor:

- Vad ska skyddas?
- Mot vad ska det skyddas?
- Hur ska det skyddas?

Säkerhetskänslig verksamhet ska skyddas mot spionerі, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten. För säkerhetsklassificerade uppgifter tillkommer att dessa utöver att skyddas mot antagonistiska handlingar även ska skyddas i andra fall. Det behov av säkerhetsskydd som utretts i en säkerhetsskyddsanalys byggs upp av de tre säkerhetsskyddsåtgärderna informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Säkerhetsskyddsåtgärderna implementeras genom en mer detaljerad och tidsatt säkerhetsskyddsplan som tydliggör vilka åtgärder som behöver vidtas utifrån skyddsvärde i relation till säkerhetshot och sårbarheter.

[177] MSB, *Vägledning till statliga myndigheters RSA-redovisning 2020*. Av vägledningen framgår ytterligare detaljer som rör tolkningen av ansvarsområde.
[178] Säkerhetspolisen (2019), *Vägledning introduktion till säkerhetsskydd samt Vägledning Säkerhetsskyddsanalys*.

Olika syften med risk- och sårbarhetsanalysen och säkerhetsskyddsanalysen

Risk- och sårbarhetsanalysen och säkerhetsskyddsanalysen utgår båda från ett systematiskt arbetssätt men har delvis olika syften.[179] På tre områden finns viktiga skillnader. För det första ska säkerhetsskyddsanalysen leda till skydd av säkerhetskänslig verksamhet och därmed förenade säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Risk- och sårbarhetsanalysen inkluderar skyddsvärden i vidare bemärkelse, dvs. som inte endast leder till konsekvenser på nationell nivå ifall de kommer till skada. För det andra fokuserar säkerhetsskyddsanalysen på antagonistiska hot medan risk- och sårbarhetsanalysen har ett bredare perspektiv och inkluderar naturliga händelser som pandemier och naturkatastrofer. För det tredje är utgångspunkten för säkerhetsskyddsanalysen de konsekvenser som kan blir resultatet av en händelse. Sannolikhetsbedömningen är här underordnad. För risk- och sårbarhetsanalyser utgår riskperspektivet normalt från en sammanvägd kombination av sannolikhet och konsekvens.

6.4.3 Internationellt samarbete

Arbetet med fredstida krisberedskap har en internationell dimension genom Sveriges samarbete med andra länder och deltagande i internationella organisationer. Exempel på sådant samarbete är Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, det nordiska så kallade Haga-samarbetet, internationell standardisering samt bilaterala samarbeten med t.ex. USA och Canada.

Av krisberedskapsförordningen framgår att myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen ska beakta det samarbete som genomförs inom Europeiska unionen och internationella fora (10 §). Någon motsvarande reglering av det internationella samarbetet avseende civilt försvar finns dock inte vare sig i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap eller krisberedskapsförordningen. Emellertid förekommer visst samarbete avseende civilt försvar mellan myndigheter och organ inom Norden och mellan Sverige och Nato/PFF.

[179] Se vidare 2 kap. Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2019:2).

7 Överväganden och förslag: En ny struktur för de statliga myndigheternas arbete med beredskap

I det här kapitlet presenterar utredningen en ny struktur med beredskapssektorer för arbetet med beredskapsfrågor. Indelningen utgår från verksamheter och funktioner som måste upprätthållas under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig. Vidare presenterar utredningen förslag på vilka statliga myndigheter som ska ingå i respektive beredskapssektor samt vilka myndigheter som ska vara sektorsansvariga och ha ett samordningsansvar för respektive sektor.

Stora delar av den samhällsviktiga verksamhet som bär upp de viktiga samhällsfunktionerna bedrivs av andra aktörer än staten. Kommuner, regioner, näringsliv och frivilligorganisationer har avgörande betydelse för att krisberedskapen och det civila försvaret ska fungera och ha förmåga att motstå och hantera de påfrestningar på samhället som kan uppstå vid kriser, höjd beredskap och då ytterst krig. Även statliga bolag bedriver samhällsviktig verksamhet.

7.1 Samverkansområdena avvecklas

Förslag: Samverkansområdena avvecklas.

Arbetet som sedan 2015 pågår med att bygga upp det civila försvaret på nationell nivå genomförs inom ramen för den befintliga strukturen för ansvar och samordning som under lång tid framför

allt har fokuserat på fredstida krisberedskap. Samverkansområdena utgör i dag en plattform för samverkan mellan statliga myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen och ett så kallat bevakningsansvar samt med andra aktörer med uppgifter inom området.

Samverkansområdena har använts för planering för fredstida krisberedskap snarare än för civilt försvar. De har ingen funktion under höjd beredskap och saknar beslutsbefogenheter. Vidare omfattar samverkansområdena ofta diversifierade verksamheter.

Myndigheterna som ingår i samverkansområdena är sidoordnade varandra vilket innebär att de har ett gemensamt ansvar för arbetet som ska genomföras. Inledningsvis roterade även ordförandeskapet mellan myndigheterna i respektive samverkansområde för att markera att alla myndigheter hade ett gemensamt ansvar för arbetet. Som framgått av kapitel 6 är Myndighetens för samhällsskydd och beredskap (MSB) sedan 2017 ordförande i samtliga samverkansområden, med undantag för samverkansområdet Transporter där Trafikverket sedan 2019 är ordförande.

Utredningen erfar att flera av myndigheterna med särskilt ansvar för krisberedskapen och bevakningsansvar bedömer att arbetet i samverkansområdena har brister. Bland annat uppges att myndigheterna saknar mandat att driva viktiga gemensamma frågor framåt. Vissa samverkansområden uppges även vara allt för diversifierade, vilket innebär att det är svårt att identifiera frågor som uppfattas som angelägna för alla myndigheter som ingår i samverkansområdet att samarbeta om.

MSB och Försvarsmakten har sedan 2017 i uppdrag av regeringen att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret. Inom ramen för detta uppdrag, och för att få till stånd ett mer systematiskt arbete med att utveckla totalförsvarets förmåga, har MSB och Försvarsmakten utformat en planeringscykel med olika moment som genomförs inom ramen för sju prioriterade områden som MSB och Försvarsmakten gemensamt har identifierat som relevanta för de statliga myndigheternas gemensamma arbete. De sju prioriterade områdena har därmed använts på försök för att en mer systematisk beredskapsplanering ska kunna genomföras. Utredningen kan konstatera att samverkansområdena därmed inte har ansetts som en ändamålsenlig struktur för detta arbete.

Utredningens bedömning är sammantaget att samverkansområdena inte utgör en ändamålsenlig struktur för de statliga myndigheternas arbete med det civila försvaret och inte heller den fredstida krisberedskapen. Mot den bakgrunden föreslås därför att samverkansområdena avvecklas.

7.2 Begreppet beredskapssektor införs

Förslag: Begreppet beredskapssektor införs.

Utredningen ska enligt sina direktiv lämna förslag på en indelning av statliga myndigheter i sektorer. Frågan om sektorer har även behandlats av Försvarsberedningen.

Utredningen bedömer att begreppet *sektor,* som betyder ”del av”, är diffust om man inte närmare preciserar vad den aktuella sektorn är en del av, eftersom samhället är indelat i många olika sektorer. Att enbart använda begreppet sektor är därför inte lämpligt för att beskriva en struktur som syftar till att åstadkomma en sammanhållen planering och ett samordnat agerande inför och under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig. Utredningen bedömer i stället att *beredskapssektor* är det begrepp som bäst beskriver den organisering av statliga myndigheter som efterfrågas i utredningens direktiv och av Försvarsberedningen.

7.3 Bevakningsansvar ersätts av beredskapsansvar

Förslag: Begreppen bevakningsansvariga myndigheter respektive myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen ersätts med begreppet beredskapsmyndigheter.

I bilagan till krisberedskapsförordningen pekas de statliga myndigheter ut som har ett särskilt ansvar för att vidta de förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde inför och vid höjd beredskap. Dessa myndigheter benämns i dag bevakningsansvariga myndigheter. I samma bilaga pekas även myndigheter ut som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen.

Utredningens genomgång visar att de myndigheter som är bevakningsansvariga är samma myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen.

Försvarsberedningen föreslår att begreppet bevakningsansvariga myndigheter ändras till beredskapsmyndigheter, vilket var det begrepp som användes under 1990-talet för sådana myndigheter vars verksamhet hade stor betydelse för totalförsvaret. Enligt Försvarsberedningen är beredskapsmyndighet en lämpligare benämning som tydliggör den roll som de aktuella myndigheterna har i både krisberedskapen och vid höjd beredskap.[180]

Utredningen instämmer i Försvarsberedningens bedömning. Planeringen av det civila försvaret har återupptagits och det ansvar som de bevakningsansvariga myndigheterna har handlar inte längre enbart om att planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation eller att genomföra omvärldsbevakning. I dag består ansvaret i stället i att utifrån en faktisk förändrad säkerhetspolitisk situation direkt kunna vidta konkreta åtgärder för att nå en ökad totalförsvarsförmåga.

Utredningen bedömer därför att beteckningen bevakningsansvariga myndigheter ska ersättas med beredskapsmyndigheter eftersom denna beteckning bättre beskriver den aktiva roll i det civila försvaret som de aktuella myndigheterna behöver ha i dag. I kapitel 8 lämnar utredningen förslag på de uppgifter som bl.a. beredskapsmyndigheterna ska ha. Ansvaret omfattar hela hotskalan, dvs. från fredstida kriser till höjd beredskap och då ytterst krig. Därför föreslår utredningen att också beteckningen myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen ersätts med beredskapsmyndigheter.

7.4 En ny struktur med beredskapssektorer införs

Förslag: En struktur med statliga myndigheter indelade i beredskapssektorer införs. Beredskapssektorerna ska organiseras med utgångspunkt i samhällsviktiga verksamheter och funktioner som är av särskild betydelse att upprätthålla i fredstida krissituationer, höjd beredskap och då ytterst krig.

[180] Ds 2017:66, s. 97.

Bedömning: En stor del av den verksamhet som upprätthåller de viktiga samhällsfunktionerna bedrivs av kommuner, regioner, näringsliv, statliga bolag och frivilligorganisationer. En förutsättning för att samhället ska ha förmåga att hantera de påfrestningar som kan uppstå vid en fredstida krissituation, höjd beredskap och då ytterst krig, är därmed att myndigheterna i beredskapssektorerna samverkar med relevanta aktörer som genom sin verksamhet upprätthåller de samhällsfunktioner som beredskapssektorerna syftar till att säkerställa.

Även andra myndigheter och organisationer utöver de som formellt ingår i en beredskapssektor kan behöva adjungeras till beredskapssektorerna.

Utredningen har övervägt olika alternativ för hur en ny struktur för myndigheternas arbete med planeringen inför och samordning under fredstida kriser och höjd beredskap bör utformas. Utredningens analys visar att flera av de befintliga indelningar som finns, t.ex. MSB:s och Försvarsmaktens sju prioriterade områden, MSB:s elva samhällssektorer med viktiga samhällsfunktioner samt Nato:s sju civila förmågor, utgår från analyser av samhällsviktiga verksamheter och funktioner som bedöms behöva fungera även om samhället drabbas av stora påfrestningar. En översiktlig internationell jämförelse ger även vid handen att detta är en vanlig grund för organiseringen av arbetet med civilt försvar och krisberedskap i andra länder. Historiskt har även organiseringen av det civila försvaret i Sverige utgått ifrån de samhällsviktiga verksamheter och funktioner som vid olika tidpunkter bedömts som mest angelägna att under alla omständigheter förmå upprätthålla.

Utredningen kan även konstatera att det nya målet för det civila försvaret som riksdagen nyligen har beslutat om förutsätter att det ska finnas en förmåga att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter och funktioner.[181] Målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att:

– värna civilbefolkningen
– säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
– upprätthålla en nödvändig försörjning

[181] Prop. 2020/21:30, s. 89.

– bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld
– upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan
– bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred
– med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.[182]

Mot denna bakgrund bedömer utredningen, i likhet med Försvarsberedningen, att en struktur med beredskapssektorer som tar sin utgångspunkt i samhällsviktiga verksamheter och funktioner är det mest ändamålsenliga sättet att organisera de statliga myndigheternas arbete med att utveckla och upprätthålla ett starkt civilt försvar och en effektiv fredstida krisberedskap.

Utredningen konstaterar samtidigt att stora delar av den samhällsviktiga verksamhet som bär upp de viktiga samhällsfunktionerna bedrivs av andra aktörer än staten. Kommuner, regioner, näringsliv och frivilligorganisationer har avgörande betydelse för att det civila försvaret och den fredstida krisberedskapen ska fungera. Kommunernas och regionernas medverkan i beredskapsarbetet är t.ex. helt avgörande för att samhällsviktig verksamhet och funktioner inom hälsa, vård och omsorg, dricksvattenförsörjning och avlopp ska fungera. På motsvarande sätt är privata aktörer, inte minst inom näringslivet, och statliga bolag som t.ex. SOS Alarm, Teracom, Postnord och Swedavia av avgörande betydelse. För att säkerställa att samhället har förmåga att hantera de påfrestningar som kan uppstå vid kris och höjd beredskap och då ytterst krig, ska beredskapssektorerna därför ha ett nära samarbete med relevanta aktörer i respektive beredskapssektor. Utredningen bedömer att strukturen med beredskapssektorer kommer att möjliggöra för dessa aktörer att

[182] De olika delarna av målet för civilt försvar är ömsesidigt förstärkande. Att viktiga samhällsfunktioner som t.ex. primärproduktion och distribution av livsmedel, akutsjukvård samt produktion och distribution av el fungerar också under höjd beredskap är därmed en förutsättning för att civilbefolkningen ska kunna värnas och att det civila försvaret ska kunna bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

tillsammans med de statliga myndigheterna utveckla och upprätthålla landets samlade beredskap.

Utredningen bedömer vidare att andra myndigheter och organisationer utöver de som formellt föreslås ingå i en beredskapssektor kan behöva adjungeras för att beredskapen i viktiga samhällsfunktioner ska kunna byggas upp och fungera i kris, höjd beredskap och då ytterst i krig. När det gäller statliga bolag vill utredningen förtydliga att dessa formellt inte kan ingå i en beredskapssektor på grund av olika former av styrning. Utredningens förslag innebär att arbetet i beredskapssektorerna kommer att styras av förordningar. De statliga bolagen styrs genom ägardirektiv och omfattas av reglerna i aktiebolagslagen. Detta, menar utredningen, ska dock inte hindra samverkan mellan myndigheter och statliga bolag, och inte heller mellan myndigheterna och det privata näringslivet. Formerna för samverkan behöver i stället anpassas till de författningsmässiga förutsättningar som finns (se även kapitel 8).

Utredningen vill vidare understryka vikten av att varje berörd aktör utifrån sitt ansvar och uppgifter aktivt bidrar till det civila försvaret och krisberedskapen. Staten har genom beredskapssektorerna huvudansvaret för att driva på och samordna arbetet så att det bedrivs systematiskt och med en gemensam inriktning, så att samhällets samlade förmåga att motstå och hantera kriser och situationer som kan uppstå vid höjd beredskap och då ytterst krig stärks och upprätthålls.

Utredningen vill även betona att beredskapssektorerna kommer att vara beroende av varandra. Samverkan och samarbete över sektorsgränserna, för att skapa en samordnad planering, kommer att vara viktigt. Beredskapssektorerna ska således inte betraktas som isolerade enheter, utan som delar av ett samlat system där beredskapssektorerna behöver samverka med varandra för att kunna lösa sina uppgifter och bidra till den samlade beredskapsförmågan. Inrättandet av beredskapssektorer skapar struktur och systematik i det samlade beredskapssystemet, men ska inte vara ett hinder för samarbeten utanför den egna beredskapssektorn.

Utredningen bedömer att det finns behov av en aktör som utifrån ett totalförsvarsperspektiv har en helhetssyn och kan ge stöd till beredskapssektorerna i deras arbete. Vidare behövs en aktör som bevakar att nya frågor som ingen beredskapssektor har ansvar för tas

om hand, vilket t.ex. kan innebära att nya beredskapssektorer behöver inrättas. Utredningen föreslår i kapitel 12 att MSB ska ha sådana uppgifter.

7.4.1 Utredningens analys av de mest centrala samhällsviktiga verksamheterna och funktionerna

Bedömning: Utredningen har identifierat de samhällsviktiga verksamheter och funktioner som bedöms som mest centrala att upprätthålla i händelse av en fredstida kris, höjd beredskap och då ytterst krig. Dessa samhällsviktiga verksamheter och funktioner utgör grunden för utredningens förslag om indelningen i beredskapssektorer.

I beredskapssektorerna ska statliga myndigheter ingå som har ansvar för verksamhet som är central för att upprätthålla de samhällsviktiga verksamheter och funktioner som utredningen har identifierat.

Utredningen bedömer att de beredskapssektorer som föreslås är avgränsade, specifika och omfattar viktiga samhällsfunktioner med starka beroendeförhållanden. Utredningen anser att verksamheten som bedrivs inom de aktuella samhällsfunktionerna är viktig för totalförsvaret och för den fredstida krisberedskapen. Det finns också ett starkt behov av samordning mellan myndigheterna som föreslås ingå i beredskapssektorerna när det gäller planering för och genomförande av beredskapsåtgärder.

Strukturen med beredskapssektorer ska organiseras med utgångspunkt i samhällsviktiga verksamheter och funktioner som är av särskild betydelse att upprätthålla i kris, höjd beredskap och då ytterst krig.

MSB har sökt åskådliggöra sambandet mellan begreppen samhällssektor, viktiga samhällsfunktioner och samhällsviktig verksamhet.[183] I samhällssektorer som t.ex. hälso- och sjukvård samt omsorg, energiförsörjning eller livsmedelsförsörjning ingår viktiga samhällsfunktioner som behöver upprätthållas för att samhället ska fungera. Exempel på viktiga samhällsfunktioner som ingår i

[183]MSB (2020), *Introduktion till samhällsviktig verksamhet* (MSB-1515).

samhällssektorn hälso- och sjukvård samt omsorg är bl.a. akutsjukvård, läkemedels- och materielförsörjning samt omsorgen om äldre personer och personer med funktionsnedsättning.

För att de viktiga samhällsfunktionerna ska kunna upprätthållas behöver i sin tur de samhällsviktiga verksamheter som bär upp funktionen fungera. Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. När det gäller den viktiga samhällsfunktionen akutsjukvård behöver t.ex. de samhällsviktiga verksamheterna ambulansverksamhet samt verksamheten vid akutmottagningar och intensivvårdsavdelningar fungera.

Som en del av sin analys har utredningen vidare gått igenom befintliga indelningar som bl.a. Försvarsberedningen, regeringen, Försvarsmakten, MSB, EU (NIS-direktivet) och Nato har gjort av viktiga samhällssektorer och viktiga funktioner som behöver fungera även om samhället drabbas av stora påfrestningar. Utredningen konstaterar att utgångspunkterna för och syftet med dessa indelningar varierar. Som ett resultat av detta varierar delvis även bedömningen av vilka samhällssektorer och samhällsfunktioner som uppfattas som viktiga. Det finns i dag ingen vedertagen samlad analys av vilka samhällsfunktioner som alltid behöver upprätthållas. Emellertid är det vissa samhällsfunktioner som i de flesta indelningar som utredningen gått igenom bedömts som viktiga. Exempel på detta är funktioner inom samhällssektorerna livsmedelsförsörjning och dricksvatten, energiförsörjning, elektroniska kommunikationer, skydd och säkerhet, befolkningsskydd, finansiella tjänster, transporter samt hälso- och sjukvård.

Utredningen har med stöd av genomgången av ovanstående befintliga indelningar och en analys av för totalförsvaret och krisberedskapen viktiga samhällsfunktioner identifierat de samhällsviktiga verksamheter och funktioner som bedöms vara mest centrala att upprätthållas vid fredstida kriser, under höjd beredskap och då ytterst krig. Dessa ligger till grund för utredningens överväganden och förslag om indelningen i beredskapssektorer.

För att åtgärda de brister som finns i dagens struktur för de statliga myndigheternas arbete med det civila försvaret och den

fredstida krisberedskapen bedömer utredningen vidare att en beredskapssektor ska uppfylla följande kriterier:

- En beredskapssektor ska vara avgränsad, specifik och omfatta viktiga samhällsfunktioner med starka beroendeförhållanden sinsemellan.
- En beredskapssektor ska vara viktig för totalförsvaret och för den fredstida krisberedskapen.
- En beredskapssektor ska omfatta samhällsviktig verksamhet där det finns ett starkt behov av samordning i planering och för beredskapsåtgärder.

7.4.2 Beredskapssektorer inrättas

Förslag: Utredningen föreslår att tio beredskapssektorer inrättas med varsin sektorsansvarig myndighet:

- Ekonomisk säkerhet med Försäkringskassan som sektorsansvarig myndighet.
- Elektroniska kommunikationer och post med Post- och telestyrelsen som sektorsansvarig myndighet.
- Energiförsörjning med Energimyndigheten som sektorsansvarig myndighet.
- Finansiella tjänster med Finansinspektionen som sektorsansvarig myndighet.
- Försörjning av grunddata med Skatteverket som sektorsansvarig myndighet.
- Hälsa, vård och omsorg med Socialstyrelsen som sektorsansvarig myndighet.
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten med Livsmedelsverket som sektorsansvarig myndighet.
- Ordning och säkerhet med Polismyndigheten som sektorsansvarig myndighet.

- Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen med MSB som sektorsansvarig myndighet.
- Transporter med Trafikverket som sektorsansvarig myndighet.

Uppgiften som sektorsansvarig myndighet ska regleras i respektive myndighets instruktion. Bestämmelsen ska ha följande lydelse: Myndigheten ska vara beredskapsmyndighet och sektorsansvarig för beredskapssektor NN enligt beredskapsförordningen (0000:000).

De beredskapssektorer som föreslås speglar till stor del de sju prioriterade områden[184] som MSB och Försvarsmakten pekat ut som särskilt viktiga inom det civila försvaret och inom vilka planeringen för civilt försvar genomförs. Utredningen har dock valt att dela in det prioriterade området Skydd och säkerhet i två beredskapssektorer som utredningen föreslår ska benämnas Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen respektive Ordning och säkerhet. Orsaken till uppdelningen är att uppgifterna för de myndigheter som ingår i det prioriterade området Skydd och säkerhet bedöms vara alltför omfattande och disparata sinsemellan för att hanteras i en och samma beredskapssektor. Mot bakgrund av erfarenheterna från verksamheten i flera av de nuvarande samverkansområdena bedömer utredningen att myndigheter med alltför disparata ansvarsområden inte ska ingå i samma beredskapssektor. Detta eftersom alltför disparata ansvarsområden mellan myndigheterna riskerar att leda till att arbetet i beredskapssektorn inte kommer att resultera i tillräckligt konkreta och ändamålsenliga gemensamma beredskapsåtgärder.

Av samma skäl har utredningen valt att dela upp det prioriterade området Information och kommunikation i beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post respektive det särskilda beredskapsområdet Psykologiskt försvar. Utredningen har också valt att dela upp det prioriterade området finansiella tjänster så att de delar som handlar om ekonomisk säkerhet för medborgarna ska

[184] För att snabbare få en beredskapshöjande effekt behöver aktörerna enligt MSB och Försvarsmakten fokusera sitt förmågehöjande arbete till sju prioriterade områden: energiförsörjning, livsmedel, transporter, hälso- och sjukvård samt omsorg, finansiella tjänster, information och kommunikation, skydd och säkerhet.

utgöra en egen beredskapssektor, av utredningen benämnd Ekonomisk säkerhet, och de delar som handlar om att förmedla betalningar, omvandla sparande till finansiering samt riskhantering ska utgöra en separat beredskapssektor, av utredningen benämnd Finansiella tjänster.

En avgörande förändring mellan den totalförsvarsplanering som genomfördes under det kalla kriget och den nu återupptagna planeringen för totalförsvaret gäller beroendet av digital information. Utredningen har i arbetet med att identifiera viktiga samhällsfunktioner kunnat konstatera att det finns en risk för att funktionaliteten för grunddata om personer, företag, och fastigheter samt geografisk information inte kan upprätthållas vid stora påfrestningar som kan inträffa i fred eller vid höjd beredskap och då ytterst krig. Verksamhet som ansvarar för grunddata bedrivs av flera myndigheter och bör därför hanteras inom ramen för en beredskapssektor.

Utredningen bedömer vidare att en beredskapssektor ska hållas samman och inte delas upp i undersektorer. Så långt möjligt bör beredskapsmyndigheter inte heller ingå i flera olika beredskapssektorer. Det finns dock vissa myndigheter som behöver ingå i flera beredskapssektorer eftersom de har ansvar för verksamheter som ingår i olika viktiga samhällsfunktioner, t.ex. Trafikverket som ansvarar för funktioner inom trafikområdet och elektroniska kommunikationer samt Försäkringskassan som ansvarar för viktig grunddata och även för socialförsäkringar som är viktiga för enskildas ekonomiska trygghet.

De myndigheter som föreslås få rollen som sektorsansvariga myndigheter har identifierats genom en process där utredningen i dialog med myndigheter och andra relevanta organisationer med utgångspunkt i de olika myndigheternas nuvarande uppgifter har analyserat vilka myndigheter som skulle vara bäst lämpade att ansvara för de uppgifter som rollen som sektorsansvarig myndighet innebär.

Utredningen föreslår att rollen som sektorsansvarig myndighet ska regleras i myndighetens instruktion med följande lydelse: Myndigheten ska vara beredskapsmyndighet och sektorsansvarig för beredskapssektorn NN enligt beredskapsförordningen (0000:0000).

Sammantaget föreslår utredningen att tio beredskapssektorer inrättas med varsin sektorsansvarig myndighet.

Tabell 7.1 Beredskapssektorer och sektorsansvariga myndigheter

Beredskapssektor	Sektorsansvariga myndigheter (fetstil) samt statliga myndigheter som ingår i beredskapssektorn
Ekonomisk säkerhet	**Försäkringskassan**
	Pensionsmyndigheten
	Skatteverket
	Statens servicecenter
	Arbetsförmedlingen
Elektroniska kommunikationer och post	**Post- och telestyrelsen**
	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
	Trafikverket
	Svenska kraftnät
Energiförsörjning	**Statens energimyndighet**
	Svenska kraftnät
	Energimarknadsinspektionen
Finansiella tjänster	**Finansinspektionen**
	Riksgäldskontoret
	(*Riksbanken*)*
Försörjning av grunddata	**Skatteverket**
	Lantmäteriet
	Myndigheten för digital förvaltning
	Bolagsverket
	Försäkringskassan
Hälsa, vård och omsorg	**Socialstyrelsen**
	Folkhälsomyndigheten
	E-hälsomyndigheten
	Läkemedelsverket
Livsmedelsförsörjning och dricksvatten	**Livsmedelsverket**
	Statens jordbruksverk
	Statens veterinärmedicinska anstalt
	Länsstyrelserna
	Naturvårdsverket
Ordning och säkerhet	**Polismyndigheten**
	Säkerhetspolisen
	Åklagarmyndigheten
	Tullverket

Beredskapssektor	Sektorsansvariga myndigheter (fetstil) samt statliga myndigheter som ingår i beredskapssektorn
	Kustbevakningen
	Kriminalvården
Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	**Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**
	Polismyndigheten
	Kustbevakningen
	Sjöfartsverket
	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
	Strålsäkerhetsmyndigheten
	Länsstyrelsen
Transporter	**Trafikverket**
	Sjöfartsverket
	Transportstyrelsen
	Luftfartsverket

* Riksbanken är en myndighet under Riksdagen och ingår formellt inte i beredskapssektorn men har en mycket nära relation med övriga myndigheter i beredskapssektorn.
Källa: Utredningen.

7.5 Beredskapssektorernas utformning

Syftet med en indelning av statliga myndigheter i sektorer är att skapa en organisatorisk plattform för att möjliggöra en effektiv beredskapsplanering och hantering vid kris och höjd beredskap och då ytterst i krig. Utredningens bedömning är att beredskapssektorerna skapar förutsättningar för att under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig kunna upprätthålla de viktiga samhällsfunktioner som berörda myndigheter genom sin verksamhet direkt eller indirekt ansvarar för genom beslut om föreskrifter, tillståndsprövning eller tillsyn. Arbetet i respektive beredskapssektor ska bidra till att stärka samhällets säkerhet, totalförsvaret och krisberedskapen. Förutsättningarna för respektive beredskapssektor ser olika ut beroende på vilken verksamhet som ingår. Resultaten av det gemensamma arbetet i beredskapssektorerna ska bidra till ökad försvarseffekt i händelse av ett väpnat angrepp och en god förmåga att hantera kriser i fred.

7.5.1 Ekonomisk säkerhet

Beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet omfattar de viktiga samhällsfunktionerna ekonomisk trygghet för familjer och barn, ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning (socialförsäkringarna) samt ekonomisk trygghet vid arbetslöshet (arbetslöshetsförsäkringen) och ålderdom (pensioner). Beredskapssektorn omfattar även verksamheten inom Statens servicecenter.

Verksamheten

Den svenska socialförsäkringen syftar till att ge ekonomisk trygghet under livets olika skeden och omfattar i stort sett alla som bor eller arbetar i Sverige. Försäkringen är en viktig del av de offentliga trygghetssystemen och har stor betydelse inte bara för enskilda, hushåll och företag, utan för hela samhällsekonomin.

Verksamheten inom beredskapssektorn bedrivs i huvudsak av det offentliga med undantag för arbetslöshetskassorna som är ekonomiska föreningar. Försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen ansvarar kommunerna för.

Centrala statliga myndigheter med ansvar inom den viktiga samhällsfunktionen Ekonomisk säkerhet är Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen. Vidare ansvarar Skatteverket för beräkningen av pensionsgrundande inkomst. Statens Servicecenter tillhandahåller administrativa tjänster som t.ex. faktura- och löneservice för statliga myndigheter. Myndighetens andra stora verksamhet är medborgarservice som i dag finns på 113 orter runt om i Sverige och tillhandahåller statlig service till medborgare.[185] Under 2019 betalade Försäkringskassan ut 229 miljarder kronor från socialförsäkringen. Pensionsmyndighetens uppgift är att administrera och betala ut den allmänna pensionen. Utbetalningarna av pensioner och pensionsrelaterade förmåner uppgick 2019 till 361 miljarder kronor. Arbetsförmedlingen hanterade 2019 transfereringar om knappt 59 miljarder kronor varav 14 miljarder avsåg arbetslöshetsersättning.

[185] Till de statliga servicekontoren kan privatpersoner och företagare vända sig för att få information och service kring tjänster från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller Skatteverket.

Samverkan om för beredskapen viktig verksamhet

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket ingår i dag i samverkansområdet Ekonomisk säkerhet tillsammans med Finansinspektionen, Riksgälden samt MSB. MSB har beslutat att även Arbetsförmedlingen samt Statens servicecenter ska ingå i arbetet. Ekonomisk säkerhet är inte direkt utpekat av Försvarsberedningen, men i delrapporten Motståndskraft från 2017 framgår i avsnittet om Finansiell beredskap att andra[186] viktiga myndigheter i det finansiella systemet är Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Skatteverket och Pensionsmyndigheten vars verksamhet och transfereringar enligt beredningen måste fungera så långt möjligt även under höjd beredskap och då ytterst krig. Verksamheten Socialförsäkringar är identifierad som viktig verksamhet av MSB i uppräkningen av elva viktiga samhällssektorer samt av Utredningen om säkerhetsskyddslagen[187].

Verksamheten som syftar till ekonomisk säkerhet är i hög grad beroende av fungerande elförsörjning, elektroniska kommunikationer och av att de centrala finansiella tjänsterna fungerar.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet inrättas. Mot bakgrund av beskrivningen ovan av den verksamhet som bedrivs i syfte att stärka medborgarnas ekonomiska trygghet också då samhället utsätts för påfrestningar, föreslår utredningen att myndigheterna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Statens servicecenter ska ingå i beredskapssektorn.

Utredningen har övervägt om CSN ska ingå i beredskapssektorn. CSN hanterar det svenska studiestödet samt hemutrustningslån och körkortslån och är statistikansvarig myndighet för studiestödet.[188] CSN:s verksamhet har stor betydelse för den ekonomiska tryggheten, inte minst för studerande. Det är därför viktigt att

[186] Utöver Riksbanken, Riksgälden och Finansinspektionen.
[187] SOU 2015:25.
[188] Förordning (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden.

myndigheten arbetar aktivt med beredskaps- och säkerhetsfrågor. Utredningen bedömer emellertid inte att det föreligger ett starkt behov av samordning i planering och för beredskapsåtgärder mellan CSN och de myndigheter som föreslås ingå i beredskapssektorn. Utredningen bedömer därför att CSN inte ska ingå i beredskapssektorn.

Utredningen har också övervägt om Riksgälden ska ingå i beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet. Myndigheten är statens internbank och är avgörande för att statliga myndigheter ska ha likviditet och kunna göra betalningar, exempelvis utbetalningar av ersättningar från socialförsäkringssystemet. Utredningen bedömer att Riksgälden är en viktig aktör för beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet. Utredningen bedömer dock att behovet av samverkan med Riksgälden endast gäller i vissa delar av arbetet inom beredskapssektorn. I stället föreslår utredningen att Riksgälden bör ingå i sektorn Finansiella tjänster då myndigheten bedöms ha en ännu viktigare och naturligare roll i det sammanhanget. Utredningen föreslår alltså att Riksgälden inte ska ingå i beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet. Utredningen konstaterar samtidigt att det inte finns något hinder för en beredskapssektor att samarbeta och ha direkt kontakt med myndigheter eller andra aktörer i en annan beredskapssektor. Finns det behov av att adjungera Riksgälden till sektorn Ekonomisk säkerhet är också det möjligt.

Utredningen har noterat förslaget i betänkandet Kontroll för ökad tilltro (SOU 2020:35) om en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. I betänkandet bedöms den föreslagna myndigheten bedriva samhällsviktig verksamhet och hantera känslig information. Myndigheten föreslås ingå i nuvarande samverkansområde Ekonomisk säkerhet. Betänkandet har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet. Utredningen bedömer att om en ny myndighet införs med de uppgifter som föreslås i betänkandet (SOU 2020:35) så är det troligt att denna också bör ingå i beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet.

Att socialförsäkringssystemet är robust och människor kan få sina utbetalningar även under ansträngda förhållanden är centralt för den föreslagna beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet. Försäkringskassan ansvarar bl.a. för bidrag och ersättningar till barnfamiljer, sjuka och personer med funktionsnedsättning.

Myndigheten ansvarar även för dagersättning till den som tjänstgör som totalförsvarspliktig eller hemvärnssoldat samt de s.k. familjebidragen till personer som genomgår militär grundutbildning eller officersutbildning.

Utredningen bedömer att arbetslöshetskassorna är viktiga aktörer som bör delta i arbetet inom beredskapssektorn. Arbetslöshetskassorna är emellertid inte statliga myndigheter och kan därför formellt inte utses att ingå i en beredskapssektor. Utredningen konstaterar att beredskapssektorn behöver hitta former för att involvera och samarbeta med arbetslöshetskassorna.

Som nämnts föreslår utredningen i avsnitt 7.5.4 en beredskapssektor för Finansiella tjänster. Utredningen bedömer att det finns starka kopplingar och beroendeförhållanden mellan de två beredskapssektorerna som kommer att kräva ett nära samarbete dem emellan.

Mot bakgrund av Försäkringskassans befintliga ansvar för centrala delar av hanteringen av bidrag och ersättningar bedömer utredningen att Försäkringskassan bör utses till sektorsansvarig myndighet.

7.5.2 Elektroniska kommunikationer och post

Utredningen föreslår att beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post ska omfatta de viktiga samhällsfunktionerna bärartjänster[189], grundläggande system för kommunikation i näten, bärande infrastruktur för elektronisk kommunikation, tillhörande fysisk infrastruktur, spårbar tid och frekvens samt förmedling av brev och paket.

Verksamheten

I huvudsak bedrivs verksamheten inom området elektroniska kommunikationer av privata operatörer, men även det statliga

[189] Bärartjänster omfattar fasta uppkopplingstjänster, mobiltelefoni samt Rakel, grundläggande system för kommunikation i näten (DNS, signalering etc.), bärande infrastruktur för elektronisk kommunikation (omfattar stomnät och accessnät – mobila och fasta) och tillhörande fysisk infrastruktur (omfattar grundläggande infrastruktur, t.ex. fiber, kanalisation, master, utrustningsnoder, datahallar, bergrum) samt aktiv utrustning (utplacerad i den grundläggande infrastrukturen, exempelvis routrar och servrar).

bolaget Teracom Group AB (Teracom) har en viktig roll. En stor del av bredbandsinfrastrukturen i landet ägs av kommunalt ägda bolag. Förmedling av post och paket utförs både av privata aktörer och av Postnord AB som samägs av den svenska och den danska staten.

Post- och telestyrelsen (PTS) är förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation.[190] Detta innebär bland annat att PTS har till uppgift att främja tillgången till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer, inbegripet att se till att samhällsomfattande tjänster finns tillgängliga, och att främja tillgången till ett brett urval av elektroniska kommunikationstjänster. Det innebär även att PTS ska främja att en väl fungerande och samhällsomfattande posttjänst av god kvalitet finns tillgänglig för alla användare enligt de mål som anges i postlagen. PTS ansvarar även för andra områden, exempelvis tillsyn som rör lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-direktivet). Sedan 2015 upprätthåller PTS ett nationellt system för produktion och distribution av spårbar tid och frekvens för sektorn elektronisk kommunikation.

Andra statliga myndigheter med uppgifter inom området är Svenska kraftnät och Trafikverket vilka äger omfattande fibernät samt MSB som ansvarar för drift, förvaltning och utveckling av radiokommunikationssystemet Rakel.

Samverkan om för beredskapen viktig verksamhet

PTS ingår i dag i samverkansområdet Teknisk infrastruktur. Elektroniska kommunikationer är identifierad som viktig verksamhet av Försvarsberedningen, av MSB och Försvarsmakten samt i olika utredningar om säkerhetsskyddslagen.[191]

Inom Nato är resilienta civila kommunikationssystem en av sju civila förmågor som bedöms göra ett land mer civilt resilient (motståndskraftigt).

Den Nationella telesamverkansgruppen (NTSG) bildades år 2005 och är ett frivilligt samarbetsforum med syfte att stödja återställandet av den nationella infrastrukturen för elektroniska kommunikationer vid allvarlig störning i samhället. PTS samordnar

[190] En närmare beskrivning av samverkansområden och andra indelningar av samhället med relevans för arbetet med civilt försvar finns i kapitel 6.
[191] SOU 2015:25 och SOU 2018:82.

arbetet i NTSG. Medlemmar är operatörer/organisationer som har egen teknisk utrustning, kunskaper eller resurser som påverkar Sveriges kritiska infrastruktur för elektronisk kommunikation. NTSG har genom sin roll möjlighet till stor påverkan på den kritiska nationella infrastrukturen för elektronisk kommunikation. I NTSG ingår förutom privata operatörer även Svenska kraftnät, Trafikverket, MSB, Försvarsmakten samt Teracom.

På postområdet (brev och paket) har PTS framfört ett behov av att utöka samverkan med aktörer inom totalförsvaret. Regeringen har också bedömt att det finns ett behov av en fungerande posthantering av fysiska försändelser både i fredstid och under höjd beredskap trots en ökad digitalisering av verksamheterna, och att arbetet inom detta område därför behöver fortsätta.[192]

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post inrättas. PTS, Trafikverket, Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) och MSB ansvarar för att ge förutsättningar och i vissa fall operativt bidra till att upprätthålla samhällets elektroniska kommunikationer och post. Utredningen föreslår därför att dessa myndigheter ska ingå i beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post.

Teracom är ett statligt bolag med uppgifter inom området säker och robust kommunikation.[193] Många myndigheter använder i dag Teracoms infrastruktur och tjänster för att få en säker och robust kommunikation för sin samhällsviktiga verksamhet där statlig rådighet är viktig. Teracoms verksamhet bedöms av utredningen som viktig för beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post, men också för många andra som utnyttjar dess infrastruktur och tjänster. Utredningen bedömer att bolaget behöver ha en nära samverkan med myndigheterna i beredskapssektorn. Eftersom Teracom är ett statligt bolag kan det dock formellt inte ingå i beredskapssektorn då det i beredskapssektorerna enligt utredningens direktiv endast ska ingå statliga myndigheter. Utredningen bedömer dock att

[192] Prop. 2020/21:30, s. 151.
[193] Teracom ansvarar bl.a. för utsändningen av markbunden radio och tv, driften av RAKEL-systemet och tillhandahåller andra rikstäckande säkra och robusta fasta och mobila nät.

beredskapssektorns myndigheter och Teracom, tillsammans med andra relevanta aktörer, kan finna lämpliga former för samarbete.

Inom beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post finns många privata aktörer, men även exempelvis kommuner, som bedriver verksamhet och ansvarar för funktioner som är samhällsviktiga. Det kommer att vara en viktig uppgift för myndigheterna inom beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post att identifiera verksamheter och aktörer som man behöver involvera och samarbeta med i arbetet inom sektorn. Utredningen utesluter inte heller att beredskapssektorn i framtiden kan komma att utvidgas till att omfatta ytterligare funktioner.

Utredningen bedömer att det finns behov av en strukturerad samverkan med privata operatörer på det sätt som den i dag bedrivs inom den Nationella telesamverkansgruppen (NTSG). Utredningen noterar att PTS har lämnat in en hemställan till regeringen om att formalisera NTSG i lag.[194]

Utredningen noterar att PTS inte har tillsyn över alla former av förmedling av brev och paket och att mandatet utifrån beredskapshänseende är begränsat. Vidare finns det tydliga beroendeförhållanden till bl.a. sektorn Transporter (se avsnitt 7.5.10). Utredningen bedömer att beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post kommer att behöva samarbeta med många olika aktörer utanför den egna beredskapssektorn.

Utredningen bedömer att rollen som sektorsansvarig myndighet ligger väl i linje med PTS befintliga uppdrag då myndigheten har ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. PTS har beslutat om föreskrifter om fredstida planering för totalförsvarets behov av telekommunikation m.m. I november 2019 beslutade myndigheten vidare om inriktning i totalförsvarsarbetet för sektorn elektronisk kommunikation 2020–2025. Generaldirektören för Post- och telestyrelsen ingår även i regeringens krishanteringsråd. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att Post- och telestyrelsen (PTS) ska utses som

[194] PTS, dnr 18-13218.

sektorsansvarig myndighet i beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post.[195]

7.5.3 Energiförsörjning

Beredskapssektorn Energiförsörjning omfattar de viktiga samhällsfunktionerna produktion och överföring av el, elhandel, produktion och distribution av fjärrvärme och fjärrkyla, produktion (förädling), lagring och distribution samt försäljning av bränsle och drivmedel, produktion och distribution av gas, produktion och distribution av fasta bränslen samt reservkraft till samhällsviktig verksamhet.

Verksamheten

Energimarknaderna är avreglerade och flödena av energi är globala (olja), regionala inom EU (el, gas) samt lokala (fjärrvärme och fjärrkyla). Verksamheterna inom den viktiga samhällsfunktionen energiförsörjning bedrivs i dag till stor del av privata företag på olika marknader.

Myndigheter som är verksamma inom den föreslagna beredskapssektorn Energiförsörjning är Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät), Statens energimyndighet (Energimyndigheten) och Energimarknadsinspektionen.

Myndigheterna har i vissa fall operativa uppgifter. Svenska kraftnät har ett systemansvar och är också ansvarig för stamnätet, dvs. transmissionsnätet, för el.[196] Myndigheten är även ansvarig för

[195] Av 1 kap. 8 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation följer att om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen meddela de föreskrifter om elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt. I nuläget finns inga föreskrifter för sådana situationer. Utredningen om radiospektrumanvändning har i sitt betänkande (SOU 2018:92) föreslagit att föreskrifter bör tas fram i fredstid eftersom det ger möjlighet att öva tillämpningen av förordningen som annars inte är möjligt om den tas fram först i händelse av att Sverige hamnar i skarpt läge genom krig eller krigsfara med mera. Regeringen bör därför meddela sådana föreskrifter. Utredningen bedömer att ett eventuellt utfärdande av föreskrifter av den sektorsansvariga myndigheten (PTS) behöver utgå från regeringens föreskrifter på området.

[196] 2–3 § förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

elberedskapen i Sverige och ansvarig för beredskapsplaneringen inom sitt verksamhetsområde under kris- eller krigsförhållanden.[197]

Energimyndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor om tillförsel och användning av energi i samhället. En del av uppdraget handlar om att upprätthålla en trygg energiförsörjning.[198] Energimyndigheten är ansvarig för Sveriges olje- och drivmedelsberedskap samt behörig myndighet för trygg naturgasförsörjning. Energimyndigheten bedriver också samverkan med olika branschaktörer inom energisektorn. Energimyndigheten är också tillsynsmyndighet för informationssäkerhet i energitjänster i enlighet med det så kallade NIS-direktivet.[199]

Energimarknadsinspektionens uppdrag är att arbeta för väl fungerande energimarknader. Inspektionen har tillsyn över och utvecklar spelreglerna på el-, fjärrvärme- och naturgasmarknaderna.[200]

Samverkan om för beredskapen viktig verksamhet

Svenska kraftnät och Energimyndigheten ingår i dag i samverkansområdet Teknisk infrastruktur. Energiförsörjning är identifierad som viktig verksamhet av Försvarsberedningen, av MSB och Försvarsmakten och av Utredningen om säkerhetsskyddslagen[201]. Inom Nato är resilient energiförsörjning en av sju civila förmågor som gör ett land mer civilt resilient (motståndskraftigt).

För samverkan inom näringslivet har Energiföretagen Sverige tillsammans med Svenska kraftnät utvecklat en beredskap benämnd Elsamverkan för att kunna hantera lokala och regionala störningar. Elsamverkan är uppdelad i sju samverkansområden utifrån geografiska och meteorologiska förutsättningar. Ledningen för dessa samverkansområden (elsamverkansledning) består av en ordförande och 7–13 ledamöter från branschföretagen i området, representanter från Energiföretagen Sverige och Svenska kraftnät.

---

[197] 3 § 5 förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.
[198] Se förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet.
[199] En närmare beskrivning av samverkansområden och andra indelningar av samhället med relevans för arbetet med civilt försvar finns i kapitel 6.
[200] Se förordning (2016:742) med instruktion för Energimarknadsinspektionen.
[201] SOU 2015:25.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att beredskapssektorn Energiförsörjning inrättas. Svenska kraftnät, Energimyndigheten och Energimarknadsinspektionen har, som beskrivs ovan, centrala uppgifter i arbetet med att upprätthålla och säkerställa landets energiförsörjning. Utredningen föreslår därför att dessa myndigheter ska ingå i beredskapssektorn.

Utredningen bedömer också att det finns behov av en strukturerad samverkan mellan beredskapssektorn och privata marknadsaktörer inom främst områdena elförsörjning och försörjning av bränsle och drivmedel.

Utredningen har övervägt om ytterligare myndigheter ska ingå i beredskapssektorn. Elsäkerhetsverket ingick tidigare i samverkansområdet Teknisk infrastruktur. Sedan den 1 mars 2020 ingår Elsäkerhetsverket inte längre i samverkansområdet och finns inte med i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.[202] Utredningen bedömer därför att myndigheten inte heller bör ingå i den nya beredskapssektorn.

I egenskap av tillsynsmyndighet med kunskap om elmarknaden och de områden som kan behöva utvecklas för att beredskapen ska kunna utvecklas bedömer utredningen däremot att Energimarknadsinspektionen bör ingå i beredskapssektorn.

Även Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) har av andra myndigheter föreslagits ingå i sektorn med hänvisning till att myndigheten har en viktig roll för att säkra elförsörjningen. Utredningen bedömer emellertid att SSM fyller en viktigare roll i beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen och bör därför inte ingå i beredskapssektorn Energiförsörjning. Utredningen bedömer samtidigt att beredskapssektorn Energiförsörjning kommer att behöva ha ett nära samarbete med SSM liksom med andra aktörer som inte formellt ingår i beredskapssektorn. Om beredskapssektorn Energiförsörjning anser att det finns behov av att adjungera SSM är detta möjligt.

[202] Elsäkerhetsverket är ansvarig myndighet för tekniska frågor inom områdena elsäkerhet och elektromagnetisk kompabilitet. Elsäkerhetsverket har mycket begränsade uppgifter kopplat till krisberedskap och höjd beredskap. Elsäkerhet vid en kris är primärt ett ansvar för nätbolagen. Elsäkerhetsverket har möjlighet att bevilja dispenser vid behov. (Remissvar 2019-08-21, dnr 19EV2769).

När det gäller vilken myndighet som ska vara sektorsansvarig myndighet inom sektorn Energiförsörjning har utredningen övervägt mellan Svenska kraftnät och Energimyndigheten.

Svenska kraftnät är i dag elberedskapsmyndighet och har lång erfarenhet av elberedskap. Svenska kraftnät har därigenom god förståelse för beredskapsarbete inom energisektorn. Elförsörjningen är också en central del av energiförsörjningen eftersom alla verksamheter är beroende av el. Elförsörjningen är däri momentan, dvs. fel och störningar får direkt effekt på samhället.

Energimyndigheten har redan i dag ett visst samordnade uppdrag i sin instruktion och var fram till 2002 funktionsansvarig myndighet för energiförsörjning. I dag har Energimyndigheten flera energislagsöverskridande uppgifter. Myndigheten har i uppgift att utveckla och samordna samhällets krisberedskap och åtgärder för höjd beredskap inom energiberedskapsområdet, bedriva omvärldsbevakning och analys samt stödja andra myndigheter med expertkompetens inom området. Energimyndigheten ska vidare planera och samordna ransoneringar och andra regleringar som gäller användning av energi. Myndigheten ska även, i den utsträckning som regeringen föreskriver, genomföra dessa ransoneringar och regleringar. Energimyndigheten har också ansvar för att fullgöra ett antal uppgifter som följer av EU-lagstiftning, bl.a. när det gäller att trygga försörjningen av gas, råolja och petroleumprodukter. Sedan den 5 januari 2020 är myndigheten även nationell behörig myndighet enligt EU:s förordning 2019/941 om riskberedskap inom elsektorn, vilket har gett myndigheten ett nytt större ansvar inför och vid elkriser. Som nämnts är Energimyndigheten tillsynsmyndighet för informationssäkerhet i energitjänster i enlighet med det så kallade NIS-direktivet.

I förhållande till Svenska kraftnät har Energimyndigheten begränsade uppgifter och kompetenser kring elförsörjning och elberedskap. Energimyndigheten har inte den operativa roll som Svenska kraftnät har när det gäller att hantera snabba elkriser och därtill hörande rapportering och lägesbilder till andra aktörer. Svenska kraftnät å sin sida saknar eller har ytterst begränsade uppgifter och kompetenser när det gäller övriga delar av energiförsörjningen såsom fjärrvärme och fjärrkyla, bränsle och drivmedel och energigas.

Utredningen anser att det är viktigt att den myndighet som får sektorsansvar för beredskapssektorn Energiförsörjning har god kunskap om och överblick över hela området, inklusive dess aktörer och den långsiktiga utvecklingen inom hela energiområdet. Energimyndigheten har redan i dag i uppgift att upprätthålla en trygg energiförsörjning, vilket ligger väl i linje med uppgiften som sektorsansvarig myndighet.[203] Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår utredningen därför att Energimyndigheten ska vara sektorsansvarig myndighet inom beredskapssektorn Energiförsörjning.

7.5.4 Finansiella tjänster

Beredskapssektorn finansiella tjänster omfattar de viktiga samhällsfunktionerna att förmedla betalningar, omvandla sparande till finansiering samt riskhantering avseende finansiella tjänster.

Verksamheten

I huvudsak bedrivs verksamheten i den viktiga samhällsfunktionen finansiella tjänster av privata företag. Det finns också statliga myndigheter med viktiga och centrala uppgifter för funktionaliteten inom finansiella tjänster (Se vidare nedan).
Statliga myndigheter med ansvar inom den viktiga samhällsfunktionen finansiella tjänster är främst Riksbanken, Riksgälden och Finansinspektionen. Post- och telestyrelsen (PTS) har ett regeringsuppdrag att främja länsstyrelserna i arbetet med att utforma och genomföra regionala stöd- och utvecklingsinsatser för att trygga tillgången till grundläggande betaltjänster på de orter och den landsbygd där behovet inte tillgodoses av marknaden.

Riksgälden är statens internbank och ansvarar för den statliga betalningsmodellen.

Finansinspektionen ansvarar för att övervaka finansmarknadens aktörer och verkar genom sin tillsyn för ett stabilt finansiellt system. Finansinspektionen är vidare tillsynsmyndighet för bankverksamhet samt finansmarknadsinfrastruktur.

[203] Se förordning (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet.

Riksbanken är Sveriges centralbank. Riksbanken har bl.a. i uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende, vilket bl.a. innebär att verka för stabilitet i det finansiella systemet som helhet. Riksbanken ansvarar för att ge ut sedlar och mynt och tillhandahåller det centrala betalningssystemet RIX som hanterar stora betalningar mellan banker och andra aktörer. Riksbankens uppgift innefattar vidare att vid behov tillföra likviditet till banksystemet och kunna ge nödkrediter till enskilda aktörer. Den statliga utredningen Riksbankskommittén föreslog 2019 att Riksbankens ansvar för krisberedskap och vid höjd beredskap ska förtydligas och utökas.[204] Riksbanken föreslås bl.a. få ett planerings- och kontrollansvar, inkl. föreskriftsrätt för dels juridiska personer som är av särskild betydelse för genomförandet av elektroniska betalningar, dels näringsidkare inom kontanthanteringen.

I december 2020 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att se över statens roll på betalningsmarknaden (dir. 2020:133). I uppdraget ingår bland annat att analysera och bedöma betalningsmarknadens förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet under fredstida kriser och vid höjd beredskap och då ytterst krig. Utredaren ska ta ställning till hur staten, inbegripet Riksbanken, kan säkerställa en effektiv och säker betalningsmarknad såväl i normala situationer som under fredstida kriser samt under höjd beredskap och då ytterst krig. I uppdraget ingår också att analysera för- och nackdelar med digitala centralbankspengar avseende bl.a. effekterna för samhällets beredskap vid kriser och krig. Uppdraget, som har sin grund i ett tillkännagivande från riksdagen[205], ska redovisas senast den 30 november 2022.

Samverkan om för beredskapen viktig verksamhet

Finansinspektion, Riksgälden och Riksbanken ingår i det finansiella stabilitetsrådet. I rådet möts företrädare för regeringen och de tre myndigheterna regelbundet för att diskutera frågor som rör den finansiella stabiliteten.

Riksgälden och Finansinspektionen ingår i dag i samverkansområdet Ekonomisk säkerhet tillsammans med

[204] SOU 2019:46.
[205] Bet. 2018/19:FiU44, rskr. 2018/19:293.

Arbetsförmedlingen[206], Försäkringskassan, MSB, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter[207]. I arbetet deltar även Riksbanken och Försvarsmakten som adjungerade deltagare.

Finansiella tjänster är identifierad som en viktig verksamhet av Försvarsberedningen, Försvarsmakten, MSB samt av Utredningen om säkerhetsskyddslagen[208].

Ett exempel på organ för samverkan mellan privata aktörer och statliga myndigheter på området finansiella tjänster är den Finansiella sektorns privat-offentliga samverkansgrupp (FSPOS). FSPOS är ett frivilligt samverkansforum med deltagare från det privata näringslivet och offentliga institutioner i finanssektorn. FSPOS vision är att samhällsviktiga finansiella tjänster alltid fungerar. Genom analys, kunskapsspridning och övning arbetar FSPOS för att stärka den finansiella sektorns förmåga att möta hot och hantera kriser, och därigenom värna samhället. I FSPOS ingår banker, försäkringsbolag, fondkommissionärer, finansiella infrastrukturbolag, Riksgälden, Försäkringskassan, Riksbanken och Finansinspektionen.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att beredskapssektorn Finansiella tjänster inrättas. Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden har alla centrala uppgifter som syftar till att ge förutsättningar och tillse att samhällsfunktionerna att förmedla betalningar, omvandla sparande till finansiering samt riskhantering fungerar. Utredningen föreslår att myndigheterna Finansinspektionen och Riksgälden ska ingå i beredskapssektorn. Även andra myndigheter kan vid behov adjungeras i arbetet. När det gäller Riksbanken bedömer dock utredningen att myndigheten inte formellt kan ingå i beredskapssektorn. Riksbanken är en myndighet under riksdagen och till skillnad från förvaltningsmyndigheterna Finansinspektionen och Riksgälden lyder Riksbanken därför inte under regeringen. Eftersom utredningens förslag innebär att beredskapssektorernas arbete i huvudsak kommer att regleras genom av regeringen

[206] Myndigheten är utpekad av MSB men inte av regeringen att ingå i arbetet.
[207] Myndigheten är utpekad av MSB men inte av regeringen att ingå i arbetet.
[208] SOU 2015:25.

beslutade förordningar bedömer utredningen att det skulle innebära stora juridiska och principiella svårigheter om Riksbanken formellt skulle ingå i en beredskapssektor som lyder under regeringen. Samtidigt är Riksbankens medverkan i sektorn nödvändig och utredningen erfar att Riksbanken kommer att delta i arbetet så långt möjligt med hänsyn taget till Riksbankens ställning i förhållande till regeringen.

Utredningen konstaterar vidare att om Riksbanken får utökade uppgifter i enlighet med Riksbankskommitténs förslag[209], behöver myndigheter inom sektorn tillsammans med Riksbanken tydliggöra relationen mellan Riksbanken och den sektorsansvariga myndigheten.

Utredningen bedömer att beredskapssektorn Finansiella tjänster är avgränsad, specifik och omfattar viktiga samhällsfunktioner med starka beroendeförhållanden. Utredningen anser att verksamheten är viktig för totalförsvaret och för den fredstida krisberedskapen. Det finns också ett starkt behov av samordning mellan Finansinspektionen och Riksgälden som föreslås ingå i beredskapssektorn när det gäller planering för och genomförande av beredskapsåtgärder. Som anförs ovan behöver beredskapssektorn också ett nära samarbete med Riksbanken.

En stor del av verksamheten inom beredskapssektorn Finansiella tjänster bedrivs av privata aktörer. Utredningen bedömer att myndigheterna inom beredskapssektorn kommer att behöva identifiera viktiga verksamheter och aktörer som sektorn behöver involvera och samarbeta med.

Utredningen bedömer även att det finns behov av en strukturerad och fungerande samverkan med privata aktörer avseende beredskapen i finansiella tjänster. Formerna för denna samverkan kan med fördel inspireras av befintlig samverkan inom finansiell sektor, t.ex. Finansiella sektorns privat-offentliga samverkansgrupp (FSPOS).

Utredningen har övervägt om ytterligare myndigheter borde ingå i beredskapssektorn. Bland annat har MSB uppgifter som rör beredskapsersättning och beredskapslån[210] och Krigsförsäkringsnämnden ansvarar för frågor om försäkringar mot krigsrisker m.m. Dessa frågor bör också hanteras i nära samverkan

[209] SOU 2019:44.
[210] Förordning (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti.

med beredskapssektorn Finansiella tjänster, men utan att MSB och Krigsförsäkringsnämnden ingår som ordinarie myndigheter i beredskapssektorn.

Vidare bedömer utredningen att beredskapssektorn Finansiella tjänster kommer att behöva ha ett nära samarbete med beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet.

Finansinspektionen har i uppdrag att övervaka finansmarknaden för att säkerställa ett stabilt finansiellt system och ett gott konsumentskydd som har förmåga att tillhandahålla de finansiella tjänster som hushåll, företag och det allmänna efterfrågar och förebygga finansiell instabilitet och finansiella kriser som kan skada samhällsekonomin. Finansinspektionen arbetar även med frågor om säkerhet i nätverk och informationssystem med anledning av NIS-direktivet, och kommer att ansvara för tillsynen enligt kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen. Utredningen bedömer att Finansinspektionens nuvarande uppdrag ligger väl i linje med uppgiften som sektorsansvarig myndighet. Utredningen föreslår därför att Finansinspektionen ska utses till sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Finansiella tjänster.

7.5.5 Försörjning av grunddata

Utredningen föreslår att Beredskapssektorn försörjning av grunddata ska omfatta de viktiga samhällsfunktionerna grunddata person, företag, fastighetsinformation, geografisk information och positionering.

Med försörjning av grunddata avser utredningen att uppgifter inom den offentliga förvaltningen som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället är tillgängliga även under höjd beredskap och vid fredstida kriser. Det handlar också om att informationen ska finnas kvar över tid utan att förstöras eller förvanskas samt att informationen ska skyddas mot obehörig insyn.

Verksamheten

En avgörande skillnad mellan den återupptagna planeringen för totalförsvaret i förhållande till planering och förberedelser under det kalla kriget är beroendet av digital information och det digitaliserade

samhället. Utredningen bedömer att grundläggande information (grunddata) om personer, företag, fastigheter och geografi behöver kunna göras tillgänglig för olika aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet i händelse av fredstida kriser eller vid krigsfara och ytterst krig. Det finns också en risk att viktig information för nationens suveränitet helt eller delvis går förlorad vid en väpnad konflikt om inte särskilda åtgärder vidtas i förväg. Att kunna återuppbygga ett samhälle efter en väpnad konflikt kräver att grundläggande information om vem som är vem, vem som äger vad samt vilka gränser som finns tex. kring fastigheter finns bevarad. Detta var tidigare uppgifter som fanns dokumenterade på papper och som fanns i olika arkiv, men som i dag i princip skulle kunna finnas samlat i en enda serverhall i ett annat land än Sverige utan särskilda skydd.

I betänkandet digitalforvaltning.nu (SOU 2017:23) redovisas bland annat en genomgång av digitaliseringsarbetet i de nordiska och några ytterligare länder. Majoriteten av de studerade länderna har pekat ut grunddata som en viktig komponent i infrastrukturen och har tagit ett helhetsgrepp över hantering och utlämning av grunddata som säkerställer stabilitet, kvalitet och tillgänglighet för hela den offentliga förvaltningen.

Det finns även en utveckling inom bl.a. EU kring behovet av att säkerställa den digitala suveräniteten.[211]

Bolagsverket förser i dag ett antal aktörer med grunddata om företag. Myndigheten samverkar också med Skatteverket och Statistiska centralbyrån för att försörja myndigheter och kommuner med grundläggande information om företag. Bolagsverket tillhandahåller den sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter om företag som försörjer konsumenter med grunddata från dataproducenterna Bolagsverket, Skatteverket och Statistiska centralbyrån.[212]

Lantmäteriet har i dag ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet). Myndigheten ska bl.a. verka för en nationell enhetlig geodetisk infrastruktur och ansvara för de nationella

[211] Försäkringskassan (2019), *Vitbok Molntjänster i samhällsbärande verksamhet – risker, lämplighet och vägen framåt*.
[212] DIGG m.fl. (2019), *Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata Slutrapport för regeringsuppdragen* (Fi2018/02149/DF, Fi2018/03036/DF och I2019/01060/DF).

geodetiska referensnäten. För att säkerställa totalförsvarets krav ska Lantmäteriet samråda med Försvarsmakten, MSB och andra berörda totalförsvarsmyndigheter.[213] Lantmäteriet tillhandhåller också ett stödsystem för satellitpositionering i Sverige, Swepos.[214]

Skatteverket ansvarar för frågor om folkbokföring och personnamn. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.[215]

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) ska samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. Myndigheten ska ansvara för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen.[216]

Bolagsverket, Lantmäteriet, DIGG, MSB samt Skatteverket fick i december 2019 ett regeringsuppdrag att tillsammans etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen. DIGG ska leda arbetet. Myndigheten leder även arbetet med att tillsammans med Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet, MSB, Riksarkivet samt Skatteverket etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte.

Samverkan om för beredskapen viktig verksamhet

I dag ingår Försäkringskassan och Skatteverket i samverkansområdet Ekonomisk säkerhet. Lantmäteriet är utpekat av MSB att ingå i arbetet med samverkansområdena. Myndigheten för digital förvaltning och Bolagsverket ingår inte i något samverkansområde. Grunddata är inte identifierat av MSB eller Försvarsmakten som någon viktig samhällsfunktion. Däremot framgår det betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) att centrala system kopplade till myndighetsutövning liksom stora

[213] Förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.
[214] Många viktiga samhällsfunktioner är beroende av positioneringstjänster. Sveriges geodetiska infrastruktur består bl.a. av referensnät som på olika sätt ger användarna tillgång till de nationella referenssystemen. Swepos är Lantmäteriets stödsystem för satellitpositionering i Sverige. Nätverket av fasta referensstationer ger användarna möjlighet till navigeringsstöd och noggrann positionsbestämning.
[215] Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.
[216] Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

system med uppgifter som andra system är beroende av kan ha särskilt skyddsvärt innehåll. Begränsningar i att få korrekta basuppgifter från systemen eller en längre tid med icke fungerande informationssystem kan allvarligt skada olika funktioner, t.ex. folkbokföring och olika socialförsäkringar.

E-samverkansprogrammet (eSam) är ett samarbete mellan 27 myndigheter och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Medlemmarna i eSam samverkar om digitala lösningar med fokus på privatpersoners och företags behov. Samverkan handlar också om digitala lösningar som bidrar till medlemmarnas digitala transformation och effektivisering.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att beredskapssektorn Försörjning av grunddata inrättas. Utredningen föreslår att DIGG, Lantmäteriet, Skatteverket, Bolagsverket och Försäkringskassan ska ingå i beredskapssektorn.

Många tjänster med grunddata som samhället är beroende av tillhandahålls genom privata aktörer. Även kommuner och andra myndigheter än de ovan nämnda har verksamhet med grunddata som kan behöva hanteras inom beredskapssektorn. Utredningen bedömer att myndigheterna inom beredskapssektorn Försörjning av grunddata kommer att behöva analysera och identifiera verksamheter och aktörer som man bör involvera och samarbeta med i arbetet inom beredskapssektorn. Utredningen ser vidare att det finns tydliga beroendeförhållanden gentemot flera andra beredskapssektorer, varför samarbete med dessa kommer att vara en viktig del i arbetet inom beredskapssektorn.

Utredningen föreslår att Skatteverket ska utses till sektorsansvarig myndighet. Skatteverket är sedan tidigare bevakningsansvarig myndighet och ansvarar för centrala och kritiska grunddata såsom folkbokföringen m.m. Utredningen noterar även att Skatteverket är värdmyndighet för Valmyndigheten som bl.a. ansvarar för it-stödet för allmänna val och folkomröstningar.

7.5.6 Hälsa, vård och omsorg

Beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg ska omfatta de viktiga samhällsfunktionerna hälso- och sjukvård, tandvård, smittskydd, läkemedelsförsörjning samt socialtjänst.

Verksamheten

Huvudansvaret för att bedriva hälso- och sjukvård i Sverige vilar på regionerna.[217] Kommunerna ansvarar för hälso- och sjukvård bl.a. när det gäller personer som befinner sig på särskilda boenden eller som vårdas i hemmet. Vårdgivare kan vara offentliga eller privata.

Varje region ansvarar som huvudregel för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom regionens område.[218] Folkhälsomyndigheten ansvarar för samordningen av smittskyddet på nationell nivå. Folkhälsomyndigheten ska därmed ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd.[219]

Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område. Kommunerna har också det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.[220]

Socialstyrelsen är enligt förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Myndigheten har ett samlat ansvar för att expertis utvecklas och upprätthålls samt att kunskap sprids om katastrofmedicin och krisberedskap inom myndighetens verksamhetsområde. Vidare ska myndigheten samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap samt samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap i syfte att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap.[221]

Folkhälsomyndigheten ansvarar, som nämnts, för samordning av smittskyddet på nationell nivå. Folkhälsomyndigheten ska följa och

[217] 8 kap. HSL.
[218] 1 kap. 8 § smittskyddslagen (2004:168).
[219] 1 kap. 7 § smittskyddslagen.
[220] 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).
[221] Se förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

vidareutveckla smittskyddet samt följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt. Enligt förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten ska myndigheten övervaka planläggningen av smittskyddets beredskap och inom sitt ansvarsområde ta initiativ till åtgärder som skyddar befolkningen mot smittsamma sjukdomar och andra allvarliga hälsohot i kris och under höjd beredskap. Vidare ska myndigheten samordna beredskapen mot allvarliga hälsohot enligt lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa. Enligt instruktionen ska myndigheten också på regeringens uppdrag samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel inför allvarliga utbrott av smittsamma sjukdomar.[222]

Läkemedelsverket ansvarar bland annat för kontroll och tillsyn av läkemedel.[223]

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) har bl.a. i uppgift att pröva vilka läkemedel som ska vara subventionerade och omfattas av högkostnadsskyddet och att fastställa försäljningspriser.

E-hälsomyndigheten ansvarar för register och it-funktioner som öppenvårdsapotek och vårdgivare behöver ha tillgång till för en patientsäker och kostnadseffektiv läkemedelshantering.[224]

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ansvarar för tillsyn inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet, socialtjänst samt verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i enlighet med bl.a. hälso- och sjukvårdslagen, patientsäkerhetslagen, smittskyddslagen och socialtjänstlagen.[225] IVO är vidare tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård i enlighet med det så kallade NIS-direktivet.[226]

Apoteket AB är ett statligt bolag som bedriver verksamhet på öppen-, sluten- och dosmarknaderna enligt samma villkor som övriga apoteksaktörer. Apotek Produktion och Laboratorier AB (APL) ägs av staten och har ett särskilt samhällsuppdrag att tillhandahålla extempore läkemedel (individanpassade läkemedel) och lagerberedningar till öppenvårdsapotek och hälso- och sjukvård.

[222] Se förordning (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.
[223] Se förordning (2007:1205) med instruktion för Läkemedelsverket.
[224] Se förordning (2013:1031) med instruktion för E-hälsomyndigheten.
[225] Se förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.
[226] En närmare beskrivning av samverkansområden och andra indelningar av samhället med relevans för arbetet med civilt försvar finns i kapitel 6.

SOS Alarm Sverige AB ägs till hälften av staten och till hälften av Sveriges kommuner och regioner (SKR). Bolagets huvudsakliga uppgift är att ansvara för upprätthållandet av nödnumret 112.

Samverkan om för beredskapen viktig verksamhet

Samverkan mellan aktörer – främst regionerna som huvudmän och berörda statliga myndigheter – sker inom flera forum. SKR har ett nätverk för regionernas beredskapschefer. Vidare har Socialstyrelsen ett nätverk för läkemedelsfrågor (SNÄL).

I dag ingår Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, E-hälsomyndigheten i samverkansområdet Skydd, undsättning och vård. Folkhälsomyndigheten ingår i samverkansområdet Farliga ämnen. Inom smittskyddsområdet finns även den nationella pandemigruppen och zoonossamverkansgruppen för sjukdomar eller smittämnen som kan spridas mellan djur och människor.

Hälso- och sjukvård är identifierad som viktig verksamhet av Försvarsberedningen, av MSB och Försvarsmakten och av Utredningen om säkerhetsskyddslagen.[227]

Inom Nato är hantering av stora masskadeutfall en av sju civila förmågor som gör ett land mer civilt resilient (motståndskraftigt).[228]

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg inrättas. Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket samt E-hälsomyndigheten har alla viktiga uppgifter för att säkerställa att hälso- och sjukvården samt olika omsorgsverksamheter fungerar och kan upprätthållas också under kris och höjd beredskap. Utredningen föreslår därför att dessa myndigheter ska ingå i beredskapssektorn.

Utredningen har övervägt om även IVO och TLV ska ingå i beredskapssektorn. Utredningen bedömer att det finns behov av ett nära samarbete med övriga aktörer inom beredskapssektorn men att IVO och TLV inte har sådana uppgifter att myndigheterna behöver

[227] Utredningen om säkerhetsskyddslagen: En ny säkerhetsskyddslag. SOU 2015:25.
[228] Hälso- och sjukvård kan även påverkas av andra civila förmågor som exempelvis okontrollerade stora befolkningsrörelser

ingå i den. Utredningen bedömer att det är tillräckligt att kunna adjungera IVO och TLV till beredskapssektorn i den mån det behövs.

Utredningen har övervägt om smittskydd kopplat till djurhälsovård ska ingå i beredskapssektorn då det finns beroenden och samverkan mellan smittskyddet för människor och smittskyddet för djur. Resurser i form av laboratorier kan användas för smitta som drabbar både människor och djur och behovet av beredskap för zoonoser behöver ständigt upprätthållas. De myndigheter som utredningen föreslår ska ingå i beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg har emellertid en gemensam utgångspunkt för samarbete i det att de ansvarar för verksamhet som ska bedrivas inom ramen för hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), smittskyddslagen (2004:168), socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Smittskyddet som reglerar djurhälsovård finns i annan lagstiftning. För att arbetet i beredskapssektorn ska kunna avgränsas och fokuseras till tillräckligt specifika frågor föreslår utredningen därför att de myndigheter som ansvarar för djurhälsovården i olika avseenden (Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna m.fl.) inte ska ingå i beredskapssektorn för Hälsa, vård och omsorg. Samtidigt bedömer utredningen att det finns en god samverkan mellan myndigheter med ansvar för smittskydd för människor respektive djur och att denna samverkan behöver upprätthållas för att myndigheterna ska kunna stödja varandra vid allvarliga utbrott av smitta.

Utredningen har också identifierat att Statens institutionsstyrelse och Myndigheten för delaktighet har uppgifter inom beredskapssektorns verksamhetsområde. Utredningen har inte närmare analyserat behovet av att dessa myndigheter formellt borde ingå i beredskapssektorn. Utredningen föreslår att de föreslagna myndigheterna i beredskapssektorn överväger att adjungera in Statens institutionsstyrelse och Myndigheten för delaktighet i arbetet och vid behov lämnar förslag till regeringen om att dessa myndigheter också formellt ska ingå i beredskapssektorn.

Utredningen konstaterar att hälso- och sjukvårdens funktion är beroende av att det finns en förmåga att ta hand om många avlidna även under mycket ansträngda förhållanden, vilket kräver gemensam planering. Hanteringen av döda och begravningsverksamheten är

något som behöver fungera såväl under fredstida kriser som under höjd beredskap och då ytterst krig. Utredningen bedömer att ansvaret är väl reglerat i lag och rör församlingar och pastorat inom Svenska kyrkan samt Stockholms och Tranås kommuner med länsstyrelsen som tillsynsmyndighet. Vid händelser med ett stort antal avlidna, exempelvis en pandemi, kan ytterligare åtgärder behövas. Utredningen bedömer att beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg behöver samarbeta med framförallt Svenska kyrkan, men också med begravningsbranschen kring dessa frågor och med fokus på en ökad beredskap för omhändertagande av döda när de normala rutinerna inte räcker till.

Utredningen föreslår att beredskapssektorn ska benämnas Hälsa, vård och omsorg. Med hälsa avses här det breda arbetet som också inkluderar folkhälsa och därmed också smittskydd. Med vård avses ett perspektiv som kan inkludera vård i enlighet med principer för vård under krig. Vidare omfattas tandvård. Med omsorg avses här omsorg om barn, unga, äldre och personer med funktionsnedsättning enligt socialtjänstlagen och LSS.

Socialstyrelsens nuvarande uppdrag omfattar bl.a. att samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap. Vidare ska Socialstyrelsen inom sitt verksamhetsområde fullgöra uppgifter[229] om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa. Myndigheten ska samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap och för att upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap, och vara sammanhållande myndighet i fråga om 2002 års nordiska hälsoberedskapsavtal. Generaldirektören för Socialstyrelsen ingår i regeringens Krishanteringsråd.

Mot bakgrund av Socialstyrelsens nuvarande övergripande uppgifter att nationellt samordna och hålla samman arbetet med frågor som rör hälsa, vård och omsorg föreslår utredningen att myndigheten ska utses till sektorsansvarig myndighet.

[229] Uppgifterna följer av Europaparlamentets och rådets beslut nr 1082/2013/EU.

7.5.7 Livsmedelsförsörjning och dricksvatten

Beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten ska omfatta de viktiga samhällsfunktionerna primärproduktion av livsmedel och djurfoder, tillverkning, distribution och försäljning av livsmedel, tillagning i storkök av livsmedel, säkra livsmedel inklusive dricksvatten, smittskydd och säker destruktion, djurens hälso- och sjukvård, dricksvattenförsörjning, avlopp samt avfallshantering (i första hand kommunalt avfall).

Verksamheten

Av de viktiga samhällsfunktionerna inom beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten bedrivs verksamheten i dag till stor del av privata företag på olika marknader men också av kommuner som ansvarar för storkök i kommunal regi, kommunalteknisk försörjning såsom dricksvatten, avlopp och avfall.

Myndigheterna som är verksamma inom området har operativa uppgifter som bl.a. rör smittskydd och säkra livsmedel (Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket och Jordbruksverket), djurhälsovård (Jordbruksverket och Länsstyrelsen) samt dricksvatten (Livsmedelsverket). Vid Livsmedelsverket och SVA finns även laboratoriefunktioner.

Ansvaret för livsmedelskontrollen är delat mellan kommuner, länsstyrelser och Livsmedelsverket.

Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) är Sveriges förvaltningsmyndighet inom jordbruk, fiske och landsbygd. Myndigheten arbetar bl.a. med att skapa förutsättningar för en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelsproduktion samt att skydda djur och växter.

Livsmedelsverket är Sveriges expert- och förvaltningsmyndighet på livsmedelsområdet med uppgift att verka för säkra livsmedel och säkert dricksvatten, redlighet i livsmedelshanteringen och för bra matvanor. I Livsmedelsverkets uppgifter ingår också att samordna nationell kris- och beredskapsplanering av dricksvatten- och livsmedelsförsörjning i leden efter primärproduktion. Livsmedelsverket är vidare tillsynsmyndighet för leverans och distribution av dricksvatten i enlighet med det så kallade NIS-direktivet.

Länsstyrelserna arbetar med frågor inom områdena foder- och livsmedelskontroll, djurskydd, allmänna veterinära frågor och ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar samt med frågor om lantbruk. Länsstyrelserna utövar enligt lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) tillsynen över att kommunen fullgör sina skyldigheter att tillgodose behovet av vattentjänster (vattenförsörjning och avlopp). Länsstyrelsen har befogenhet att förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten och ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om bl.a. kretslopp och avfall. Naturvårdsverket tar bl.a. fram föreskrifter, allmänna råd och annan vägledning inom avfallsområdet. Naturvårdsverket ger vidare vägledning om reningsverk.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Myndigheten vägleder om enskilda avlopp och ansvarar för att peka ut områden och anläggningar som är av riksintresse för vattenförsörjningen.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) tillhandahåller uppgifter om grundvatten.

Samverkan om för beredskapen viktig verksamhet

Livsmedelsverket, Jordbruksverket samt Statens veterinärmedicinska anstalt ingår i dag i samverkansområdet Farliga ämnen med fokus på smittskyddsfrågor. Livsmedelsverket ingår även i samverkansområdet Teknisk infrastruktur utifrån ett livsmedels- och dricksvattenperspektiv.

Livsmedels- och dricksvattenförsörjning har identifierats som viktig verksamhet av Försvarsberedningen, Försvarsmakten, MSB och Utredningen om säkerhetsskyddslagen.[230] Inom Nato är resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen en av sju civila förmågor som gör ett land mer civilt resilient (motståndskraftigt).

[230] SOU 2015:25.

Livsmedels- och dricksvattenförsörjning omfattar komplexa flöden och ansvarskedjor med många aktörer, både offentliga och privata.

För att samverka med aktörer inom sektorn (inklusive näringslivet) finns flera olika forum, exempelvis Strategiska gruppen för livsmedelskedjan (livsmedelskontroll), Samrådsgrupp för krisberedskapsplanering av livsmedelsförsörjningen (SKAL) samt Nationellt nätverk för mikrobiologisk laboratorieverksamhet. För sjukdomar eller smittämnen som kan spridas mellan djur och människor finns zoonossamverkansgruppen.

För den allmänna dricksvattenförsörjningen ansvarar kommuner och i förekommande fall kommunala bolag (lagen om allmänna vattentjänster). Ett antal statliga myndigheter har uppgifter med olika utgångspunkter som har betydelse för hanteringen av vatten som resurs. Statliga myndigheter har i huvudsak en regelgivande, vägledande och kontrollerande funktion när det gäller dricksvattenförsörjning.

Livsmedelsverket har sedan 2020 i uppdrag att ansvara för nationell samordning av dricksvattenfrågor.[231] Den nya samordningsgruppen ersätter det Nationella nätverket för dricksvatten som fanns under perioden 2010–2020. Inom samordningsgruppen hanteras bl.a. frågor som rör krisberedskap och civilt försvar. HaV och SGU ingår i samordningsgruppen liksom representanter från andra statliga myndigheter, länsstyrelserna, SKR, MSB, branschorganisationen Svenskt vatten, vattenmyndigheterna[232] och kommunerna.

Naturvårdsverket är som nämnts central miljömyndighet med ansvar för avfallsfrågor. Naturvårdsverket har ett nationellt avfallsråd som ska fungera som stöd för myndigheten. I Avfallsrådet ingår representanter från bl.a. bransch- och intresseorganisationer, myndigheter, länsstyrelser och kommuner.

[231] En del av samordningen omfattar gruppen för civilt försvar och krisberedskap. Denna grupp ska verka för att det finns relevant kompetens, expertstöd, kunskapsunderlag och stödmaterial för att bygga en god krisberedskap hos dricksvattenproducenterna och för att vidta förberedelser och åtgärder som gagnar arbetet med civilt försvar.

[232] Sverige är uppdelat i fem vattendistrikt. En länsstyrelse i varje vattendistrikt är utsedd att vara vattenmyndighet. Vattenmyndigheternas uppdrag är att genomföra EU:s vattendirektiv.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten inrättas. Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) och länsstyrelserna[233] har, som beskrivs ovan, centrala uppgifter för arbetet med att säkerställa att det finns goda förutsättningar för landets försörjning av livsmedel och dricksvatten. Utredningen föreslår därför att dessa myndigheter ska ingå i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

Utredningen konstaterar vidare att en fungerande avloppshantering är av kritisk betydelse för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen, inte minst ur smittskyddssynpunkt. Det är viktigt att det finns en samlad beredskap för att säkra tillgången till rent och säkert vatten vid händelse av kris eller höjd beredskap. Utredningen konstaterar även att dricksvatten och avlopp till stor del omfattar samma verksamhetsaktörer och att man till viss del är beroende av samma insatsvaror för att rena dricksvatten respektive avloppsvatten. I många fall utnyttjas också samma vattentäkt för både dricksvatten och avlopp.[234] Avlopp bör därför ingå i beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

Livsmedelsverket har i dag inget ansvar avseende frågor som rör avlopp. I stället ansvarar Naturvårdsverket för att ge vägledning om reningsverk medan Havs- och vattenmyndigheten vägleder om enskilda avlopp. Sveriges geologiska undersökning (SGU) har uppgifter som rör grundvatten. Utifrån ett beredskapsperspektiv är det främst reningsverk som är relevant då de på grund av sin storskalighet kan drabba väldigt många människor om de brister i funktionalitet och robusthet. Utredningen föreslår därför att även Naturvårdsverket ska ingå i beredskapssektorn.

Även avfallshantering är verksamhet av betydelse för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen i både fred och krig. Om avfallshanteringen inte fungerar kan det t.ex. innebära stora allmänna hälsofaror och påverka en säker livsmedelshantering, t.ex. orsaka smitta och göra dricksvatten otjänligt. Som nämnts ovan är Naturvårdsverket en central miljömyndighet med ansvar för avfallsfrågor och har ett nationellt avfallsråd som ska fungera som

[233] Förslagsvis företräds länsstyrelsen av en länsstyrelse i arbetet.
[234] Detta gäller exempelvis Mälaren och Göta älv.

stöd för myndigheten. I Avfallrådet ingår också representanter från länsstyrelserna. Utredningen föreslår därför att avfall (i första hand kommunalt avfall) ska ingå i beredskapssektorn.

Utredningen bedömer att beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten är avgränsad, specifik och omfattar viktiga samhällsfunktioner med starka beroendeförhållanden. Utredningen anser att verksamheten är viktig för totalförsvaret och för den fredstida krisberedskapen. Det finns också ett starkt behov av samordning mellan de myndigheter som utredningen föreslår ska ingå i beredskapssektorn när det gäller planering för och genomförande av beredskapsåtgärder. Utredningen vill också framhålla betydelsen av en strukturerad och aktiv samverkan med andra aktörer, bl.a. privata företag och livsmedelsproducenter.

Till utredningen har synpunkten att Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) bör ingå i beredskapssektorn framförts. Skälet som anförts är att SLU i dag har särskilda beredskapsuppgifter inom området. Enligt förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet ska SLU identifiera och analysera risker för att nya vetenskapliga rön och tekniker används i antagonistiskt syfte mot jordbruks- och livsmedelsproduktionen. Uppgiften ska utföras efter samråd med berörda myndigheter. Utredningen bedömer att SLU visserligen har viktiga uppgifter som bidrar till samhällets beredskapsförmåga, men att det inte finns tillräckliga skäl för att universitetet skulle ingå i beredskapssektorn. Som tidigare nämnts finns dock alltid möjligheten till adjungering.

Utredningen har övervägt om Jordbruksverket eller Livsmedelsverket ska föreslås som sektorsansvarig myndighet. Jordbruksverket ansvarar i dag för att förebygga, hantera och ge råd vid vissa samhällsstörningar inom lantbruk, djur och foder. En del i detta handlar om att hantera utbrott av allvarliga smittsamma djursjukdomar. Det kan både vara sjukdomar som sprids bland djur (epizootier) och från djur till människa (zoonoser). Jordbruksverket leder och samordnar de förebyggande åtgärderna och bekämpningen enligt epizootilagen (1999:657).

Livsmedelsverket samordnar nationell kris- och beredskapsplanering av livsmedels- och dricksvattenförsörjningen i leden efter primärproduktion.

Jordbruksverkets ansvar ligger främst inom primärproduktionen, dvs. det första ledet i produktionen av livsmedel. Primärproduktionen omfattar bl.a. odling och skörd av vegetabilier och animalieproduktion. Primärproduktionen följer odlingssäsongerna och djurens produktionscykler. Primärproduktionen har därför långa ledtider, vilket innebär att det tar tid att ställa om och återställa produktionen om den skulle gå ner. I den meningen har Jordbruksverket utifrån beredskapssynpunkt en begränsad operativ roll i att, utöver djursmitta, hantera *akuta* kriser som rör livsmedelsförsörjningen. Visserligen går det att hävda att även Livsmedelsverket har en begränsad operativ roll, men samtidigt har myndigheten ansvar för livsmedelsförsörjning i leden *efter* primärproduktion. I Livsmedelsverkets uppdrag ingår ett flertal uppgifter som har betydelse för att utveckla en försörjning av säkra livsmedel vid kris, höjd beredskap och krig. Livsmedelsverket samverkar med livsmedelsindustrin, parti- och detaljhandel, bedriver operativ kontroll på mejerier, slakterier och gränskontroll, leder och stödjer den offentliga kontrollen som kommuner och länsstyrelser bedriver på dricksvatten- och livsmedelsområdet och ger ett riktat stöd till arbetet med offentliga måltider, dvs. måltider i vård, skola och omsorg. Livsmedelsverket har en specifik kompetens när det gäller riskvärdering på livsmedelsområdet och kunskap att ange behov och prioritering av livsmedel. Livsmedelsverket har sedan lång tid tillbaka drivit ett omfattande arbete med krisberedskap och försörjningsförmåga för samhällets behov på dricksvattenområdet. Det innefattar också ett förbyggande arbete för att minska effekterna på dricksvattenförsörjningen till följd av den pågående klimatförändringen. Livsmedelsverket leder och driver den s.k. VAKA-gruppen (den nationella vattenkatastrofgruppen) till stöd för vattenproducenter, kommuner och länsstyrelser i krissituationer. Medlemmarna i gruppen ger ett kollegialt stöd och är rekryterade från målgrupperna och centrala myndigheter.

Utredningen anser att det är viktigt att den myndighet som får sektorsansvar för beredskapssektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten har god kunskap om och överblick över hela sektorn. Utredningen föreslår att Livsmedelsverket ska utses till sektorsansvarig myndighet, men konstaterar samtidigt att det kommer att kräva ett nära samarbete med framförallt Jordbruksverket. Utredningen vill i sammanhanget även framhålla

betydelsen av att beredskapssektorn upprättar en strukturerad och aktiv samverkan med andra aktörer, bl.a. kommuner och regioner, privata företag och livsmedelsproducenter.

7.5.8 Ordning och säkerhet

Utredningen föreslår att beredskapssektorn för Ordning och säkerhet ska omfatta de viktiga samhällsfunktionerna polisväsendet, gränsskydd och gränsövervakning, åklagarverksamhet, kriminalvård samt bevaknings- och säkerhetsverksamhet.

Verksamheten

Verksamheten bedrivs i huvudsak av offentliga aktörer med undantag för säkerhets- och bevakningsbranschen där privata företag är utförare.
Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen samt Tullverket har operativa uppgifter i arbetet med brottsbekämpning. Kriminalvården stödjer dessa myndigheter i detta arbete.

Polismyndigheten ska upprätthålla allmän ordning och säkerhet och i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polismyndigheten har vidare det övergripande ansvaret för gränskontrollen i Sverige vid såväl inre som yttre gräns. Syftet är bl.a. att motverka illegal invandring, hot mot den inre säkerheten och brottslighet.

Säkerhetspolisen ska förebygga och avslöja brott mot Sveriges säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. Åklagarmyndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva. Kustbevakningen har huvudansvaret för kontrollen av landets yttre gräns till sjöss och ansvarar för kontrollen av sjötrafik. Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa Polismyndigheten i arbetet med gränskontroll.

Under höjd beredskap ska Polismyndigheten tillsammans med Försvarsmakten och Tullverket arbeta med en samordnad gränsövervakning. Länsstyrelsen ansvarar för och leder gränsövervakningen inom sitt län. I krig, eller efter särskilt beslut vid

höjd beredskap, ska Kustbevakningens personal och materiel enligt förordningen om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten (1982:314) användas inom Försvarsmakten för bl.a. övervakning och transporter. Kriminalvården ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra personutredningar i brottmål.[235] I uppdraget ingår också att transportera klienter mellan domstol, häkte och anstalt, men även transporter för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Migrationsverkets räkning.

Samverkan om för beredskapen viktig verksamhet

Samverkan vad gäller ordning och säkerhet genomförs bl.a. inom ramen för samverkansrådet mot terrorism, sjöövervakningsrådet samt tullsamverkan.

Polismyndigheten, Kustbevakningen samt Tullverket ingår i samverkansområdet Skydd, undsättning och vård. Säkerhetspolisen ingår i samverkansrådet Farliga ämnen kopplat till icke-spridningsfrågor. I samverkansrådet Farliga ämnen ingår också Polismyndigheten, Kustbevakningen samt Tullverket.

Kriminalvården har tillstyrkt MSB:s förslag till regeringen att Kriminalvården ska tilldelas ett särskilt ansvar för krisberedskap och höjd beredskap och därmed ingå i bilagan till förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Kriminalvården bedriver en samhällsviktig och omfattande verksamhet som flera andra myndigheter är beroende av.[236]

Ordning och säkerhet har av Försvarsberedningen, Försvarsmakten, MSB och Utredningen om säkerhetsskyddslagen[237] identifierats som viktig verksamhet.

Inom Nato är ordning och säkerhet inte en av de sju civila förmågor som gör ett land mer civilt resilient (motståndskraftigt). Däremot finns direkta kopplingar till tre av de förmågor som Nato har identifierat.[238]

[235] Förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.
[236] Kriminalvården, dnr 2919-9472.
[237] SOU 2015:25.
[238] Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser samt hantering av stora masskadeutfall.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att beredskapssektorn Ordning och säkerhet inrättas. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket och Kriminalvården har ansvar för att upprätthålla de viktiga samhällsfunktioner som beredskapssektorn Ordning och säkerhet ska omfatta och det finns ett starkt behov av samordning mellan de föreslagna myndigheterna när det gäller planering för och genomförande av beredskapsåtgärder. Utredningen föreslår därför att dessa myndigheter ska ingå i beredskapssektorn.

Utredningen har övervägt om Domstolsverket borde ingå i beredskapssektorn Ordning och säkerhet. Domstolarna är en central del i rättskedjan och åtnjuter självständighet i dömandet och i tillämpningen av rättsregler. Domstolsverket har en stödjande roll gentemot domstolarna. Som en konsekvens av domstolarnas självständiga ställning bedömer utredningen att det här inte finns motsvarande behov eller möjlighet till samordning och planering för beredskapsåtgärder som hos förvaltningsmyndigheterna.

Polisens arbete syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Rikspolischefen (och även säkerhetspolischefen) ingår i regeringens Krishanteringsråd. Polismyndigheten har i förhållande till Säkerhetspolisen ett bredare och mer direkt ansvar inom området allmän ordning och säkerhet. Med utgångspunkt i Polismyndighetens centrala roll för arbetet med att upprätthålla allmän ordning och säkerhet föreslår utredningen att Polismyndigheten ska utses som sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Ordning och säkerhet.

7.5.9 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

Beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen föreslås omfatta de viktiga samhällsfunktionerna räddningstjänst (statlig samt kommunal), alarmeringstjänst, befolkningsskydd, information om väder, vatten och klimat. Beredskapssektorn ska även omfatta strålskyddsberedskap (för att hantera nukleära eller radiologiska händelser) på central myndighetsnivå.

Verksamheten

Verksamheten som omfattar den föreslagna beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen bedrivs i huvudsak av kommuner och statliga myndigheter. Alarmeringstjänstens verksamhet bedrivs av det statliga bolaget SOS Alarm. SOS Alarm Sverige AB är ett statligt bolag som ägs tillsammans med Sveriges kommuner och regioner.

Räddningstjänst definieras som de räddningsinsatser som staten eller kommunerna har ansvar för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö.[239] Kommunerna har ansvar för räddningstjänst inom kommunen förutom där staten har ett särskilt utpekat ansvar:[240]

- Polismyndigheten ansvarar för fjällräddningstjänst och efterforskning av försvunna personer i fall som avses i 4 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).
- Sjöfartsverket ansvarar för statlig sjö- och flygräddningstjänst.
- Kustbevakningen bedriver räddningstjänst till sjöss och har huvudansvar för miljöräddningstjänst till sjöss.
- Länsstyrelserna ansvarar för räddningstjänst i samband med utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar.

1 MSB har i uppdrag att samordna och utveckla verksamheten inom räddningstjänsten och olycks- och skadeförebyggande åtgärder.[241] MSB ska genom rådgivning och information stödja kommunerna och har även tillsyn över kommunerna avseende lagen om skydd mot olyckor. Räddningstjänst under höjd beredskap utgör en egen del av den samlade förmågan i befolkningsskyddet. De kommunala räddningstjänstorganisationerna utgör grunden för uppgifterna som regleras i lagen om skydd mot olyckor.[242]

[239] 1 kap. 2 § LSO.
[240] Se 3–4 kap. LSO och 4 kap. förordning (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO).
[241] Se förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[242] 8 kap. LSO.

Länsstyrelsen har flera uppgifter enligt lagen om skydd mot olyckor. Länsstyrelsen kan överta ansvaret för räddningstjänsten vid omfattande räddningsinsatser samt får under höjd beredskap bl.a. besluta om användningen av personal inom en kommuns organisation för uppgifter som inte berör den aktuella kommunen.

Alarmeringsverksamheten[243] regleras i allt väsentligt genom avtal mellan staten och bolaget SOS Alarm, som svarar för 112-tjänsten. Grundläggande för systemet är att det finns ett nödnummer för att larma polis, statlig och kommunal räddningstjänst samt ambulans. SOS Alarm har utöver detta också uppgifter som rör samhällets krisberedskap, funktionen Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) samt informationsnumret 113 13.

Begreppet befolkningsskydd har sitt ursprung i Genèvekonventionernas begrepp *civilförsvar* vilket innefattar att fullgöra alla eller några av de humanitära uppgifter som syftar till att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientliga angrepp eller katastrofer. Sverige har valt att dela upp begreppet ”civilförsvar” i *befolkningsskydd* och *räddningstjänst under höjd beredskap*. Det saknas emellertid i dag en författningsreglerad definition av begreppet befolkningsskydd.[244] Av MSB:s instruktion framgår dock att myndigheten ska tillse att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.[245] MSB har också ansvar för att bygga och kontrollera skyddsrum.

Om ett nytt befolkningsskydd i framtiden även kommer att innefatta en hemskyddsorganisation så som Försvarsberedningen föreslår i sin rapport Motståndskraft (2017), bör det enligt utredningen övervägas om uppgiften för kommunerna om s.k. *lokal kristidsverksamhet* ska ingå i beredskapssektorn som en del i befolkningsskyddet.[246]

Enligt förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) ska SMHI ta

[243] Utöver SOS Alarm finns larmcentraler på statlig nivå hos Polismyndigheten, Kustbevakningen och Sjöfartsverket. Hos kommuner och regioner finns larmcentraler för bl.a. kommunal räddningstjänst och prehospital vård.
[244] Med befolkningsskydd menas bland annat: skyddsrum, varningssystem, utrymning och inkvartering. Det finns inte längre någon författningsreglerad definition av befolkningsskydd.
[245] Se förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[246] Lokal kristidsverksamhet framgår av 3 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Verksamheten omfattar bland annat att vidta åtgärder för försörjningen med nödvändiga varor.

fram beslutsunderlag som bidrar till en god samhällsplanering, till att minska sårbarheten i samhället och till att miljökvalitetsmålen nås. Vidare ska SMHI förvalta och utveckla den svenska meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska infrastrukturen och därigenom inhämta och förmedla kunskaper om landets meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska förhållanden. Enligt instruktionen ska SMHI särskilt svara för varningstjänster och aktivt samverka med berörda myndigheter, producera och förmedla meteorologiskt, klimatologiskt, hydrologiskt och oceanografiskt beslutsunderlag samt ha beredskap och biträda berörda myndigheter vid allvarliga störningar i samhället.

Strålsäkerhetsmyndigheten ska inom den nationella strålskyddsberedskapen samordna de beredskapsåtgärder som krävs för att förebygga, identifiera och detektera nukleära eller radiologiska händelser som kan leda till skador på människors hälsa eller miljön. Myndigheten ska i detta sammanhang bl.a. ge råd om strålskydd och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen, om en nukleär eller radiologisk nödsituation inträffar inom eller utom landet, svara för expertkompetens samt kunskaps- och beslutsunderlag inom strålskyddsområdet inklusive spridningsprognoser och strålskyddsbedömningar samt upprätthålla förmåga att genomföra mätning, provtagning och analys i fält inom strålskyddsområdet.[247]

Verksamheten inom de viktiga samhällsfunktionerna räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen bedrivs i huvudsak av kommunerna i enlighet med gällande lagstiftning som rör skydd mot olyckor, utrymning och inkvartering men också extraordinära händelser i fredstid och under höjd beredskap.

Samverkan om för beredskapen viktig verksamhet

I dag ingår MSB, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Polismyndigheten i samverkansområdet Skydd, undsättning och vård tillsammans med bl.a. Socialstyrelsen. MSB, Strålsäkerhetsmyndigheten, Polismyndigheten och Kustbevakningen ingår i samverkansområdet Farliga ämnen.

[247] Förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten.

Länsstyrelsen ingår tillsammans med MSB i samverkansområdet Geografiskt områdesansvar.[248]

En del av målet för det civila försvaret är att värna civilbefolkningen.[249] Försvarsberedningen har i sammanhanget konstaterat att förmågan att skydda civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp är viktigt för totalförsvarets trovärdighet. Befolkningsskydd inklusive räddningstjänst är därmed en viktig verksamhet inom det civila försvaret.

MSB har identifierat räddningstjänst och alarmeringstjänst som viktiga samhällsfunktioner inom samhällssektorn skydd och säkerhet. Skydd och säkerhet är också ett av de prioriterade områdena som MSB och Försvarsmakten har identifierat. Skydd mot olyckor har identifierats som ett viktigt område också av Utredningen om säkerhetsskyddslagen.[250]

Det finns i dag flera olika samverkansorgan som rör främst arbetet med skydd mot olyckor, exempelvis MSB:s räddningstjänstråd, Centralt räddningstjänstforum (CRF), Centrala Samrådsgruppen för Sjö- och Flygräddning (CSSF) samt 112-rådet.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen inrättas. Som beskrivs ovan ansvarar Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Kustbevakningen, länsstyrelserna samt MSB för centrala uppgifter inom räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. MSB:s uppgift att samordna och utveckla verksamheten inom räddningstjänsten och olycks- och skadeförebyggande åtgärder samt uppgiften att tillse att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet, är betydelsefulla för att säkerställa en fungerande räddningstjänst och ett gott befolkningsskydd. SMHI ansvarar för funktioner och tjänster som många myndigheter och organisationer är beroende av för att kunna

[248] Det geografiska områdesansvaret innebär att länsstyrelsen inom sitt geografiska område ska se till att samverkan mellan myndigheter, kommuner och andra aktörer fungerar före, under och efter en kris. Samverkan under en kris kan exempelvis ske genom att länsstyrelserna regelbundet sammankallar särskilda samverkansgrupper bestående av berörda myndigheter och andra aktörer. Länsstyrelsen ska även kunna ge en samlad regional lägesbild av samhällsskyddet och beredskapen. Prop. 2013/14:144.
[249] Prop. 2020/21:30, s. 89.
[250] En närmare beskrivning av samverkansområden och andra indelningar av samhället med relevans för arbetet med civilt försvar finns i kapitel 6.

fungera, särskilt under kriser och höjd beredskap. Strålsäkerhetsmyndighetens uppgifter avseende den nationella strålskyddsberedskapen är viktig både under höjd beredskap och vid fredstida kriser.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Kustbevakningen, länsstyrelserna, MSB, SMHI och Strålsäkerhetsmyndighetens ska ingå i beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.

Utredningen har övervägt om Socialstyrelsen borde ingå i beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Det finns behov av en nära samverkan mellan hälso- och sjukvården och den aktuella beredskapssektorn, inte minst när det gäller prehospital vård (främst ambulansverksamhet). För att beredskapssektorn inte ska bli alltför stor och omfatta alltför många och disparata frågor bedömer dock utredningen att de ytterligare behov av samverkan som finns med myndigheter som inte föreslås ingå i beredskapssektorn ska hanteras bl.a. genom att adjungera aktörer till sektorn för specifika frågor, snarare än att lägga ytterligare myndigheter till beredskapssektorn.

Vid skydd av civilbefolkningen är en viktig del att uppmärksamma delaktighet för personer med funktionsnedsättning. De flesta personer med funktionsnedsättning i Sverige lever självständigt och i egna bostäder. För att kunna garantera deras trygghet och säkerhet vid en kris måste den generella krisberedskapen säkerställa att deras särskilda förutsättningar utgör en grund i arbetet med skydd av civilbefolkningen.[251] Detta behov bör kunna tillgodoses genom att vid behov adjungerar aktörer från t.ex. Myndigheten för delaktighet när dessa frågor uppkommer.

Vidare konstaterar utredningen att SOS Alarm har myndighetsliknande uppgifter och upprätthåller en viktig samhällsfunktion. Enligt utredningens direktiv ska de sektorer som utredningen föreslår omfatta statliga myndigheter, varför SOS Alarm inte formellt kan ingå i beredskapssektorn eftersom verksamheten bedrivs i bolagsform. Deltagandet i sektorn får regleras på annat sätt än genom förordning (se vidare kapitel 8). Utredningen vill dock understryka betydelsen av SOS Alarms verksamhet som är avgörande för att stora delar av

[251] Se Myndigheten för delaktighet (2020), *Uppföljning av funktionshinderspolitiken 2019.*

beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen ska fungera. SOS Alarm bör därför delta i beredskapssektorns arbete även om bolaget formellt inte kan ingå i den. SOS Alarm behöver också samarbeta nära andra beredskapssektorer, inte minst beredskapssektorerna Hälsa, vård och omsorg och Ordning och säkerhet.

Utredningen bedömer också att det finns behov av en strukturerad samverkan med andra organisationer inom det som populärt betecknas som blåljusverksamhet. Strukturen med beredskapssektorer ska åstadkomma en sammanhållen planering och ett samordnat agerande inför och under höjd beredskap och fredstida kriser. Samverkan kring blåljusverksamhet bör därför ta sin utgångspunkt i en större händelse och förslagsvis utifrån det som benämns som särskild händelse inom polisen och sjukvården. Det kan handla om terrorattentat eller stora olyckor eller andra omfattande och komplexa händelser.

MSB har ett ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Myndigheten ska även se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet. Generaldirektören för MSB ingår i regeringens Krishanteringsråd. Utredningen bedömer att MSB:s befintliga uppgifter ligger väl i linje med rollen som sektorsansvarig myndighet och föreslår därför att MSB ska utses till sektorsansvarig myndighet.

7.5.10 Transporter

Beredskapssektorn för transporter föreslås omfatta de viktiga samhällsfunktionerna lufttransporter (flygtrafiktjänst, flygplatser, operatörer), sjötransporter (sjötrafikinformation, hamnar, säkra sjövägar, operatörer), vägtransporter (vägtrafikledning, vägar, operatörer), järnvägstransporter (tågtrafikledning, järnvägar, resecentra, operatörer), kollektivtrafik (operatörer) samt terminaler (omlastning).

Verksamheten

I dag bedrivs verksamheten på trafikområdet till stor del av privata företag på olika marknader. Viss verksamhet bedrivs också av statliga myndigheter, exempelvis Trafikverkets färjetrafik.

Kollektivtrafiken i Sverige utförs på uppdrag av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. I kollektrafiken ingår bussar och spårbunden trafik men även kommunala färjor och Gotlandsfärjan.

Statliga myndigheter på trafikområdet har i vissa fall operativa uppgifter, exempelvis trafikledning. En stor del av myndighetsuppgifterna handlar dock om att upphandla drift och underhåll, ta fram föreskrifter, tillstånd samt göra tillsyn. En annan omfattande uppgift är den långsiktiga infrastrukturutvecklingen i landet och hur olika beredskapsaspekter i detta sammanhang ska värderas i förhållande till andra uppställda mål.

Samverkan om för beredskapen viktig verksamhet

I dag ingår Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Energimyndigheten i samverkansområdet Transporter. Transporter är identifierad som viktig verksamhet av Försvarsberedningen, av MSB och Försvarsmakten och av Utredningen om säkerhetsskyddslagen[252]. Inom Nato är resilienta transportsystem en av sju civila förmågor som gör ett land mer civilt resilient (motståndskraftigt). Transportsstyrelsen är vidare tillsynsmyndighet för transport i enlighet med det så kallade NIS-direktivet.

För samverkan mellan statliga myndigheter och näringslivet finns Transportsektorns samverkan inför samhällsstörningar (TP SAMS) som är ett trafikslagsövergripande forum för privat-offentlig samverkan. TP SAMS medlemskrets utgörs av branschorganisationer, företag och myndigheter i transportsektorn. Huvudsyftet med forumet är att stärka transportsektorns samlade förmåga att hantera samhällsstörningar genom utökad samverkan om frågor med bäring på krisberedskap och åtgärder inför och vid höjd beredskap.

[252] SOU 2015:25.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att beredskapssektorn Transporter inrättas. Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Luftfartsverket ansvarar för frågor och verksamhet som är centrala för ett fungerande transportsystem. Utredningen föreslår därför att dessa myndigheter ska ingå i beredskapssektorn. Om beredskapssektorn anser att det finns behov av att adjungera Energimyndigheten är detta möjligt.

Swedavia är ett statligt bolag som äger, driver och utvecklar statliga flygplatser. Swedavia är en central aktör inom lufttransporter och behöver ha en nära samverkan med beredskapssektorn. Eftersom Swedavias verksamhet bedrivs i bolagsform kan dock Swedavia formellt inte ingå i beredskapssektorn. Andra exempel på statliga bolag som sektorn kommer att behöva samarbeta med är Infranord och Svevia.

Utredningen bedömer också att det även fortsättningsvis finns behov av en strukturerad samverkan med privata operatörer liknande TP SAMS.

Trafikverket har sedan juni 2017 ett övergripande samordningsansvar för att utveckla och samordna krisberedskap och det civila försvaret inför och vid höjd beredskap inom transportområdet (ansvaret omfattar dock inte den offentliga kollektivtrafiken). Denna uppgift ligger väl i linje med rollen som sektorsansvarig myndighet. Utredningen föreslår därför att Trafikverket ska utses till sektorsansvarig myndighet.

7.6 De tio beredskapssektorerna kompletteras med fyra särskilda beredskapsområden

Bedömning: Utöver tio beredskapssektorer har utredningen identifierat fyra särskilda beredskapsområden som omfattar samhällsviktiga verksamheter och funktioner som är av särskild betydelse att upprätthålla i kris, höjd beredskap och då ytterst krig. Utredningens bedömning är att dessa områden bör vara en del av beredskapssystemet.

Förslag: Fyra särskilda beredskapsområden bildas:

- Cybersäkerhet
- Psykologiskt försvar
- Skola och förskola
- Migration.

Civila myndigheter som ingår i de särskilda beredskapsområdena ska vara beredskapsmyndigheter.

Utredningen har i avsnitt 7.4 föreslagit en ny struktur med beredskapssektorer utifrån ett antal uppställda kriterier. Kopplat till detta har utredningen identifierat ytterligare samhällsviktiga verksamheter och funktioner som är av särskild betydelse att upprätthålla i kris, höjd beredskap och då ytterst krig.

Verksamheterna är av sådan karaktär att de inte kan utgöra beredskapssektorer med en sektorsansvarig myndighet. Några av dessa områden omfattar bara en myndighet och i några av verksamheterna ingår myndigheter utanför det civila försvaret, såsom Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt (FRA).

Samtidigt fyller dessa verksamheter en viktig funktion i beredskapssystemet som helhet. Utredningen har övervägt att i stället införa så kallade fristående beredskapsmyndigheter, vilket fanns i det tidigare systemet med funktioner som upphörde 2002. Enligt utredningen finns det emellertid en risk för att sådana myndigheter får en undanskymd roll i förhållande till beredskapssektorerna.

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang föreslås att fyra särskilda beredskapsområden bildas:

- Cybersäkerhet (samarbete mellan MSB, Säkerhetspolisen, FRA och Försvarsmakten)
- Psykologiskt försvar (ny myndighet för psykologiskt försvar planeras)
- Skola och förskola (Skolverket)
- Migration (Migrationsverket).

De fyra särskilda beredskapsområdena har olika förutsättningar för att bedriva och utveckla beredskapen. Utgångspunkten är uppdrag i instruktioner, beslut av regeringen eller annan reglering. Utredningen föreslår att civila myndigheter som ingår i de särskilda beredskapsområdena ska vara beredskapsmyndigheter, vilket beskrivs närmare i kapitel 8.

Utredningen anser att det är viktigt att de särskilda beredskapsområdena ingår i det gemensamma arbetet med en sammanhängande planering som MSB och Försvarsmakten håller samman. Vidare är det viktigt att de civila myndigheterna som ingår inkluderas i det arbete som beskrivs i kapitel 12.

7.6.1 Cybersäkerhet

En förutsättning för ett starkt cyberförsvar är, i enlighet med vad regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2021, att samtliga aktörer inom totalförsvaret har en god informations- och cybersäkerhet.[253]

För att stärka Sveriges samlade förmåga att förebygga, upptäcka och hantera cyberhot beslutade regeringen i december 2020 att ge Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarsmakten, MSB och Säkerhetspolisen i uppdrag att inrätta ett nationellt cybersäkerhetscenter. Arbetet kommer att ske i nära samverkan med Post- och telestyrelsen, Polismyndigheten samt Försvarets materielverk. Det nationella cybersäkerhetscentret ska stödja både offentliga och privata aktörer. Detta ska bidra till att stärka säkerheten i samhället som helhet. Inom ramen för cybersäkerhetscentret ska myndigheterna:

- Koordinera arbetet för att förebygga, upptäcka och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter.
- Förmedla råd och stöd avseende hot, sårbarheter och risker.
- Utgöra en nationell plattform för samverkan och informationsutbyte med privata och offentliga aktörer inom cybersäkerhetsområdet.

[253] Prop. 2020/21:30.

Myndigheternas samarbete inom ramen för cybersäkerhetscentret ska utvecklas stegvis 2021–2023 inom flera områden. Regeringen avser att under 2023 ta ställning till hur cybersäkerhetscentrets verksamhet fortsatt bör inriktas och bedrivas efter 2023.

En särskild utredare har vidare i uppdrag att kartlägga och analysera statliga myndigheters behov av säker och kostnadseffektiv it-drift samt hur dessa behov tillgodoses. I sitt arbete ska utredningen bl.a. beakta de krav som ställs mot bakgrund av att planeringen för totalförsvaret har återupptagits. Ett delbetänkande presenterades i januari 2021 (SOU 2021:1). Slutbetänkandet ska presenteras senast den 15 oktober 2021.[254]

Utredningens förslag

Utredningen delar Försvarsberedningens bedömning att ett systematiskt arbete med informations- och cybersäkerhet spelar en avgörande roll för att en trovärdig totalförsvarsförmåga ska kunna uppnås. Detta gäller såväl hos staten, kommuner, regioner och näringsliv. Det behöver finnas en nationell funktion med uppgift att stödja myndigheter och samhället i övrigt i arbetet med att förebygga och hantera angrepp inom informations- och kommunikationsområdet samt upprätthålla en aktuell lägesbild över samhällets digitala miljö. Verksamheten är viktig för det civila försvaret.

Utredningen föreslår att cybersäkerhet ska vara ett särskilt beredskapsområde. Utredningen bedömer att det inte är möjligt att föreslå verksamheten som en beredskapssektor eftersom både Försvarsmakten och FRA ingår i arbetet med cybersäkerhetscentret samt att regeringen hittills inte har pekat ut någon samordnande myndighet för cybersäkerhetsområdet.

Det finns i dag ett etablerat samarbete och samverkan mellan myndigheterna inom cybersäkerhetsområdet genom bland annat Samverkansgruppen för informationssäkerhet (SAMFI). Formerna för samverkan med de föreslagna beredskapssektorerna kommer att behöva byggas upp när dessa etablerats. Det behöver även etableras samverkansformer med de övriga tre särskilda beredskapsområdena.

[254] Dir. 2019:64 och dir. 2020:73.

7.6.2 Psykologiskt försvar

Regeringen konstaterar i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) att det försämrade säkerhetsläget ger ett behov av ett psykologiskt försvar som är anpassat efter dagens samhällsförhållanden och som bidrar till att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte. Regeringen konstaterar vidare att det inom ramen för det civila försvaret finns ett behov av att Sverige utvecklar strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor.

Sverige utsätts för olika former av angrepp, t.ex. cyberangrepp och försök till otillbörlig informationspåverkan, som riktas mot svenska myndigheter, förtroendevalda, organisationer, företag, redaktioner, journalister, forskare, tjänstemän och debattörer. För att motverka detta ska det psykologiska försvaret identifiera, analysera, möta och förebygga sådan otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som syftar till att försvaga Sveriges motståndskraft och befolkningens försvarsvilja eller att otillbörligt påverka olika målgruppers uppfattningar, beteenden och beslutsfattande. Psykförsvarsutredningen bedömning är att ändamålet med det psykologiska försvaret ska vara att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende.[255]

Försvarsberedningen har identifierat det psykologiska försvaret bland de förmågor som man bedömer att ett samhälle måste ha och som ska fungera även under höjd beredskap. Det psykologiska försvaret har även pekats ut som ett exempel på en viktig samhällsfunktion av MSB. Inom Nato är psykologiskt försvar inte utpekat bland de sju civila förmågor som bedöms göra ett land mer resilient (motståndskraftigt). Det finns dock direkta kopplingar till tre av de förmågor som Nato har identifierat.[256]

I dag ansvarar MSB för flera uppgifter kopplade till det psykologiska försvaret. Även Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarsmakten, Myndigheten för press, radio och tv (MPRT), Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor (MUCF),

[255] SOU 2020:29.
[256] Säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser samt hantering av stora masskadeutfall.

Statens medieråd, Svenska institutet, Säkerhetspolisen och Regeringskansliet har uppgifter kopplade till psykologiskt försvar.[257]

Psykförsvarsutredningen, som lämnade sitt betänkande i maj 2020, gjorde bedömningen att det är ovisst om de myndigheter som i dag har uppgifter som berör det psykologiska försvaret har tillräcklig kännedom om varandras arbete. Psykförsvarsutredningen föreslog därför att en ny myndighet inrättas med mandat att leda samordningen av arbetet med att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan riktad mot Sverige eller svenska intressen som i dag bedrivs av många olika myndigheter och organisationer. I början av 2021 planerar regeringen att besluta om direktiv till en organisationskommitté som ska förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet för psykologiskt försvar.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att psykologiskt försvar ska vara ett särskilt beredskapsområde. Samhällets förmåga att kommunicera offentlig information även under störda förhållanden, att möta informationspåverkan och säkerställa att fria och oberoende medier kan fortsätta sin rapportering bidrar till befolkningens beredskap och försvarsvilja. Hur myndigheter, allmänhet och medier kommunicerar kan vara avgörande för hur en händelse, en kris eller ytterst krig utvecklas. Det psykologiska försvaret är centralt för samhällets förmåga att möta såväl kriser, den breddade hotbilden som bl.a. kan innebära antagonistiska angrepp i fredstid, höjd beredskap och då ytterst krig. Utredningens uppfattning är att det psykologiska försvaret är grundläggande för befolkningens och landets försvarsvilja som utgör en avgörande del av samhällets samlade motståndskraft.

7.6.3 Skola och förskola

Skola och förskola främjar barns och ungdomars utveckling och lärande. Förskola och skola har dessutom stor betydelse för andra samhällsviktiga funktioners möjlighet att fungera under en kris eller under höjd beredskap genom att säkerställa att barn till

[257] SOU 2020:29, kap. 6.

vårdnadshavare som arbetar i samhällsviktig verksamhet erbjuds barnomsorg så att vårdnadshavaren kan arbeta.

Förordningen (1991:1995) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. innehåller föreskrifter om verksamheten under krig och vid krigsfara inom den del av skolväsendet som en kommun eller en region är huvudman för.

Statens skolverk (Skolverket) är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet, i den utsträckning något annat inte är föreskrivet. Skolverket ska verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö. Skolverket är en sektorsmyndighet, vilket innebär att myndigheten av regeringen har tilldelats ett särskilt ansvar inom sitt område. Myndigheten får besluta om bindande bestämmelser i form av föreskrifter som publiceras i Skolverkets författningssamling, SKOLFS. Av Skolverkets instruktion[258] framgår att myndigheten inom ramen för sitt verksamhetsområde ska stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap.

Utredningens förslag

Sveriges kommuner och regioner (SKR), har i en skrivelse till regeringen påtalat att det finns en rad situationer i fred[259] som kan få svåra konsekvenser för skolans elever eller skolans verksamhet. SKR menar att det i dag finns stora brister i de centrala myndigheternas stöd till kommuner och regioner inom bl.a. skolväsendet och mot denna bakgrund anser SKR att Skolverket ska ingå i krisberedskapsförordningen med särskilt ansvar för krisberedskap och civilt försvar.[260]

Utredningen delar SKR:s uppfattning. En fungerande förskola och skola är av avgörande betydelse för barns och ungdomars utveckling. Därtill säkerställs att barn till vårdnadshavare som arbetar i samhällsviktig verksamhet erbjuds barnomsorg så att vårdnadshavaren kan arbeta. Förskola och skola är därmed viktig för såväl samhällets krisberedskap som för totalförsvaret. Det är viktigt

[258] Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.
[259] Skolbränder, väpnat våld, smittspridning, olyckor med elever på skolresa, social oro.
[260] SKR, *Underlag om säkerhet och krisberedskap i förskola och skola* (2016-09-26).

att det finns en god beredskap både för olika typer av krissituationer och inför höjd beredskap i skolan, och att ansvaret för detta ligger på skolans huvudmän som enligt utredningen bör få ett strukturerat stöd i arbetet från statliga myndigheter. Förskola och skola bör därmed ingå i strukturen för civilt försvar som ett särskilt beredskapsområde.

Med beaktande av att verksamheten till stor del bedrivs av kommunala och enskilda (privata) huvudmän bedömer utredningen att det kommer att vara en viktig uppgift för Skolverket att finna lämpliga former för att utveckla beredskapen i samarbete med företrädare för huvudmännen. Skolverket bör vara beredskapsmyndighet och ingå i arbetet med att utveckla krisberedskapen och i arbetet inför höjd beredskap med en sammanhängande planering som MSB håller samman.

7.6.4 Migration

Försvarsberedningen beskriver i sin rapport Motståndskraft att flyktingar från grannländer kommer att söka sig till Sverige vid en väpnad konflikt i närområdet. En av Natos sju s.k. civila förmågor för att göra ett land mer resilient (motståndskraftigt) är förmågan till hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser såväl inom ett land som mellan länder.[261]

Inom det civila försvaret var flyktingverksamhet en av de 18 utpekade funktionerna med en funktionsansvarig myndighet fram till dess att systemet avvecklades. Mellan 2005 och 2016 omfattades inte Migrationsverket av det särskilda ansvaret för krisberedskapen och ansvaret vid höjd beredskap, dvs. Migrationsverket var inte en av de bevakningsansvariga myndigheterna. När antalet asylsökande ökade dramatiskt under 2015 och 2016 kom åter hantering av stora befolkningsrörelser och asylhantering att ses som en viktig samhällsfunktion under kris och höjd beredskap, och Migrationsverket återfick ansvaret som bevakningsansvarig myndighet.

Under 2015 och 2016 när ett stort antal människor kom till Sverige var det uppenbart att samhället som helhet måste aktiveras

[261] Ds 2017:66 samt Ju2017/05646/SSK.

vid stora befolkningsrörelser. Flertalet myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och frivilliga var engagerade.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att migration ska vara ett särskilt beredskapsområde. Det behöver finnas en god beredskap att hantera stora flyktingströmmar till Sverige i fred men också under höjd beredskap. Migrationsverket har ett stort ansvar men många andra myndigheter, inte minst kommunerna, har viktiga roller och ansvar för olika delar i en asylhantering. Migrationsverket behöver hålla samman arbetet med beredskap inom det särskilda beredskapsområdet Migration.

7.7 Farliga ämnen (CBRNE)

Bedömning: MSB ska ha fortsatt ansvar för att stödja och främja arbetet inom området farliga ämnen.

Beredskapen avseende farliga ämnen (CBRNE)[262] omfattar ett flertal myndigheter liksom kommuner och regioner. Dessa måste ha ett nära samarbete för att uppgiften ska kunna lösas. Det är funktioner där samverkan över sektorsgränser är nödvändig, liksom samverkan mellan staten och kommuner samt regioner.

Samverkan inom CBRNE-området sker i dag mellan ett flertal myndigheter, kommuner och regioner inom samverkansområdet Farliga ämnen (SOFÄ). Samverkansområdet samordnas av MSB.

Hanteringen av en händelse med CBRNE-ämnen ställer krav på operativ samverkan då en enskild myndighet sällan kan klara hanteringen på egen hand. Detta ställer i sin tur krav på det

[262] CBRNE är den internationella förkortningen för Chemical, Biological, Radiological, Nuclear and Explosive, dvs. kemikalier, smittämnen, radioaktiva, nukleära och explosiva ämnen. Gemensamt för dessa ämnen är att de kan orsaka skador på människor, djur, växter, egendom och miljö. Behovet av samordning av frågor som rör skydd mot CBRNE fanns redan under det kalla krigets totalförsvarsplanering. Då var fokus på militär användning och skydd för befolkningen mot kärnvapen samt kemiska och bakteriella vapen. Efter det kalla krigets slut ändrades fokus mot icke antagonistiska hot som smitta, transporter av farligt gods och kärnenergiberedskap. Under de senaste decennierna har hotet från antagonistisk användning av CBRNE successivt ökat.

förebyggande och det förberedande arbetet innan en händelse inträffar. Till detta ska läggas behovet av ett långsiktigt gemensamt strategiskt planerings- och analysarbete inom CBRNE-området.

Enligt förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska MSB bland annat utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder (1 § 2), utveckla och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera oönskade händelser där farliga ämnen ingår (4 § första meningen) samt ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap (7 § första stycket).

Utredningen bedömer att området Farliga ämnen inte lämpar sig att ingå i en beredskapssektor och bör därför hanteras i särskild ordning. Den samverkan som har etablerats i samverkansområdet Farliga ämnen har, vad utredningen erfar, fungerat relativt väl. Bedömningen är att MSB fortsatt ska ha i uppgift att stödja och främja arbetet med Farliga ämnen (CBRNE).

7.8 Personalförsörjning och försörjningsberedskap

Bedömning: En fungerande personalförsörjning (arbetskraft) och försörjningsberedskap kommer att vara helt centralt för att det civila försvaret och krisberedskapen ska kunna fungera. Utredningen noterar att regeringen har aviserat att personalförsörjning och försörjningsberedskapen ska ses över. För att inte föregripa kommande utredningar kommenterar utredningen därför endast dessa frågor översiktligt.

Försörjningsberedskapen är komplex och förutsättningarna skiljer sig mellan olika sektorer. Utredningen menar därför att beredskapssektorerna bör ha en central roll i uppbyggnaden av den nationella försörjningsberedskapen. Utredningen utesluter inte heller möjligheten, beroende på vad den aviserade utredningen om försörjningsberedskap föreslår, att det i framtiden inrättas en beredskapssektor för vissa försörjningsfrågor som i dag inte täcks av utredningens förslag.

Mot bakgrund av att regeringen har aviserat att såväl personalförsörjningen som försörjningsberedskapen ska bli föremål för översyner väljer utredningen att endast kort kommentera dessa två områden för att inte föregå kommande utredningar.[263]

I det tidigare funktionssystemet som gällde mellan 1986 och 2002 var Arbetskraft en funktion med Arbetsmarknadsstyrelsen som funktionsansvarig myndighet och Länsarbetsnämnderna som regionala myndigheter med uppgifter som rörde personalförsörjningen inom totalförsvaret. Inom ramen för den fredstida krisberedskapen har det däremot nedprioriterats, med undantag för de frivilliga försvarsorganisationernas roll. Den återupptagna totalförsvarsplaneringen och återaktiverade värnplikten har dock aktualiserat behovet av ett strukturerat arbete med beredskapsfrågor kopplat till personalförsörjning och arbetskraft. Likaså har behovet av att förstärka olika organisationer med frivilliga aktualiserats vid allvarliga händelser som de stora skogsbränderna 2014 och 2018, liksom under coronapandemin med början 2020. Förutom att Arbetsförmedlingen har ett stort ansvar inom det civila försvarets personalförsörjning har MSB ansvar som rör de frivilliga försvarsorganisationerna. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk är en central aktör för personalförsörjningen av totalförsvaret med flera i sammanhanget viktiga uppgifter.

Regeringen har i totalförsvarspropositionen för 2021–2025 bedömt att det är angeläget att göra en översyn av personalförsörjningen inom det civila försvaret som helhet.

Försörjningsberedskap innebär planering av tillgång till, distribution och fördelning av nödvändiga varor och tjänster vid bristsituationer under såväl en kris som under höjd beredskap.[264] Coronapandemin har tydligt visat behovet av att se över ansvar och metoder för att klara befolkningens överlevnad och samhällets grundläggande behov. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har på regeringens uppdrag analyserat frågor om en nationell

[263] Utredningen har också noterat att riksdagen i december 2020 gjorde ett tillkännagivande om att regeringen bör tillsätta en utredning som får i uppgift att lämna förslag om hur en modern civilplikt ska se ut (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135–136.

[264] FOI har definierat försörjningsberedskap som förmågan att i kris- och krigssituationer 1) förse befolkningen med de varor och tjänster som behövs för dess fortlevnad och 2) förse samhällsviktiga verksamheter med de varor och tjänster som behövs för deras funktionalitet. Till detta kan även läggas det arbete som bedrivs för att främja förmågan att förse befolkningen och de samhällsviktiga verksamheterna med nödvändiga varor och tjänster. Källa: FOI, *Svar på uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap* (FOI-2020-1155), s. 18.

försörjningsberedskap. Analysen ska utgöra underlag till den utredning om en nationellt samordnad försörjningsberedskap som regeringen har aviserat. FOI:s rapport[265] visar bl.a. att frågan om försörjningsberedskap är komplex och att förutsättningarna skiljer sig mellan olika sektorer, vilket gör det omöjligt att skapa *en* strategi eller *en* modell för all försörjningsberedskap. Utredningen delar FOI:s analys och anser att beredskapssektorerna bör ha en central roll i uppbyggnaden av den nationella försörjningsberedskapen.

7.9 Kompetensen behöver stärkas vid upphandlingar

Utredningen konstaterar att flertalet myndigheter och organisationer har behov av såväl stöd som kunskapsutveckling när det gäller frågor om upphandling. De offentliga upphandlingarna i Sverige omfattar mer än 600 miljarder kronor varje år. Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av bl.a. myndigheter.[266] Upphandlingsmyndigheten ska vidare verka för en rättssäker, effektiv samt socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgare och näringsliv.

Regeringen gav i november 2019 Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge förstärkt stöd vid upphandlingar av samhällsviktig verksamhet samt varor och tjänster till sådan verksamhet. I uppdraget ingår också att informera om och ge vägledning om de regler som kan aktualiseras vid sådana upphandlingar så att leveranssäkerhet och krisberedskap säkerställs på ett systematiskt och strategiskt sätt. Bakgrunden var den situation som uppstått tidigare under 2019 med uteblivna leveranser av sjukvårdsmateriel till flera regioner. Regeringen bedömde att det var nödvändigt att vidta åtgärder för att förhindra störningar i samhällsviktig verksamhet på grund av brister i inköpsarbetet. Coronapandemin har ytterligare accentuerat behovet av stöd vid upphandlingar, framför allt storskaliga upphandlingar av bl.a. skyddsmateriel.

Utredningens bedömning är att upphandling är en viktig samhällsfunktion och föreslår därför i kapitel 8 att stödet från Upphandlingsmyndigheten till bland annat andra myndigheter bör

[265] FOI, *Svar på uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap* (FOI-2020-1155).
[266] Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

tydliggöras och utvecklas i frågor som rör krisberedskap och totalförsvar.

7.10 Frivilliga försvarsorganisationer

Bedömning: De frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet är värdefull för totalförsvaret och stärker krisberedskapen.

Frivilliga försvarsorganisationer utgör en viktig del i det civila försvaret och den fredstida krisberedskapen. De organiserade frivilliga utgörs av ideella organisationer som har en lång tradition i Sverige. Organisationernas verksamhet regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.[267] [268]

De frivilliga försvarsorganisationerna har i dag viktiga uppgifter gentemot den militära verksamheten i totalförsvaret, där man t.ex. utbildar och ansvarar för rekrytering till cirka 6 000 specialistbefattningar i Hemvärnet. Organisationerna har även en viktig roll i den civila verksamheten i totalförsvaret och krisberedskapen.

Såväl Försvarsberedningen som regeringen har betonat att de frivilliga försvarsorganisationerna har en viktig roll i totalförsvaret. En välutvecklad frivilligverksamhet bidrar till att stärka förtroendet för förmågan att försvara landet och är ett konkret uttryck för befolkningens försvarsvilja. Försvarsberedningen bedömer att de frivilliga försvarsorganisationerna utgör en rekryteringsbas för totalförsvaret och har en viktig roll att spela i dess framtida personalförsörjningen.[269]

[267] De frivilliga försvarsorganisationer som omfattas av förordningen är följande: Svenska försvarsutbildningsförbundet, Insatsingenjörernas riksförbund, Flygvapenfrivilligas riksförbund, Frivilliga automobilkårernas riksförbund, Frivilliga flygkåren, Frivilliga motorcykelkårernas riksförbund, Frivilliga radioorganisationen, Försvarets personaltjänstförbund, Svenska blå stjärnan, Föreningen svenska röda korset i fråga om medverkan i totalförsvarets sjukvård och i verksamheten för civilbefolkningens skydd i krig, Riksförbundet Sveriges lottakårer, Sjövärnskårernas riksförbund, Svenska brukshundklubben, Svenska fallskärmsförbundet, Svenska pistolskytteförbundet, Svenska skyttesportförbundet, Sveriges civilförsvarsförbund och Sveriges bilkårers riksförbund.
[268] Även tillfälligt organiserade grupperingar kan uppstå genom t.ex. sociala medier, men de är inte författningsreglerade och är heller inte alltid formellt organiserade.
[269] Ds 2017:66.

Röda korsets särskilda ställning

I enlighet med Genèvekonventionerna och deras tilläggsprotokoll har delar av rödakors- och rödahalvmånerörelsen uppgifter som de ska utföra under väpnade konflikter. Internationella rödakorskommittén (ICRC) har bl.a. rätt att besöka krigsfångar och de nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningarna måste tillåtas utföra humanitära aktiviteter.[270] Nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar har även en stödjande roll inom det humanitära området i sina respektive länder. Detta innebär ett särskilt partnerskap mellan föreningarna och myndigheter och innebär bl.a. att en nationell förening efter överenskommelse kan utföra humanitär verksamhet som staten har det yttersta ansvaret för. På statens uppdrag ansvarar exempelvis Svenska röda korset för att bemanna och upprätta den s.k. nationella upplysningsbyrån som i väpnade konflikter som Sverige deltar i ska registrera och rapportera de krigsfångar och civila frihetsberövade som finns i Sveriges våld.[271]

Svenska Röda Korset är en frivillig försvarsorganisation enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet, med uppgifter inom totalförsvarets sjukvård och i verksamhet för civilbefolkningens skydd i krig.

Den stödjande rollen och organisationens särskilda ställning i internationell och nationell rätt skiljer Röda Korset från andra humanitära organisationer.[272]

---

[270] *Information om den humanitära rätten*, En skrift i Totalförsvarets folkrättsråds skriftserie, publicerad 28 juni 2017.

[271] Förordning (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer.

[272] Se exempelvis artikel 26 GK I, Artikel 25 och 63 GK IV, Artikel 6 och 81 TP I. Staterna som är part till Genèvekonventionerna och tilläggsprotokollen förbinder sig att stödja och möjliggöra de nationella föreningarnas arbete i enlighet med konventionerna (artikel 81 (2) och (3) TP I till GK. Svenska Röda Korsets stödjande roll inom dessa områden har bekräftats av regeringen i ett beslut 29 maj 2008. Utöver detta beslut ger svensk författning särskilda uppgifter till Svenska Röda Korset: Svenska Röda Korset ska driva nationella upplysningsbyrån (förordningen [1996:1475]) om skyldighet att lämna upplysningar rörande krigsfångar och andra skyddade personer); har ett specifikt ansvar/uppdrag i förhållande till identifiering av barn som evakuerats från eller tas emot i Sverige (Totalförsvarets folkrättsförordning [1990:12]), skydda rödakorsmärket och benämningen ”röda korset” (lagen [2014:812] om skydd för kännetecken i den internationella humanitära rätten) samt utpekas som en frivillig försvarsorganisation (förordning [1994:524] om frivillig försvarsverksamhet) med ansvar för sjukvård och civilbefolkningens skydd.

Utredningens bedömning

De frivilliga försvarsorganisationernas arbete med att förmedla kunskap och kompetens, stärka engagemanget för totalförsvaret och utveckla samhällets funktionalitet under höjd beredskap och då ytterst krig ger viktiga bidrag till landets militära och civila försvar och stärker också krisberedskapen. I den försvarspolitiska propositionen hösten 2020 delar regeringen Försvarsberedningens syn att de frivilliga försvarsorganisationerna behöver ges goda förutsättningar att bidra till totalförsvaret och samhällets krisberedskap.[273] Regeringen anför att den under den senaste försvarsbeslutsperioden successivt har ökat det bidrag som Försvarsmakten respektive MSB får nyttja för uppdragsersättning till de frivilliga försvarsorganisationerna, vilket har möjliggjort mer utbildning och utveckling för organisationerna. Med en utökad roll för de frivilliga försvarsorganisationerna i totalförsvaret anser regeringen att detta bidrag kommer behöva öka ytterligare, inte minst för att säkerställa en långsiktigt hållbar organisatorisk struktur för de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet. Utredningen delar bedömningen att det är angeläget att staten stödjer de frivilliga försvarsorganisationerna genom att tillskjuta medel till verksamheten.

7.11 Beredskapssektorerna ska samverka med varandra

Bedömning: Beredskapssektorerna ska samarbeta och samverka över sektorsgränserna. Samverkan ska dock inte vara författningsreglerad. Frågorna och behoven ska vara styrande för hur samverkan och samarbete ska utformas. MSB ska i egenskap av förvaltare av beredskapssystemet vid behov tillhandahålla stöd till sektorsövergripande samverkan.

Myndigheterna i de beredskapssektorer som utredningen föreslår har ansvar för att åtgärder, liksom planering och förberedelser, för civilt försvar och fredstida krisberedskap inom beredskapssektorn

[273] Prop. 2020/21:30, s. 156.

samordnas. I kapitel 8 redovisar utredningen förslag om myndigheternas uppgifter.

Det finns tydliga beroenden mellan olika viktiga samhällsfunktioner och mellan de föreslagna beredskapssektorerna. Några exempel: I princip samtliga viktiga samhällsfunktioner är direkt beroende av el, vatten, livsmedel och elektroniska kommunikationer för att kunna fungera. På samma sätt är de flesta viktiga samhällsfunktioner, exempelvis livsmedelsförsörjningen, helt beroende av transporter och fungerande betalningssystem. För att människor ska kunna gå till sina samhällsviktiga jobb behöver skolor och förskolor vara öppna så långt som möjligt. Hälso- och sjukvården och ordning och säkerhet är ytterligare exempel på områden med avgörande betydelse för att andra viktiga samhällsfunktioner ska kunna fungera. I dagens digitaliserade värld är också cybersäkerhet kritiskt för de flesta verksamheter. Det finns därför ett stort behov av samarbete och samverkan mellan vissa beredskapssektorer (och särskilda beredskapsområden) som innebär att de kan behöva gå samman i mindre eller större kluster. Exempel på sådana klusterbildningar kan gälla i frågor som rör samhällets försörjning och grundfunktionalitet, befolkningens trygghet och säkerhet samt förvaltningens suveränitet och styrförmåga.[274]

Utredningen vill understryka vikten av att gränserna mellan de föreslagna beredskapssektorerna inte blir för skarpa. Olika klusterkonstellationer kan behövas och behovet av samarbete över beredskapssektorernas gränser kan likaså förändras över tid. På samma sätt kan behoven och formerna för samverkan och samarbete se olika ut beroende på vilka frågor det handlar om. Av det skälet anser utredningen att samarbete och samverkan mellan beredskapssektorerna inte bör regleras i författning, utan bör i stället utgå ifrån de behov som en specifik situation aktualiserar.

Utredningen föreslår också att fyra s.k. särskilda beredskapsområden inrättas. Även samverkan mellan dessa och med beredskapssektorerna är avgörande för att planering och förberedelser blir samordnad och effektiv men också agerandet vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig.

Som tidigare nämnts föreslår utredningen i kapitel 12 att MSB ska förvalta det nationella beredskapssystemet. I detta ska bl.a. ingå att

[274] Exemplen på kluster har likheter med hur man i Norge har kategoriserat samhällsfunktioner utifrån på vilket sätt de bidrar till att tillvarata befolkningens säkerhet och trygghet.

tillhandahålla stöd till sektorsövergripande samverkan. Hur stödet ska utformas bör MSB, beredskapssektorerna och de särskilda beredskapsområdena gemensamt komma överens om.

Myndigheterna i beredskapssektorerna och de särskilda beredskapsområdena behöver i många fall ha en direkt samverkan med Försvarsmakten. Det är naturligt att den sektorsansvariga myndigheten företräder beredskapssektorn i övergripande frågor för sektorn gentemot Försvarsmakten. Under höjd beredskap föreslår utredningen att de sektorsansvariga myndigheterna formellt ska ansvara för att beredskapssektorns verksamhet samordnas med bland annat Försvarsmakten för att uppnå största möjliga försvarseffekt (se vidare kapitel 8).

Av förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten framgår bland annat att Försvarsmakten fortlöpande ska lämna upplysningar till berörda myndigheter om förhållanden i den operativa planeringen som har betydelse för deras verksamhet (3 §). Vidare framgår att Försvarsmakten ska samordna beredskapsplanläggningen och den operativa planläggningen inom myndigheten med motsvarande planläggning inom övriga delar av totalförsvaret (7 §). Försvarsmakten kommer därför att behöva ha en nära samverkan med flera av beredskapsmyndigheterna även om vissa frågor kan hanteras av de sektorsansvariga myndigheterna.

8 Överväganden och förslag: Statliga myndigheters ansvar och uppgifter inför och under höjd beredskap samt för fredstida krisberedskap

I det föregående kapitlet föreslogs en struktur med beredskapsmyndigheter och i detta kapitel föreslås en ny beredskapsförordning som ska ersätta den nuvarande förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen). Den föreslagna förordningen ska, liksom den tidigare, reglera statliga myndigheters uppgifter för fredstida krisberedskap och inför höjd beredskap. De statliga myndigheternas olika ansvar som utredningen föreslår i detta kapitel kan beskrivas i form av en trappa:

På det första trappsteget finns samtliga statliga myndigheters grundläggande ansvar för krisberedskap och totalförsvar.[275]

På det andra trappsteget i utredningens förslag finns myndigheter med ansvar för samhällsviktig verksamhet som måste upprätthållas under kris, höjd beredskap och då ytterst krig. Dessa myndigheter benämns beredskapsmyndigheter.

På det tredje och översta trappsteget i utredningens förslag finns några beredskapsmyndigheter som också ska ha ansvar för att planera och inrikta arbetet i en specifik beredskapssektor. Dessa myndigheter benämns sektorsansvariga myndigheter.

[275] Några myndigheter är undantagna. Det gäller Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten.

8.1 En beredskapsförordning ersätter krisberedskapsförordningen

Förslag: En ny förordning, beredskapsförordningen, ersätter förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Den nya förordningen ska innehålla bestämmelser om ansvar för krisberedskap och civilt försvar när det gäller statliga myndigheter under regeringen.

Utredningen bedömer att det finns behov av ett stort antal kompletteringar, förtydliganden och justeringar av bestämmelserna i den nuvarande krisberedskapsförordningen. Mot bakgrund av det stora antalet ändringar som utredningens förslag innebär, föreslår utredningen att en ny förordning, *beredskapsförordningen*, ska ersätta den nuvarande förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen).

I dag finns bestämmelser om de statliga myndigheternas beredskap inför kris och höjd beredskap främst i krisberedskapsförordningen, förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap samt i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. Utredningen anser att den nuvarande ordningen med tre förordningar som innehåller referenser sinsemellan gör det svårt för statliga myndigheter att tolka och förstå vilket ansvar och vilka uppgifter som de berörda myndigheterna har.

Avsikten med utredningens förslag är att de övergripande bestämmelserna som gäller för de statliga myndigheternas beredskapsplanering ska finnas samlade i beredskapsförordningen med komplettering i förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap när det gäller länsstyrelserna uppgifter. Förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap renodlas och ska enligt utredningens förslag innehålla enbart bestämmelser om hur höjd beredskap tillkännages och åtgärder under höjd beredskap samt bestämmelser om säkra kryptografiska funktioner. Ytterligare

bestämmelser om vissa myndigheters beredskap finns i vissa speciallagstiftningar, som t.ex. elberedskapslagen (1997:298).

Utredningens förslag innebär således att beredskapsförordningen kommer att innehålla vissa bestämmelser som i dag finns i förordningen om totalförsvar och höjd beredskap. Utredningen föreslår också att den regleringen av länsstyrelsernas geografiska områdesansvar, som i dag finns i krisberedskapsförordningen, ska flyttas till förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

Beredskapsförordningen ska på samma sätt som den nu gällande krisberedskapsförordningen gälla för samtliga statliga myndigheter under regeringen med undantag för Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten om inte annat anges särskilt i förordningen. Den föreslagna förordningen ska också på samma sätt som den nu gällande krisberedskapsförordningen tillämpas bara om något annat inte följer av lag eller annan förordning. Förordningen kommer vidare att innehålla specifika bestämmelser för de myndigheter som utses till beredskapsmyndigheter samt för de sektorsansvariga myndigheterna.

Beredskapsförordningen utgår, på samma sätt som den nu gällande krisberedskapsförordningen, från en helhetssyn som sträcker sig från förberedelser för och agerande vid fredstida krissituationer till planering inför och åtgärder vid höjd beredskap. Där det bedöms möjligt ska perspektivet krisberedskap och höjd beredskap hanteras samlat i förordningen. I vissa fall finns det emellertid behov av en tydlig uppdelning mellan krisberedskap och civilt försvar som då ska framgå av förordningen. Utredningen använder begreppet *beredskapsplanering* när syftet är att beskriva den samlade planeringen inför fredstida krissituationer och inför höjd beredskap.

8.2 Beredskapsmyndigheter

8.2.1 Till utredningen överlämnade ärenden

Regeringen beslutade vid ett regeringssammanträde den 6 februari 2020 att till utredningen överlämna ett antal ärenden som rör olika

myndigheters ansvar enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Anledningen till överlämnandet var att ärendena berör frågeställningar som utredningen enligt sina direktiv ska arbeta med. Bakgrunden till överlämnandet var följande:

Statens lantbruksuniversitet (SLU) inkom i mars 2014 till Regeringskansliet med en begäran om att myndigheten ska upptas i förteckningen över samverkansområden och myndigheter som har ett särskilt ansvar inom området farliga ämnen. Begäran avsåg den då gällande förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Vid beredningen av ärendet avstyrkte Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) förslaget med motiveringen att SLU inte har ett operativt ansvar vid kris eller höjd beredskap som motsvarar det ansvar som övriga myndigheter som är utpekade i bilagan till krisberedskapsförordningen har.

MSB fick i regleringsbrevet för 2018 i uppdrag att analysera och bedöma om det i bilagan till krisberedskapsförordningen skulle tillföras eller tas bort myndigheter från förteckningen över samverkansområden och myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen (10 §) eller med ett ansvar att vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap, dvs. bevakningsansvariga myndigheter (16 §).

MSB redovisade uppdraget den 29 maj 2018. Myndigheten föreslog att följande myndigheter skulle tillföras bilagan på så vis att de skulle ingå i samverkansområden (7 §) och ha ett särskilt ansvar för krisberedskap samt vara bevakningsansvarig myndighet:

Arbetsförmedlingen föreslogs ingå i samverkansområdet ekonomisk säkerhet, Lantmäteriet i samverkansområdet geografiskt områdesansvar, SMHI i samverkansområdet skydd, undsättning och vård, Statens servicecenter (SSC), i samverkansområdet ekonomisk säkerhet, Boverket i samverkansområdet geografiskt områdesansvar, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) i samverkansområdet teknisk infrastruktur och Kriminalvården i samverkansområdet skydd, undsättning och vård.

MSB föreslog också att Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Fortifikationsverket skulle läggas till i bilagan och ingå i samverkansområdena farliga ämnen respektive teknisk infrastruktur.

Vidare föreslog MSB att Elsäkerhetsverket skulle tas bort från bilagan.

Den 9 november 2018 kompletterade MSB sin ovan nämnda redovisning genom att föreslå att Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten skulle läggas till i bilagan och ingå i samverkansområdet skydd, undsättning och vård samt vara bevakningsansvariga myndigheter.

Justitiedepartementet har berett MSB:s förslag med de aktuella myndigheterna, som därigenom getts tillfälle att yttra sig.

Regeringen beslutade den 30 januari 2020 om ändringar i bilagan till krisberedskapsförordningen. Ändringarna innebar att Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten lades till i bilagan som myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen och bevakningsansvariga myndigheter. Ändringarna innebar också att Elsäkerhetsverket helt togs bort från bilagan till krisberedskapsförordningen.

Utredningen behandlar de överlämnade ärendena i detta kapitel.

8.2.2 Kriterier för beredskapsmyndigheter

Förslag: Statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för krisberedskapen och totalförsvaret ska vara beredskapsmyndigheter.

För att ta ställning till vilka myndigheter som ska vara beredskapsmyndigheter har utredningen sökt efter tidigare fastställda kriterier att utgå ifrån. Utredningen kan dock konstatera att den utredning som föregick beslutet om att utse bevakningsansvariga myndigheter, Sårbarhets- och säkerhetsutredningen, inte fastställde några tydliga kriterier för detta. I den nämnda utredningens betänkande Säkerhet i ny tid (SOU 2001:41) föreslogs att myndigheter inom det civila försvaret med tillsyns-, planerings- eller produktionsansvar skulle tilldelas ett särskilt ansvar som bevakningsansvariga myndigheter. I propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) redogjorde regeringen för vilka myndigheter som man ansåg skulle ha ett särskilt ansvar för att vidta de förberedelser som

behövdes för att möta svåra påfrestningar på samhället i fred och inför höjd beredskap. I den nämnda propositionen finns inte heller några tydliga kriterier för vilka myndigheter som skulle tilldelas ett särskilt ansvar för krisberedskapen.

I de ärenden som överlämnats till utredningen har MSB angett kriterier när det gäller vilka myndigheter som MSB anser ska ingå i de nuvarande samverkansområdena. Enligt MSB:s kriterier ska myndigheter med ansvar för samhällsviktig verksamhet, myndigheter som bidrar med viktiga förutsättningar för att samhällsviktig verksamhet ska fungera (t.ex. infrastruktur) och myndigheter som spelar en viktig roll i arbetet med att utveckla totalförsvarsplaneringen delta i det planeringsarbete som krisberedskapsförordningen avser.

Med dessa utgångspunkter har utredningen fastställt följande kriterier för att en myndighet inom det civila försvaret ska tilldelas ett särskilt ansvar i beredskapsarbetet, dvs. vara beredskapsansvarig myndighet:

- Myndigheten har ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner.
- Myndighetens verksamhet har särskild betydelse för krisberedskapen, vilket innebär att myndigheten särskilt behöver planera för och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker.
- Myndighetens verksamhet har särskild betydelse för totalförsvaret vilket innebär att myndigheten behöver vidta de ytterligare förberedelser som krävs och som är nödvändiga för att verksamheten fortsatt ska kunna bedrivas under höjd beredskap.

Huruvida en beredskapsmyndighet även ska ha en tjänsteman i beredskap respektive en ledningsfunktion behöver, på samma sätt som i dag, analyseras i särskild ordning av MSB (se 11 § krisberedskapsförordningen). Utredningens förslag i denna del innebär inte någon ändring jämfört med vad som gäller i dag.

8.2.3 Förslag – beredskapsmyndigheter

Förslag: Samtliga statliga myndigheter som i dag har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt 10 § krisberedskapsförordningen och som är bevakningsansvariga myndigheter enligt 15-16 §§ krisberedskapsförordningen ska vara beredskapsmyndigheter. Därutöver föreslår utredningen att följande statliga myndigheter också ska vara beredskapsmyndigheter: Energimarknadsinspektionen, Statens servicecenter, Arbetsförmedlingen, Åklagarmyndigheten, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Bolagsverket, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, SMHI och Kriminalvården.

Även de civila myndigheter som ingår i de särskilda beredskapsområdena ska vara beredskapsmyndigheter. Detta innebär att Skolverket ska vara beredskapsmyndighet.

De myndigheter som ingår i den föreslagna strukturen med sektorer och särskilda beredskapsområden är således myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner som har särskild betydelse för krisberedskapen och totalförsvaret. Utredningen gör bedömningen att samtliga myndigheter som ingår i den föreslagna strukturen uppfyller de kriterier för beredskapsmyndigheter som utredningen har fastställt.

Eftersom alla myndigheter som i dag har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och är bevakningsansvariga myndigheter ingår i den föreslagna beredskapsstrukturen, innebär utredningens förslag att dessa myndigheter i fortsättningen ska vara beredskapsmyndigheter. Bland dessa myndigheter ingår länsstyrelserna.

Den beredskapsstruktur som utredningen föreslår inbegriper emellertid också myndigheter som i dag inte har ett särskilt ansvar för krisberedskapen eller är bevakningsansvariga myndigheter. De aktuella myndigheterna bedöms uppfylla de av utredningen uppställda kriterierna för att vara beredskapsmyndigheter. De tillkommande myndigheterna är:

- Energimarknadsinspektionen föreslås ingå i beredskapssektorn Energiförsörjning. Myndigheten utövar tillsyn över och utvecklar reglerna på el, fjärrvärme- och naturgasmarknaderna. Myndigheten beviljar även tillstånd (koncessioner).

- Statens servicecenter föreslås ingå i beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet. Myndigheten har, som framgår ovan, av MSB föreslagits att bli bevakningsansvarig myndighet. Vid beredningen av MSB:s förslag ställde sig Statens Servicecenter positiv till detta.
- Arbetsförmedlingen föreslås ingå i beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet. Myndigheten är, som framgår ovan, föreslagen av MSB att bli bevakningsansvarig myndighet. Vid beredningen av MSB:s förslag ställde sig Arbetsförmedlingen positiv till detta med reservation för osäkerheterna kring den omdaning av myndigheten som pågår.
- Åklagarmyndigheten föreslås ingå i beredskapssektorn Ordning och säkerhet. Tillsammans med Polismyndigheten utreder åklagaren brott och har en viktig roll i rättskedjan.
- Myndigheten för digitalförvaltning (DIGG) föreslås ingå i beredskapssektorn Försörjning av grunddata. Som framgår ovan har MSB föreslagit att DIGG ska bli bevakningsansvarig myndighet. Vid beredningen av MSB:s förslag ställde sig DIGG positiv till detta.
- Bolagsverket föreslås ingå i beredskapssektorn Försörjning av grunddata. Myndigheten har bl.a. till uppgift att förse ett antal aktörer med grunddata om företag.
- Lantmäteriet föreslås ingå i beredskapssektorn Försörjning av grunddata. Lantmäteriet ansvarar för uppgifter som rör geodetisk infrastruktur. Myndigheten har tillika en roll som militärt kartverk. Som framgår ovan har MSB föreslagit att Lantmäteriet ska bli bevakningsansvarig myndighet. Vid beredningen av MSB:s förslag ställde sig Lantmäteriet positiv till detta.
- Naturvårdsverket föreslås ingå i beredskapssektorn Livsmedel och dricksvattenförsörjning. Naturvårdsverket har uppgifter som bland annat rör avlopp och avfall. Myndigheten hanterar frågor som rör stora reningsverk och ansvarar bl.a. för att ge vägledning om reningsverk. Vatten och avlopp har ett starkt beroendeförhållande. Naturvårdsverket har uppgifter inom avfallsområdet som omfattar att se till att avfallshanteringen är

miljömässigt godtagbar samt effektiv för samhället och enkel för konsumenterna.

- SMHI föreslås ingå i beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Som framgår ovan har MSB föreslagit att myndigheten ska bli bevakningsansvarig myndighet. SMHI har vid beredningen av MSB:s förslag ställt sig positiv till förslaget.
- Kriminalvården föreslås ingå i beredskapssektorn Ordning och säkerhet. Som framgår ovan har MSB föreslagit att Kriminalvården ska utses till bevakningsansvarig myndighet. Kriminalvården har vid beredningen av MSB:s förslag ställt sig positiv till detta.
- Skolverket föreslås som beredskapsmyndighet ansvara för beredskapsarbetet inom det särskilda beredskapsområdet Skola och förskola. Som framgår i kapitel 7 har Sveriges kommuner och regioner (SKR) i en skrivelse till regeringen förordat att Skolverket ska ingå i bilagan till krisberedskapsförordningen och bli bevakningsansvarig myndighet samt få ett särskilt ansvar för krisberedskapen.

Ytterligare en myndighet som bör utses till beredskapsmyndighet är den föreslagna Myndigheten för psykologiskt försvar som bör bli ansvarig för det särskilda beredskapsområdet Psykologiskt försvar. Enligt det uppdrag som föreslagits för myndigheten kommer den att ha ansvar inom en viktig samhällsfunktion och bedriva verksamhet som har särskild betydelse för krisberedskapen och för totalförsvaret. Myndigheten kommer således att ansvara för sådan verksamhet som är nödvändig att fortsatt bedrivas för att dels samhällets funktionalitet ska upprätthållas, dels säkerställa största möjliga effekt av de samlade försvarsansträngningarna. Det är ännu oklart när myndigheten kommer att etableras och börja verka.

Andra myndigheter som utredningen har övervägt som beredskapsmyndigheter

Bedömning: Utredningen anser inte att Upphandlingsmyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg

(IVO), Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV), Boverket och Statens lantbruksuniversitet ska bli beredskapsmyndigheter.

Utredningen anser att regeringen bör överväga ändringar när det gäller instruktionerna för Upphandlingsmyndigheten och för Boverket när det gäller att beakta krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter i myndigheternas verksamhet.

En stor del av den samhällsviktiga verksamheten utförs i dag av aktörer inom det privata näringslivet. Myndigheternas upphandling utgör ett viktigt verktyg inte minst i ett förebyggande perspektiv, dvs. hur krav på krisberedskaps- och totalförsvarsaspekter så som kontinuitet, funktionalitet och leveransförmåga ska formuleras vid en offentlig upphandling. Även under en allvarlig kris kan upphandling vara ett viktigt verktyg för att möjliggöra hanteringen av krisen. Ansvaret för upphandling ligger på respektive myndighet. Inför och vid kriser kan den myndighet som ska genomföra en offentlig upphandling behöva stöd bl.a. när det gäller att utforma upphandlingsdokumenten. Enligt förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten ska myndigheten ha det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter (1 § första meningen). Därtill har Upphandlingsmyndigheten ett tillfälligt uppdrag att ge förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet till och med 2020 (Fi2019/03819/OU). Uppdraget ska slutredovisas i Upphandlingsmyndighetens årsredovisning för 2021.

Utredningen har övervägt om Upphandlingsmyndigheten ska föreslås bli beredskapsmyndighet. Utredningen bedömer emellertid att myndigheten inte uppfyller de kriterier som utredningen ställt upp eftersom Upphandlingsmyndighetens verksamhet främst handlar om att ge stöd till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer. Däremot bedömer utredningen att stödet från Upphandlingsmyndigheten bör tydliggöras och utvecklas i frågor som rör krisberedskap och totalförsvar. Det bör därför övervägas om uppgiften att ge stöd även i detta avseende bör föras in i myndighetens instruktion. Den exakta formuleringen av uppgiften att stödja andra verksamheter när det gäller beredskapsfrågor bör utformas efter det att Upphandlingsmyndigheten har redovisat sitt

ovan nämnda uppdrag att ge förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet till och med 2020.

I dag finns bland de bevakningsansvariga myndigheterna myndigheter som i olika omfattning har ett tillsynsansvar, t.ex. Finansinspektionen, Livsmedelsverket och Transportstyrelsen. Utredningen föreslår även att Energimarknadsinspektionen ska vara beredskapsmyndighet. Dessa myndigheter har ett bredare ansvar än endast tillsyn. Det kan handla om regelutveckling, tillståndsgivning, normering och främjandeuppgifter.

Utredningen har övervägt om även mer renodlade tillsynsmyndigheter som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och även Skolinspektionen ska vara beredskapsmyndigheter. Informationen från uppföljning och tillsyn är viktig för utvecklingen av beredskapen och inte minst för att bedöma vilken förmåga som finns inom olika verksamheter.

Utredningen bedömer att mer renodlade tillsynsmyndigheter behöver delta i arbetet inom berörda beredskapssektorer. Att över tiden kunna ha kunskap om vilken beredskapsförmåga som finns inom en verksamhet är viktig. Vid händelser kan det också behövas särskild uppföljning för att snabbt få aktuell information om läget. Verksamheten bedöms dock inte uppfylla kriterierna för beredskapsmyndigheter så som utredningen föreslagit. Det är emellertid viktigt att myndigheterna adjungeras in i beredskapssektorerna vid behov. Finns det behov av att få tillgång till särskild information om beredskapsläget för andra beredskapsmyndigheter utöver dagens situation bör detta i så fall regleras på annat sätt i gällande lagstiftning eller andra föreskrifter.

Utredningen bedömer att Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) inte bedriver sådan verksamhet som uppfyller kriterierna för att pekas ut som beredskapsmyndighet.

När det gäller Boverket och Statens lantbruksuniversitet gör utredningen följande bedömning. Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering. I plan- och bygglagen (2010:900) och plan- och byggförordningen (2011:338), som till stora delar styr Boverkets verksamhet, finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Boverket har en viktig uppgift när det gäller

samhällsplaneringen i stort och ansvarar för viss regelgivning och vägledning inom sitt ansvarsområde. Myndighetens ansvarsområde har betydelse för att förebygga sårbarheter i den fysiska planeringen i ett krisberedskaps- och totalförsvarsperspektiv.

Boverket ansvarar emellertid inte, enligt utredningens bedömning, för sådan verksamhet som är nödvändig att fortsätta att bedriva för att säkerställa de samlade försvarsansträngningarna eller för upprätthållandet av samhällets funktionalitet. Boverket bör därför inte vara beredskapsmyndighet. Däremot anser utredningen att regeringen bör överväga att införa en bestämmelse i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket med innebörden att myndigheten särskilt ska stödja kommuner, regioner och statliga myndigheter med kunskap och råd för hur beredskapshänsyn ska kunna beaktas i samhällsplaneringen. Myndigheten bör framöver också inkluderas i processer som rör beredskapsutvecklingen där MSB har ett särskilt ansvar.

När det gäller Statens lantbruksuniversitet bedömer utredningen att myndigheten har viktiga uppgifter när det gäller att stödja andra myndigheters planering. Emellertid anser utredningen inte att myndigheten bedriver sådan verksamhet att den bör vara beredskapsmyndighet.

8.2.4 Försvarsmaktens stödmyndigheter och deras relation till beredskapsmyndigheterna

Bedömning: Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Fortifikationsverket (FortV), Totalförsvarets plikt- och prövningsverk samt Försvarets radioanstalt (FRA) ska inte vara beredskapsmyndigheter.

Myndigheterna Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Fortifikationsverket (FortV), Totalförsvarets plikt- och prövningsverk samt Försvarets radioanstalt (FRA) har uppgifter inom den militära delen av totalförsvaret och är stödmyndigheter till Försvarsmakten. Myndigheterna lämnar också stöd till civila myndigheter inom den fredstida krisberedskapen och/eller inom ramen för totalförsvarsplaneringen.

Med tanke på de nu aktuella myndigheternas roll som stödmyndigheter till Försvarsmakten, en roll som enligt utredningen är primär, bedömer utredningen att det inte är lämpligt att dessa myndigheter också ska vara beredskapsmyndigheter i den civila delen av totalförsvaret. Samtidigt besitter stödmyndigheterna kunskaper och resurser som är viktiga för flera civila statliga myndigheter i deras roll som beredskapsmyndighet. Utredningen anser att det är viktigt att stödmyndigheternas kunskap och resurser kommer beredskapsmyndigheterna till godo men att detta bör ske i den ordinarie samverkan mellan myndigheter och som adjungerade i vissa beredskapssektorer.

8.2.5 Uppgiften att vara beredskapsmyndighet ska framgå av myndighetens instruktion

Bedömning: Uppdraget som beredskapsmyndighet ska regleras i respektive myndighets instruktion. Bestämmelsen ska ha följande lydelse: Myndigheten ska vara beredskapsmyndighet enligt beredskapsförordningen (0000:0000). Av beredskapsmyndigheternas instruktioner ska också framgå att myndigheterna blir bundna av de sektorsansvariga myndigheternas föreskrifter under höjd beredskap. Utredningen lämnar inte några konkreta författningsförslag när det gäller ändring av de olika myndighetsinstruktionerna.

Förslag: En samlad förteckning över beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer ska finnas i en bilaga till beredskapsförordningen.

Utredningen gör bedömningen att uppdraget att vara beredskapsmyndighet ska regleras i respektive myndighets instruktion. Av instruktionen bör också framgå att myndigheten blir bunden av den sektorsansvariga myndighetens föreskrifter under höjd beredskap. En samlad förteckning över beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer ska finnas i en bilaga till beredskapsförordningen.

Med utredningens förslag om att uppgiften ska regleras i myndighetens instruktion blir det tydligare att

beredskapsuppgifterna ingår i myndigheternas kärnverksamhet och också ska omfattas av den interna styrning och kontroll som följer av myndighetsförordningen (2007:515).

Utredningens förslag innebär att rollen som beredskapsmyndighet kommer att dubbelregleras. Utredningen anser emellertid att detta motiveras av behovet av tydlighet.

Utredningen lämnar inte förslag när det gäller ändringar i de aktuella myndigheternas instruktioner. Sådana ändringsförslag arbetas bäst fram inom respektive departement i samarbete med den aktuella myndigheten.

8.3 Samhällsviktig verksamhet definieras

Förslag: En definition av begreppet *samhällsviktig verksamhet* införs i beredskapsförordningen. Enligt definitionen avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Definitionen av begreppet samhällsviktig verksamhet syftar till att skapa en ökad tydlighet och samsyn mellan aktörer i samhället kring vad samhällsviktig verksamhet är. En övergripande definition av samhällsviktig verksamhet som kan användas av aktörer inom alla samhällssektorer på nationell, regional och lokal nivå är en förutsättning för att utveckla ett mer systematiskt och samordnat arbete med den aktuella verksamheten. Samhällsviktig verksamhet är också en viktig utgångspunkt i arbetet med skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.

Definitionen av samhällsviktig verksamhet utgår från ett beslut från den 27 oktober 2020 av MSB om att uppdatera den tidigare definitionen av begreppet. [276]

[276] MSB, *Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet* (2020-10-27, dnr 2020-11275). I arbetet har deltagit: Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Sveriges kommuner och regioner, Arvika, Eda, Säffle och Årjängs kommuner, Region Östergötland, Livsmedelsverket, Energimyndigheten, Svenska kraftnät, Riksbanken, Post- och telestyrelsen, Länsstyrelserna, Trafikverket och Socialstyrelsen. Den tidigare definitionen var framtagen av Krisberedskapsmyndigheten 2006 och justerad i MSB:s Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet 2013.

I bilaga 4 finns en utvecklad motivtext från MSB:s beslut om på vilket sätt definitionen uppdaterats samt innebörden av de olika ord och begrepp som används.

Under våren 2020 kom begreppet samhällsviktig verksamhet att definieras i 17 § förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta. Förordningens definition motsvarar MSB:s tidigare definition av samhällsviktig verksamhet.[277]

Krisberedskapsarbetet och den återupptagna planeringen inför höjd beredskap har i allt högre grad utgått från begreppet samhällsviktig verksamhet som kopplas till bl.a. risk- och sårbarhetsanalyser, kontinuitetshantering, planering inför höjd beredskap och den operativa hanteringen av fredstida kriser. Begreppet samhällsviktig verksamhet används på lokal, regional och nationell nivå. Mot denna bakgrund anser utredningen att en definition av ett sådant centralt begrepp bör införas på förordningsnivå. Den närmare praktiska innebörden av begreppet och hur olika verksamheter ska identifieras bör hanteras av MSB tillsammans med beredskapsmyndigheter, kommuner och regioner och andra berörda organisationer. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att en definition av samhällsviktig verksamhet införs i beredskapsförordningen med innebörden att samhällsviktig verksamhet är verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

8.4 Beredskapsuppgifter för samtliga statliga myndigheter

Förslag: Av beredskapsförordningen ska framgå att samtliga statliga myndigheter under regeringen även i fortsättningen ska ha ett grundläggande ansvar för uppgifter inom krisberedskapen och totalförsvaret.

[277] MSBFS 2015:4, MSBFS 2015:5 och MSBFS 2016:7.

Beredskapsförordningen ska enligt utredningens förslag, på samma sätt som den nu gällande krisberedskapsförordningen[278], innehålla bestämmelser om ett grundläggande ansvar och uppgifter som avser i stort samtliga statliga myndigheter. Uppgifterna samlas i ett eget avsnitt i beredskapsförordningen för ökad tydlighet.

Sammanfattningsvis handlar ansvar och uppgifter om kontinuitet i samhällsviktig verksamhet och risk- och sårbarhetsanalyser, planering och förberedelser inför och åtgärder vid fredstida krissituationer. Vidare planering och förberedelser inför höjd beredskap samt informationssäkerhet. Förändringar i förhållande till nuvarande krisberedskapsförordning framgår av avsnitt 8.4.1–8.4.4.

8.4.1 Identifiera samhällsviktig verksamhet och upprätthålla kontinuitet i denna

Förslag: En ny bestämmelse införs med innebörden att varje myndighet ska identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten. Myndigheten ska också bedriva ett systematiskt arbete för att upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) i fredstida krissituationer och under höjd beredskap.

Varje myndighet ska vidare verka för att samhällsviktig verksamhet inom ansvarsområdet identifieras och verka för att densamma upprätthålls i fredstida krissituationer och under höjd beredskap.

En av de viktigaste uppgifterna inom samhällets beredskap är att skydda och upprätthålla samhällets funktionalitet. En förutsättning för att kunna göra detta är att det finns kunskap om vilken verksamhet som alltid måste fungera, alltså vilken verksamhet som är samhällsviktig. Att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna är också en central del i målet för civilt försvar enligt försvarsbeslutet 2020.

Samhällsviktig verksamhet är, som framgår ovan, verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer

[278] Vissa uppgifter föreslås också flyttas från förordningen 2015:1053 om totalförsvar och höjd beredskap till den nya beredskapsförordningen.

samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.[279]

Arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet genomförs delvis redan i dag men utredningen bedömer att uppgiften behöver tydliggöras genom en egen bestämmelse i beredskapsförordningen. Innebörden av bestämmelsen ska vara att varje myndighet ska identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten samt verka för att samhällsviktig verksamhet inom ansvarsområdet identifieras.

Med begreppet verka för avses i detta fall att stödja andra genom råd, utbildning, kompetens, metodstöd, goda exempel och vägledningar. MSB har här en roll att ge ett övergripande stöd som sedan kan brytas ned och omsättas sektorsvis eller för det ansvarsområde som är aktuellt.

Med *den egna verksamheten* avses här myndighetens verksamhet som kan bestå i att förvalta eller förfoga över en samhällsviktig verksamhet, resurs eller funktion, exempelvis drift och förvaltning av infrastruktur eller anläggningar, samt lagring och distribution av materiel.[280]

Med *myndighetens ansvarsområde* avses det område myndigheten verkar inom och har något slags ansvar för. För länsstyrelsernas arbete är det viktigt att de får relevanta underlag från de sektorsansvariga myndigheterna. Ansvarsområdet går därmed utanför den egna myndighetens verksamhet. Innebörden och omfattningen av olika slags ansvarsområden är avhängigt myndighetens instruktion och varierar därför mellan myndigheterna. Exempel på ansvarsområden är tillsynsansvar eller samordningsansvar för aktörer som verkar inom ett visst område (t.ex. elproducenter, operatörer/aktörer inom området elektronisk kommunikation eller livsmedelsproducenter) eller att tillhandahålla expertkunskap för ett visst område.[281] En närmare beskrivning av vad som avses med en myndighets verksamhetsområde finns i kapitel 6.

Sammanställningar av identifierad samhällsviktig verksamhet kan utgöra ett viktigt underlag för flera processer inom myndigheternas arbete med beredskap. Sådana sammanställningar är också

[279] MSB, *Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet* (MSB 2020-11275).
[280] MSB (2011), *Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser*, s. 23.
[281] MSB, *Vägledning till statliga myndigheters RSA-redovisning 2020*, s. 8.

skyddsvärd information som kan behöva skyddas i enlighet med gällande säkerhetsskyddsbestämmelser.

Myndigheterna ska bedriva ett systematiskt arbete för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet

Utredningen konstaterar att uppgiften att upprätthålla och säkerställa samhällets funktionalitet är en grund för både den fredstida krisberedskapen och för det civila försvaret. Det har under de senaste åren blivit allt tydligare att kontinuitetshantering är en viktig verksamhet för beredskapen i stort.[282] Utredningen anser att det därför ska förtydligas i beredskapsförordningen att statliga myndigheter ska bedriva ett systematiskt arbete för att upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuiteten) och verka för att samhällsviktig verksamhet inom ansvarsområdet upprätthålls såväl vid fredstida kriser som under höjd beredskap.

8.4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser – ökat fokus på åtgärder

Förslag: Varje myndighet ska kontinuerligt analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som i fredstid eller under krig allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till verksamhet inom området eller inom samhället i stort.

Myndigheten ska minst vartannat år utifrån analysen värdera och sammanställa resultatet i en risk- och sårbarhetsanalys som också ska innefatta vilka åtgärder som krävs för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker som identifierats.

Vid analysen ska myndigheten särskilt beakta händelser som kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

[282] FOI (2020), *Kunskap för beredskap Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?* (FOI-R--4804—SE).

MSB ska få meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelsen om risk- och sårbarhetsanalyser.

Utredningens bedömning är att nuvarande bestämmelser som rör risk- och sårbarhetsanalyser behöver utvecklas. Bestämmelserna behöver dels förtydliga att analyserna ska omfatta både fredstida krissituationer och höjd beredskap och då ytterst krig, dels ge ett ökat fokus på att myndigheterna ska vidta åtgärder i förhållande till själva analysen. Vidare behöver ramen för risk- och sårbarhetsanalysen vidgas.

Enligt nu gällande bestämmelse om risk- och sårbarhetsanalyser ska varje myndighet i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som *synnerligen allvarligt* kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

Med ordet synnerligen allvarligt bedöms verksamheten knappt kunna fungera eller upprätthållas. Utredningen menar att det är en för omfattande begränsning i analysarbetet. Den av utredningen föreslagna lydelsen är i stället att varje myndighet kontinuerligt ska analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som i fredstid eller under höjd beredskap allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till verksamhet inom området eller inom samhället i stort.

Av krisberedskapsförordningen framgår att myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen ska samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvarig myndighet (10 § 1). Motsvarande bestämmelse finns i förslaget till ny beredskapsförordning som anger att beredskapsmyndigheterna ska samarbeta med länsstyrelserna och civilområdescheferna i deras roll som geografiskt områdesansvariga myndigheter (20 § 2-3). I det praktiska analysarbetet ska länsstyrelserna göra en risk- och sårbarhetsanalys för sin egen verksamhet men även för länet som helhet inom ramen för länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Det är emellertid ofta svårt för länsstyrelserna att själva inhämta underlag och uppgifter från exempelvis företag inom en viss specifik bransch utan en nära dialog med myndigheter på central nivå som har ansvar inom olika samhällssektorer. En viss anläggning, t.ex. ett lager, kan geografiskt finnas i ett län men ha nationell betydelse. Bedömningen av

anläggningens vikt och roll i beredskapen regionalt blir helt olika om kunskapen om dess nationella betydelse inte är känd.

Utredningen menar att det är viktigt att myndigheterna på central nivå stödjer länsstyrelserna med relevanta underlag och uppgifter om regionala förhållanden. Förhållanden som avser planering inför höjd beredskap bör förmedlas via den högre regionala ledning som utredningen föreslår i kapitel 10.

Risk- och sårbarhetsanalyser ska omfatta både fredstida kriser och höjd beredskap

Enligt den nu gällande bestämmelsen om risk- och sårbarhetsanalyser i 8 § krisberedskapsförordningen ska myndigheterna i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet på området. Bestämmelsen i förordningen nämner således inte höjd beredskap. Krav på risk- och sårbarhetsanalyser i relation till höjd beredskap finns i dag i 16 § 2 krisberedskapsförordningen. Bestämmelsen avser i dag endast de bevakningsansvariga myndigheter. I de verkställighetsföreskrifter som MSB upprättat anges emellertid att myndigheterna i sina risk- och sårbarhetsanalyser ska beakta både krissituationer i fredstid och situationer under höjd beredskap.[283] Utredningen anser att det av den nya beredskapsförordningen ska framgå att risk- och sårbarhetsanalysen ska omfatta inte enbart fredstida händelser utan också höjd beredskap. Utredningens förslag innebär att varje myndighet kontinuerligt (dvs. årligen men därutöver vid behov som kan beror på inträffade händelser) ska analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som i fredstid eller under höjd beredskap allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till verksamhet inom området eller inom samhället i stort. Myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalysen bör samordnas med annat analysarbete som genomförs inom ramen för t.ex. arbetet med säkerhetsskydd och annan riskhantering enligt andra föreskrifter.

[283] 3 § MSBFS 2016:7.

Risk- och sårbarhetsanalyserna ska, på samma sätt som enligt nu gällande bestämmelse, innefatta hybridhot och s.k. gråzonsproblematik, dvs. händelser med en antagonistisk avsikt som inträffar utan att det råder höjd beredskap och som inte heller utgör en terrorhandling. Sådana händelser kan uppfattas som olyckor eller normala tekniska störningar men har orsakats av antagonistiska aktiviteter.

Den nu gällande bestämmelsen om risk- och sårbarhetsanalyser i krisberedskapsförordningen (8 §) anger i andra stycket ett antal olika situationer och omständigheter som myndigheterna särskilt ska beakta i analysarbetet.[284] Utredningen har under arbetets gång erfarit att flera myndigheter anser att bestämmelsen i denna del är svårtolkad och därmed också svår att tillämpa.

Utredningen föreslår att de statliga myndigheterna i sin analys i stället ska utgå ifrån vad som kännetecknar fredstida krissituationer.[285]

Enligt utredningens direktiv kännetecknas fredstida krissituationer av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Sammanställning av risk- och sårbarhetsanalyser

Myndigheterna ska utifrån sina analyser värdera och sammanställa resultatet i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Genom förslaget tydliggörs också att sammanställningen inte behöver genomföras årligen utan minst vartannat år.

Utredningens förslag innebär att samtliga myndigheter i risk- och sårbarhetsanalysen också ska ange vilka åtgärder som krävs för att

[284] 8 § Krisberedskapsförordningen: ”(…) Vid denna analys ska myndigheterna särskilt beakta (1) situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå, (2) situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer, (3) att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet, och (4) förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.”

[285] En närmare analys av olika krisbegrepp finns i kapitel 13.

minska sårbarheten för sådana hot och risker som identifierats. Ett sådant krav finns i dag bara för de myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen och som ska lämna en sammanfattande redovisning till Regeringskansliet och MSB (8 § tredje stycket krisberedskapsförordningen). Utredningens förslag ligger i linje med FOI:s[286] slutsatser om vikten av att mer fokus bör läggas på arbetet med åtgärder i förhållande till analysen.

MSB bör, på samma sätt som i dag, få meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelsen om risk- och sårbarhetsanalyser. Det är viktigt att både metodiken för analyser och sammanställningarna av dessa blir mer enhetliga. En högre grad av enhetlighet förbättrar förutsättningarna för såväl sammanfattande analyser på aggregerad nivå, som för möjligheten att dra slutsatser om den samlade nationella beredskapen.

Statliga myndigheters möjlighet att få del av uppgifter och information

Möjligheten för statliga myndigheter att få del av uppgifter och information från exempelvis privata aktörer som är av betydelse för risk- och sårbarhetsanalyserna skiljer sig åt mellan myndigheter. Detta beror på variationer i det författningsstöd som olika myndigheter har för uppgiften. Utredningen vill här framhålla att det är en uppgift för de berörda myndigheterna att till regeringen påtala eventuella behov av förändringar i författningsstödet för att myndigheterna ska få tillgång till nödvändiga underlag. Redan i dag finns, som framgår av lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. vissa skyldigheter för näringsidkare att delta i totalförsvarsplaneringen, bl.a. när det gäller att lämna de upplysningar om personal och lokaler som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete (2 §). Vilka myndigheter som är totalförsvarsmyndigheter framgår av förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen (1 §).

[286] FOI (2020), *Kunskap för beredskap Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?* (FOI-R--4804—SE).

8.4.3 Information för lägesbilder vid fredstida krissituationer

Förslag: Varje myndighet ska lämna den information som behövs för samlade lägesbilder efter förfrågan från Regeringskansliet, eller MSB. Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten är undantagna från bestämmelsen om att lämna information till regeringen. Regeringskansliet, kommittéväsendet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Försvarets radioanstalt ska vara undantagna från bestämmelsen när det gäller att lämna information till MSB.

Enligt krisberedskapsförordningen ska varje myndighet efter förfrågan från Regeringskansliet eller MSB lämna den information som behövs för samlade lägesbilder (14 §). Försvarsmakten, i vilken också den militära underrättelsetjänsten (MUST) ingår, omfattas inte av kravet på att efter förfrågan lämna ut uppgifter till MSB eller Regeringskansliet (3 § krisberedskapsförordningen).

Utredningen har övervägt att införa en bestämmelse med motsvarande innebörd i beredskapsförordningen. Säkerhetspolisen har emellertid till utredningen framfört att den information som myndigheten hanterar i sitt underrättelse- och säkerhetsarbete och som behövs för samlade lägesbilder är av sådan karaktär att den endast bör lämnas till Regeringskansliet. I utredningens arbete har det även framkommit att samma förhållande bör gälla för Försvarets radioanstalt (FRA).

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att det införs en bestämmelse i den nya beredskapsförordningen om att varje myndighet ska lämna den information som behövs för samlade lägesbilder efter förfrågan från Regeringskansliet, eller MSB med det nya undantaget att FRA och Säkerhetspolisen undantas från kravet att efter förfrågan från MSB lämna den information som behövs för samlade lägesbilder.[287]

[287] Att Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten är undantagna från bestämmelsen om att bland annat lämna information till regeringen ändras inte utan överförs från Krisberedskapsförordningen (3 §) till Beredskapsförordningen.

8.4.4 Planering inför och vid höjd beredskap

Förslag: Bestämmelserna i förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap om myndigheternas beredskapsplanering flyttas från nämnda förordning till beredskapsförordningen. Av beredskapsförordningen ska framgå att personalen ska få den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap.

I förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap finns bl.a. bestämmelser om myndigheternas beredskapsplanering. Enligt 4 § i nämnda förordning ska varje myndighet i sin planering beakta totalförsvarets krav. I myndighetens planering för totalförsvaret ska det ingå att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Av bestämmelsen framgår också att myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

I 6 § samma förordning framgår att personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt, med stöd av anställningsavtalet får krigsplaceras vid myndigheten. I andra stycket anges att personal som är krigsplacerad vid myndigheten med stöd av anställningsavtalet och personal som kan komma att beordras att tjänstgöra hos någon annan myndighet än den där personen är anställd, genom myndighetens försorg ska ges skriftligt besked om sin krigsplacering eller avsedda tjänstgöring. Beskedet ska innehålla uppgift om inställelseplats.

Utredningens förslag innebär att de ovan nämnda bestämmelserna flyttas från förordningen om totalförsvar och höjd beredskap till beredskapsförordningen. Syftet är att beredskapsförordningen ska innehålla de generella bestämmelser som gäller för myndigheternas beredskap.

Utredningen föreslår att det även ska framgå av bestämmelsen att personalen ska få den utbildning som behövs för att den ska kunna lösa sina uppgifter när det gäller verksamhetens uppgifter under höjd beredskap.

8.5 Beredskapsmyndigheternas uppgifter

Den föreslagna beredskapsförordningen ska, utöver att reglera de statliga myndigheternas grundläggande ansvar för beredskapen, även reglera ansvar och uppgifter för beredskapsmyndigheterna. Beredskapsmyndigheternas ansvar och uppgifter kan jämföras med de uppgifter och det ansvar som i dag tillkommer myndigheter med ett särskilt ansvar för krisberedskapen och bevakningsansvariga myndigheter enligt krisberedskapsförordningen (10 och 15 §§).

8.5.1 Rapportering av risk- och sårbarhetsbedömningar

Förslag: Beredskapsmyndigheter, 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*) till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Beredskapsmyndigheter som ingår i en beredskapssektor ska även lämna en sammanfattande redovisning till den sektorsansvariga myndigheten.

Risk- och sårbarhetsbedömningen ska innehålla dels uppgifter om de åtgärder som genomförts och planeras för att minska sårbarheten för sådana hot och risker som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen, dels en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder utöver de som myndigheten själv kan åtgärda samt hur dessa ska prioriteras.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om när den sammanfattande redovisningen enligt första stycket ska lämnas.

Enligt den nu gällande bestämmelsen i krisberedskapsförordningen ska samtliga myndigheter som omfattas av krisberedskapsförordningen göra en risk- och sårbarhetsanalys. De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt 10 § krisberedskapsförordningen, och de myndigheter som MSB beslutat i enskilda fall, ska därtill lämna en sammanfattande redovisning baserad på risk- och sårbarhetsanalysen till Regeringskansliet och MSB. Utredningens förslag innebär inte

någon ändring i detta avseende förutom att myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen ersätts av beredskapsmyndigheter samt att innehållet i den sammanfattande redovisningen som beredskapsmyndigheterna ska lämna utökas. Utredningens förslag innebär här att den sammanfattande redovisningen av RSA-analysen ska innehålla dels uppgifter om de åtgärder som genomförts och planeras för att minska sårbarheten för sådana hot och risker som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen, dels en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder utöver de som myndigheten själv kan åtgärda samt hur dessa ska prioriteras.

Avsikten med utredningens förslag i denna del är att Regeringskansliet och MSB ska få tillgång till uppgifter som bl.a. är viktiga för bedömningen av den nationella säkerheten. Underlaget ska passa in i befintliga styrprocesser, som t.ex. den statliga budgetprocessen.

Utredningen erfar att det i dag finns en otydlighet i innebörden av begreppet risk- och sårbarhetsanalys i förhållande till vad som ska redovisas till Regeringskansliet och MSB. Kan och ska hela analysen redovisas eller bara en sammanfattning? Vad ska dokumentet som redovisas benämnas? Är det en risk- och sårbarhetsanalys eller en sammanfattning eller en bedömning?

Utredningen föreslår därför att den sammanfattande redovisningen som beredskapsmyndigheterna ska lämna ska benämnas *risk- och sårbarhetsbedömning* för att inte blandas ihop med själva risk- och sårbarhetsanalysen som bedömningen ska utgå ifrån. Risk- och sårbarhetsanalysen i sin helhet har ett värde för den egna verksamheten men för bedömning och aggregering på högre nivå bör i stället en risk- och sårbarhetsbedömning lämnas. Själva analysen innehåller ofta också detaljer och information av känslig karaktär som inte bör spridas utanför den egna organisationen. Utredningen föreslår att en sådan risk- och sårbarhetsbedömning ska lämnas till MSB samt att myndigheter som ingår i en beredskapssektor också ska lämna en sådan risk- och sårbarhetsbedömning till den sektorsansvariga myndigheten.

När ska risk- och sårbarhetsbedömningen lämnas?

Enligt den nu gällande bestämmelsen i tredje stycket 8 § krisberedskapsförordningen ska berörda myndigheter senast vid utgången av oktober månad varje jämnt årtal lämna en sammanfattande redovisning baserad på risk- och sårbarhetsanalysen till Regeringskansliet och MSB.

Utredningen anser att det finns skäl för att tidpunkten för när beredskapsmyndigheterna ska lämna sina risk- och sårbarhetsbedömningar ska kunna samordnas med annat arbete inom Regeringskansliet, t.ex. med en sammanhängande planering av totalförsvaret, EU:s processer inom området och andra övergripande processer. Denna typ av processer kan förändras relativt snabbt. Utredningen anser därför att MSB ska ges behörighet att meddela föreskrifter om när beredskapsmyndigheterna ska lämna sina risk- och sårbarhetsbedömningar.

8.5.2 Planering och åtgärder ska hållas samman från fredstida krissituationer till höjd beredskap

Bedömning: Beredskapsmyndigheters uppgifter att planera inför och vidta åtgärder vid fredstida krissituationer och höjd beredskap och då ytterst krig ska så långt det är möjligt hållas samman.

Förslag: Beredskapsmyndigheterna ska verka för att minska sårbarheten i samhället och bidra till att övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda har en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap.

Bestämmelsen i krisberedskapsförordningen om uppgifter för myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen ska, med några ändringar, finnas med i beredskapsförordningen och då omfatta beredskapsmyndigheternas uppgifter att planera och vidta åtgärder både för fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Av paragrafen ska också framgå att beredskapsmyndigheterna ska bidra till arbetet inom beredskapssektorn.

10 § krisberedskapsförordningen beskriver det *särskilda ansvar för krisberedskapen* som vissa myndigheter har. Vilka dessa myndigheter är framgår av den bilaga till förordningen som bestämmelsen hänvisar till. I bestämmelsen anges att myndigheterna har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarhet och motstå hot och risker. Vidare anges ett antal uppgifter som myndigheterna särskilt ska utföra. Myndigheterna ska t.ex. samverka med länsstyrelserna i deras roll som geografiskt områdesansvarig myndighet, samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, ideella organisationer och näringsidkare som är berörda samt beakta det samarbete som sker inom Europeiska unionen och internationella forum i frågor som rör samhällets krisberedskap.[288]

I 15 § krisberedskapsförordningen anges att det av bilagan till förordningen framgår vilka myndigheter som har ett ansvar att vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap. Dessa myndigheter ska t.ex. planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation, genomföra omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap.

Utredningen noterar, som också anförts ovan, att det i dag är samma myndigheter som har ett särskilt ansvar för den fredstida krisberedskapen och som också är bevakningsansvariga myndigheter och i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav.

Av bestämmelsen ska framgå att beredskapsmyndigheterna ska bidra till att minska sårbarheten i samhället och bidra till att övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda har en god förmåga att hantera sina

[288] Övriga uppgifter handlar om att beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning såsom erfarenhetsåterföring av inträffade händelser, beakta behovet av säkerhet och kompatibilitet i de tekniska system som är nödvändiga för att myndigheterna ska kunna utföra sitt arbete, beakta behovet av deltagande i det samhällsgemensamma radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet (Rakel) som förvaltas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, och informera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om sin övningsverksamhet för att den ska kunna samordnas med den övningsverksamhet som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap planerar. Myndigheterna ska vidare delta i den övningsverksamhet som berör deras ansvarsområde.

uppgifter under fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap.

För att skapa en helhetssyn på de uppgifter som beredskapsmyndigheterna ska ha föreslår utredningen att uppgifterna i nuvarande 10 § i krisberedskapsförordningen i den nya beredskapsförordningen också ska omfatta att planera och vidta åtgärder både för fredstida krissituationer och höjd beredskap. Några mindre ändringar föreslås nedan.

Av paragrafen ska också framgå att beredskapsmyndigheterna ska bidra till arbetet inom beredskapssektorn.

8.5.3 Uppgifter om krigsförberedelser m.m.

Förslag: Beredskapsmyndigheterna ska genomföra de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter inför och vid höjd beredskap.

Beredskapsmyndigheterna ska planera, öva och utbilda personal för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation och därutöver ha de planer som behövs för att kunna bedriva sin verksamhet under höjd beredskap.

Beredskapsmyndigheternas ansvar ska även omfatta att ta fram en plan för att, efter beslut av regeringen, kunna påskynda planeringen och nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap.

MSB ska får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten utom i fråga om Kustbevakningen.

Beredskapsmyndigheterna ska informera MSB om sin övningsverksamhet för att den ska kunna samordnas med den övningsverksamhet som MSB eller Försvarsmakten planerar. Myndigheterna ska vidare delta i den övningsverksamhet som berör deras ansvarsområde.

I dag saknas en tydlig uppgift för statliga myndigheter som har ett bevakningsansvar att planera för att kunna övergå till en krigsorganisation.

Liknande uppgifter har funnits i exempelvis den tidigare gällande beredskapsförordningen (1993:242) och finns i dag för kommuner och regioner i den nu gällande förordningen (2006:637) om

kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Behovet av att kunna påskynda planering och nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap har lyfts fram av Försvarsmakten och MSB. Även regeringen har i den försvarspolitiska inriktningspropositionen för 2016-2020 understrukit vikten av att de finns en beredskap för att vid behov påskynda planeringsarbetet.[289]

Utredningen föreslår därför att det av beredskapsförordningen ska framgå att beredskapsmyndigheterna ska *genomföra de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter inför och vid höjd beredskap.* En bestämmelse med delvis samma innehåll finns i dagens krisberedskapsförordning (16 § 2).

Den föreslagna bestämmelsen innebär att beredskapsmyndigheterna utifrån en analys av vilka uppgifter myndigheten har enligt gällande författningar inför och under höjd beredskap, ska vidta de åtgärder som behövs för att myndigheten ska klara dessa uppgifter. Åtgärderna kan exempelvis handla om att ta fram föreskrifter eller underlag som snabbt ska kunna ändra föreskrifter under höjd beredskap. Det kan vidare handla om att anskaffa eller underhålla ledningsplatser, träffa avtal med privata företag eller att ta fram vägledningar och stöd för andra aktörer inom verksamhetsområdet. Det kan också handla om myndigheternas förberedelser för att kunna öka handlingsberedskapen och vidta vissa beredskapsåtgärder utan att regeringen fattat beslut om höjd beredskap. Syftet med utredningens förslag är att begränsa en angripares möjlighet att skapa det som Försvarsberedningen beskriver som gråzonsproblematik. Om en sådan situation ändå uppkommer, se till att situationen hanteras på ett effektivt sätt och att inte beslut om motåtgärder försenas eller uteblir på grund av att lägesbilden är ofullständig.

Med *beredskapsåtgärder* avses här åtgärder för att stärka beredskapen inom både krisberedskapen och inför höjd beredskap. Genom god planering och praktiska åtgärder kan en eventuell övergång från krisledning till krigsorganisation bli mer sömlös. Vilka beredskapsåtgärder som kan behöva vidtas kommer att skilja sig åt mellan myndigheter och är också beroende av situationen. Det kan t.ex. handla om att myndigheten vidtar ökade

[289] Prop. 2014/15:109, Försvarsmakten 2016-13 584:3 och MSB2016-25 (Grundsyn).

säkerhetsskyddsåtgärder och signalskyddsåtgärder, ser över planer för krigsorganisationen och genomför kompletterande utbildningar. Det kan också handla om att myndigheter inom befintliga ekonomiska ramar anskaffar de förnödenheter och den utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter om regeringen beslutar om höjd beredskap. Vidare kan det handla om att myndigheterna förbereder för att arbeta i stab, dvs. en krets av medhjälpare/personal runt en chef som biträder denne att leda verksamheten, eller särskild organisation. Det kan också innebära att man upprättar lägesbilder samt utökar samverkan med andra statliga myndigheter och organisationer. Beroende på hur författningsstödet ser ut för olika samhällssektorer kan även åtgärder hos andra aktörer blir aktuella. Åtgärder som påverkar privata företag behöver t.ex. stöd i lag. Genom befintliga samverkansstrukturer kan dock information spridas till företag som själva kan vidta nödvändiga åtgärder.

Försvarsmakten har i dag möjlighet att genomföra selektiva beredskapshöjningar utan att regeringen beslutat om höjd beredskap.[290] Utredningen konstaterar att statliga myndigheter redan i dag har möjlighet att vidta planeringsåtgärder i beredskapssyfte. Det finns med andra ord inget som formellt hindrar en myndighet att vidta åtgärder även om det inte finns några krav på att myndigheten ska förbereda sådana åtgärder.

Som Försvarsberedningen framhåller är det vid all krishantering bättre att myndigheter agerar tidigt och kraftfullt, om än med ett ofullständigt beslutsunderlag, även om situationen senare visar sig vara mindre allvarlig än vad man initialt bedömde. Det finns även krav på att krisberedskapen och den ordinarie verksamheten ska kunna möta antagonistiska hot i fredstid innan beslut om beredskapshöjande åtgärder fattats. Tydlighet[291] i hur Sverige kommer att se på och agera mot en angripares aktiviteter samt omvärldens kännedom om detta begränsar i sig möjligheterna för en angripare att utnyttja gråzonsproblematiken för att nå sina syften.[292]

[290] Exempelvis ÖB aktivering (öka Försvarsmaktens handlingsfrihet att genomföra operationer och genomföra forcerad förmågehöjning) eller Givakt (beordras vid ett snabbt försämrat säkerhetsläge och då ett väpnat angrepp inte kan uteslutas). För civila myndigheter fanns i den tidigare beredskapsförordningen (1993:242) också en motsvarande bestämmelse som den som utredningen föreslår.
[291] Tydlighet kan handla om att det finns fungerande regelverk, rutiner för agerande i en viss situation, rätt utbildad och övad personal samt en välplanerad strategisk kommunikation.
[292] Ds 2017:66.

En annan form av utvecklingsinsatser är att se till att det finns förmåga att bedriva samverkan och ledning under störda förhållanden.[293]

Även Försvarsberedningen konstaterar att en god ledningsförmåga ställer krav på att ledningen kan behöva kunna verka från andra ledningsplatser än de ordinarie och att metoder och infrastruktur för säkra samband (säker kommunikation) behöver fungera även under störda förhållanden och med beaktande av krav på sekretess.[294]

Beredskapsmyndigheterna behöver ha förmåga att samverka och rapportera med stöd av gemensamma system. Systemen kan vara tekniska. Systemen kan också vara manuella, med en låg grad av komplexitet. Systemen ska dock vara robusta. Det viktiga är att förbereda den egna myndigheten för att kunna fungera så bra som möjligt tillsammans med andra organisationer under störda förhållanden.

Planera för att kunna övergå till krigsorganisation

Utredningen föreslår att det av beredskapsförordningen ska framgå att beredskapsmyndigheterna ska ansvara för att planera, öva och utbilda personal för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation och därutöver ha de planer som behövs för att kunna bedriva sin verksamhet under höjd beredskap. En liknande bestämmelse finns i dagens krisberedskapsförordning (16 § 3).

Ökad beredskap att snabba upp förberedelserna

Vid ett försämrat säkerhetspolitiskt omvärldsläge kan det krävas att åtgärder behöver vidtas och att investeringar behöver göras snabbare än normalt. Myndigheterna behöver därför ha en förberedande planering för det fall regeringen skulle fatta beslut om att takten i myndigheternas arbete med beredskapen kraftigt behöver öka.

[293] Detta kan avse t.ex. situationer där systemen för elförsörjning och elektroniska kommunikationer är starkt negativt påverkade av en motståndares störningsverksamheter. Se vidare *Sverige kommer att möta utmaningarna Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret* (Försvarsmakten 2016—13 584:3, MSB2016-25). I Försvarsmaktens doktrin *Gemensamma operationer (DGO) 2020* används liknande resonemang som störda grundfunktioner i samhället och störda ledningsförhållanden.
[294] Ds 2017:66.

Utredningen föreslår därför att det i beredskapsmyndigheternas ansvar ska ingå att ta fram en plan för att, efter beslut av regeringen, kunna påskynda planeringen och nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap. En liknande bestämmelse finns i dagens krisberedskapsförordning (16 § 4). Skillnaden jämfört med den nu gällande bestämmelsen är att utredningens förslag utgår från en bedömning och beslut av regeringen samt att planeringen inte enbart ska omfatta den egna verksamheten utan hur myndigheten ska klara sina uppgifter inför och vid höjd beredskap.

Verkställighetsföreskrifter

Enligt Krisberedskapsförordningen får MSB meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 16 § utom i fråga om Kustbevakningen. Utredningen föreslår att MSB fortsatt ska kunna meddela sådana föreskrifter även om bestämmelserna fått en ändrad lydelse i beredskapsförordningen.

De delar som föreslås omfattas är att beredskapsmyndigheterna ska genomföra de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. Vidare att beredskapsmyndigheterna ska planera, öva och utbilda personal för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation och därutöver ha de planer som behövs för att kunna bedriva sin verksamhet under höjd beredskap. Slutligen även att beredskapsmyndigheterna ska ta fram en plan för att, efter beslut av regeringen, kunna påskynda planeringen och nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap.

Samordning mellan civila myndigheter och med Försvarsmakten

När det gäller myndigheternas övningsverksamhet bedömer utredningen att det finns ett behov av en bättre samordning mellan civila myndigheter och med Försvarsmakten. Behovet omfattar således inte enbart den övningsverksamhet som MSB planerar och som riktar sig till de civila myndigheterna, utan också den övningsverksamhet som Försvarsmakten planerar. Behovet av att de civila myndigheterna i ökad grad samordnar sin övningsverksamhet även med Försvarsmakten är en följd av den återupptagna

planeringen inom totalförsvaret. Utredningen föreslår således att beredskapsmyndigheterna ska informera MSB om sin övningsverksamhet för att den ska kunna samordnas med den övningsverksamhet som MSB eller Försvarsmakten planerar. Även Försvarsmakten bör i sin interna planering beakta planerad övningsverksamhet vid de civila myndigheterna.

8.5.4 Beredskapsmyndigheternas samverkan med civilområdeschefen och länsstyrelsen som geografiskt områdesansvariga aktörer

Förslag: Beredskapsmyndigheter ska på central nivå bidra med de uppgifter om förhållanden i civilområdet respektive länet som behövs för att civilområdeschefen respektive länsstyrelsen ska kunna genomföra de uppgifter som åligger dessa i enlighet med det geografiska områdesansvaret.

Utredningen föreslår att uppgiften att samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvariga (10 § 1 krisberedskapsförordningen) i den nya beredskapsförordningen ska kompletteras med att myndigheterna också ska bistå länsstyrelserna med information om sin verksamhet. Skälet för detta tillägg är att länsstyrelserna ska ges tillgång till den information som de behöver i sitt arbete med att bl.a. upprätta risk- och sårbarhetsanalyser för verksamheten inom ansvarsområdet och i övrig ha information för att utföra sina ålagda uppgifter.

På samma sätt ska beredskapsmyndigheter på central nivå bidra med de uppgifter om förhållanden i civilområdet som behövs för att civilområdeschefen ska kunna genomföra de uppgifter som åligger civilområdeschefen i enlighet med det geografiska områdesansvaret.

Vilka uppgifter som ska förmedlas beror på innebörden av det geografiska områdesansvaret. I kapitel 10 föreslår utredningen att civilområdeschefens geografiska områdesansvar endast omfattar civilt försvar, till skillnad från länsstyrelsen vars ansvar även omfattar krisberedskapen. En närmare beskrivning av den olika innebörden av det geografiska områdesansvaret finns i kapitel 10.

8.5.5 Förutsättningarna för att ge och ta emot internationellt stöd

Förslag: Beredskapsmyndigheterna ska beakta det samarbete som sker inom Norden, Europeiska unionen, internationella forum och organisationer i frågor som rör samhällets krisberedskap eller totalförsvar.

Enligt nu gällande bestämmelser ska myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen beakta det samarbete som sker inom Europeiska unionen och internationella forum i frågor som rör samhällets krisberedskap (10 § 3 p krisberedskapsförordningen).

Utredningen anser att det av beredskapsförordningen ska framgå att bestämmelsen om beredskapsmyndigheternas skyldighet att beakta internationellt samarbete ska omfatta både arbetet med fredstida krisberedskap och civilt försvar. Beredskapsmyndigheterna ska därmed beakta det samarbete som sker internationellt både vad gäller frågor som rör samhällets krisberedskap och totalförsvar.

Vidare ska det framgå av förordningen att internationella forum även omfattar organisationer, som t.ex. FN, Nato och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Utredningen föreslår även att det nordiska samarbetet om krisberedskap och totalförsvar ska tydliggöras. Sådana förändringar speglar det samarbete som redan i dag förekommer inom Norden[295], men också inom ramen för Nato/Partnerskap för fred (PFF). Utredningen bedömer att en förändring i enlighet med förslaget också kommer att bidra till att utveckla förutsättningarna för beredskapsmyndigheterna att kunna ge och ta emot stöd från andra länder (inklusive värdlandsstöd) och från organisationer.

[295] Exempelvis har regeringen i februari 2020 beslutat att ge Trafikverket rätt att skriva under ett samförståndsavtal med finska Transport- och kommunikationsverket, för att öka Finlands och Sveriges samarbete inom transportområdet. Syftet är att förebygga, begränsa och hantera de konsekvenser som kan bli följden av större olyckor, naturkatastrofer och andra samhällskriser. Arbetet ska också fördjupa och bredda det befintliga samarbetet till att innefatta mer operativ planering och förberedelser för förhållanden bortom fred.

8.5.6 Rapporteringen vid händelser ska omfatta fredstida krissituationer och höjd beredskap

Förslag: Beredskapsmyndigheter ska under höjd beredskap eller när en situation som avses i 7 § andra stycket beredskapsförordningen uppstår, hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Under höjd beredskap ska länsstyrelserna rapportera till civilområdeschefen som därefter ska rapportera till regeringen.

När beredskapen höjts ska beredskapsmyndigheterna även lämna underlag till Försvarsmakten enligt 8 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

MSB ska få meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av rapporteringen till regeringen utom i fråga om Kustbevakningen.

Enligt 13 § krisberedskapsförordningen ska myndigheter med ett särskilt ansvar för krisberedskapen, när en situation som avses i 8 § andra stycket uppstår (t.ex. en situation som uppstår hastigt eller oväntat och utan förvarning), hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Vid höjd beredskap ska de bevakningsansvariga myndigheterna enligt 18 § krisberedskapsförordningen hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna åtgärder. Enligt samma bestämmelse andra stycket ska de bevakningsansvariga myndigheterna när beredskapen höjts även lämna underlag till Försvarsmakten enligt 8 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

För att minska risken för missförstånd och tidspillan bör förändrade rapporteringsvägar så långt möjligt undvikas vid en övergång från fred till höjd beredskap. Det kan dock finnas skäl för undantag och ett sådant rör den reglerade skyldigheten för bevakningsansvariga myndigheter att under höjd beredskap börja

lämna underlag till Försvarsmakten för att Försvarsmakten ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om beredskapsmyndigheternas rapporteringsskyldighet samlas i en paragraf i beredskapsförordningen, som omfattar både fredstida krissituationer och höjd beredskap. Detta ligger i linje med utredningens utgångspunkt att i huvudsak hålla samman uppgifterna för beredskapsmyndigheter för fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Av bestämmelsen ska också framgå att länsstyrelserna under höjd beredskap ska rapportera till civilområdeschefen som därefter ska rapportera till regeringen. Att rapporteringen sker via civilområdeschefen är en naturlig följd av de uppgifter som föreslås i kapitel 10 för civilområdeschefen.

Utredningen föreslår vidare att MSB ska få meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av rapporteringen till regeringen utom i fråga om Kustbevakningen. I dag finns ett bemyndigande rörande höjd beredskap i krisberedskapsförordningen, men systemet bör hänga ihop från fredstida kriser till höjd beredskap och ytterst krig. Genom föreskrifterna ökar möjligheten till förutsägbarhet i rapporteringen kring vad som ska rapporteras, till vem och när. Rapporteringssystemet behöver också samordnas med bestämmelsen om att lämna den information som behövs för samlade lägesbilder.

Det kan alltid uppstå nya informationsbehov som är svåra att förutse. Genom ett förutsägbart grundsystem kan nya behov lättare omhändertas än om nya modeller och frågeställningar tas fram för varje kris som inträffar. Se vidare kapitel 15 om strukturen som helhet för rapportering.

MSB bör ta fram verkställighetsföreskrifter tillsammans med beredskapsmyndigheterna och Försvarsmakten samt i dialog med Regeringskansliet och Sveriges kommuner och landsting (SKR). Erfarenheter från inträffade kriser (inklusive hanteringen av coronapandemin) och från övningar som rör totalförsvaret ska beaktas när föreskrifterna tas fram.

8.6 Beredskapssektorer och särskilda beredskapsområden

Förslag: För att samordna planering, åtgärder och tydliggöra ansvar för beredskapsförberedelserna i fred samt för att samordna verksamheten under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap ska beredskapsmyndigheternas arbete ske i beredskapssektorer eller i särskilda beredskapsområden.

Indelningen i beredskapssektorerna ska framgå av bilagan till beredskapsförordningen.

De särskilda beredskapsområdena framgår av kap. 7 och är en viktig del av beredskapssystemet. Beredskapsförordningens bestämmelser om ansvar och uppgifter för beredskapsmyndigheter gäller för de civila myndigheter som ingår i de särskilda beredskapsområdena, bl.a. Migrationsverket och Skolverket.

Avsikten med en indelning av statliga myndigheter i sektorer är att myndigheter som har ansvar inom samma samhällssektor ska samordna såväl planering som hantering vid krissituationer och höjd beredskap. Indelningen av beredskapsmyndigheterna i sektorer framgår av bilagan till den föreslagna beredskapsförordningen.

Särskilda beredskapsområden

Av kapitel 7 framgår även indelningen i särskilda beredskapsområden. Dessa är, Psykologiskt försvar, Skola och förskolan, Migration och Cybersäkerhet. De särskilda beredskapsområdena är en viktig del av beredskapssystemet. Skälet till att utredningen valt att inte föreslå att beredskapsförordningen även ska ange de särskilda beredskapsområdena är att de delvis består av andra aktörer än civila myndigheter.

I tre av de fyra särskilda beredskapsområdena kommer det att finnas en statlig myndighet som kan hålla samman arbetet inom området och fungera som en naturlig kontaktpunkt i samverkan med andra beredskapsmyndigheter och organisationer inom totalförsvaret. För det fjärde området, Cybersäkerhet, föreslås just nu ingen samordnande myndighet (se vidare avsnitt 7.6.1).

De fyra särskilda beredskapsområdena har olika förutsättningar för att bedriva och utveckla beredskapen. Utgångspunkten är uppdrag i instruktioner, beslut av regeringen eller annan reglering. Utredningen föreslår att civila myndigheter som ingår i de särskilda beredskapsområdena ska vara beredskapsmyndigheter. Detta gäller i dag för Migrationsverket medan Skolverket tillkommer enligt utredningens förslag.

Utredningen anser att det är viktigt att de särskilda beredskapsområdena ingår i det gemensamma arbetet med en sammanhängande planering som MSB och Försvarsmakten håller samman.

8.7 De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter

Förslag: Sektorsansvariga myndigheter ska ha uppgifter i följande situationer:

- i planering och förberedelser inom civilt försvar samt för fredstida krisberedskap
- under höjd beredskap
- vid fredstida krissituationer.

De sektorsansvariga myndigheterna ska samverka med MSB i frågor som gäller sammanhängande planering, rapportering och åtgärder som övning och utbildning. De ska också utveckla ett strukturerat samarbete med civilområdeschefen.

Under höjd beredskap får den sektorsansvariga myndigheten meddela de föreskrifter som behövs om verksamheten hos andra statliga myndigheter inom beredskapssektorn vad gäller prioritering och fördelning av resurser.

De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter regleras i beredskapsförordningen.

Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.[296] De krav som ställs på ledningen av landets försvarsansträngningar i krig skiljer sig från de krav som ställs på

[296] Lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

ledningen av samhället i fred. Under säkerhetspolitiska kriser och krig är det också andra typer av beslut som måste fattas. Besluten måste dessutom ofta fattas under stark tidspress, ibland med ofullständigt beslutsunderlag, och verkställas snabbt.[297]

Inför och under höjd beredskap och då ytterst krig behöver regeringen i första hand prioritera övergripande, strategiska och principiellt samhällsviktiga frågor. Ledningsstrukturerna på central, regional och lokal nivå bör utformas för att så långt det är möjligt understödja detta.[298]

För att få mesta möjliga försvarseffekt av de resurser som satsas i fred och som disponeras i krig behöver myndigheterna samordna planeringen och de förberedelser som ska göras i fred. Olika satsningar behöver vägas av mot varandra och samordnas tidsmässigt inom totalförsvaret för att minska risken för dubbelarbete samt felaktiga prioriteringar och onödig resursanvändning. Sådana avvägningar behöver göras inom en beredskapssektor och mellan olika beredskapssektorer.

Beredskapssektorernas relation med Försvarsmakten kommer att se olika ut eftersom sektorernas verksamheter är av olika karaktär. Det är naturligt att den sektorsansvariga myndigheten har en löpande dialog med Försvarsmakten och i vissa avseenden kan företräda sektorn på det sätt som bestäms av myndigheterna i sektorn.

De sektorsansvariga myndigheterna ska samverka med MSB i frågor som gäller sammanhängande planering, rapportering och åtgärder som övning och utbildning. De ska också utveckla ett strukturerat samarbete med civilområdeschefen.

Utredningens utgångspunkt när det gäller de sektorsansvariga myndigheterna är att dessa myndigheter, när inte annat anges i speciallagstiftning, ska ges ett mandat att samordna verksamheten inom beredskapssektorn, såväl i fred som under höjd beredskap.[299]

De sektorsansvariga myndigheterna ska inte ta över ansvar från andra myndigheter. De sektorsansvariga myndigheterna ska ha en pådrivande roll och ansvar för att ta de initiativ som krävs för att hålla samman planering och förberedelser i fred. Ansvaret omfattar

[297] Försvarets rationaliseringsinstitut, *Ledningen av det civila försvaret*, rapport nr. 3.84.
[298] Ds 2017:66, s.89–90. Se även prop. 1983/84:166, s. 4–5.
[299] Ds 2017:66, s.96.

myndigheternas beredskapsuppgifter inom den aktuella beredskapssektorns verksamhet.

Under höjd beredskap och ytterst i krig, när nationens självständighet och överlevnad kan stå på spel, får den sektorsansvariga myndigheten meddela de föreskrifter som behövs om verksamheten hos andra statliga myndigheter inom beredskapssektorn vad gäller prioritering och fördelning av resurser.

Av den nuvarande krisberedskapsförordningen, precis som av förslaget till ny beredskapsförordning, framgår att varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.

En krissituation som berör en beredskapssektor innebär således ett ansvar att vidta åtgärder, men också att samverka och stödja varandra. Den sektorsansvariga myndigheten ska därför se till att det finns en kapacitet inom sektorn att operativt hantera uppkomna krissituationer.

8.7.1 De sektorsansvariga myndigheternas ansvar för planering och förberedelser

Den sektorsansvariga myndigheten har ett ansvar för planering och förberedelser för civilt försvar och fredstida krisberedskap inom beredskapssektorn. Inom sitt ansvarsområde ska den sektorsansvariga myndigheten fullgöra nedan angivna uppgifter.

De övriga myndigheter som ingår i beredskapssektorn ska bidra till arbetet med planeringen och förberedelse utifrån sin verksamhet och sitt ansvarsområde.

I de fall där det finns stöd i författning ska även företag och organisationer delta i planeringen och förberedelserna.[300]

De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter

Sektorsansvariga myndigheter ska för respektive beredskapssektor ansvara för samordning och inriktning av planering och

[300] Exempelvis ger elberedskapslagen Svenska Kraftnät, som elberedskapsmyndighet, mandat gentemot privata elföretag som till stor del liknar nedanstående uppgifter.

förberedelser av verksamheten inom beredskapssektorn för civilt försvar och krisberedskap.

- *Den sektorsansvariga myndigheten ska ansvara för att uppgifter och roller tydliggörs för aktörer inom beredskapssektorn på central, regional och i förekommande fall lokal nivå.* Detta innebär att den sektorsansvariga myndigheten ska ta initiativ till att tillsammans med andra aktörer reda ut och beskriva roller och ansvar (t.ex. vem som gör vad, när och hur). Vid behov, ska den sektorsansvariga myndigheten lämna förslag till regeringen på förändringar och kompletteringar av författningar och uppdrag.
- *Den sektorsansvariga myndigheten ska ansvara för att det bedrivs ett arbete med sammanhängande planering*[301] *för fredstida krissituationer och höjd beredskap samt verka för att det finns förmåga att hantera uppgifterna inom beredskapssektorn såväl under fredstida krissituationer som vid höjd beredskap.* Detta innebär att den sektorsansvariga myndigheten ska ta de initiativ som krävs för arbetet med en sammanhängande planering för beredskapssektorn. Denna uppgift omfattar att hålla samman arbetet med områdesvisa programplaner och förmågor samt till regeringen, eller den myndighet som regeringen beslutar, lämna förslag med konsekvensanalyser på prioriteringar mellan beredskapsåtgärder inom beredskapssektorn. Den modell för sammanhängande planering som MSB och Försvarsmakten gemensamt har tagit fram kan tillsammans med den arbetsmodell som FOI tagit fram skapa förutsättningar för ett samlat, målinriktat och systematiskt arbete.[302] Det kan också handla om att analysera möjliga kriser som innebär att beredskapssektorn behöver agera och vidta krishanteringsåtgärder. Ansvaret innefattar även att delta i MSB:s och Försvarsmaktens

[301] Enligt modell från MSB:s och Försvarsmaktens sammanhängande planering.

[302] Enligt modell från FOI:s rapport (2019) *Sektorsansvar och energiberedskap. Förslag till arbetsmodell för att utforma ett sektorsansvar med förmågor i fokus* (FOI—R—4819—SE): ”En sektor består av verksamheter med någon slags gemensam nämnare. Syftet med att utdela vissa typer av ansvarsförhållanden inom sektorn, dvs sektorsansvar, är i detta sammanhang att möjliggöra, utveckla och vidmakthålla en god beredskap. Beredskapen kräver ett antal förmågor som ofta behöver samordnas eller samspela i förmågesystem för att uppfylla beredskapens olika mål. Sektorsansvarets innehåll ska dock inte ses som synonymt med förmågorna i sig. Det handlar snarare om att skapa och vidmakthålla önskvärda förmågor oavsett vem eller vilka som uppbär förmågorna. För detta krävs adekvata verktyg, mandat och resurser vilket slutligen kräver fungerande styrningskedjor i termen av aktörer, mål, styrmedel och åtgärder som utvärdering och uppföljning.”

framåtblickande analysarbete där bedömningar görs av framtiden på lång sikt (bortom 10 år).

- *Den sektorsansvariga myndigheten ska ansvara för att lämna förslag till regeringen, eller till den myndighet som regeringen bestämmer, på prioriteringar mellan beredskapsåtgärder inom beredskapssektorn.* Detta innebär att kunna hålla samman utvecklingsarbetet inom beredskapssektorn. Det är troligt att behoven som identifierats överstiger tillgängliga resurser. I kapitel 12 utvecklar utredningen förslag på hur en gemensam process för underlag för beslut om resursfördelning kan se ut. Den sektorsansvariga myndigheten har en viktig roll i denna process för att samordna underlagen från sektorn.
- *Den sektorsansvariga myndigheten ska besluta om inriktningen för arbetet samt följa upp beredskapsförberedelser och åtgärder inom beredskapssektorn.* Detta innebär att den sektorsansvariga myndigheten, utifrån regeringens övergripande beslut om inriktning och med kompletteringar från MSB, ska verka för att de övergripande besluten omsätts i konkreta beredskapsåtgärder inom beredskapssektorn. I arbetet ingår också att på en sektorsövergripande nivå följa upp de beredskapsförberedelser och åtgärder som genomförs inom beredskapssektorn och rapportera till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. När det gäller övningar[303] omfattar uppgiften att ta fram en flerårig övningsplan samt genomföra och utvärdera övningar inom beredskapssektorn.
- *Den sektorsansvariga myndigheten ska ansvara för att det finns en planering för verksamheten under höjd beredskap inom beredskapssektorn och att denna är samordnad med andra beredskapssektorer och med Försvarsmakten.* Detta innebär att den sektorsansvariga myndigheten ska ta de initiativ som krävs för att driva på arbetet med nödvändiga förberedelser för den praktiska verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap. Vidare ska den sektorsansvariga myndigheten se till att dessa planer och förberedelser är samordnade med andra beredskapssektorer och med Försvarsmakten. Utgångspunkten är de myndighetsvisa

[303] En gemensam utgångspunkt är MSB:s övningsinriktning och nationellt övningsplan för krisberedskap och civilt försvar.

planer och förberedelser som alla beredskapsmyndigheter ska ta fram och genomföra enligt beredskapsförordningen.

- *Den sektorsansvariga myndigheten ska verka för att nödvändiga avtal med näringsliv samt överenskommelser med andra myndigheter upprättas.* Detta innebär att den sektorsansvariga myndigheten ska ta de initiativ som krävs för att se till att nödvändiga avtal och överenskommelser kommer till stånd. Vid behov ska den sektorsansvariga myndigheten även anhängiggöra frågor om överenskommelser och avtal som behöver avgöras av regeringen. De beredskapsmyndigheter som ingår i en beredskapssektor har ansvar för sina avtal men arbetet kan behöva hållas samman av den sektorsansvariga myndigheten för ökad effektivitet.
- *Den sektorsansvariga myndigheten ska ansvara för att utveckla och vidmakthålla strukturer för samverkan med näringslivet om detta är relevant för beredskapssektorn.* Detta innebär att den sektorsansvariga myndigheten, där det är relevant, ska se till att det finns en strukturerad samverkan med näringslivet genom exempelvis branschföreträdare.
- *Den sektorsansvariga myndigheten ska planera för att kunna genomföra de uppgifter som myndigheten ska kunna utföra under höjd beredskap och vid fredstida krissituationer*. Detta innebär att den sektorsansvariga myndigheten ska se till att det finns praktiska förutsättningar för att den ska ha förmåga att ta det ansvar som framgår av uppgifterna.

8.7.2 De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter under höjd beredskap

De sektorsansvariga myndigheterna har ett ansvar inom beredskapssektorn även under höjd beredskap.

I de fall där det finns stöd i författning ska även andra statliga myndigheter, företag och organisationer delta i arbetet under höjd beredskap.

De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter

- *Under höjd beredskap ska den sektorsansvariga myndigheten konkretisera regeringens övergripande inriktning genom att besluta om kompletterande riktlinjer för beredskapssektorn.* Detta innebär att den sektorsansvariga myndigheten ska omsätta och bryta ned regeringens inriktning så att verksamheten i beredskapssektorn samordnas och bidrar till största möjliga försvarseffekt. Behovet av kompletterande riktlinjer kan variera mellan beredskapssektorerna och beror också på händelseutvecklingen i stort.
- *Under höjd beredskap ska den sektorsansvariga myndigheten ansvara för att beredskapssektorns verksamhet samordnas med andra aktörer, civilområdeschefen och Försvarsmakten för att uppnå största möjliga försvarseffekt.* Detta innebär att den sektorsansvariga myndigheten genom att använda förberedda metoder, strukturer och processer ska se till att beredskapssektorn samverkar med andra för att uppnå samordning.
- *Under höjd beredskap ska den sektorsansvariga myndigheten ha förmåga att hålla regeringen, eller den myndighet som regeringen beslutar, informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom beredskapssektorn samt om vilka åtgärder som vidtagits eller planeras.* Detta innebär att den sektorsansvariga myndigheten ska kunna rapportera det samlade läget för beredskapssektorn om regeringen ger ett sådant uppdrag.
- *Under höjd beredskap får den sektorsansvariga myndigheten meddela de föreskrifter som behövs om verksamheten hos andra statliga myndigheter inom beredskapssektorn vad gäller prioritering och fördelning av resurser.* Detta innebär att den sektorsansvariga myndigheten vid behov ska kunna meddela föreskrifter om verksamheten hos de andra statliga myndigheterna i beredskapssektorn. En koppling till den sektorsansvariga myndighetens föreskriftsrätt, som alltså ska regleras i beredskapsförordningen, ska också finnas i instruktionerna för de i beredskapssektorn ingående myndigheterna. Den sektorsansvariga myndigheten ska kunna meddela föreskrifter

om det är nödvändigt för samordningen av försvarsansträngningarna. Föreskrifterna får inte gälla de andra myndigheternas myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller tillämpning av lag. Föreskrifterna ska gälla faktiskt handlande och kan t.ex. gälla att vissa föreskrifter i sektorsmyndigheternas instruktioner ändras eller inte ska tillämpas under en begränsad tid. Se närmare rättsutredningen i kapitel 5.

8.7.3 De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter vid fredstida krissituationer

Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.

En krissituation som berör en beredskapssektor innebär således ett ansvar att vidta åtgärder, men också att samverka och stödja varandra. Den sektorsansvariga myndigheten ska därför ha uppgifter som handlar om att se till att krishanteringen blir effektiv och samordnad inom beredskapssektorn. I kapitel 12 utvecklas resonemangen om hur ansvaret för krishanteringen under kriser kan se ut och vilket stöd som MSB kan ge i sådana situationer.

Vid fredstida krissituationer kan i stor utsträckning, till skillnad mot vid höjd beredskap, ordinarie rutiner för samordning, beslut och prioriteringar användas. Inom de verksamheter som är drabbade av en kris kommer det dock att finnas ett större behov av tydlig samordning och i vissa fall snabbare beslutsfattande.

Vid sådana krissituationer som berör beredskapssektorn och som avses i 7 § andra stycket i den föreslagna beredskapsförordningen, ska den sektorsansvariga myndigheten:

- *Ta initiativ till de åtgärder som behövs för att sektorn ska kunna hantera uppkomna krissituationer och dess konsekvenser.* Detta innebär att den sektorsansvariga myndigheten ska se till att åtgärderna inom sektorn samordnas men också bidra till att samordning uppnås med andra beredskapssektorer för att konsekvenserna i samhället ska bli så små som möjligt.

- *Företräda beredskapssektorn kring behov och omfattning av stöd från MSB*. Detta innebär att ha löpande dialog med MSB om de behov av stöd som beredskapssektorn behöver för att hantera den uppkomna situationen.
- *Ha förmåga att vid behov hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom beredskapssektorns sakområde samt om vidtagna och planerade åtgärder*. Detta innebär att den sektorsansvariga myndigheten ska upprätthålla en samlad bild över läget inom beredskapssektorn och efter beslut från regeringen eller överenskommelser inom sektorn rapportera samlat till regeringen. Uppgiften gäller också att vid behov ha förmåga att kunna lämna den information som behövs till MSB för samlade lägesbilder om MSB så begär eller efter överenskommelser inom sektorn.

8.8 Samverkan med näringsliv och statliga bolag för ökad samordning i planering och förberedelser

8.8.1 Samverkan med näringslivet – Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet

Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet lämnade i december 2019 betänkandet Näringslivets roll inom totalförsvaret (SOU 2019:51). I betänkandet lämnas ett antal förslag som gäller statliga myndigheters samverkan med privata företag.

Utredningen konstaterar att det numera är privata företag som bedriver en stor del av den verksamhet som krävs för att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig. Totalförsvaret är således beroende av näringslivet för att fungera. Omvänt gäller att det ligger i företagens intresse att få avsättning för sina varor och tjänster, även vid höjd beredskap. Det finns därmed ett gemensamt intresse att säkerställa att totalförsvarsviktiga företag har en godtagbar leveranssäkerhet och tillgänglighet vid höjd beredskap.

I betänkandet konstateras vidare att det i dag finns ett antal fora för samverkan och informationsutbyte mellan privata och offentliga

aktörer inom i princip samtliga prioriterade områden.[304] Dessa forum för samverkan är frivilliga och arbetar utifrån ett gemensamt intresse hos de deltagande aktörerna. Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet menar att denna samverkan inte är tillräcklig för att åstadkomma en effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer i syfte att tillgodose totalförsvarets kritiska behov. Detta beror framför allt på att samverkan utgår från krisberedskapens förutsättningar, att deltagande aktörer saknar rådighet över resurser samt att de saknar mandat att ingå överenskommelser.

Av de förslag som Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet lämnar är några relevanta för samverkan mellan beredskapsmyndigheter och privata företag. Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet föreslår att regeringen uppdrar åt de s.k. totalförsvarsmyndigheterna[305] att identifiera vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet. Vidare föreslår utredningen att kretsen myndigheter som har rätt att begära upplysningar om totalförsvarsviktig verksamhet från näringsidkare utökas med ett antal myndigheter.[306] Slutligen föreslås att Totalförsvarets näringslivsråd inrättas i Regeringskansliet och att länsstyrelsernas regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor även bör avse totalförsvar.

8.8.2 Statliga myndigheters samverkan med näringslivet

Förslag: Utredningen föreslår att även de sektorsansvariga myndigheterna Skatteverket och Polismyndigheten ska vara totalförsvarsmyndigheter och därmed anges i 1 § förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer, m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Utredningen föreslår att regeringen ska ge de myndigheter som är totalförsvarsmyndigheter i uppdrag att inleda arbetet med

[304] Se kapitel 6 om prioriterade områden.
[305] Totalförsvarsmyndigheter framgår av förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.
[306] Genom förslaget på nya myndigheter ingår alla bevakningsansvariga myndigheter i kretsen av totalförsvarsmyndigheter.

att identifiera de företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet.

Vidare bör den av regeringen aviserade utredningen om nationellt samordnad försörjningsberedskap ges i uppdrag att analysera om det finns behov av att utse ytterligare myndigheter till totalförsvarsmyndigheter och i så fall lämna förslag på vilka beredskapsmyndigheter som bör vara totalförsvarsmyndigheter.

Av förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen framgår vilka myndigheter som är totalförsvarsmyndigheter (1 §). Utredningen konstaterar att alla myndigheter som utredningen föreslagit som sektorsansvariga myndigheter är totalförsvarsmyndigheter, förutom Skatteverket och Polismyndigheten. De myndigheter som är totalförsvarsmyndigheter får begära in upplysningar eller begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl.

Utredningen delar den uppfattning som Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet presenterar i betänkandet Näringslivets roll i totalförsvaret (SOU 2019:51) om att den samverkan som i dag finns mellan statliga myndigheter och näringslivet inte är tillräcklig för att åstadkomma en effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer i syfte att tillgodose totalförsvarets kritiska behov. I syfte att nå fram till en effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer när det gäller att tillgodose totalförsvarets kritiska behov föreslår utredningen att regeringen ger de myndigheter som är totalförsvarsmyndigheter i uppdrag att inleda arbetet med att identifiera vilka näringsidkare som bedriver för totalförsvaret viktig verksamhet. Ett sådant uppdrag kan också avgränsas till att gälla bara vissa av totalförsvarsmyndigheterna, exempelvis de sektorsansvariga myndigheterna.

När det gäller att identifiera vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet anför Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet bl.a. följande (s. 154):

> Utredningen bedömer att kunskap om vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet i stor utsträckning finns inom ansvariga myndigheter på central respektive regional nivå. Det beror bl.a. på att

myndigheterna har ett antal verktyg som kan användas för att identifiera företagen. Utredningen visar på tre exempel på sådana verktyg över hur identifiering av totalförsvarsviktiga verksamhet kan gå till. Dessa är inom ramen för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, genom tillsyn enligt säkerhetsskyddslagstiftningen och med anmälningsplikt i den s.k. NIS-lagen.

Bevakningsansvariga myndigheter identifierar redan samhällsviktig verksamhet inom ramen för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser. Där ska myndigheterna redovisa identifierad samhällsviktig verksamhet inom sitt ansvarsområde respektive geografiska område (länsstyrelser). De ska även redogöra för kritiska beroenden för dessa verksamheter. I stor utsträckning är den samhällsviktiga verksamheten densamma oavsett yttre omständigheter och störningar. Genom arbetet med identifieringen av samhällsviktig verksamhet har därmed det offentliga i viss mån redan kunskap om t.ex. privata företag som bedriver verksamhet av betydelse för totalförsvaret.

Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet bedömer att myndigheterna sammantaget har de underlag och rutiner som behövs för att kunna identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet. Vår utredning gör ingen annan bedömning.

Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet föreslår vidare att kretsen av myndigheter som har rätt att begära upplysningar om totalförsvarsviktig verksamhet från näringsidkare utökas. Vår utredning har analyserat förslaget och gör bedömningen att det kan finnas skäl att komplettera 1 § förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Utgångspunkten är att totalförsvarsplanering med företag behöver komma igång så snart som möjligt. Av de tio sektorsansvariga myndigheter som utredningen föreslår omfattas redan åtta av bestämmelsen om totalförsvarsmyndigheter. Utredningen föreslår därför att 1 § förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen kompletteras med Skatteverket och Polismyndigheten i egenskap av sektorsansvariga myndigheter enligt förslaget till beredskapsförordning. Genom förslaget får samtliga sektorsansvariga myndigheter rätt att begära upplysning eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet

för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Utredningen utesluter inte att det kan finnas behov av att ytterligare beredskapsmyndigheter får rätt att begära upplysning eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Därför föreslår utredningen att den aviserade utredningen om nationellt samordnad försörjningsberedskap ska analysera om det finns behov av ytterligare totalförsvarsmyndigheter och i så fall lämna förslag på vilka beredskapsmyndigheter utöver sektorsansvariga myndigheter som bör vara sådana totalförsvarsmyndigheter. Det kan också handla om att ta bort myndigheter som i dag omfattas av bestämmelserna. En sådan analys kan också innefatta att pröva om begreppet totalförsvarsmyndigheter bör utgå eller ersättas eftersom begreppet inte används i någon annan författning och det kan uppstå missuppfattningar i förhållande till andra begrepp som beredskapsmyndigheter.

8.8.3 Statliga bolags ansvar

Bedömning: Utredningen delar den bedömning som Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet gjort när det gäller behovet av att förtydliga ägarstyrningen så att statliga bolag beaktar totalförsvarets behov. Detta gäller framför allt för de statliga bolag som verkar inom de beredskapssektorer som föreliggande utredning föreslår i kapitel 7.

Utredningen lämnar förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter. Det finns emellertid också statliga bolag som bedriver verksamhet inom viktiga samhällsfunktioner som exempelvis läkemedelsförsörjning, transporter, energiförsörjning, alarmering och säker kommunikation.

Utredningen noterar att det i betänkandet Näringslivets roll inom totalförsvaret lämnas förslag som rör behovet av att förtydliga ägarstyrningen så att statliga bolag beaktar totalförsvarets behov. I betänkandet föreslås bl.a. att regeringen i sin ägarstyrning, ska

förtydliga att bolag med statligt ägande som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet ska beakta totalförsvarets behov. Mot bakgrund av den återupptagna totalförsvarsplaneringen bör bolagen agera föredömligt även inom området totalförsvar. Ett sådant krav finns redan för statliga bolag när det gäller hållbart företagande.[307]

Den här utredningen delar den bedömning som Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet gjort. Totalförsvarets behov tydliggörs bland annat i det beslut som regeringen fattade den 17 december 2020 om inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret (Fö nr 29).[308] Av beslutet framgår bland annat att utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret ska vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under en del av denna tid. Under del av tiden och inom de tre månaderna ska det planeras för att Sverige är i krig och krigshandlingar pågår på svenskt territorium med perioder av högintensiva strider och perioder med lägre stridsintensitet. Under de tre månaderna förutsätts vidare att det råder höjd beredskap och att logistikflödena med omvärlden har begräsningar men inte är helt avbrutna.

Den här utredningen noterar också att regeringen i början av 2020 beslutade om en ny ägarpolicy för bolag med statligt ägande. Regeringskansliet gjorde då bedömningen att det inte förelåg något behov av att förtydliga ägarstyrningen med avseende på att bolag med statligt ägande ska beakta totalförsvarets behov. Detta mot bakgrunden av att de bolag som kan ha betydelse för totalförsvaret omfattas av säkerhetsskyddslagen och därigenom har en skyldighet att värdera sin betydelse för Sveriges yttre säkerhet.

Utredningen bedömer att statliga bolag ska kunna delta i arbetet i de beredskapssektorer som utredningen föreslår även om de formellt inte kan omfattas av bestämmelserna i beredskapsförordningen. För SOS Alarm AB finns utöver ägaranvisningar även ett särskilt alarmeringsavtal med regeringen (Justitiedepartementet). Utredningen anser att det i avtalet bör

[307] SOU 2019:51, s. 16.
[308] Se även kapitel 3 om beslutet om inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret.

införas in krav på att SOS Alarm ska delta arbetet inom beredskapssektorerna (se förslag i kapitel 7).

8.9 Följdändringar i författningar med anledning av den nya beredskapsförordningen

Förslag: De hänvisningar till krisberedskapsförordningen som finns i ett antal författningar bör ändras till att i stället gälla beredskapsförordningen. Uppgifter som i dagens författningar ankommer på de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen eller som är bevakningsansvariga ska i stället ankomma på de av utredningen föreslagna beredskapsmyndigheterna.

Ett antal författningar innehåller i dag hänvisningar till krisberedskapsförordningen och de myndigheter som anges i bilagan till förordningen och som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen eller är bevakningsansvariga myndigheter. Utredningen föreslår att hänvisningarna ändras till att i stället avse beredskapsförordningen och de myndigheter som enligt bilagan till denna förordning är beredskapsmyndigheter.

I några fall innebär dessa ändringar att uppgifter som i dag åligger myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen eller är bevakningsansvariga myndigheter ändras till att i stället gälla de myndigheter som blir beredskapsmyndigheter enligt den nya beredskapsförordningen. Detta gäller de ändringar som utredningen föreslår i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster och förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

Ändringen i förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten innebär att informationen om att föreskrifter om myndighetens medverkan i totalförsvaret finns i krisberedskapsförordningen ändras till att sådana bestämmelser i stället finns i beredskapsförordningen (17 §). Liknande ändringar föreslås även i förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten (8 §) och förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen (9 §), förordningen (2017:870) om

länsstyrelsernas krisberedskap (1 § andra stycket) och förordningen (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket (25 §).

Några förordningar innehåller bestämmelser om att vissa stadganden i krisberedskapsförordningen inte ska tillämpas i myndighetens verksamhet. Av förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet framgår att bestämmelsen i 8 § krisberedskapsförordningen (risk- och sårbarhetsanalyser) inte ska tillämpas på myndigheten (13 §). I 10 § förordningen (2017:153) med instruktion för Bokföringsnämnden framgår att inte heller Bokföringsnämnden ska tillämpa 8 § krisberedskapsförordningen (risk- och sårbarhetsanalyser). Utredningen förslår att hänvisningarna i de nämnda förordningarna ändras så att de i stället gäller motsvarande bestämmelse i beredskapsförordningen (7 §) samt till bestämmelsen om att identifiera samhällsviktig verksamhet och att verka för att denna ska upprätthållas (6 §). I förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet (13 §) anges att rådet inte ska tillämpa 8 och 9 §§ krisberedskapsförordningen (risk- och sårbarhetsanalyser och utbildning och övning). Utredningens förslag innebär att hänvisningen ändras till bestämmelserna som gäller risk- och sårbarhetsanalyser, att identifiera samhällsviktig verksamhet och utbildning och övning (6-8 §§).

Förslaget till ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten innebär att Försvarsmakten ska få ta del av planeringen för höjd beredskap hos de myndigheter som är beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen (7 §). I dag har Försvarsmakten enligt samma bestämmelses nuvarande lydelse rätt att ta del av den nämnda planeringen hos de myndigheter som är bevakningsansvariga. Det ska även framgå att Försvarsmakten bestämmer vilka organisationsenheter som ska samverka även med de länsstyrelser som är civilområdeschefer (16 §).

Av förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap framgår i dag att myndigheten årligen ska lämna en rapport till regeringen med en sammanställning av de incidenter som rapporterats in till myndigheten enligt 20 § krisberedskapsförordningen (11 a § andra stycket). Utredningens förslag innebär att hänvisningen ändras till att avse den bestämmelse i krisberedskapsförordningen som motsvarar den nuvarande 20 § i krisberedskapsförordningen (15 §). Ytterligare en följdändring

föreslås när det gäller samma författning. Enligt nu gällande bestämmelse ska myndigheten ta ut avgifter för Rakel-systemet (26 §). Regeringen beslutar om avgiftens storlek när det gäller grundabonnemang för de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen eller är bevakningsansvariga myndigheter. Utredningens förslag innebär att förordningen här i stället hänvisar till de myndigheter som är beredskapsmyndigheter.

Utredningen föreslår även två följdändringar när det gäller förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen. Av förordningen framgår att myndigheten även har uppgifter enligt krisberedskapsförordningen (3 § andra stycket). Vidare framgår av förordningen att myndigheten ska samverka med Riksbanken och MSB i frågor som rör krisberedskap enligt krisberedskapsförordningen (6 §). Utredningen föreslår här att hänvisningarna ändras till att gälla beredskapsförordningen.

I förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt krisberedskapsförordningen (7 §). Nämnda bestämmelser i krisberedskapsförordningen är i utredningens förslag flyttade till förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. Förordningen med länsstyrelseinstruktion ändras därför till att i stället avse den sist nämnda förordningen.

Av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation följer att antalet tillstånd som beviljats inom ett visst frekvensområde under vissa omständigheter får begränsas (3 kap. 7 §). När antalet tillstånd har begränsats, ska tillståndsprövningen ske efter allmän inbjudan till ansökan, om inte särskilda skäl föranleder annat (3 kap. 8 §). Emellertid finns det vissa undantag från att tillståndsprövningen ska ske efter allmän inbjudan till ansökan. Undantagen gäller bl.a. tillstånd till sådan radioanvändning som behövs för verksamhet som bedrivs i syfte att tillgodose allmän ordning, säkerhet eller hälsa (3 kap. 8 § andra stycket 3). Av 20 a § 1 förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation följer att undantaget bl.a. gäller för sådan radioanvändning som behövs för att tillgodose sådan verksamhet som avser allmän ordning, säkerhet eller hälsa som bedrivs av bevakningsansvariga myndigheter när det gäller fredstida krishantering. Utredning föreslår att den sistnämnda bestämmelsen

ändras så att den i stället gäller för beredskapsmyndigheternas radioanvändning när det gäller fredstida krishantering.

Av förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet framgår att årliga avgifter ska betalas för Finansinspektionens verksamhet. Avgifterna ska finansiera den verksamhet som bedrivs av inspektionen med undantag för bl.a. sådan verksamhet som fullgörs enligt krisberedskapsförordningen (1 § 2). Utredningens förslag innebär att hänvisningen här ändras så att undantagen ska gälla sådan verksamhet som inspektionen fullgör enligt beredskapsförordningen.

Utredningens förslag innebär också att en följdändring görs i bilagan till förordningen om offentlighet och sekretess (2009:641). I nämnda förordning anges att sekretess gäller, i den utsträckning som anges i bilagan till förordningen, i statliga myndigheters verksamhet, som består i bl.a. utredning och planering med avseende på produktion, handel transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgift om bl.a. enskildes affärs- eller driftförhållande, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs (9 §). Av bilagan framgår att sådan sekretess gäller i utredningen och planering enligt krisberedskapsförordningen (123). Utredningen föreslår att bilagan ändras så att den i stället hänvisar till utredning och planering enligt beredskapsförordningen.

9 Geografisk indelning och ansvar för civil ledning och samordning på regional nivå

I det svenska beredskapssystemet finns geografiskt områdesansvar på nationell, regional och lokal nivå. Kommunerna är geografiskt områdesansvariga på lokal nivå, länsstyrelsen på länsnivå och regeringen har det geografiska områdesansvaret på nationell nivå. Utredningen ska enligt direktiven bl.a. analysera och lämna förslag på en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå och på hur dessa områden ska ledas.

9.1 Länsstyrelsens roll i det regionala civila försvaret och den fredstida krisberedskapen

9.1.1 Utvecklingen av länsstyrelsens uppgifter fram till 2015

Länsstyrelsen hade från andra världskriget och fram till millennieskiftet uppgifter inom det som då benämndes civilförsvaret, dvs. det som numera går under beteckningen befolkningsskydd och räddningstjänst. Från 1960-talet breddades verksamheten till att också omfatta delar av det ekonomiska försvaret.[309]

Mellan 1975 och 1992 reglerades länsstyrelsernas uppgifter i det civila försvaret i en särskild krigsinstruktion för länsstyrelsen.[310] Av instruktionen framgick bl.a. att länsstyrelsen som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet i krig skulle verka för att största

[309] Roland Sandberg, *Beredskap i Jönköpings län under kalla kriget*, 2010.
[310] Förordning (1975:1004) med krigsinstruktion för länsstyrelserna.

möjliga försvarseffekt skulle uppnås. I krig skulle länsstyrelsen bl.a. leda civilförsvaret, det psykologiska försvaret och vidta åtgärder för att trygga betalningsväsendet och penningförsörjningen.[311] Länsstyrelsen skulle även bl.a. leda polisväsendet och svara för att allmän ordning och säkerhet upprätthölls, leda hälsoskyddet och den civila veterinärverksamheten, utöva transportreglering, leda landsvägstransporter och sjötransporter samt leda vägväsendet.

Länsstyrelsernas arbete med totalförsvarsfrågor nedprioriterades successivt från 1980-talet fram till slutet av 1990-talet då mycket av totalförsvarsplaneringen upphörde. Vid denna tid hade också uppgifter inom civilförsvaret (befolkningsskydd och räddningstjänst) flyttats från länsstyrelserna till andra statliga myndigheter och till kommunerna som fick ta ett större ansvar för beredskapen än tidigare. Länsstyrelsernas försvarsenheter blev mindre och kom att fokusera på fredstida kriser och tillsyn av den kommunala räddningstjänsten. Mellan 2000 och 2015 fortsatte länsstyrelsernas arbete att inriktas mot fredstida kriser, även om uppgifter avseende civilt försvar formellt fortfarande fanns kvar i gällande författningar.

9.1.2 Länsstyrelsens uppgifter efter 2015

Länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga för sina län

Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig på länsnivå och har en sammanhållande och stödjande roll inom krisberedskap och civilt försvar i länet. Det nu gällande geografiska områdesansvaret på regional nivå regleras i följande förordningar:

- förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion
- förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, även kallad krisberedskapsförordningen
- förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

[311] 4 § Förordning (1975:1004) med krigsinstruktion för länsstyrelserna.

Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar omfattar det förebyggande och förberedande arbete som genomförs i länet inom ramen för krisberedskapen och som berör flera aktörer samt att vid kriser och höjd beredskap hantera händelser som inträffar i länet.[312]

För att tolkningen av länsstyrelsernas geografiska områdesansvar ska bli mer enhetlig har regeringen gett Länsstyrelsen i Uppsala län i uppdrag[313] att ta fram en vägledning för utövande av ansvaret. Enligt vägledningen innebär det geografiska områdesansvaret i praktiken att länsstyrelserna ska ha en aktiv och sammanhållande roll i länet genom att förmå alla inblandade aktörer att dra åt samma håll i frågor om krisberedskap och civilt försvar. Det geografiska områdesansvaret innebär emellertid *inte* att länsstyrelsen ska överta ansvar eller uppgifter från övriga berörda aktörer i och utanför länet.[314]

Länsstyrelsernas beredskapsuppgifter utöver det geografiska områdesansvaret

Utöver de uppgifter som följer av det geografiska områdesansvaret har länsstyrelserna även flera andra uppgifter inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Bland dessa uppgifter ingår krav på att länsstyrelsen ska ha särskilda förmågor, exempelvis att den ska ha en tjänsteman i beredskap (TiB) och omgående kunna upprätta en ledningsfunktion. Dessa förmågor är i sin tur viktiga för att kunna utöva det geografiska områdesansvaret men utan att vara en uppgift inom det geografiska områdesansvaret. Andra exempel på uppgifter som länsstyrelserna har är bl.a. ansvar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen och övertagande av kommunal räddningstjänst. Dessa uppgifter utövas alltid samtidigt med de uppgifter som följer av det geografiska områdesansvaret.[315]

[312] Länsstyrelsen Uppsala (2019), *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – Vägledning* (Dnr 7701—17).
[313] Ju2017/09023/SSK.
[314] Länsstyrelsen Uppsala, *a.a.*
[315] Ibid.

Samverkan mellan länsstyrelserna och Försvarsmakten

Länsstyrelserna och Försvarsmakten började 2013 att samverka inom ramen för de då nyinrättade fyra Militärregionerna. Försvarsmaktens och länsstyrelsernas samverkan avseende planeringen inför höjd beredskap återupptogs även. Från och med 2016 återupptogs planeringen av det civila försvaret formellt genom regeringens anvisningar till de bevakningsansvariga myndigheterna som beslutades i december 2015. Länsstyrelsernas samverkan med Försvarsmakten, i första hand med Militärregionerna, har sedan dess fördjupats. Utifrån Försvarsmaktens och MSB:s nationella grundsyn har samtliga länsstyrelser tillsammans med militärregionerna och andra aktörer, bl.a. Polismyndigheten, tagit fram gemensamma s.k. Högre regionala grundsyner för totalförsvarsarbetet regionalt. I dessa finns bl.a. planeringsförutsättningar, målbilder och inriktningar för det gemensamma arbetet fram till och med 2020.[316] De framtagna grundsynerna följs upp och revideras kontinuerligt.

9.2 Civilbefälhavarna 1951–2000[317]

Efter andra världskriget och i början av kalla kriget växte ett totalförsvarskoncept fram i Sverige. Som en del av detta och som ett resultat av totalförsvarsbeslutet 1948 inrättades 1951 Civilbefälhavare (CB) som nya civilt områdesansvariga totalförsvarsmyndigheter med ansvar för civilområden (civo) på högre regional nivå, dvs. mellan den existerande regionala och centrala lednings- och samordningsnivån. Varje CB utövade därmed sitt lednings- och samordningsansvar inom ett geografiskt avgränsat civilområde, som omfattade flera län och som tillsammans i huvudsak motsvarade de militärområden (milo) som då fanns. En av landshövdingarna i respektive civilområde utsågs till civilbefälhavare.[318] Bakgrunden till beslutet om att inrätta CB var att det ansågs viktigt att etablera ett civilt totalförsvarsorgan med större ytmässigt geografiskt områdesansvar än länen för att stärka

[316] Högre regional grundsyn för Militärregion Mitt 2018–2020, Högre regional grundsyn Totalförsvaret i Halland, Värmland, Västra Götaland, Örebro län och Västra Militärregionen (2019).
[317] Avsnittet bygger i huvudsak på FOI:s rapport (2019) *Civilbefälhavare – en övergripande historisk belysning* (Dnr. FOI-R--4795—SE)
[318] CB:s verksamhet reglerades i instruktion (1951:429) för civilbefälhavare.

samverkan och samordningen inom totalförsvaret, som bedömdes som otillräcklig. I den proposition som föregick CB klargjorde regeringen att åtskilliga planeringsproblem inom det civila försvarets område var av sådan natur att en planläggning begränsad till det enskilda länet inte var tillräckligt. Det fanns också behov av en civil-militär samordning och operativ samverkan inom större områden än vad som motsvarades av länen. Behovet var särskilt stort under ett krigstillstånd, men redan på planläggningsstadiet måste de organisatoriska förutsättningarna i sammanhanget utmejslas, menade regeringen.

Vid sidan av behovet av samverkan mellan totalförsvarets militära och civila del pekade regeringen även på behovet av samverkan också mellan civila aktörer.

9.2.1 CB – både person och myndighet

Med begreppet civilbefälhavare avsågs både en person och en totalförsvarsmyndighet på högre regional nivå. CB avsåg därmed dels den landshövding som regeringen utsett till att inneha ämbetet som civilbefälhavare[319] inom ett civilområde, dels den myndighet med dess freds- och krigstida kansli som denne ledde.

9.2.2 CB:s struktur och utveckling över tid

Genom inrättandet av CB kom totalförsvarets civila och militära del från början av 1950-talet fram till år 2000 att ha ledningsnivåer med geografiskt överensstämmande områdesansvar under den högsta ledningen. De fem lednings- och samordningsnivåerna mellan det civila försvaret och det militära försvaret illustreras i tabell 9.1.

[319] 4 § förordningen (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna.

Tabell 9.1 Totalförsvarets ledning från 1950–2000-talet

Högsta ledningen	Riksdagen (krigsdelegationen) och regeringen	
	Civilt försvar	Militärt försvar
Central ledning	Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och övriga funktionsansvariga myndigheter	Överbefälhavare (ÖB) med Högkvarteret
Högre regional ledning	Civilbefälhavare (CB) och andra civila ledningsorgan.*	Militärbefälhavare (MB)*
Lägre regional ledning	Länsstyrelser och andra civila organ	Försvarsområdesbefälhavare (Fobef)*
Lokal ledning	Kommunstyrelsen (fullt ut från 1990-talet) och andra civila ledningsorgan	Lokal militär chef

* Avvecklades med försvarsbeslutet 2000.
Källa: Totalförsvarets forskningsinstitut – FOI (bearbetad).

Indelningen i militär- och civilområden reglerades i förordningen (1981:978) om rikets indelning i militär- och civilområden m.m.[320] Indelningen i civilområden speglade i huvudsak[321] Försvarsmaktens indelning av landet i militärområden (milo). Totalförsvarsbeslutet 1966 innebar att antalet milo och civo samordnades till sex områden med gemensamma gränser och namn.[322]

Frågan om civilområdenas storlek diskuterades inför inrättandet av dessa. Ett återkommande argument var att områdena inte skulle vara för stora och den samordning indelningen syftade till att åstadkomma inte skulle kräva avväganden som borde hanteras på nationell nivå, dvs. av regeringen. I diskussionerna angavs sex till sju civilområden vara det mest ändamålsenliga. I praktiken kom antalet civil- och militärområden att variera över tid. När CB avskaffades år 2000 fanns det tre civilområden.

[320] Författningen upphörde genom införandet av förordningen (1994:642) med instruktion för
Försvarsmakten. För civilområdena reglerades indelningen i stället i en bilaga till förordningen (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna.
[321] CB/civo respektive MB/milo var enligt FOI under den nämnda perioden dock inte alltid desamma och i den meningen därför inte fullt ut geografiskt överlappande.
[322] Totalförsvarets forskningsinstitut (2019), *Civilbefälhavare – en övergripande historisk belysning* (Dnr FOI-R--4795—SE).

9.2.3 Avvecklingen av CB

Genom riksdagens försvarsbeslut 1988[323] och 1992[324] minskades antalet militärområden från först sex till fem och sedan till tre. Skälen för det minskade antalet militärområden var i första hand det militära försvarets ekonomiska underskott men även att det fanns tecken på avspänning mellan öst och väst, bl.a. Berlinmurens fall.[325]

Antalet civilområden, som i huvudsak följde militärområdenas indelning, utreddes i särskild ordning.[326]

Riksdagens totalförsvarsbeslut 2000 innebar en bekräftelse på den förändrade hotbild som presenterats i totalförsvarsbeslutet 1996 och som präglades av den säkerhetspolitiska avspänningen mellan öst och väst. 2000 års totalförsvarsbeslut innebar sammanfattningsvis att invasionsförsvaret på kort sikt inte skulle vara dimensionerande för det militära försvaret. Försvarsmakten skulle omorganiseras och en uppdelning göras mellan operativa insatsförband och nationella skyddsstyrkor. Totalförsvarets resurser skulle i högre utsträckning även kunna brukas i internationella sammanhang. Som en konsekvens av den förändrade hotbilden med ett minskande säkerhetspolitiskt hot mot Sverige ansågs CB:s uppgift och roll i totalförsvaret vara överspelad och att myndigheten därför kunde avskaffas. Genom totalförsvarsbeslutet 2000 avvecklades utöver CB även samtliga civilområden, militärområden och försvarsområden.

Efter avvecklingen fördelades en del av de uppgifter som CB tidigare hade ansvarat för till andra statliga myndigheter. Till exempel ändrades instruktionen för Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) så att myndigheten under höjd beredskap skulle vara beredd att på regeringens uppdrag göra övergripande utredningar på det civila försvarets område. Efter ett särskilt beslut av regeringen skulle ÖCB också vara beredd att inrikta och samordna de funktionsansvariga myndigheternas verksamhet.[327] En del av CB:s uppgifter övertogs dock inte av någon annan myndighet.

[323] Prop. 1988/89:80, bet 1988/89:FöU14, rskr. 1988/89:294.
[324] Prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:337–338.
[325] Sten Munck af Rosenschöld, *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*, 2014 (FoKK nr 39).
[326] SOU 1992:106, s. 32.
[327] Förordning om ändring i förordningen (1988:1122) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap.

9.3 Försvarsmaktens geografiska indelning och regionala samverkan med det civila försvaret

Under en lång period efter andra världskriget fanns det inom det militära försvaret två regionala nivåer, en högre regional nivå (militärområden, milo) och en lägre regional nivå (försvarsområden, fo). Antalet militärområden varierade från sex områden i mitten av 1960-talet till tre områden mellan 1993 och 2000 då militärområdena avvecklades.

Efter att de regionala ledningsnivåerna inom Försvarsmakten avvecklats 2000 flyttades den operativa ledningen till det som kallas operativa insatsledningen (Opil) på central nivå i Försvarsmaktens organisation. Den operativa insatsledningens huvuduppgifter var att genomföra insatsledning med underställda förband, upprätthålla beredskap och leda övningsverksamhet. Insatsledning kunde genomföras nationellt och internationellt.

Samtidigt som de operativa uppgifterna flyttades över till den nationella operativa insatsledningen inrättas regionalt s.k. militärdistriktsstaber och militärdistriktsgrupper som tillsammans utgjorde militärdistrikt. Militärdistrikten utgjorde Försvarsmaktens organisation för regional territoriell ledning i vilken bl.a. samverkan i totalförsvarsfrågor med länsstyrelser, landsting och kommuner, ledningen av nationella skyddsstyrkor samt stöd åt och utbildning av hemvärn och frivilliga försvarsorganisationer ingick.[328] Militärdistrikten avvecklades i slutet av 2005 och kvar fanns då regionalt enbart en utbildningsorganisation för hemvärnet.

Den 1 januari 2013, sju år efter militärdistriktens avveckling, inrättade Försvarsmakten åter regionala staber och landet delades in i fyra militärregioner som alltjämt finns i dag:[329]

- Norra militärregionen (MR N) med stabsort Boden
- Mellersta militärregionen (MR M) med stabsort Kungsängen
- Västra militärregionen (MR V) med stabsort Skövde/Göteborg

[328] Prop. 2000/01:113.

[329] I Norra militärregionen med norra militärregionstaben (MR N) ingår Norrbottens, Västernorrlands, Västerbottens och Jämtlands län. I Mellersta militärregionen med mellersta militärregionstaben (MR M) ingår Gävleborgs, Dalarnas, Uppsala, Västmanlands, Stockholms och Södermanlands län. I Västra militärregionen med västra militärregionstaben (MR V) ingår Värmlands, Örebro, Västra Götalands och Hallands län. I Södra militärregionen med södra militärregionstaben (MR S) ingår Östergötlands, Jönköpings, Kalmar, Kronobergs, Blekinge och Skåne län.

- Södra militärregionen (MR S) med stabsort Revingehed

Chefen för Gotlands regemente P18 har inom Gotlands län motsvarande uppgifter som chefen för en militärregion.

Sedan 2020 är militärregionerna egna förband och operativt leds verksamheten av Försvarsmaktens insatschef med stöd av Insatsstaben vid Högkvarteret.

Cheferna för de nuvarande militärregionerna samt chefen för P18 (Gotland) har markterritoriellt områdesansvar för den egna militärregionen och leder territoriella mobiliseringsförberedelser samt regional underrättelse- och säkerhetstjänst. Chefen för militärregionen leder även regional samverkan med myndigheter, regioner, kommuner, organisationer och enskilda. Vidare leder chefen pågående och planerade operationer inom den egna regionen och insatser inom ramen för insatschefens operationsorder, operationer samt stödet till civil verksamhet.[330]

9.4 Den regionala indelningen av Sverige

9.4.1 Den nuvarande geografiska indelningen av den statliga förvaltningen

Sverige är i dag indelat i 21 län. I varje län finns en länsstyrelse. Länsstyrelserna är i dag de enda statliga myndigheter som har länet som indelningsgrund. De numera fåtalet myndigheter som har en regional organisation har mellan 4–8 regioner och i stort sett alla har olika indelningar. Försvarsmakten har, som nämnts, fyra militärregioner och Gotland där chefen för P18 har motsvarande uppgifter som en militärregionchef.

9.4.2 Indelningskommitténs förslag

Den statliga utredningen Indelningskommittén föreslog i sitt slutbetänkande våren 2018 bl.a. en myndighetsgemensam regional

[330] Försvarsmaktens interna bestämmelser med arbetsordning för Försvarsmakten (FM ArbO), FIB 2020:5.

indelning för tio statliga myndigheter.[331] Indelningen för de tio myndigheterna föreslogs regleras i en gemensam förordning.[332]

Kommittén föreslog att de tio statliga myndigheterna skulle få en gemensam geografisk indelning och delas in i sex geografiska områden. Detta stämde enligt kommittén väl överens med det antal områden som de flesta förvaltningsmyndigheter med regional indelning redan hade och som uppgavs vara det mest resurseffektiva. Man menade vidare att bl.a. en statlig samordning och indelning inte kunde ses isolerat från samverkan med landsting (regioner) och kommuner. Kommitténs huvudförslag var därför en myndighetsgemensam indelning som överensstämde med de sex befintliga sjukvårdsregionerna (numera samverkansregioner), men med den justeringen att Hallands län, som i dag delas mellan två sjukvårdsregioner, skulle ingå i samma område som Västra Götaland. Kommittén motiverade förslaget med att sjukvårdsregionerna sedan 1960-talet varit inarbetade samverkansplattformar för landstingen i hela landet.

Som ett alternativ till indelning utifrån sjukvårdsregionerna föreslog utredningen en indelning som motsvarade Polismyndighetens sju regioner.

[331] SOU 2018:10.

[332] De myndigheter som bedömdes ha en sådan betydelse för regional samverkan att de skulle ha en samordnad geografisk indelning var Arbetsförmedlingen, Försvarsmakten, Kriminalvården, Migrationsverket, Polismyndigheten, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (strukturfondsprogram), Tillväxtverket (strukturfondsprogram), Trafikverket, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten.

10 Överväganden och förslag: Civilområden och en högre regional ledning

Under planering och förberedelser inför höjd beredskap och ytterst krig har militärregionerna ett stort behov av att samverka och samordna det militära försvaret med civila aktörer. Behovet av att koordinera det militära och det civila försvaret blir än större vid ett väpnat angrepp mot Sverige eller delar av Sverige. En omständighet som försvårar arbetet med att få till stånd en effektiv samordning både inom det civila försvaret och totalförsvaret på den regionala nivån är att flertalet statliga myndigheter antingen saknar en regional organisation eller, om en sådan finns, att indelningen inte följer vare sig militärregionernas eller länens indelning. Länsstyrelserna är numera de enda statliga myndigheter som har länet som indelningsgrund.

Ytterligare en försvårande omständighet är att länsstyrelserna, som i dag är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom respektive län, är 21 till antalet medan antalet militärregioner uppgår till fyra.[333] Det innebär att varje militärregion behöver samverka och samordna sin verksamhet med flera länsstyrelser parallellt, vilket är ineffektivt vid planering och förberedelser och kan utgöra ett betydande hinder för koordineringen av de samlade försvarsansträngningarna vid en väpnad konflikt. Även om enbart delar av Sverige blir angripet kommer med stor sannolikhet fler än ett av de 21 länen att beröras. När det gäller försörjningsfrågor, t.ex. avseende livsmedel, transporter samt bränsle och drivmedel, erfar utredningen också att många län är för små geografiskt för att effektivt kunna planera för hur försörjningen ska upprätthållas under höjd beredskap och då

[333] Gotland utgör i vissa avseenden en egen militärregion utöver de övriga fyra militärregionerna.

ytterst krig. Flöden och noder har ofta en nationell, eller åtminstone länsöverskridande, funktion. En oljedepå, ett livsmedelslager en flygplats eller hamn försörjer och tillhandahåller tjänster för större regionala områden än län i många fall.

Försvarsberedningen har föreslagit att de 21 länen ska bilda ett antal större geografiska civilområden och att det inom varje civilområde ska inrättas en högre regional ledning, en struktur som påminner om de regionala ledningsförhållanden som tidigare fanns inom det civila försvaret (se kapitel 9).

Samhället, och även förvaltningsstrukturen, har förändrats avsevärt jämfört med förhållandena i vilken den högre regionala ledningen verkade fram till år 2000. Länsstyrelserna skulle fram till 1992 bl.a. leda polisväsendet och svara för allmän ordning och säkerhet, leda hälsoskyddet, utöva transportreglering, leda landsvägs- och sjötransporter samt leda vägväsendet. Dessa uppgifter handhas i dag av andra myndigheter. Många myndigheter, t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket och Polismyndigheten är inte heller längre regionala myndigheter utan centrala s.k. enmyndigheter.

En ny struktur för det civila försvaret behöver vara anpassad till dagens förutsättningar. I det här kapitlet presenterar utredningen sina förslag på en indelning av landet i civilområden och inrättandet av en ledning för respektive civilområde samt de uppgifter och mandat som dessa ska ha. Förslagen utgår ifrån dagens förvaltningsstruktur och de uppgifter som länsstyrelserna har i dag.

10.1 Civilområden inrättas

Förslag: Sex civilområden inrättas.

Enligt utredningens direktiv måste det civila försvarets centrala aktörers geografiska indelning beaktas, inklusive regionerna och sjukvårdsregionerna (numera samverkansregionerna), när större geografiska områden för civil ledning och samordning på regional nivå utformas. För att skapa effektiva ledningss- och samordningsförhållanden är det av vikt att det finns en överensstämmande geografisk indelning för civilt och militärt försvar. Utredningen bedömer att det utöver regionerna och

samverkansregionerna i första hand är Försvarsmakten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Trafikverket som behöver analyseras i detta sammanhang. Dessa statliga myndigheter är både centrala för det civila försvaret, för samverkan inom totalförsvaret och har även en regional organisation för sina respektive verksamheter.

Försvarsmaktens indelning i militärregioner

Försvarsberedningen har understrukit att det är av vikt att den geografiska indelningen för civilt och militärt försvar är överensstämmande för att effektiva ledningss- och samordningsförhållanden ska skapas. Eftersom Försvarsmakten och det militära försvaret är en central del av totalförsvaret har utredningen övervägt om den regionala indelningen av det civila försvaret ska anpassas till Försvarsmaktens befintliga indelning av landet i fyra militärregioner (Norra, Mellersta, Södra och Västra).[334] En sådan indelning skulle underlätta samordning och samarbete regionalt inom totalförsvaret då den geografiska indelningen av det civila respektive det militära försvaret skulle överensstämma. Utredningen kan emellertid konstatera att Försvarsberedningen bedömer att dagens indelning i fyra militärregioner inte motsvarar vare sig de behov som det civila eller det militära försvaret har av territoriell indelning. Beredningen understryker i detta sammanhang att de geografiska förutsättningarna kopplade till strategiskt viktiga områden liksom hanteringen av storstadsområdena, särskilt Stockholm, är viktiga faktorer att beakta vid utformningen av totalförsvarets geografiska indelning.[335] Försvarsmakten har också i sitt remissvar med anledning av Indelningskommitténs förslag lyft fram att den nuvarande indelningen i militärregioner kan behöva utvecklas.[336]

[334] En central uppgift för militärregionernas staber handlar om militär-civil samverkan som avser planering inom totalförsvaret men också planering och genomförande av Försvarsmaktens stöd till samhället inom ramen för krisberedskapen. Därtill kommer uppgifter som avser säkerhetstjänst som också kräver samverkan med bland annat Säkerhetspolisen.
[335] Ds 2017:66.
[336] Bland annat påpekar Försvarsmakten att nuvarande Norra militärregionen omfattar ett geografiskt stort område inklusive det av Försvarsberedningen utpekade strategiska området Trondheim – Östersund – Sundsvall. Försvarsmakten menar även att det skulle vara en fördel

Utredningen bedömer därför att den geografiska indelningen i civilområden inte bör motsvara dagens militärregioner.

Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Trafikverkets regionala indelning samt regioner och samverkansregioner

De för det civila försvarets betydelsefulla myndigheterna Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Trafikverket har organiserat sin verksamhet på olika sätt när det gäller regional indelning. Sedan den 1 januari 2015 är Polismyndigheten organiserad som en myndighet, indelad i sju polisregioner, åtta nationella avdelningar samt ett kansli. Reformeringen av Polismyndigheten till en myndighet är den största statliga ombildning som genomförts. Reformen föregicks av omfattande överväganden avseende verksamhet, operativ bärkraft, befolkningstäthet och kapacitet till bemanning dygnet runt. Även Säkerhetspolisen bedriver verksamhet nationellt och är indelad i sju regioner, som överensstämmer med Polismyndighetens regionindelning. Trafikverket är indelat i sex regioner.[337]

Samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna) har funnits sedan 1960-talet och är en etablerad samverkansplattform för de 21 regionerna (tidigare landstingen) avseende vissa gemensamma sjukvårdsfrågor. Det finns i dag sex samverkansregioner. I varje samverkansregion finns en samverkansnämnd vars uppgift bl.a. är att samordna den högspecialiserade vården. Samverkansregionernas verksamhet regleras i hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80).

Utredningen ska enligt sina direktiv beakta den fortsatta beredningen av Indelningskommitténs förslag som lämnades 2018. Kommitténs förslag bereds i Regeringskansliet vid tidpunkten för detta betänkandes publicering. Som beskrivs i kapitel 9 presenterade Indelningskommittén som sitt huvudförslag att tio statliga myndigheter skulle få en gemensam regional indelning som, med undantag för att hela Hallands län skulle ingå i samma område som

att hålla samman det geografiska området Mälardalen i en militärregion/region. Försvarsmakten anser också att Vänernområdet bör vara ett sammanhållet område. Försvarsmaktens yttrande över SOU 2018:10 (FM 2018—15393:1).

[337] Trafikverket är också indelad i sju centrala funktioner och i fem verksamhetsområden. Trafikverkets verksamhetsområden är planering, trafikledning, underhåll, investering och stora projekt.

Västra Götaland, skulle sammanfalla med de sex samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregionerna).[338]

Utredningen har övervägt att utgå från antingen Polismyndighetens och Säkerhetspolisens sju regioner eller Trafikverkets sex regioner vid en indelning i civilområden. Utredningen konstaterar att det finns både för- och nackdelar med en sådan utgångspunkt. Polismyndighetens arbete med att upprätthålla ordning och säkerhet, Säkerhetspolisens ansvar som säkerhetstjänst och Trafikverkets arbete med att säkerställa fungerande transporter är av central betydelse för totalförsvarets förmåga att möta en angripare. Myndigheternas verksamhet är också viktig för den fredstida krisberedskapen.

Den regionala indelningen av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Trafikverket saknar emellertid tydlig koppling till regionerna. Den regionala indelningen av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen skiljer sig från regionernas med anledning av befolkningsunderlaget och behovet av att säkerställa operativ förmåga. Hälso- och sjukvård, som regionerna ansvarar för, är grundläggande för ett robust totalförsvar. Utredningen anser därför att en indelning i civilområden som inte beaktar regionerna innebär en nackdel både för samarbetet inom det civila försvaret och mellan det civila och militära försvaret. Utredningen bedömer därför att varken Polismyndighetens eller Trafikverkets regionala indelning bör utgöra grunden för indelningen av områden för samordning och ledning för det civila försvaret på regional nivå. Utredningen konstaterar i detta sammanhang att avsaknaden av en koppling mellan de aktuella myndigheternas regionala organisation och regionerna också var ett tungt vägande skäl för att Indelningskommittén som sitt huvudförslag om en regional indelning av tio statliga myndigheter i stället förordade en indelning som sammanföll med samverkansregionerna. Kommittén menade att en statlig samordning och indelning inte kan ses isolerat från samverkan med landsting (regioner) och kommuner och att befintliga läns- och regiongränser inte borde brytas vid en geografisk indelning av statliga myndigheter på en högre regional nivå. Kommittén menade också att samverkan mellan myndigheter och mellan myndigheter och kommunsektorn är helt avgörande för

[338] SOU 2018:10.

kvaliteten i vissa verksamheter där både krisberedskap och totalförsvar lyftes fram som exempel.

Utredningen menar att detta även är giltigt vid en geografisk indelning av områden för samordning och ledning för det civila försvaret. Sammantaget bedömer utredningen att en indelning i civilområden som i huvudsak sammanfaller med samverkansregionernas geografiska indelning är den mest ändamålsenliga för totalförsvaret.[339]

Utredningen har gjort en översiktlig bedömning av den geografiska indelningen i sex civilområden utifrån totalförsvarets behov. De parametrar som bedömts har varit militärt viktiga geografiska områden[340], försörjningsområden, komplexitet i form av stora befolkningscentra, viktiga transportstråk samt tillgång till kvalificerad sjukvård. Slutsatsen är att indelningen enligt Indelningskommitténs förslag i huvudsak också beaktar ovanstående parametrar och därför bör ligga till grund för indelningen av civilområden.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att sex civilområden inrättas. Med utgångspunkt i de skäl som redovisas ovan bör indelningen i civilområden i huvudsak följa de geografiska gränser som motsvarar samverkansregionernas. I samverkansregionerna är dock Halland delat. Utredningen bedömer i likhet med Indelningskommittén, att länen bör hållas samman. Utredningen föreslår därmed att följande civilområden inrättas:

- Norra civilområdet (Jämtlands län, Norrbottens län, Västerbottens län, Västernorrlands län)
- Mellersta civilområdet (Dalarnas län, Gävleborgs län, Södermanlands län, Uppsala län, Värmlands län, Västmanlands län, Örebro län)

[339] Motivet är således inte primärt hälso- och sjukvårdsrelaterat utan motiverat utifrån ett allmänt behov av samverkansmöjligheter mellan statliga myndigheter och regioner/kommuner.
[340] Försvarsberedningen konstaterar att Stockholmsområdet, Gotland, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en kris eller krig. Ds 2017:66.

- Östra civilområdet (Gotlands län, Stockholms län)
- Sydöstra civilområdet (Jönköpings län, Kalmar län, Östergötlands län)
- Västra civilområdet (Hallands län, Västra Götalands län)
- Södra civilområdet (Blekinge län, Kronobergs län, Skåne län).

Gotland har ett viktigt militärstrategiskt läge i Östersjön. Det militärstrategiska läget och de särskilda förutsättningar som finns för arbetet med beredskap och försvar av ön innebär att en stor del av verksamheten på Gotland behöver kunna fungera autonomt i förhållande till fastlandet. Bland annat gäller detta lednings- och samordningsfrågor inom totalförsvaret som utredningen bedömer behöver organiseras på ett för Gotland särskilt anpassat sätt. Det finns samtidigt en naturlig koppling mellan Gotland och Stockholm när det gäller ledning och samordning i ett krisberedskaps- och totalförsvarsperspektiv. Gotland och Stockholm utgör i dag bl.a. en samverkansregion för hälso- och sjukvård och är en egen polisregion. Gotland och Stockholm har också en nära samverkan när det gäller ledningen av räddningstjänsten liksom ett etablerat samarbete med SOS Alarm AB. Sammantaget bedömer utredningen att Gotland och Stockholm inom det föreslagna Östra civilområdet kommer att arbeta samlat med för totalförsvaret viktiga frågor samtidigt som Gotland även särskilt kommer att behöva utveckla vissa delar för att möta de beredskapsbehov som ön har.

Konsekvenser av förslaget

Som en konsekvens av utredningens förslag om att inrätta sex civilområden som i huvudsak sammanfaller med samverkansregionerna kommer Försvarsmaktens regionala indelning i militärregioner att behöva förändras och även två nya militärregioner och regionsstaber inrättas.

Försvarsmakten har i sitt yttrande över Indelningskommitténs slutbetänkande anfört att inrättandet av två nya militärregionstaber skulle innebära ökade kostnader för Försvarsmakten samt att personalförsörjningen skulle vara den största utmaningen med en

sådan förändring.[341] Innan ett sådant beslut fattas bör en djupare analys och värdering genomföras där Försvarsmaktens behov och förutsättningar att uppfylla regeringens krav (bl.a. på tillväxt) under kommande försvarsperiod beaktas.

Utredningen konstaterar att förslag till förändringar av Försvarsmaktens organisation behöver underställas riksdagens beslut. En förändring av Försvarsmaktens indelning av militärregioner kommer dessutom att behöva genomföras stegvis. Bland annat behöver nyckelkompetenser inom Försvarsmakten rekryteras till staberna för de två nya militärregionerna.

Utredningen bedömer att inrättandet av civilområden och en ledning för dessa kommer att skapa förbättrade förutsättningar att utveckla och fördjupa samordningen och samarbetet mellan militärregioner och civilområden inom ramen för totalförsvaret.

Utredningen bedömer vidare att det på sikt skulle medföra betydande fördelar om fler statliga myndigheter, exempelvis Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Trafikverket, anpassade sin regionala organisation efter de föreslagna civilområdenas indelning. En geografisk indelning av myndigheterna i överensstämmelse med civilområdena skulle enligt utredningens bedömning förbättra effektiviteten i hela totalförsvaret.

10.2 En ledning för civilområdena inrättas

Förslag: En ledning inrättas för vart och ett av civilområdena. Ledningen för ett civilområde ska benämnas civilområdeschef.

Som beskrivs ovan bedömer Försvarsberedningen att flera länsstyrelser i dag har begränsade resurser och bristfällig förmåga att klara sin samordningsuppgift inför och vid höjd beredskap. Utredningens genomgång av granskningar och rapporter som redovisas i kapitel 9 bekräftar denna bild. I utredningsarbetet har det även framkommit att statliga myndigheter med viktiga uppgifter inom totalförsvaret har svårt att upprätta och upprätthålla tillräckliga kontakter och samordna sin verksamhet med

[341] Försvarsmakten yttrande över SOU 2018:10 (FM 2018—15393:1).

länsstyrelserna. Orsaken till detta är att länsstyrelserna är 21 till antalet och kräver parallella kontakter som för en del myndigheter kan vara svåra att upprätthålla. Detta gäller i synnerhet myndigheter med en liten organisation. Svårigheten för statliga myndigheter och länsstyrelserna att på ett effektivt sätt samordna planeringen och åtgärder inför höjd beredskap utgör enligt utredningens bedömning en allvarlig brist i beredskapssystemet och riskerar att få negativa konsekvenser för totalförsvarets förmåga att regionalt hantera situationer som kan uppstå vid höjd beredskap och då ytterst krig.

I syfte att åstadkomma en enhetlig inriktning på arbetet i totalförsvarets olika delar och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser bedömer utredningen att det finns ett behov av en ledning i de föreslagna sex civilområdena. Denna ledning ska tillsammans med Försvarsmaktens regionala chefer (cheferna för militärregionerna) hålla samman beredskapsplaneringen och de åtgärder som vidtas inför och under höjd beredskap på en länsöverskridande nivå. Ledningen ska därmed utgöra en länk mellan myndigheter på central nivå och länsstyrelserna. Utredningen föreslår därför att en ledning inrättas som ska leda verksamheten för vart och ett av de sex civilområden som utredningen föreslår. Ledningen för ett civilområde föreslås benämnas *civilområdeschef*.

Länsstyrelserna – alltjämt basen

Länsstyrelserna kommer med utredningens förslag om att inrätta en ledning för civilområden även fortsättningsvis att ha en central betydelse för arbetet med det civila försvaret och krisberedskapen på länsnivå. I korthet omfattar länsstyrelsens geografiska områdesansvar att det förebyggande och förberedande arbete som genomförs i länet inom ramen för krisberedskapen och som berör flera aktörer samt att vid kriser och höjd beredskap hantera händelser som inträffar i länet. Länsstyrelsens uppgift är alltjämt att vara sammanhållande och stödjande inom krisberedskap och civilt försvar i länet. Under höjd beredskap kommer länsstyrelsen fortsatt att vara högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet och ska, under ledning av civilområdeschefen, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Samordningen av kommunikationen och samverkan mellan länets aktörer för att skapa en effektiv

krishantering inom länets geografiska område kommer även om utredningens förslag genomförs att vara en av länsstyrelsernas huvuduppgifter. Ansvaret kommer i huvudsak att bestå även om tyngdpunkten när det gäller vissa frågor kommer att förskjutas till den högre regionala nivån. Länsstyrelsernas ansvar för att leda de regionala råden som bl.a. hanterar frågor om krisberedskap kommer att bestå. Även andra uppgifter inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar kommer att ligga kvar hos länsstyrelserna, exempelvis risk- och sårbarhetsanalyser, säkra rutiner och strukturer för fredstida samverkan och samordning i länet samt att skapa lägesbild till den nationella nivån inom det geografiska området.

Samverkan mellan det civila försvaret och det militära försvaret regionalt kommer dock att förändras när en ledning för civilområdet införs. Försvarsmaktens regionala chefer kommer i första hand att samverka med cheferna för civilområdena i frågor som rör totalförsvaret. När det gäller Försvarsmaktens stöd till det civila samhället i fred, t.ex. vid olyckor eller kriser som drabbar ett enskilt län, behöver det finnas en direkt relation mellan militärregionstaberna och länsstyrelserna. Länsstyrelserna kommer att behöva utveckla sin relation med andra delar av Försvarsmakten regionalt och lokalt. I flera län har Försvarsmakten bl.a. garnisoner (t.ex. regementen, flottiljer och skolor) och i flera län finns också minst en utbildningsgrupp för hemvärnet vilken också är en del av militärregionstaberna. Det är viktigt att även dessa delar av Försvarsmakten involveras i försvarsplaneringen regionalt så att de kan svara upp mot länsstyrelsens behov inom länet av samverkan kring planering och förberedelser.

Den återupptagna planeringen för det civila försvaret har inneburit ett ökat behov av statligt stöd från länsstyrelserna till kommunerna. Den kunskap och de kontakter som länsstyrelsen har med kommunerna i respektive län är avgörande för att det civila försvaret och krisberedskapen ska fungera regionalt. Kommunerna ansvarar bl.a. för samhällsviktig verksamhet som kommunalteknisk försörjning, omsorgsverksamhet, skola, räddningstjänst och genom kommunala bolag delar av energiförsörjningen. Genom att vissa uppgifter som i dag hanteras av länsstyrelsen i stället kan hanteras länsöverskridande av ledningen för civilområdet bedöms länsstyrelserna kunna stärka sitt direkta stöd till kommunernas

beredskapsarbete och även följa upp resultatet av detta på ett mer systematiskt sätt. Även om länsstyrelsernas stöd till kommunerna inte enbart består i direkt uppföljning kan en ökad tyngdpunkt i denna del kunna ge kommunerna en bättre överblick över vilka behov av förbättringar som finns i kommunens beredskapsarbete och vilka prioriteringar som behöver göras. Uppföljningen är ett fortsatt viktigt uppdrag för att kontrollera och underlätta att kommunerna når målen för krisberedskap och civilt försvar. Länsstyrelsernas inriktning och samordning av beredskapsplaneringen i länen och på lokal nivå kommer att få en ökad betydelse i takt med att sektorsansvariga myndigheters beredskapsplanering ska samordnas nationellt, regional och lokalt. Länsstyrelsernas stöd till kommunerna består också i att upprätthålla en nära samverkan och en relation till kommunerna. En fungerande samverkan är en förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna stödja kommunerna att nå målen för krisberedskap och civilt försvar. Länsstyrelserna har en fortsatt viktig roll att vara länken mellan de centrala myndigheterna, regeringen, Försvarsmakten och kommunerna i arbetet med att bygga upp det robusta samhället.

10.3 Organiseringen av den högre regionala ledningen

Förslag: En länsstyrelse i varje civilområde ska vara civilområdeschef. Detta ska framgå av förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Civilområdeschefens uppgifter ska regleras i en förordning.

I de aktuella länsstyrelserna ska det finnas ett beredskapskansli som ska vara en egen organisatorisk enhet. Kansliet ska ledas av en kanslichef och vara direkt underställt landshövdingen.

Inom länsstyrelserna finns i dag, vilket framgår av förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, ett antal särskilda organ som bara finns vid vissa angivna länsstyrelser, t.ex. miljöprövningsdelegationen och vattendelegationen som finns vid 12 respektive fem länsstyrelser (14 och 15 §§). De närmare bestämmelserna för delegationerna finns i separata förordningar,

t.ex. förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer och förordningen (2017:972) om vattendelegationer.

Delegationerna ansvarar för sina beslut samt ansvarar för sin verksamhet inför landshövdingen (20 §). Landshövdingen ansvarar i sin tur inför regeringen för att delegationerna tilldelas resurser för sin verksamhet, för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt för att den redovisas på ett tillförlitligt sätt (21 §). För huvuddelen av delegationerna krävs att det finns en särskild arbetsordning eller ett särskilt beslut (22 §).

Utredningen konstaterar att det inte är ett alternativ att inrätta den högre regionala ledningen som ett särskilt organ inom länsstyrelsen. Detta då särskilda organ inrättas vid sidan av myndighetschefen och styrelsen.[342] Avsikten med ett särskilt beslutsorgan inom en länsstyrelse är att enheten ska kunna fatta självständiga beslut utan påverkan av myndighetschefen. En sådan konstruktion är inte aktuell här, eftersom landshövdingen ska leda verksamheten.

Vidare förutsätter de uppgifter som utredningen anser att civilområdeschefen bör ha att uppgiften ges till en myndighet.

Det återstår därmed tre olika alternativ när det gäller vilken organisationsform som den högre regionala ledningen ska ha.

Funktionen skulle, på samma sätt som den tidigare civilbefälhavaren, kunna inrättas som en egen myndighet inom varje civilområde med civilområdeschefen som myndighetschef. Den tidigare CB biträddes av ett kansli som leddes av en chef. Kansliet benämndas fredskansli i fredstid och krigskansli när det vid höjd beredskap krigsorganiserats.[343] Vid höjd beredskap skulle CB:s fredskansli övergå till en särskild krigsorganisation och då också samgrupperas med respektive militärbefälhavare (MB) och militärområdesstab samt andra civila myndigheters samverkansrepresentanter.[344]

[342] Socialdepartementet (2011), *Handledning för myndigheternas instruktioner*.
[343] Från CB:s inrättande och fram till 1960-talet bestod kansliet endast av 1–3 personer. När ett mer systematiskt samverkans- och övningsmönster började växa fram från mitten av 1960-talet växte också behovet av personal i CB-kanslierna. CB:s fredskanslier bestod därför mot slutet av dess verksamhetsperiod av mellan 10-20 personer. Antalet varierade mellan de olika civilområdena. FOI, *Civilbefälhavare – en övergripande historisk belysning*, s. 26 (FOI-R--4795—SE).
[344] Ett krigsorganiserat CB-kansli omfattade på 1990-talet ca 100–135 personer.

Ytterligare ett alternativ är att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) inrättar en regional organisation med uppgiften att leda verksamheten i de olika civilområdena.

Ett annat alternativ är att uppgiften att vara civilområdeschef och att ansvara för den högre regionala ledningen ges till ett en länsstyrelse inom varje civilområde att handha inom den egna organisationen. Detta kan göras genom att uppgiften anges i förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Alternativet förutsätter att de närmare bestämmelserna för civilområdeschefen ska finnas i en egen förordning.

Utredningens bedömning

Utredningen har övervägt de tre ovan nämnda alternativen när det gäller organisationsformer för den högre regionala ledningen.

Fördelen med att den högre regionala ledningen skulle vara en egen myndighet är att det skulle skapas en tydlighet mellan länsstyrelserna och beredskapskansliets uppgifter. Huvudregeln inom statlig förvaltning är dock att nya uppgifter ska ges till befintliga myndigheter.[345] Bara om detta inte är möjligt bör nya myndigheter inrättas.

Om MSB, som i dag i huvudsak har nationella uppgifter, utöver detta skulle få ansvar för regionala uppgifter skulle det innebära en starkare koppling mellan Försvarsmaktens och MSB:s uppgifter. Koordineringen mellan det civila och militära försvaret både på nationell och regional nivå skulle kunna underlättas. Om MSB skulle få en regional ledningsuppgift för civilområdena skulle myndighetens chef under höjd beredskap emellertid få ett samlat geografiskt områdesansvar på samma nivå som det områdesansvar som regeringen har. Utredningen anser att det inte skulle vara lämpligt att regeringen delegerade hela sitt geografiska områdesansvar till en civil myndighet. Om MSB skulle ges sådana regionala uppgifter, skulle detta även innebära att det skulle bli svårare att dra nytta av den kunskap om länen som i dag finns samlad hos länsstyrelserna.

Om uppgiften läggs på en länsstyrelse inom varje civilområde skulle den kunskap som finns inom de aktuella länen kunna

[345] Prop. 2020/21:1 utg.omr. 2, s. 58.

tillvaratas på ett bättre sätt. Vidare skulle verksamheten underlättas av att kontakter mellan de olika länen redan finns upparbetade.

Utredningens uppfattning är sammantaget att ledningsuppgifterna för civilområdena bör läggas på de regionala totalförsvarsmyndigheterna, länsstyrelserna. En länsstyrelse inom varje civilområde bör i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ges uppgiften att vara civilområdeschef och därmed svara för den högre ledningen av civilområdet. Landshövdingen i de angivna länen bör leda arbetet. Civilområdeschefens uppgifter ska bl.a. omfatta planering och förberedelser för civilt försvar. Uppgifterna inbegriper också den egna länsstyrelsen.

Utredningen föreslår att civilområdeschefens arbete ska stödjas av ett beredskapskansli, som ska ledas av en kanslichef och vara direkt underställt landshövdingen inom de aktuella länsstyrelserna.

Utredningen vill dock understryka vikten av att civilområdeschefen och militärregionerna har samma geografiska indelning och ett områdesansvar inom detta.[346]

Utredningens förslag innebär att den särskilda funktionen som föreslås inrättas vid sex olika länsstyrelser kommer att utgöra en egen verksamhetsgren inom länsstyrelsen. Frågan huruvida sekretess kommer att gälla mellan den verksamhetsgren inom länsstyrelsen som arbetar med uppgiften som civilområdeschef och övrig verksamhet inom länsstyrelsen återstår. Svaret på denna fråga kommer bl.a. att bero på den närmare organisationen av funktionen inom länsstyrelsen, och då graden av självständighet som denna får, samt på förhållandet mellan civilområdeschefen och de delar av länsstyrelsens organisation som inte arbetar med civilt försvar.

10.4 Civilområdeschefens uppgifter

10.4.1 Sammanfattning av uppgifterna

[346] Militärregionen har ett markterritoriellt ansvar och beredskapskansliet föreslås få ett geografiskt områdesansvar i vissa avseende.

Förslag: Civilområdeschefen, alltså den länsstyrelse som getts uppgiften att vara civilområdeschef, ska ha ett geografiskt områdesansvar för sitt civilområde när det gäller civilt försvar. Ansvaret avser planering och förberedelser för civilt försvar samt uppgifter under höjd beredskap.

Civilområdeschefens uppgifter avseende planering och förberedelser för civilt försvar kan sammanfattas som:

- samordning av det civila försvaret inom civilområdet
- samverkan med Försvarsmaktens regionala chef för att uppnå samordning av totalförsvaret.

Under höjd beredskap ska civilområdeschefen som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås.

Civilområdeschefen ska också verka för samordning när det gäller planering och förberedelser för fredstida kriser samt hantering av krissituationer i perspektivet länsöverskridande krissituationer.

Geografiskt områdesansvar finns i dag på kommunal nivå, på länsnivå samt nationellt. Omfattning och innebörd av områdesansvaret skiljer sig åt mellan de olika nivåerna. Gemensamt är att det inom ett geografiskt område ska finnas en aktör (kommunen, länsstyrelsen och regeringen) som ska verka för inriktning och samordning. Inom det militära försvaret har chefen för militärregionen ett militärt markterritoriellt ansvar för det område som militärregionen omfattar.

Med civilområdeschef avser utredningen, som framgår ovan, den länsstyrelse inom varje civilområde som genom en ändring i förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion föreslås få uppgiften att vara civilområdeschef. Förslaget att inrätta civilområden och en ledning av dessa innebär att en ny geografisk nivå åter införs. Utifrån de uppgifter som utredningen föreslår för civilområdeschefen är det naturligt att civilområdeschefen också ska ha ett geografiskt områdesansvar för civilområdet vid förberedelser och planering av höjd beredskap och under höjd beredskap. Utredningen föreslår att civilområdeschefen uppgifter och ansvar

ska framgå av en särskild förordning. I förordningen ska civilområdeschefens geografiska områdesansvar preciseras bl.a. i syfte att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan civilområdeschefen och länsstyrelserna i civilområdet.

I ett avslutande avsnitt (10.8) analyseras på vilket sätt länsstyrelsernas geografiska områdesansvar påverkas av förslagen.

10.4.2 Civilområdeschefens generella uppgifter avseende planering och förberedelser för civilt försvar

Förslag: Civilområdeschefen får meddela länsstyrelser inom civilområdet de föreskrifter som behövs för planläggningen av det civila försvaret inom civilområdet.

Civilområdeschefen ska inom civilområdet

- verka för att totalförsvaret inom civilområdet under höjd beredskap får en enhetlig inriktning
- ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och mellan dessa och Försvarsmakten
- samverka med Försvarsmakten regionalt i frågor som rör totalförsvaret.

Civilområdeschefen får hos beredskapsmyndigheter begära in och ta del av de uppgifter som denne behöver för planläggningen inom civilområdet inför höjd beredskap. Civilområdeschefen får i den utsträckning som behövs för planläggningen även ta del av relevanta uppgifter om Försvarsmaktens krigsplanläggning. Försvarsmakten avgör vilka uppgifter som är relevanta för civilområdeschefen.

Civilområdeschefens föreskriftsrätt om planläggning av det civila försvaret

Utredningen vill betona vikten av att civilområdeschefen ska ha mandat att omsätta dels anvisningar från regeringen, dels riktlinjer och underlag från MSB och sektorsansvariga myndigheter till styrdokument (inriktningar) för övriga länsstyrelser inom

civilområdet, i syfte att samordna planeringen inom civilområdet. Styrdokumenten ska samordnas med militärregionerna så att totalförsvaret sammantaget får en enhetlig inriktning regionalt.

Utredningen föreslår därför att civilområdeschefen ska få meddela länsstyrelserna inom civilområdet de föreskrifter som behövs för planläggningen av det civila försvaret inom civilområdet. Mandatet ska finnas som en möjlighet att använda när annan styrning inte får avsedd effekt.[347]

Civilområdeschefens planeringsuppgifter

Uppgiften att *verka för att totalförsvaret inom civilområdet under höjd beredskap ska få en enhetlig inriktning* utgör det övergripande målet för och syftet med civilområdeschefens arbete avseende planering och förberedelser i fred. Den verksamhet som ska genomföras i fred ska därmed syfta till en enhetlig inriktning under höjd beredskap. Detta innebär att olika verksamheter behöver prioriteras så att de på ett effektivt sätt bidrar till att lösa den gemensamma uppgiften att försvara landet vid krig eller krigsfara.

I civilområdeschefens ansvar ingår att samverka med MSB, sektorsansvariga myndigheter och i vissa fall direkt med andra beredskapsmyndigheter så att styrningen samordnas nationellt och regionalt. Utredningen vill understryka vikten av att MSB i sin övergripande roll inom den sammanhängande planeringen bevakar att beredskapsplaneringen ges en geografisk och tvärsektoriell dimension. För att planeringen ska hänga samman över hela landet krävs också att de sex civilområdescheferna har en nära samverkan i gemensamma frågor. Civilområdeschefen behöver utveckla strukturer för löpande avstämning sinsemellan och med MSB som ansvarar för det nationella perspektivet i frågorna. Genom utredningens förslag om ett centralt beredskapsråd (se vidare kapitel 12) ges möjlighet för avstämning och samordning mellan berörda myndigheter.

[347] En sådan möjlighet hade även den tidigare civilbefälhavaren. Flera utredningar på 1970- och 1980-talen visade på brister i följsamheten mot civilbefälhavarens samordningsuppgift under fred. Av det skälet infördes en möjlighet att meddela föreskrifter om inte annan styrning gav önskat resultat. Se exempelvis Försvarsmaktens ledningsutredning, FLU74 (SOU 1978:77), CB Bergslagens betänkande om CB roll i totalförsvarets krigsplanläggning samt Ds Fö 1981:11 Civilbefälhavarens planläggningsuppgifter i fred.

Uppgiften att ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter inbördes och mellan dessa och Försvarsmakten omfattar enligt utredningen bl.a. följande delar:

- *Civilområdeschefen ska ge länsstyrelserna planeringsförutsättningar för arbetet på länsnivå.* Genom samverkan med Försvarsmakten och andra myndigheter och organ får civilområdeschefen kunskap om den nationella planeringen inom totalförsvaret. Civilområdeschefen föreslås få möjlighet att ta del av uppgifter som rör planläggningen inför höjd beredskap. Civilområdeschefens samverkan med länsstyrelserna inom civilområdet ger civilområdeschefen kunskap om viktiga regionala och lokala förhållanden. Sammantaget bedöms civilområdeschefens samverkan med länsstyrelser, andra statliga myndigheter och Försvarsmakten möjliggöra för civilområdeschefen att kunna ta fram nödvändiga planeringsförutsättningar, dvs. utgångspunkter för den planering som ska göras för verksamheten på länsnivå.
- *Civilområdeschefen ska tillsammans med Socialstyrelsen ta fram planeringsförutsättningar för regionerna.* Regionerna omfattar samma geografiska område som länen. För planeringen inför höjd beredskap är regionernas relation med militärregionerna central. Mot denna bakgrund bör det vara civilområdeschefen som tillsammans med Socialstyrelsen (om hälso- och sjukvård) ger regionerna planeringsförutsättningar[348]. I ett totalförsvarsperspektiv behöver kollektivtrafikens planering i dag inriktas och planeras över länsgränser och samordnas mellan det militära och civila försvaret. Civilområdeschefen ska kunna stödja regionerna och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna inom civilområdet i en sådan planering. Civilområdeschefen ska också utgöra en länk mellan länsstyrelserna, civilområdet och andra statliga myndigheter i dessa frågor.
- *Civilområdeschefen ska också utveckla ett strukturerat samarbete med de sektorsansvariga myndigheterna.* Genom att utveckla ett strukturerat samarbete med de föreslagna sektorsansvariga myndigheterna skapas förutsättningar för civilområdeschefen att utgöra en länk mellan länsnivån och statliga myndigheter som i

[348] Utredningen återkommer i kapitel 14 med förslag hur sådana planeringsförutsättningar kan komma regionerna till del.

sin tur ökar möjligheterna till en sammanhängande beredskapsplanering som omfattar såväl nationell, regional och lokal nivå. De sektorsansvariga myndigheterna å sin sida bör ha utpekade kontaktpersoner som har ansvar för att det geografiska perspektivet i verksamheten och för dialogen med civilområdescheferna och i vissa fall även med länsstyrelsen. När det gäller myndigheterna som har en regional organisation (exempelvis Polismyndigheten och Trafikverket) behöver civilområdeschefen samverka med myndigheterna på regional nivå i länsöverskridande frågor för att skapa förutsättningar för en sammanhängande beredskapsplanering. Kommunerna ansvarar för flera samhällsviktiga verksamheter och har ett direkt ansvar gentemot invånarna. Länsstyrelsen har en central roll att vara länken och förmedla ingångsvärden och kontakter till den högre regionala nivån.

Civilområdeschefens uppgift att samverka med Försvarsmakten regionalt i frågor som rör totalförsvaret omfattar enligt utredningen bl.a. följande:

- *Civilområdeschefen ska tillsammans med Försvarsmaktens regionala chef ta fram, besluta och förvalta en gemensam grundsyn*[349] *för civilområdet och militärregionen.* Arbetet med en gemensam grundsyn baseras på samverkan med regionerna, övriga länsstyrelser inom civilområdet samt på underlag från nationell nivå. Underlag från kommunerna förmedlas via länsstyrelserna. Grundsynen ska vara möjlig att bryta ned och omsättas på länsnivå.
- Civilområdeschefen *ska ansvara för att planläggningen för höjd beredskap inom civilområdet är samordnad mellan det civila och det militära försvaret.* Utifrån regeringens anvisningar och underlag från statliga myndigheter ska civilområdeschefen genomföra en planläggning för olika konkreta situationer som kan uppstå vid höjd beredskap och samordna denna med Försvarsmaktens motsvarande regionala planering. Civilområdeschefen ansvarar för att planläggningen är

[349] Den exakta benämningen på dokumentet kan förändras över tiden beroende på regeringens anvisningar och utvecklingen av den sammanhängande planeringen som MSB och Försvarsmakten ansvarar för.

samordnad mellan det civila och militära försvaret inom civilområdet. En del i detta arbete handlar om det civila stödet som krävs för Försvarsmaktens mobilisering. En annan del omfattar samordning av förberedelser för fältarbetsåtgärder såsom exempelvis utrymning, spärrning, blockering, förstöring och undanförsel under höjd beredskap. Under höjd beredskap kommer logistik och försörjningsflöden att utsättas för störningar och avbrott. I planeringen inför höjd beredskap behöver försörjningsflöden därför analyseras och olika alternativa lösningar övervägas. Ytterligare delar kan handla om att övningar som rör totalförsvaret samordnas i planering, genomförande och uppföljning. Planläggningen som civilområdeschefen genomför ska möjliggöra ett flexibelt handlande under höjd beredskap. Planläggningen ska också vara sådan att övriga länsstyrelser kan bryta ned och omsätta denna för länet.

- *Civilområdeschefen ska ansvara för att metoder och rutiner tas fram för hur samverkan och samordning vid höjd beredskap ska genomföras och att utbildning och övning med utgångspunkt i metoderna genomförs*. Med utgångspunkt i nationella riktlinjer, system, processer och strukturer kan det finnas vissa behov av kompletteringar utifrån ett regionalt perspektiv. Sådana kompletteringar bör samordnas mellan civilområdena.

Civilområdeschefens rätt att ta del av andra myndigheters planläggning inför höjd beredskap

Utredningen bedömer att förstärkningen av det civila försvaret på regional nivå, som förslaget med att införa en högre regional ledning syftar till, skulle bli begränsad om civilområdeschefen inte skulle få tillgång till relevanta delar av den planläggning inför höjd beredskap som görs. Utredningen föreslår därför att civilområdeschefen hos beredskapsmyndigheterna ska få begära in och ta del av de uppgifter som civilområdeschefen behöver för planläggningen inom civilområdet inför höjd beredskap. Civilområdeschefen ska få ta del av relevanta uppgifter som rör planläggningen inför höjd beredskap hos i första hand sektorsansvariga myndigheter vilka kommer att ha en samlad bild av planeringen som rör beredskapssektorn.

Civilområdeschefen ska också kunna ta del av enskilda beredskapsmyndigheters planläggning om det är relevant för planeringen i civilområdet eller om det finns andra särskilda skäl. Syftet är att kunna samordna gemensamma frågor som rör försörjning, skydd, ledningsplatser, sambandsfrågor i ett geografiskt perspektiv.

Civilområdeschefen föreslås också, i den utsträckning som behövs för det egna planläggningsarbetet, få ta del av relevanta uppgifter om Försvarsmaktens krigsplanläggning. Förslaget innebär att Försvarsmakten ska avgöra i vilken ordning och utsträckning som civilområdeschefen ska kunna ta del av krigsplanläggningen. Utredningen konstaterar i detta sammanhang att aggregering och hantering av känslig information medför behov av en hög nivå på säkerhetsskyddet för civilområdeschefen. Samtidigt kan behovet av aggregeringar på nationell nivå minska vilket kan vara positivt ur ett sekretessperspektiv.

Planläggning inför höjd beredskap hos de sektorsansvariga myndigheterna och hos Försvarsmakten torde till stor del omfattas av försvarssekretessen (15 kap. 2 § OSL). Detta innebär att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Inom bestämmelsens tillämpningsområde faller, förutom uppgifter som avser det militära försvaret, även uppgifter om planläggning och annan förberedelse av landets försvar, uppgifter om organisation av försvaret, underrättelsetjänsten m.m. Bestämmelsen har utformats med ett rakt skaderekvisit, dvs. att offentlighet gäller som huvudregel.

Den högre regionala ledningen i form av civilområdeschefen bedöms utgöra en vital funktion för det geografiska perspektivet i skärningspunkten mellan Försvarsmaktens regionala behov och myndigheter på central nivå som verkar inom en viss beredskapssektor. Som utredningen konstaterat ovan, skulle den förstärkning av det civila försvaret som den högre regionala ledningen medför bli begränsad om civilområdeschefen inte skulle få tillgång till relevanta delar av den planläggning inför höjd beredskap som görs av beredskapsmyndigheterna. Utredningen föreslår därför att en sekretessbrytande bestämmelse införs som gör

det möjligt för civilområdeschefen att ta del av beredskapsmyndigheternas, och till viss del Försvarsmaktens, planläggning. Den nu föreslagna bestämmelsen har en sekretessbrytande verkan i enlighet med 10 kap. 28 § OSL som anger att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Bestämmelsen möjliggör därmed att myndigheterna kan dela information om totalförsvarsplanering sinsemellan.

10.4.3 Civilområdeschefens särskilda uppgifter avseende planering och förberedelser för civilt försvar

Förslag: Civilområdeschefen ska inom civilområdet särskilt

- stödja länsstyrelsernas planering och förberedelser inom respektive län
- ha en aktuell uppfattning av beredskapsläget
- ta initiativ till åtgärder och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av värdlandsstöd.

Förutom de generella uppgifterna som presenteras i avsnitt 10.4.2 ovan ska civilområdeschefen ha förmåga att stödja länsstyrelsernas planering och förberedelser för civilt försvar inom respektive län. Stödet kan bl.a. omfatta metodstöd eller stöd i att genomföra utbildningar och övningar. För att civilområdeschefens stöd ska vara ändamålsenligt behöver det anpassas till respektive länsstyrelses behov.

Civilområdeschefen behöver vidare ha en aktuell uppfattning av beredskapsläget avseende civilt försvar inom civilområdet. Landets beredskapsförmåga följs i dag upp på flera nivåer; MSB ansvarar för uppföljningen på nationell nivå och länsstyrelsen har ett särskilt uppdrag som rör uppföljning av kommunernas beredskapsförmåga. Genom den verksamhet som civilområdeschefen kommer att bedriva tillsammans med länsstyrelser, andra statliga myndigheter, regioner och militärregioner bedömer utredningen att det kommer att finnas möjlighet att få en samlad uppfattning av beredskapsläget

inom civilområdet och militärregionen. En sådan kunskap om läget utgör underlag för varje myndighets eget arbete inom civilområdet, men är också viktig för regeringens styrning av totalförsvaret på såväl regional som nationell nivå.

Civilområdeschefen ska driva och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av värdlandsstöd. Försvarsmaktens planering ger ramar för den civila planering som behöver göras. För att lösa uppgiften krävs även samverkan med sektorsansvariga myndigheter på central nivå. Utredningen föreslår i avsnitt 10.4.7 att civilområdeschefen ska ha uppgifter under höjd beredskap som rör värdlandsstöd inom civilt försvar. Mot denna bakgrund ska civilområdeschefen ta initiativ till åtgärder och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av värdlandsstöd inom civilområdet. Den kunskap och förmåga som kommer att byggas upp när det gäller värdlandsstöd under höjd beredskap kan enligt utredningen med fördel också användas vid fredstida kriser. Berörd länsstyrelse kommer att vid behov kunna ta kontakt med civilområdeschefen för en dialog om hur kansliet kan bidra till en effektiv hantering av krisen.

10.4.4 Civilområdeschefens roll vid krissituationer i fred

Förslag: Vid krissituationer i fred som berör flera län inom civilområdet ska civilområdeschefen ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen.

Länsstyrelsernas samordning vid såväl planering som hantering av länsöverskridande kriser har utvecklats under de senare åren. Behovet av samordning mellan länsstyrelserna har vuxit och under skogsbränderna 2018 tog länsstyrelsen i Halland en samordnande roll för personalförsörjning till de drabbade länen i Mellansverige. På motsvarande sätt togs initiativ till ett samordningskansli på länsstyrelsen i Halland under covid-19-krisen. Samordningskansliet har bl.a. samordnat frågor mellan länsstyrelser och kontakten mellan länsstyrelserna och centrala myndigheter samt samordnat kommunikationen utåt.

Utredningen bedömer att behovet av stöd och samordning av länsstyrelsernas krisberedskap och krishantering med all sannolikhet kommer att bestå. Utredningen har övervägt att förordningsreglera att civilområdeschefen ska ha en krisorganisation och i förordning styra en sådan organisations uppgifter. Vid beaktande av att det föreligger olika förhållanden och olika krisscenarier i olika delar av landet, och därmed också olika behov, föreslår utredningen i stället att länsstyrelserna tillsammans själva får utveckla civilområdeschefens beredskapskansli till en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av kriser (samordningskansli). Uppgiften regleras i förordningen med innebörden att vid krissituationer i fred som berör flera län inom civilområdet ska civilområdeschefen ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen. Funktionen kan aktiveras antingen vid nationella kriser då behovet av samordning är stort, vid länsöverskridande kriser eller då en enskild länsstyrelse begär att den gemensamma funktionen ska aktiveras. Aktiveringen av funktionen ska utgå från den bedömning som länsstyrelserna gemensamt gör men även civilområdeschefen ska enskilt kunna aktivera funktionen vid behov.

I utvecklingen av kanslierna i denna roll behöver hänsyn tas till nationella riktlinjer och strukturer. Samverkan med MSB krävs för en enhetlighet i vissa grundläggande strukturer och processer inom krishanteringen.

Huvudansvaret för den praktiska hanteringen av en aktuell kris vilar på länsstyrelserna, men med en utvecklad samordningsfunktion på civilområdesnivå skulle länsstyrelserna stå bättre rustade att möta fredstida kriser. Att civilområdeschefen ges möjlighet att utveckla uppgifter även under fredstid skiljer sig jämfört med den tidigare civilbefälhavaren, som enbart hade uppgifter under höjd beredskap och förberedelser för detta.

I det fall krisen är nationell ska det vara möjligt för länsstyrelserna att utse en civilområdeschef med beredskapskansli som sammanhållande om detta är det mest lämpliga (på samma sätt som länsstyrelsen i Halland under pandemin). Det kan också handla om att endast två civilområden är drabbade och det kan då vara lämpligt att utse en av dessa som sammanhållande. I första hand ska civilområdescheferna i dialog med länsstyrelserna gemensamt

besluta om en sådan lösning men om det finns behov kan regeringen ytterst fatta beslut i frågan.

10.4.5 Civilområdeschefen ska verka för samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida kriser

Förslag: Civilområdeschefen ska verka för samordning (länsöverskridande) av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida krissituationer.

I dag samarbetar länsstyrelserna i olika konstellationer när det gäller utvecklingen av den fredstida krisberedskapen. Det finns rationella skäl att samarbeta när det gäller gemensamma utvecklingsfrågor och frågor som rör länsöverskridande perspektiv. Utredningens förslag att införa civilområdeschefen för ledning på högre regional nivå för frågor som rör civilt försvar möjliggör att civilområdeschefen kan utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen (samordningskansli). Utredningen bedömer också att det finns verksamhet inom planering och förberedelser för fredstida kriser som skulle vara rationell att hantera på en länsöverskridande nivå. Utgångspunkten är att länsstyrelsernas geografiska områdesansvar ska bestå men att vissa frågor med fördel kan hållas samman av civilområdeschefen inom civilområdet. Även om civilområdeschefen verkar för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida krissituationer ligger ansvaret kvar på länsstyrelsen att lösa de författningsenliga uppgifterna. Uppgifter som kan hållas samman gäller exempelvis kontakten och relationen med beredskaps(sektors)myndigheter på central nivå i frågor som inte specifikt rör förhållandena i ett enskilt län. Det kan också finnas skäl att hålla samman relationerna till MSB i gemensamma utvecklingsfrågor. Civilområdeschefen skulle kunna företräda länsstyrelserna inom civilområdet i dialogen med MSB och därmed bli en mer kraftfull röst bl.a. när det gäller att formulera behov om stöd. Civilområdeschefen skulle också kunna företräda de andra länsstyrelserna i förhållande till militärregionen i gemensamma utvecklingsfrågor.

Vid gemensamma utvecklingsprojekt på regional nivå kan civilområdeschefen hålla samman arbetet utan att ta över ansvaret för respektive län. Bland annat kan civilområdeschefen leda projekt eller tillhandahålla resurser för att driva olika projekt. De närmare behoven av länsöverskridande samordning behöver identifieras gemensamt av länsstyrelserna. Det kan också vara rationellt att hålla samman förberedelserna av värdlandsstöd vid fredstida kriser. Eftersom civilområdeschefen har sådana uppgifter för civilt försvar kan det vara lämpligt att värdlandsstöd hålls samman länsöverskridande även för fredstida kriser.

10.4.6 Civilområdeschefens generella uppgifter under höjd beredskap

Förslag: Civilområdeschefen ska, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås.

Civilområdeschefen ska samordna de civila försvarsåtgärderna inom civilområdet och i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas.

Civilområdeschefen får meddela länsstyrelserna inom civilområdet föreskrifter för verksamheten under höjd beredskap.

Bestämmelserna om uppgifterna under höjd beredskap ska tillämpas när Sverige är i krig. Om Sverige inte är i krig tillämpas bestämmelserna bara i den utsträckning som regeringen beslutar särskilt.

Den övergripande uppgiften för civilområdeschefen under höjd beredskap ska vara att verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås och att vidta nödvändiga åtgärder för att samordna de civila försvarsinsatserna. Utredningen föreslår därför att civilområdeschefen under höjd beredskap ska ha föreskriftsrätt gentemot länsstyrelserna inom civilområdet.

Utredningen bedömer att civilområdeschefen ska kunna tillämpa föreskriftsrätten när annan samverkan inte ger önskvärt resultat eller tidskritiska beslut som är av betydelse för landets försvar måste fattas och få ett snabbt genomslag. Föreskriftsrätten avser här

förhållanden som gäller det geografiska perspektivet. Detta skiljer denna föreskriftsrätt från den föreskriftsrätt som utredningen föreslår för de sektorsansvariga myndigheterna, som avser verksamheten i den aktuella sektorn. Här kan en konflikt uppstå i och med att länsstyrelserna också är beredskapsmyndigheter och ingår i några av beredskapssektorerna. Skulle en sektorsansvarigmyndighets föreskrifter stå i strid med föreskrifter från civilområdeschefen får länsstyrelsen inhämta vägledning från regeringen. Bedömer länsstyrelsen att man inte kan invänta regeringens vägledning kan länsstyrelsen välja det alternativ som bedöms ge största möjliga försvarseffekt i det aktuella läget.

Utredningen föreslår att civilområdeschefens generella uppgifter i civilområdet under höjd beredskap till en del ska motsvara länsstyrelsernas uppgifter för länet. Civilområdeschefens fokus ska dock vara civilområdet och förhållanden som rör länsöverskridande frågor. Verksamheten ska fylla de behov som finns av geografiskt områdesansvar mellan länsstyrelsens ansvar för ett län och det nationella ansvaret som regeringen har för riket. Vid höjd beredskap kommer civilområdeschefen att fokusera mer på utvecklingen på sikt än vad länsstyrelserna kommer att göra. Detta innebär att civilområdeschefen främst kommer att arbeta med tidsperspektivet dagar och veckor snarare än timmar och dagar. Det senare tidsperspektivet gäller däremot för länsstyrelsernas arbete.[350] Civilområdeschefen kommer även att fokusera på att upprätthålla den samverkan som behövs med andra statliga myndigheter för att hantera olika typer av samhällskonsekvenser eller tillämpning av lagar och förordningar.

Vid höjd beredskap kommer civilområdeschefen att behöva samverka nära med Försvarsmaktens regionala staber i flera för totalförsvaret centrala frågor. Utredningen föreslår därför att en huvuduppgift för civilområdeschefen under höjd beredskap ska vara att i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas.

I uppgiften att samordna de civila försvarsåtgärderna ingår att samordna det civila försvaret inom civilområdet samt att i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära

[350] Det kan finnas uppgifter där civilområdeschefen behöver agera lika snabbt som en länsstyrelse (exempelvis utrymning över länsgränser) men fokus i stort behöver vara på hantering och konsekvenser på sikt.

försvaret samordnas. I uppgiften ingår också att sammanställa information om beredskapsläget i form av rapporter och lägesbilder för civilområdet vilka kan kopplas samman med den militära bilden av läget. En sådan samlad bild eller uppfattning av läget kommer också att finnas hos regeringen för riket. Försvarsmakten lämnar sin bild och bedömning av läget och de civila myndigheterna som verkar på central nivå lämnar sina underlag till regeringen. Utredningen återkommer i kapitel 15 till hur informationsdelningen mellan olika organ kan se ut vid höjd beredskap.

Bestämmelserna om uppgifterna under höjd beredskap ska tillämpas när Sverige är i krig. Om Sverige inte är i krig tillämpas bestämmelserna bara i den utsträckning som regeringen beslutar särskilt. En motsvarande lydelse finns för länsstyrelsens uppgifter under höjd beredskap och fanns också för den tidigare civilbefälhavaren. För enhetlighet i det geografiska områdesansvaret mellan länsstyrelsen och civilområdeschefen föreslår utredningen att det ska framgå i förordningen när bestämmelserna ska gälla på samma sätt som för länsstyrelsen. Det kan även övervägas om 13 § sista stycket i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap ska kompletteras för att få en enhetlighet med vad som gäller för länsstyrelsen.

10.4.7 Civilområdeschefens specifika uppgifter under höjd beredskap

Förslag: Civilområdeschefen ska inom civilområdet samordna den civila delen av värdlandsstödet inom civilområdet.

Civilområdeschefen ska ansvara för tillämpningen av bistånd mellan regioner enligt 5 kap. 2 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap.

Civilområdeschefen ska som en del av befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap inom civilområdet ansvara för tillämpningen av 8 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor för omfördelning av personal mellan län inom civilområdet. Om civilområdeschefen beslutat om sådan omfördelning ska denne också bestämma om den ersättning som ska utgå till den kommun vars personal tagits i anspråk.

Värdlandsstöd

Värdlandsstöd är ett sammanfattande begrepp för det civila och/eller militära stöd som lämnas i fred, vid en kris och i krig av en nation till en annan nation eller organisation, som efter inbjudan till övningsverksamhet, transitering[351] eller insatser, befinner sig på värdlandets territorium. Samtliga dessa praktiska förberedelser går under benämningen värdlandsstöd (Host Nation Support, HNS).

Riksdagen har beslutat om samförståndsavtal[352] med Nato om värdlandsstöd i enlighet med regeringens proposition Samförståndsavtal om värdlandsstöd (prop. 2015/16:152).

En viktig grundförutsättning för att kunna ge och ta emot militärt stöd handlar om att i förväg förbereda de praktiska arrangemang som krävs för att ett utländskt förband ska kunna verka på svenskt territorium, t.ex. vid övningar, kriser eller militära operationer i Sverige eller i vårt närområde.[353]

Det militära försvaret ska ha förmåga att ge och ta emot stöd från andra länder och organisationer. På central nivå har MSB[354] ansvar för samordningen av internationellt stöd via EU:s civilskyddsmekanism och ska också samordna deltagande för de svenska myndigheter som bedriver verksamhet inom ramen för den civila beredskapsdelen inom Nato/Partnerskap för fred-samarbetet.

MSB har ett nationellt ansvar för civilt värdlandsstöd, vilket omfattar samverkan med Försvarsmakten om strategiska frågor kopplat till militärt värdlandsstöd.

Utredningen föreslår att civilområdeschefen ska samordna förberedelserna för civilt värdlandsstöd inom respektive civilområde. I detta arbete ingår att tillsammans med militärregionen planera och förbereda värdlandsstöd regionalt inom ramen för totalförsvaret inför och vid höjd beredskap. Under höjd beredskap ska civilområdeschefen samordna de civila delarna av

[351] Innebär transport genom ett eller flera länder där slutmålet är ett annat land.
[352] Genom samförståndsavtalet förbättras enligt regeringen Sveriges förmåga att ge och ta emot militärt stöd och således också förutsättningarna för att Försvarsmakten tillsammans med övriga totalförsvarsmyndigheter ska kunna utföra sin uppgift att, enskilt och tillsammans med andra, försvara Sverige och främja svensk säkerhet. Detta är enligt regeringen en av förutsättningarna för att på ett trovärdigt sätt bidra till säkerhet i närområdet.
[353] Exempel på sådan förberedelse är den nationella plan för hur Sverige som värdland innehar och avdelar resurser för logistik, ledning och samverkan på olika nivåer beroende på den aktuella situationen.
[354] Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU av den 17 december 2013 om en civilskyddsmekanism för unionen.

värdlandsstödet i samverkan med Försvarsmaktens regionala staber. Detta kan bl.a. omfatta transporter och logistik, sjukvård och livsmedelsförsörjning samt räddnings- och röjningsresurser. Det kan även gälla samordning med myndigheter på central nivå som MSB, men även andra beredskapsmyndigheter, och kan behöva göras utifrån behoven och de uppgifter som ska hanteras.

Mandat att besluta om bistånd mellan regioner under höjd beredskap

Länsstyrelsen har i dag uppgiften att under höjd beredskap besluta om omfattningen av bistånd[355] mellan kommuner och regioner enligt 4 kap. 2 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Utredningen föreslår att den nu nämnda lagen ska ersättas med lagen om kommuners och regioners beredskap (se kap. 14). I den av utredningen föreslagna lagen kommer bestämmelsen om länsstyrelsens befogenhet att besluta om omfattningen av bistånd att finnas i 5 kap. 2 §.

Bistånd mellan regioner omfattar alltid mer än ett län. Utredningen bedömer därför att civilområdeschefen i stället för länsstyrelsen ska ha uppgiften avseende bistånd mellan regioner. Civilområdeschefen kommer enligt utredningens övriga förslag också att ha en direkt relation med regionerna i hälso- och sjukvårdsfrågor i planering och förberedelser i fred och under höjd beredskap.

Länsstyrelsen ska även i fortsättningen besluta om bistånd mellan kommuner.

Omfördelning av personella räddningsresurser inom civilområdet vid höjd beredskap

Ett väpnat angrepp innebär stora påfrestningar på civilbefolkningen. Försvarsberedningen framhåller behovet av ett nytt befolkningsskydd och pekar på att skadad eller förstörd infrastruktur kommer att leda till problem med försörjning,

[355] Bestämmelsen kan härledas från en liknande bestämmelse i lagen (1964:63) om kommunal beredskap.

elavbrott, stora störningar i kollektivtrafiken och avbrott i den grundläggande tillgången till olika system och service i vardagen.

Planeringen av befolkningsskyddet är komplex och innehåller bl.a. förberedelser för utrymning och inkvartering, iordningställande av skyddsrum samt indikering och sanering av farliga ämnen. Den kommunala räddningstjänsten utgör grunden för räddningstjänst under höjd beredskap (RUHB) och är en vital del av befolkningsskyddets samlade förmåga. Kriget ställer samtidigt andra krav än fredstida kriser.

Behovet av räddningsinsatser och befolkningsskydd under höjd beredskap och krig kan bli omfattande även vid begränsade angrepp. Skadorna som en motståndare orsakar kan bli geografiskt utspridda och överskrida gränser mellan län och regioner. För att kunna möta sådana situationer behöver det på högre regional nivå finnas en förmåga att leda och omfördela resurser.

Länsstyrelsen har i dag rätt att besluta om användning av personal inom en kommuns organisation för räddningstjänst för uppgifter som inte berör den kommunen enligt 8 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Utredningen bedömer att möjligheten att omfördela personella resurser också bör finnas inom ett civilområde och att civilområdeschefen ska ha möjlighet att inom civilområdet omfördela personella resurser inom räddningstjänsten mellan kommuner i olika län. Utredningen föreslår därför att civilområdeschefen under höjd beredskap ska ansvara för tillämpningen av 8 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor avseende beslut om att personal inom en kommuns organisation för räddningstjänst ska kunna tas i anspråk för uppgifter som inte rör den egna kommunen men som rör ett annat län inom civilområdet.

Länsstyrelsen ska enligt utredningens förslag ha rätt att besluta om sådan omfördelning när det gäller omfördelning mellan kommuner inom länet.

Utredningen föreslår att den myndighet som beslutat om omfördelningen ska bestämma ersättning till den kommun vars personal tagits i anspråk. Ersättningen betalas ut av MSB.

Angående förstärkningsresurser och klustring av räddningstjänst

Det finns i dag inga särskilda personella förstärkningsresurser genom civilplikt, eller materiella resurser, som det fanns fram till början av 2000-talet. Behovet av att kunna omfördela räddningsresurser till områden som drabbats särskilt hårt under en militär konflikt är därför större i dag.

Utredningen erfar att det pågår en utveckling med ökad samordning och systemledning för större räddningsinsatser, bl.a. som ett resultat av utredningar efter de omfattande och långvariga skogsbränderna 2014 och 2018. För närvarande (2020) genomförs en form av klustring av räddningstjänstorganisationer där de kommunala räddningstjänsterna skapar så kallade räddningsregioner inom förhållandevis stora geografiska områden.[356] Utredningen anser att utvecklingen med större räddningsregioner kan gynna räddningstjänstens förmåga under höjd beredskap och krig. Emellertid medför en sådan geografisk indelning där enbart vissa av ett läns räddningstjänster ingår och där räddningstjänstens ledningssystem går över läns- och kommande civilområdesgränser, problem för en sammanhållen ledning i såväl ett läns- som ett civilområdesperspektiv. Utredningen konstaterar emellertid att problemet med de länsöverskridande indelningarna av den kommunala räddningstjänsten ligger utanför denna utrednings uppdrag.

Efter beredningen av de ovan nämnda utredningarna om räddningstjänsten och räddningsinsatserna vid skogsbränderna 2018 tillkom en ändring i MSB:s instruktion som innebär att myndigheten utifrån en nationell riskbild ska upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna bistå i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap.[357] MSB ska också, efter begäran av en eller flera räddningschefer, kunna prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser om det vid omfattande kommunala räddningsinsatser finns ett konkurrerande behov av förstärkningsresurser.[358] Utredningen bedömer inte att förslaget att

[356] Ett exempel är Räddningsregion Bergslagen. Denna räddningsregion är en gemensam operativ ledningsorganisation för 42 kommuner med 110 styrkor/stationer i Värmlands län, Örebro län och delar av Västra Götalands län, Dalarnas län och Västmanlands län.
[357] 7 a § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[358] 6 kap. 8 a § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

civilområdeschefen under höjd beredskap ska ansvara för beslut om att personal inom en kommuns organisation för räddningstjänst ska kunna tas i anspråk för uppgifter som inte rör den egna kommunen, är i konflikt med bestämmelserna om MSB:s mandat att prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser.

10.4.8 Uppgifter inom hälso- och sjukvård

Bedömning: Utredningen delar bedömningen som Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (S 2018:09) gör att det kan krävas att en högre regional eller nationell aktör ges tydliga mandat för ledning beträffande inriktning och samordning av försvarsansträngningar som rör hälso- och sjukvård.

Förslag: Under höjd beredskap får civilområdeschefen efter hörande av Socialstyrelsen besluta om utnyttjande av vårdplatser, förflyttning av personal, patienter och förnödenheter samt i övrigt besluta om de civila hälso- och sjukvårdsresurserna inom civilområdet.

Försvarsberedningen konstaterar i sin rapport Motståndskraft att ett väpnat angrepp mot Sverige och ett krig på svenskt territorium skulle resultera i förluster av människoliv samt masskadeutfall. Försvarsberedningen gör en uppskattning av konsekvenserna av ett väpnat angrepp med ett resultat i förluster om cirka 20 000–30 000 döda och skadade. En sådan situation skulle innebära en mycket stor belastning på sjukvården.

I en krigssituation kommer sjukvårdens främsta uppgift att vara att ta hand om ett stort antal krigsskadade. Vård som inte kan anstå ska upprätthållas även vid höjd beredskap.

För att kunna hantera effekterna av ett väpnat angrepp måste samverkan etableras mellan militär verksamhet och civil sjukvård. Utvecklade rutiner för samverkan och ledning mellan militärregionerna och civila sjukvårdshuvudmän saknas dock i dag enligt Försvarsberedningen. Beredningen föreslår därför att beredskapsplaneringen även ska innefatta rutiner och strukturer för ledning och samordning mellan Försvarsmakten och den civila sjukvården vid höjd beredskap och krig. Ansvars- och

ledningsförhållanden mellan regionerna, militärregionerna och den högre civila regionala ledningsnivån behöver tydliggöras. Försvarsberedningen menar vidare att Socialstyrelsen bör planera för att under höjd beredskap kunna verka för samordning och prioritering inom den civila hälso- och sjukvården för det fallet att regeringen skulle fatta beslut om detta enligt 6 kap. 1 § 2 p. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

I delbetänkandet Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning (SOU 2020:23) konstaterar Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap att det kan krävas att en högre regional eller nationell aktör ges tydliga mandat för ledning beträffande inriktning och samordning av försvarsansträningar som rör hälso- och sjukvård. Sådana mandat krävs också för inriktning och samordning vid mycket stora och allvarliga påfrestningar i hälso- och sjukvården vid kriser i fred.

Utredningens övervägande

I utredningens dialog med Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap har det framkommit att det kan uppstå förhållanden under höjd beredskap som är av den art att hälso- och sjukvårdsresurser inom regionerna behöver hanteras i större sammanhang, men där en nationell inriktning och samordning inom den civila hälso- och sjukvården inte är möjlig. Det kan handla om att den regionala nivån inte kan upprätthålla kontakt med central och nationell nivå eller att läget är så allvarligt att den nationella nivån endast kan fokusera på mycket övergripande frågor samtidigt som det finns behov av mer konkreta avvägningar i verksamheten regionalt. De tidigare civilbefälhavarna[359] hade i uppgift att efter att ha hört Socialstyrelsen besluta om utnyttjande av vårdplatser, förflyttning av personal, patienter och förnödenheter samt att i övrigt besluta om de civila hälso- och sjukvårdsresurserna inom civilområdet.

I kritiska lägen under krig eller krigsfara när behoven av hälso- och sjukvård överstiger befintliga resurser behöver det finnas en funktion med mandat att uppnå samordning av berörda regioners

[359] Uppgiften överfördes 1995 till instruktionen för Civilbefälhavaren från den kommunala beredskapskungörelsen (1964:722) som upphörde att gälla. Resonemang om uppgifterna som rörde hälso- och sjukvård framgår bland annat av prop. 1980/81:57, s. 18 ff.

förmåga i förhållanden till det militära försvaret. I dag finns samverkansregionerna (tidigare sjukvårdsregioner) som geografiskt i huvudsak kommer att motsvara utredningens förslag till indelning i civilområden. Samverkansregionerna arbetar i dag främst med samordning av högspecialiserad vård och inte med beredskapsfrågor. Utredningen har därför inte närmare övervägt samverkansregionernas relation till civilområdeschefen.

Utredningen menar att civilområdeschefen skulle kunna utgöra den aktör inom ett civilområde, som ju föreslås ha i princip samma geografiska avgränsningar som samverkansområdena, som skulle kunna ha ett bemyndigande att under höjd beredskap se till att en gemensam inriktning och samordning av hälso- och sjukvården uppnås inom civilområdet.

Utredningen har i avsnitt 10.4.2 föreslagit att civilområdeschefen tillsammans med Socialstyrelsen ska kunna ge regionerna planeringsförutsättningar som avser planering och förberedelser av civilt försvar. För detta ändamål behöver civilområdeschefen bl.a. ha särskild kompetens i beredskapsfrågor inom hälso- och sjukvård.

Ytterligare en aspekt av behov av samordning rör sjukvårdens transportlogistik och försörjningsflöden som i vardagen ombesörjs av regionens förvaltningar eller entreprenörer som regionerna anlitar. Under höjd beredskap kan behovet av transporter öka och förändras. Regionerna har ansvar för att upprätthålla tillgång och lagerhållning av förnödenheter och ansvarar för att förnödenheterna vid behov omfördelas inom en region. Det kan i olika situationer uppstå transportbehov inom hälso- och sjukvården som kan omfatta flera regioner. I planeringen av transporter av förnödenheter kommer man också att behöva ta hänsyn till Försvarsmaktens behov i dessa frågor. Vid höjd beredskap och ytterst i krig bedömer utredningen att det kommer att finnas behov av en uthållig styrning av förnödenheter till, och vid behov också mellan, sjukvårdshuvudmän.

Enligt nuvarande 4 kap. 2 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns en skyldighet för andra kommuner och regioner att lämna hjälp om en annan kommun eller region har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna uppgift blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara. I dag är det

länsstyrelsen som beslutar om omfattningen av hjälpen. I utredningens förslag till en ny lag om kommuners och regioners beredskap kommer den nämnda bestämmelsen att finnas i 5 kap. 2 §.

Utredningen bedömer att det även kan finnas andra situationer under höjd beredskap som kan kräva en omdisponering av resurser. Det kan handla om att i förväg omdisponera resurser där det förväntas stora skadeutfall på grund av strid eller som en del i ett värdlandsstöd. Det kan också handla om situationer som inte uppfyller kravet på att vara oskäligt betungande för en kommun eller region men som ändå innebär stora konsekvenser för befolkningen eller samhällets funktionalitet. Så länge det finns en fungerande nationell ledning som kan besluta om inriktning och samordning av försvarsansträningar som rör hälso- och sjukvård bör civilområdeschefen verka för den samordning som behövs mellan berörda regioner, Försvarsmakten och andra statliga myndigheter. En sådan uppgift ryms inom civilområdeschefens föreslagna generella uppgifter under höjd beredskap.

Utredningens förslag

Med utgångspunkt i de skäl som anges ovan föreslår utredningen att civilområdeschefen, under höjd beredskap, efter hörande av Socialstyrelsen ska få besluta om utnyttjande av vårdplatser, förflyttning av personal, patienter och förnödenheter samt i övrigt besluta om de civila hälso- och sjukvårdsresurserna inom civilområdet.

Ett sådant mandat utgår från bemyndigandet enligt 6 kap. 1 § 2 hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) om att regeringen får meddela föreskrifter om hälso- och sjukvården i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Utredningens bedömning är att det bör ankomma på Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap att närmare analysera och lämna förslag om hur en sådan uppgift ska relatera till en eventuell nationell aktör med tydliga mandat för ledning beträffande inriktning och samordning av försvarsansträningar som

rör hälso- och sjukvård. Förslaget överensstämmer också med det mandat som den tidigare civilbefälhavaren hade.[360]

En förutsättning för att kunna lösa uppgiften för civilområdeschefen är att krigsorganisationen innehåller relevant kompetens. Personer från bland annat regionerna kommer att behöva krigsplaceras och ingå i civilområdeschefens krigsorganisation. Det kan därutöver finnas behov av kompetens som rör förvaltningsledning, logistik samt sjuktransporter från berörda regioner för att bereda beslut och tillse att resurserna utnyttjas effektivt inom civilområdet och i förhållande till det militära försvaret.

10.4.9 Civilområdeschefens roll om förbindelsen med regeringen bryts

Förslag: Om riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller om omedelbara åtgärder annars måste vidtas, får civilområdeschefen inom det område där förbindelsen avbrutits fullgöra de uppgifter som enligt 8 kap. regeringsformen ankommer på regeringen samt besluta att en lag i ett visst ämne ska börja tillämpas.

Om en länsstyrelses förbindelse även med civilområdeschefen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller om omedelbara åtgärder annars måste vidtas får länsstyrelsen inom det område där förbindelsen avbrutits fullgöra de uppgifter som anges i stycket ovan.

Föreskrifter om befogenheter i vissa fall när förbindelsen har brutits med regeringen finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och i förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Utredningen har här övervägt om civilområdeschefen ska ges den behörighet som länsstyrelserna har i dag att under höjd beredskap besluta i vissa frågor i de fall där förbindelsen med regeringen brutits,

[360] 12 a § förordning (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavaren.

svårligen kan upprätthållas eller för det fall att omedelbara åtgärder måste vidtas. Utredningen anser att civilområdeschefens uppgift att under höjd beredskap samordna civilområdets försvar talar för att civilområdeschefen bör ges ett sådant mandat under höjd beredskap. Även den tidigare civilbefälhavaren hade en liknande befogenhet.

Utredningen föreslår därför att om en civilområdeschefs förbindelse med regeringen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller att omedelbara åtgärder annars måste vidtas så ska civilområdeschefen fullgöra de uppgifter som enligt 8 kap. regeringsformen ankommer på regeringen samt besluta att en lag i ett visst ämne ska börja tillämpas. Om en länsstyrelses förbindelse med civilområdeschefen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller att omedelbara åtgärder annars måste vidas så ska länsstyrelsen vidta de ovan angivna uppgifterna.

10.5 Krigsorganisation

Bedömning: Civilområdeschefen stödjs i fred och under höjd beredskap av ett beredskapskansli vid länsstyrelsen. I de sex länsstyrelsernas krigsorganisation ingår beredskapskansliet som en del med de personella resurser och den kompetenser som krävs för att kansliet ska kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap.

Civilområdeschefen ska under höjd beredskap ha en direkt samverkansrelation med chefen för berörd militärregion och dennes stab. Av den anledningen ska civilområdeschefen med sitt beredskapskansli vid behov kunna verka från en annan plats än länsstyrelsens övriga krigsorganisation.

Länsstyrelsen ska som beredskapsmyndighet ha en förberedd, utbildad och övad krigsorganisation. Civilområdeschefen stödjs i fred och under höjd beredskap av ett beredskapskansli vid länsstyrelsen. I länsstyrelsens krigsorganisation ingår beredskapskansliet som en del med de personella resurser och kompetenser som krävs för att kunna lösa uppgifterna under höjd beredskap. Eftersom civilområdeschefens uppgifter omfattar länsöverskridande frågor och inkluderar hanteringen av uppgifter

och information som kan ha högt skyddsvärde bör beredskapskansliet organiseras som en separat del i länsstyrelsens krigsorganisation men kunna ta del av gemensamma stödfunktioner på samma sätt som i fred.

Beredskapskansliet behöver också kunna samverka direkt med chefen för militärregionen och dennes stab. Hur en sådan samverkansrelation ska se ut behöver utvecklas gemensamt av beredskapskansliet och militärregionen. Det kan t.ex. handla om en gemensam stabsplats, särskilda samverkansgrupper i respektive stab/krigsorganisation.

I krigsorganisationen för civilområdeschefen behöver också särskilda kompetenser ingå från bl.a. berörda regioner och de beredskapssektorer som utredningen föreslår. Med de uppgifter som utredningen föreslår att civilområdeschefen ska ha under höjd beredskap behöver det tillföras kompetens från expertmyndigheter, regioner och näringsliv utöver de resurser som finns i fred.[361] Det kan handla om att personer med viss expertkompetens inom olika samhällsområden krigsplaceras direkt i organisationen. Civilområdeschefen behöver i dialog med andra aktörer identifiera dessa personer och krigsplacera dessa i organisationen.

Utredningen bedömer att det därutöver kommer att behövas samverkanspersoner eller i vissa fall samverkansgrupper från olika beredskapssektorer eller enskilda beredskapsmyndigheter som placeras i krigsorganisationen. Dessa tillhör formellt sin egen myndighets krigsorganisation men har en placering, permanent eller vid behov, hos civilområdeschefen för att kunna samverka och upprätthålla kontakten med sin myndighet. Behovet av sådan samverkan på plats kommer skilja sig åt mellan beredskapssektorerna. Det exakta behovet behöver därför civilområdeschefen bedöma tillsammans med andra beredskapsmyndigheter och sektorsansvariga myndigheter eftersom det direkt påverkar dessa myndigheters egna krigsorganisationer.

[361] Ett krigsorganiserat CB-kansli omfattade på 1990-talet ca 100–135 personer. Detta innebar att en stor andel av den personal som skulle arbeta i CB:s krigskansli inte kom från CB:s fredstida kansli, utan från andra statliga myndigheter och från näringslivet. Medarbetarna från näringslivet rekryterades på frivillig väg och representerade inte sin fredstida arbetsgivare utan var tjänsteman vid CB (Inträdesanförande av kanslichef Alex Rydén, Civilbefälhavare – regeringens regionala operativa ledningsorgan, myndighet med förändrad roll i fred och krig; Kungl. krigsvetenskapsakademin Handlingar och Tidskrift,1986.)

Civilområdeschefen med ett krigsorganiserat beredskapskansli ska helt eller delvis kunna verka från en annan plats än länsstyrelsens övriga krigsorganisation.

De uppgifter som utredningen föreslår att civilområdeschefen ska ansvara för ställer i väsentliga delar höga krav på både verksamhetsskydd och säkerhetsskydd.

10.6 Var bör civilområdescheferna placeras?

10.6.1 Principer för placering

Utredningen har i kapitlet presenterat förslag på en indelning av landet i sex civilområden med en ledning för vart och ett av civilområdena. Ledningen i form av en civilområdeschef ska vara en funktion inom en länsstyrelse inom varje civilområde. Utifrån utredningens förslag till civilområdeschefens uppgifter kan ett antal principer utkristalliseras som bör ligga till grund för val av geografisk placering när det gäller vilket län inom civilområdet som ska ansvara för den högre regionala ledningen.

Den första principen gäller behovet av fysisk närhet till andra statliga myndigheter med ansvar för viktiga samhällsfunktioner. Finns t.ex. Polismyndighetens regionledning, Säkerhetspolisen eller Trafikverkets regionkontor på orten (inom länet) underlättas samarbetet. Likaså bör hänsyn tas till var Försvarsmaktens militärregioner är lokaliserade – och planeras att lokaliseras. Även om samverkan till viss del kan ske digitalt[362] bedöms behovet av fysiska möten vara stort inte minst med Försvarsmakten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Dagens militärregioner med stab[363] finns geografiskt på fyra (stabs)platser. Polisregionernas huvudorter med ledningscentraler[364] finns på sju platser och Säkerhetspolisen finns med sina regionala kontor på samma orter. Det finns enligt utredningen säkerhetsmässiga, miljömässiga, logistiska och resursmässiga fördelar med korta fysiska avstånd för

[362] Bedöms dock kräva särskilda åtgärder eftersom en stor del av informationen som behöver delas omfattas av sekretess.
[363] MR N – Boden; MR M – Kungsängen; MR V – Skövde; MR S – Revinge (Lund).
[364] Region Nord – Umeå; Region Mitt – Uppsala; Region Bergslagen – Örebro; Region Väst – Göteborg; Region Stockholm – Stockholm; Region Öst – Linköping; Region Syd – Malmö.

samverkan med dessa samverkanspartners. En konsekvens av inrättandet av sex civilområden är att ytterligare två militärregioner behöver inrättas. En samordning av den fysiska placeringen för civilområdescheferna och de nya militärregionstaberna bör i dessa fall eftersträvas enligt utredningen. Utredningen bedömer att det är troligt att Försvarsmakten i valet av platser ställer stor vikt vid orter som redan i dag har betydande militär verksamhet för att kunna personalförsörja de nya staberna. En placering med fysisk närhet till Försvarsmakten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen innebär att det finns flera myndigheter som har tillgång till ledningsförmåga och ledningsplatser. Genom detta skapas möjligheter till alternativa ledningsplatser, vilket skapar redundans och robusthet i kommunikationen mellan olika aktörer. Sist, men inte minst, skapar en närhet mellan myndigheter en kostnadseffektivitet för staten som helhet.

Den andra principen gäller närheten till andra viktiga samverkanspartners. Finns det t.ex. ett universitetssjukhus inom länet ökar förutsättningarna för en effektiv samverkan med sjukvården liksom samordning mellan Försvarsmaktens militärregioner och sjukvården.

Den tredje principen gäller behovet av stödresurser och kompetenser. Utredningen föreslår en viss resurssättning för de beredskapskanslier som ska stödja civilområdeschefen. Dessa kanslier kommer att vara relativt små i förhållande till de uppgifter som ska lösas. Beredskapskanslierna kommer därför att behöva stöd från den berörda länsstyrelsen i flera avseende. Det gäller inte minst juridisk kompetens, kompetens i säkerhetsskyddsfrågor, viss administration m.m. Utifrån de uppgifter som ska lösas av beredskapskanslierna krävs särskild kompetens. Närheten till andra statliga myndigheter, universitet och högskolor är en fördel i detta avseende. Vissa länsstyrelser har krav på en särskild kärnenergiberedskap.[365] Beredskapsorganisationen är för dessa större än för andra länsstyrelser. Resursmässigt skulle det vara en fördel att beredskapskanslierna samordnas med dessa men det kan också vara en nackdel vid en allvarlig kris eller höjd beredskap. Vid en kärnteknisk olycka eller risk för en sådan kommer den aktuella länsstyrelsens hela beredskapsorganisation att behöva fokusera på

[365] Kärnkraftverk i drift berör länsstyrelsen i Halland, Uppsala samt Kalmar. Därutöver finns särskild beredskap vid länsstyrelserna i Skåne och Västerbotten.

den aktuella händelsen. Bedömningen är att uppgifterna för civilområdeschefen i ett sådant läge blir mycket svåra att upprätthålla. Skulle en sådan situation inträffa som en del i ett säkerhetspolitiskt sammanhang är det viktigt att civilområdeschefen kan verka utifrån sina uppgifter.

10.6.2 Placering av civilområdeschefer

Förslag: Funktionen civilområdeschef ska finnas vid länsstyrelserna i

- Norrbottens län (Norra civilområdet)
- Örebro län (Mellersta civilområdet)
- Stockholms län (Östra civilområdet)
- Östergötlands län (Sydöstra civilområdet)
- Västra Götalands län (Västra civilområdet)
- Skåne län (Södra civilområdet).

Med utgångspunkt i de ovan redovisade principerna föreslår utredningen att civilområdeschefen i det Norra civilområdet placeras vid länsstyrelsen i Norrbotten. Chefen för militärregion Norr finns i länet liksom Trafikverkets regionkontor. Visserligen finns både universitet och universitetssjukhus i Umeå, men utredningen förordnar ändock länsstyrelsen i Norrbotten genom de många gränsfrågor i förhållande till både Finland och Norge som hanteras av länsstyrelsen i Norrbotten.

Civilområdeschefen i Mellersta civilområdet föreslås placeras vid länsstyrelsen i Örebro län. I länet finns idag Försvarsmaktens telekommunikations- och informationssystemförband, liksom Polismyndighetens regionkontor. I länet finns därtill såväl universitet som universitetssjukhus.

Civilområdeschefen för Östra civilområdet föreslås placeras vid länsstyrelsen i Stockholms län. I länet finns idag chefen med sin stab för Mellersta militärregionen liksom Polismyndighetens regionkontor. I länet finns rikets ledning och ett stort antal centrala funktioner samt universitet och universitetssjukhus. Länsstyrelsen

på Gotland ska till viss del kunna utöva autonom ledning enligt vad som beskrivits i avsitt 10.1.

Civilområdeschefen i Sydöstra civilområdet föreslås placeras vid länsstyrelsen i Östergötlands län. I länet finns idag Försvarsmaktens helikopterflottilj liksom Polismyndighetens regionkontor. I länet finns därtill universitet och universitetssjukhus.

Civilområdeschefen i Västra civilområdet föreslås placeras vid länsstyrelsen i Västra Götalands län. I länet finns idag chefen med sin stab för Västra militärregionen liksom Polismyndighetens regionkontor. I länet finns därtill universitet och universitetssjukhus.

Civilområdeschefen i Södra civilområdet placeras vid länsstyrelsen i Skåne län. I länet finns idag chefen med sin stab för Södra militärregionen liksom Polismyndighetens regionkontor. I länet finns därtill såväl universitet som universitetssjukhus.

10.7 Konsekvenser för länsstyrelserna av införande av civilområdeschefer

10.7.1 Ändringar i förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap

Förslag: Namnet på förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap ska ändras så att det klart framgår att förordningen även reglerar länsstyrelsens uppgifter *inför* höjd beredskap. Av förordningen ska även framgå att länsstyrelsen ska samverka och bidra till det gemensamma arbetet som leds av civilområdeschefen. Vidare ska det framgå att de regionala råden för krisberedskap och skydd mot olyckor även ska omfatta totalförsvar.

Länsstyrelsen ska också årligen, utöver till MSB, även rapportera till civilområdeschefen vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit.

Om riket är i krig ska länsstyrelsen, i samråd med både Försvarsmakten och civilområdeschefen verka för att det civila och militära försvaret samordnas. Länsstyrelsen ska på alla sätt försöka upprätthålla förbindelsen med, förutom regeringen,

centrala myndigheter och länsstyrelserna i angränsande län, så också med civilområdeschefen.

Som nämnts ovan kommer länsstyrelserna även efter inrättandet av civilområdescheferna att ha en central betydelse för arbetet med det civila försvaret och krisberedskapen. Ett av syftena med utredningens förslag om en högre regional ledning är att förslaget genom den samordnande funktionen ska stärka länsstyrelsernas roll.

Utredningens förslag om en högre regional ledning innebär att vissa uppgifter koncentreras till de sex länsstyrelserna som tillika är civilområdeschefer. Enligt utredningens förslag ska civilområdeschefen svara för den primära kontakten med Försvarsmaktens militärregion när det gäller totalförsvarsplanering. Civilområdescheferna ska också verka för länsöverskridande samordning av förberedelser och planering inför fredstida kriser.

Enligt utredningens förslag ska civilområdeschefen under höjd beredskap som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen är nu, och ska även i fortsättningen vara, den hösta civila totalförsvarsmyndigheten i länet. Länsstyrelsen bör utöva sin roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom ramen för den planering och de förberedelser för civilt försvar som civilområdeschefen utformar. Under höjd beredskap bör länsstyrelsen utöva sin roll inom ramen för civilområdeschefens föreskrifter för höjd beredskap.

Utredningen bedömer att länsstyrelsens geografiska områdesansvar inte påverkas av utredningens förslag. De bestämmelserna om länsstyrelsernas geografiska områdesansvar som nu finns i krisberedskapsförordningen ska enligt utredningens förslag i kapitel 8 i stället finnas samlade i förordningen om länsstyrelsens krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

Utredningen föreslår ett antal ändringar när det gäller förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

Utredningen anser att namnet på förordningen ska ändras för att det tydligare ska framgå att det i länsstyrelsernas uppgifter ingår att arbeta även med frågor om planering och förberedelser inför höjd beredskap. Utredningen föreslår därför att förordningens namn ska

ändras till förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter *inför och* vid höjd beredskap.

Den direkta konsekvensen av att civilområdeschefer införs är, som framgår ovan, att den länsvisa samverkan med Försvarsmakten när det gäller civilt försvar kommer att förändras. Även det länsöverskridande arbetet med planering och förberedelser för kriser kommer att påverkas av den samordning som civilområdeschefer kommer att medverka till.

Av förordningen ska framgå att länsstyrelserna ska samverka och bidra till det gemensamma arbetet, som leds av civilområdeschefen inom civilområdet. Länsstyrelsen ska därmed samverka med civilområdeschefen när det gäller länsöverskridande planeringen av krisberedskapen samt planering och förberedelser för civilt försvar.

Inom länsstyrelserna finns i dag regionala råd för krisberedskap och skydd mot olyckor (4 § 3 förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap). Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet har i sitt betänkande Näringslivets roll inom totalförsvaret (SOU 2019:51) föreslagit att de regionala råden för krisberedskap och skydd mot olyckor även ska omfattar totalförsvar. De befintliga råden består i dag av berörda aktörer i krishanteringssystemet. Det som föreslås tillkomma är berörda aktörer inom totalförsvaret. Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet bedömer att regionala råd även för totalförsvaret blir ett viktigt instrument för att skapa en effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer på den centrala, regionala och lokala nivån i syfte att tillgodose totalförsvarets behov.

Utredningen delar den ovanstående bedömningen. Strukturer och former för planering och hantering av kriser i fredstid bör samordnas med arbetet inför höjd beredskap. Utredningen anser att det i de regionala rådens uppgifter också ska ingå att arbeta med frågor om totalförsvar. Om de regionala råden kommer att hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter behöver länsstyrelsen säkerställa att regelverket för sådan hantering följs.

Av samma förordning ska också framgå att länsstyrelserna vid höjd beredskap i samråd med Försvarsmakten och civilområdeschefer ska verka för att det civila och det militära försvaret samordnas. Det bör också framgå att länsstyrelsen under höjd beredskap på alla sätt ska försöka upprätthålla förbindelse med,

förutom med regeringen, centrala myndigheter och länsstyrelserna i angränsande län, så också med civilområdeschefen.

10.7.2 De länsstyrelser som är civilområdeschefer ska kunna överta ansvaret för räddningstjänst

Förslag: Möjligheten för staten att vid vissa räddningsinsatser ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst koncentreras till de länsstyrelser som också har uppgiften att vara civilområdeschef.

Staten kan i dag ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten vid vissa räddningsinsatser. Från den 1 januari 2021 gäller att regeringen får föreskriva eller i särskilda fall besluta att en länsstyrelse eller en annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner som berörs av en räddningsinsats, om insatsen är särskilt omfattande eller det finns andra synnerliga skäl (4 kap. 10 § lagen [2003:778] om skydd mot olyckor [LSO]). Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse efter att riksdagen antagit propositionen En effektivare kommunal räddningstjänst (prop. 2019/20:176, bet. 2020/21:FöU3, rskr. 2020/21:22-23). Staten kunde även före den 1 januari 2021 ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten vid vissa räddningsinsatser. Genom ändringen har dock möjligheten begränsats genom att ett övertagande endast får ske om räddningsinsatsen är särskilt omfattande eller det finns andra synnerliga skäl.

Av 4 kap. 33 § förordning (2003:789) om skydd mot olyckor framgår att länsstyrelsen får ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst enligt 4 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Om en räddningsinsats även innefattar statlig räddningstjänst ska länsstyrelsen ansvara för att räddningsinsatserna samordnas. Om flera län berörs av en räddningsinsats får länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som ska ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna. Om en räddningsinsats även innefattar statlig räddningstjänst, ska länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som ska ansvara för att räddningsinsatserna samordnas.

Bemyndigandet i lagen ger utrymme för regeringen att utöver förordandet till länsstyrelserna i särskilda fall besluta att en annan statlig myndighet får ta över ansvaret, t.ex. MSB. MSB har även tagit fram vägledande kriterier inför överväganden och beslut om statligt övertagande av kommunal räddningstjänst.

Sedan LSO trädde i kraft den 1 januari 2004 har länsstyrelserna tagit över ansvaret för kommunal räddningstjänst vid två tillfällen: vid bränderna i Västmanlands län 2014 och Gävleborgs län 2018. I den ovan nämnda propositionen bedömer regeringen att förslaget om en övergripande systemledning när det gäller den kommunala räddningstjänstens organisering kommer att innebära att behovet av övertagande i princip kommer att försvinna (prop. 2019/20:176. s. 55).

Befogenhet att överta ansvaret för kommunal räddningstjänst

Räddningstjänstutredningen föreslog, förutom den begränsning i möjligheten till statligt övertagande som sedermera har antagits, att det i förordningen om skydd mot olyckor skulle anges att MSB, i stället för länsstyrelsen, skulle överta ansvaret för kommunal räddningstjänst vid särskilt omfattande räddningsinsatser. Räddningstjänstutredningen konstaterade att ett övertagande av hela räddningstjänstverksamheten krävde god planering och hög kompetens samtidigt som ett övertagande var en mycket sällan förekommande händelse. Övertagande av räddningstjänst var därför enligt utredningen inte en uppgift som var lämplig att sprida ut på 21 olika myndigheter (dvs. på länsstyrelserna) utan borde i stället koncentreras till en eller ett fåtal myndigheter. Utredningen angav med hänvisning till Försvarsberedningens delrapport Motståndskraft (Ds 2017:66) och Indelningskommitténs betänkande Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10) att det kan vara lämpligt att befogenheten att överta kommunal räddningstjänst ankom på ett fåtal länsstyrelser eller civilbefälhavare om dessa framöver fick en framträdande roll inom krisberedskapen och under höjd beredskap.

Vid beredningen av Räddningstjänstutredningens förslag ansåg regeringen inte att bestämmelserna om vilka myndigheter som skulle ha möjlighet att ta över ansvaret för räddningstjänsten skulle

förändras.[366] Regeringen instämde i Räddningstjänstutredningens bedömning att dagens situation, där ett stort antal myndigheter måste vara beredda på att ta över ansvaret för räddningstjänsten och måste ha kapacitet för att kunna göra detta, var en nackdel. Emellertid konstaterade regeringen att om MSB skulle vara den enda myndighet som fick ta över ansvaret så skulle detta i vissa fall komma i konflikt med Räddningstjänstutredningens förslag att MSB utifrån en nationell riskbild ska kunna prioritera och fördela tillgängliga resurser. I en situation med långvarig torka som sommaren 2018 kan det uppstå behov av övertagande på flera platser i landet samtidigt. En koncentration till enbart MSB skulle i sådana fall enligt regeringens uppfattning minska hela systemets kapacitet jämfört med i dag. Regeringen konstaterade samtidigt att Utredningen om civilt försvar fått i uppdrag att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Beroende på vad utredningen kom fram till ansåg regeringen att det kunde finnas skäl att på nytt ta upp frågan om vilken myndighet som ska kunna ta över ansvaret för räddningstjänsten.

Utredningens förslag

Utredningen anser att det finns skäl för att här återkomma till frågan om övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst vid särskilt omfattande räddningsinsatser. Utredningen delar den bedömning som framförts ovan att det är en nackdel att ett stort antal myndigheter i dag kan bli aktuella för att överta ansvaret för räddningstjänsten och därför måste ha kapacitet att kunna göra detta. Likaså delar utredningen uppfattningen att en koncentration till en enda myndighet kan minska systemets kapacitet jämfört med i dag. Utredningen föreslår därför att det antal myndigheter som kan bli aktuella för ett övertagande ska begränsas till de länsstyrelser som tillika är civilområdeschefer. Nämnda myndigheter ska ha en organisation som bl.a. ska ha till uppgift att planera och ta initiativ till åtgärder för att samordna planeringen av totalförsvaret. Det förefaller ändamålsenligt att dessa myndigheter, i de fall det kan bli aktuellt, också får ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten.

[366] Prop. 2019/20:176, s. 56.

Utredningens förslag innebär också att om en räddningsinsats även innefattar statlig räddningstjänst ska den länsstyrelse (som också är civilområdeschef) ansvara för att räddningsinsatserna samordnas.

Om flera civilområden berörs av en räddningsinsats får de länsstyrelser (som också är civilområdeschefer) komma överens om vilket civilområde som ska ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna. Om en sådan räddningsinsats även innefattar statlig räddningstjänst, ska de berörda länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som ska ansvara för att räddningsinsatserna samordnas.

10.8 Civilområdeschefens geografiska områdesansvar i förhållande till länsstyrelsens geografiska områdesansvar

Det geografiska områdesansvaret utövas samtidigt på nationell, regional och lokal nivå. Införandet av en högre regional ledning ändrar inte denna grundprincip även om civilområdeschefens geografiska områdesansvar är avgränsat till uppgifter som rör civilt försvar. Ansvaret mellan nivåerna är inte utbytbart. Åtgärder på högre nivå kan däremot stödja arbetet på lägre nivå. Oavsett vilket tillstånd som råder i samhället utövar länsstyrelsen det geografiska områdesansvaret på regional nivå för länet.

I alla typer av händelser i fredstid och under höjd beredskap ska länsstyrelsen se till att samhällets hantering blir så effektiv som möjligt. Civilområdeschefen har i förhållande till länsstyrelsen ett begränsat geografiskt områdesansvar. Länsstyrelserna har på uppdrag av regeringen tagit fram en vägledning för utövandet av länsstyrelsens geografiska områdesansvar.[367] Beskrivningen i vägledningen utgår från tre huvudområden samt en beskrivning över vilka uppgifter som inte omfattas av det geografiska områdesansvaret. I detta avsnitt beskriver utredningen skillnaderna för det geografiska områdesansvaret mellan civilområdeschefen respektive länsstyrelsen utifrån vägledningens uppställning i tre huvudområden samt exempel på vad som inte igår.

[367] Resonemanget om länsstyrelsens geografiska områdesansvar m.m. bygger på Länsstyrelsen Uppsala (2019), *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – Vägledning* (Dnr 7701—17).

Civilområdeschefens *sammanhållande roll* handlar enligt utredningen om att skapa de strukturer och relationer som behövs för att kunna inrikta och samordna de åtgärder som behöver vidtas på en högre regional nivå. Till skillnad mot länsstyrelsen handlar det främst om relationerna med länsstyrelserna, militärregionen, regionerna och andra myndigheter med regional närvaro på en högre regional nivå, till exempel polisregioner och Trafikverkets regioner. I länsstyrelsens geografiska områdesansvar ingår i denna del ansvaret för ett regionalt råd för krisberedskap och skydd mot olyckor och att i övrigt skapa de strukturer och relationer som behövs för att kunna inrikta och samordna de åtgärder som behöver vidtas. Här ingår uppgiften att se till att bygga de strukturer som behövs för att nödvändig samverkan ska kunna ske kontinuerligt, både inom länet och med närliggande län. Länsstyrelsens relationer med olika aktörer är bredare med exempelvis kommuner, civilsamhället, företag som bedriver samhällsviktig verksamhet, frivilligorganisationer och trossamfund.

I det *förebyggande och förberedande arbetet* handlar civilområdeschefens geografiska områdesansvar enligt utredningen om att utifrån nationella ingångvärden omsätta dessa utifrån ett geografiskt perspektiv, att ta fram riktlinjer för arbetet regionalt och att lämna stöd till länsstyrelserna och regionerna i deras arbete med beredskapsfrågor. Länsstyrelserna ska i sin tur för länet arbeta med regionala risk- och sårbarhetsanalyser, stöd till länets aktörer i fråga om planering, risk- och sårbarhetsanalyser, utbildning och övning och med uppföljningen av kommunernas tillämpning av lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap (se kapitel 14).

Civilområdeschefen ska *under höjd beredskap* som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Sammanfattningsvis handlar det enligt utredningen om (1) militär och civil samordning på nivån under nationell ledning och samordning. Genom denna samordning kan civilområdeschefen ge länsstyrelserna och regionerna förutsättningar för deras verksamhet. Vidare att (2) vara länken mellan ett stort antal statliga beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer till den regionala och lokala nivån. Slutligen att (3) till regeringen kunna förmedla en bild av läget i en del av landet som komplement till de bilder som beredskapssektorer och

beredskapsmyndigheter på central nivå förmedlar till regeringen. Som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet ingår även civilområdeschefens roll om förbindelsen med regeringen bryts. Länsstyrelsens roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet under höjd beredskap motsvarar i hög grad länsstyrelsens roll i relation till samhällsstörningar i fredstid. De strukturer och verktyg som länsstyrelsen använder i fredstid utgör även grunden för länsstyrelsens arbete under höjd beredskap. Dessa behöver självklart anpassas och kompletteras utifrån de ändrade förutsättningar och prioriteringar som råder under höjd beredskap.

Under krissituationer i fred ska länsstyrelsen ska bland annat svara för att en regional lägesbild sammanställs, samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter och samordna information till allmänheten och företrädare för massmedia. Efter särskilt beslut av regeringen ska länsstyrelsen även kunna prioritera och inrikta statliga eller internationella förstärkningsresurser som tilldelas länet. Civilområdeschefen har i förhållande till länsstyrelsen begränsade uppgifter när det gäller den fredstida krisberedskapen.

Precis som för länsstyrelsen finns det uppgifter som civilområdeschefen ska utföra men som inte ingår i det geografiska områdesansvaret. Det gäller exempelvis värdlandsfrågor, att under höjd beredskap besluta om utrymning m.m., att besluta om omfördelning av räddningsresurser och vissa ledningsuppgifter inom hälso- och sjukvård. Uppgifterna inom ramen för krisberedskapen när det gäller planering och förberedelser för fredstida kriser samt hantering av krissituationer i perspektivet länsöverskridande ingår inte heller i det geografiska områdesansvaret. Länsstyrelsens motsvarande uppgifter handlar exempelvis om att besluta om civila skyddsobjekt och om godkännande av skyddsvakter, samråda med Försvarsmakten om åtgärder som normalt omfattas av bygglov, rivningslov och marklov för byggnader eller anläggningar avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur, träffa avtal med företag om att tillhandahålla varor och tjänster under höjd beredskap samt besluta om uttagning av mark, byggnader, radioanläggningar och lokaler för skolverksamhet.

11 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – utveckling och verksamhet

11.1 Myndigheterna som föregått MSB

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har föregåtts av flera myndigheter med uppgifter inom krisberedskap och civilt försvar. Sedan mitten av 1980-talet har flera myndighetsreformer på området genomförts.

År 1985 inrättades Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF). Styrelsen för psykologiskt försvar var en central förvaltningsmyndighet med uppdraget att ge råd och vägledning om massmedieföretags planering för höjd beredskap samt att följa och analysera utvecklingen av mediernas planering för höjd beredskap och mediernas beredskap för svåra påfrestningar på samhället i fred.[368]

Ett år senare, 1986, slogs Statens brandnämnd och Civilförsvarsstyrelsen ihop och bildade Statens räddningsverk (SRV). 2001 tillfördes myndigheten också verksamhet från Sprängämnesinspektionen. Enligt sin instruktion skulle myndigheten, i den mån det inte ankom på någon annan myndighet, svara för frågor rörande räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande åtgärder, sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning, transporter på land av farligt gods, brandfarliga och explosiva varor samt om frågor om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Statens räddningsverk ansvarade därutöver för uppgifter inom befolkningsskyddet samt räddnings- och biståndsinsatser utomlands. Myndigheten var också svensk

[368] SOU 2007:31, s 143 ff.

kontaktpunkt gentemot den s.k. gemenskapsmekanismen (rådets beslut 2001/792/EG) inom EU vars syfte bl.a. är att förmedla hjälp i händelse av olyckor eller andra händelser inom unionen och till tredje land.[369]

1986, samma år som Statens räddningsverk inrättades, bildades också Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) genom en ombildning av Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF). Överstyrelsen för civil beredskap hade två huvuduppgifter: dels att samordna totalförsvarets civila delar på central nivå, dels att vara ansvarig myndighet för funktionerna ledning och samordning samt övrig varuförsörjning[370].[371]

I början av 2000-talet reformerades strukturen för myndigheter med ansvar för frågor inom krisberedskapen och det civila försvaret på nytt. ÖCB avvecklades 2002 och Krisberedskapsmyndigheten (KBM) övertog då en stor del av myndighetens uppgifter. KBM övertog även vissa delar av verksamheten som Styrelsen för psykologiskt försvar tidigare hade ansvarat för. KBM var central förvaltningsmyndighet för frågor som rörde samhällets säkerhet när det gällde krishantering och civilt försvar. Utöver att samordna arbetet med samhällets beredskap inför allvarliga kriser i fred och det civila försvaret skulle myndigheten också i samarbete med ansvariga samhällsorgan bidra till att minska samhällets sårbarhet. Krisberedskapsmyndighetens uppgift var inte i första hand att bygga upp en egen förmåga utan att agera motor i en process för att samhällets övriga aktörer skulle bygga denna förmåga inom sina respektive organisationer.[372]

År 2008 genomfördes åter en reform bland de myndigheter som ansvarade för frågor inom krisberedskapen och det civila försvaret. Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar avvecklades och stora delar av verksamheten överfördes till en ny myndighet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), som påbörjade sin verksamhet 2009.

[369] SOU 2007:31, s.101 ff
[370] Funktionen transporter kom även senare att ingå i uppdraget.
[371] prop. 1984/85:160, bet. 1984/85:FöU11, rskr. 1984/85:388, s. 14 ff.
[372] SOU 2007:31, s 71 ff.

11.2 Reformen att inrätta MSB

11.2.1 Behov av samordning av händelser i hela hotskalan

Bakgrunden till reformen som ledde fram till att MSB inrättades 2009 var bl.a. den bedömning som Försvarsberedningen gjort 2006 om att händelser som då nyligen inträffat visat att gränsen mellan olyckor, allvarliga kriser och extraordinära händelser blivit alltmer diffus. EU:s arbete på området hade samtidigt skiftat fokus från räddningstjänst till en bredare syn på skydd och säkerhet. Försvarsberedningen menade att arbetet med skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar hade mycket gemensamt och att de därför med fördel kunde hanteras som en helhet.[373]

Mot bakgrund av Försvarsberedningens uttalande beslöts att inrätta en ny myndighet. I propositionen som föregick beslutet gjorde regeringen bedömningen att områdena skydd mot olyckor, svåra påfrestningar och civilt försvar hade mycket gemensamt och med fördel kunde hanteras som en helhet. Inrättandet av en ny myndighet sågs som ett viktigt led i strävan efter att utifrån en helhetssyn på samhällets krisberedskap värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter.[374]

I propositionen anförde regeringen att man genom att föra samman olika verksamheter från de tidigare myndigheterna i en ny myndighet ville skapa synergier och goda förutsättningar för att hantera samhällets krisberedskap. För att förstärka samhällets krishanteringsförmåga på alla nivåer i samhället och över hela hotskalan bedömde regeringen att den nya myndigheten skulle vara en sammanhållande kraft som kunde driva utvecklingen och fungera som stöd till ansvariga myndigheter. Även den internationella samverkan förväntades underlättas genom att en samlad kontaktpunkt på myndighetsnivå skapades. Ett annat syfte med reformen var att undvika dubblering av uppgifter mellan olika myndigheter.

[373] Ds 2006:1.
[374] Prop. 2007/08:92 s. 54 f.

I propositionen bedömde regeringen att det fanns behov av att samordna myndigheternas arbete före, under och efter en kris. Mot denna bakgrund föreslogs den nya myndigheten få sammanhållande och stödjande uppgifter före, under och efter en kris. Det innebar bl.a. att myndigheten under en kris skulle ha i uppgift att stödja samordningen av de centrala myndigheternas åtgärder genom att bl.a. underlätta kontakter över administrativa och geografiska gränser.

11.2.2 Regeringens nationella områdesansvar

I propositionen som låg till grund för bildandet av MSB redogjorde regeringen också för sin uppfattning när det gällde det geografiska områdesansvaret som man menade utgjorde den grundläggande strukturen för tvärsektoriell samordning inom samhällets krisberedskap. Regeringen konstaterade att regeringens nationella geografiska områdesansvar omfattade den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. Regeringens uppgift var därmed att på en övergripande nivå säkerställa en effektiv krishantering och att effektivt och trovärdigt kommunicera med allmänhet och media samt upprätthålla kontakterna med andra länder, EU och andra internationella aktörer. Regeringen pekade på att man delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna. Under en kris utgjordes därmed det nationella områdesansvaret av de samlade krishanteringsåtgärder som regeringen, med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna, utövade.

För att omhänderta sitt ansvar inrättade regeringen 2008 en *nationell krishanteringsfunktion* i Regeringskansliet med uppgift att följa hot- och riskutvecklingen och göra nödvändiga analyser. Vid kriser hade funktionen i uppgift att larma, initiera arbete, stödja beslutsfattare och samordna beslutsunderlag för regeringen samt ansvara för att samordna Regeringskansliets krishanteringsarbete.

För att Regeringskansliet bättre skulle kunna samverka med myndigheter, kommuner och andra aktörer som självständigt beslutar om och genomför åtgärder, inrättades ett *krishanteringsråd*. Rådet leds av krishanteringsfunktionens chefstjänsteman och består i övrigt av företrädare för ett antal i förväg utsedda statliga

myndigheter med verksamhet inom ordning och säkerhet, skydd mot olyckor, hälso- och sjukvård samt krishantering.

11.2.3 Utredningen om ett system med en krisledande myndighet läggs ned

Samtidigt med att regeringen tillsatte utredningen om en ny myndighet för säkerhet och beredskap beslutade regeringen om direktiv till ytterligare en utredning med uppdraget att utreda utformningen av ett system med en krisledande myndighet.[375]

Den nya regeringen som tillträdde under hösten 2006 beslutade emellertid i januari 2007 att utredningen om ett system med en krisledande myndighet skulle avslutas eftersom man ansåg att ett system där en central funktion tog över ledningen av den operativa verksamheten var olämpligt. Regeringen menade att ett sådant system skulle kunna leda till att aktörer på olika nivåer som i början av en kris hade ansvaret avvaktade med att agera. Detta riskerade att leda till att krisen förvärrades. Regeringen ansåg att ytterligare åtgärder i stället borde vidtas för att underlätta samordningen på central myndighetsnivå och därigenom stärka den operativa krishanteringsförmågan (se kapitel 3).[376]

En av dessa åtgärder var att ge den nya myndigheten MSB ett uppdrag att stödja samordningen mellan myndigheter vid kriser. MSB fick därmed en roll i systemet vid kriser som KBM inte hade haft. Genom att bland annat ge stöd till informationssamordning mellan olika centrala myndigheter skulle den nya myndigheten säkerställa att nödvändig samverkan sker. Ansvaret för den operativa krishanteringen, menade regeringen, skulle genom den nya myndighetens (MSB) uppdrag även fortsättningsvis hanteras av berörda aktörer i enlighet med ansvarsprincipen.

Vidare skulle MSB, tillsammans med berörda myndigheter, utveckla det stöd och de hjälpmedel som behövs för att säkerställa en god samordning. Den nya myndigheten skulle ta initiativ till samverkan med andra myndigheter även om händelseutvecklingen var osäker.[377]

---

[375] Dir 2006:81.
[376] Prop. 2007/08:92 s. 16.
[377] Prop. 2007/08:92, s. 16–17 och 55–60.

11.2.4 Statskontorets myndighetsanalys av MSB 2011

Cirka två och ett halvt år efter det att MSB inrättats beslutade regeringen i juni 2011 att ge Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av MSB. Statskontoret redovisade uppdraget i december samma år.[378]

Statskontoret menade att med det svårvärderade uppdrag som MSB fått, var det inte möjligt att peka på några direkta synergieffekter av sammanslagningen av de tre myndigheter som uppgått i MSB. En viktig fråga för framtiden var att myndigheten fortsatte arbetet med att etablera en gemensam organisationskultur. Statskontoret pekade också på att MSB:s ansvar enligt sin instruktion för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret, till viss del gav MSB:s uppdrag karaktären av en odefinierad restpost, snarare än en tydlig beskrivning av vad som ingick i myndighetens ansvar. Statskontoret pekade samtidigt på att MSB:s uppdrag beskrevs utförligare i de följande paragraferna i instruktionen och att formuleringen kunde ses som ett uttryck för att ansvarsprincipen gällde. Bestämmelsen kunde därmed tolkas som att alla myndigheter hade ansvar för sitt område även i ett krisläge och det faktum att MSB hade ansvar för vissa områden fråntog inte andra myndigheter deras ansvar. Trots detta menade dock Statskontoret att det fanns en viss risk att formuleringen kunde skapa otydlighet både för andra aktörer och för MSB i att avgöra var gränserna för dess uppdrag gick. Detta särskilt som ansvarsprincipen förtydligades i samband med MSB:s bildande. Det gick därmed enligt Statskontoret t.ex. inte att säga att samordning var MSB:s ansvar eftersom alla redan var skyldiga att samverka.[379]

Statskontoret bedömde vidare att det breda uppdrag som getts till MSB ställde stora krav på myndigheten, bl.a. när det gällde organisationsutformning, verksamhetsplanering, mätning och diskussion av uppnådda resultat.[380]

Statskontoret pekade också på att området civilt försvar vid tidpunkten för myndighetsanalysen ägnats mycket liten uppmärksamhet under MSB:s första år och att arbetet i stort sett tycktes ha bestått av kontroll av befintliga skyddsrum, destruktion

[378] Statskontoret, *Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (2012:1).
[379] Ibid., s. 23.
[380] Ibid., s. 77.

av funktionsodugliga andningsskydd samt förvaltning av räddningstjänstmateriel under höjd beredskap.[381] MSB hade till regeringen angett att det behövdes en översyn av regelverken inom det civila försvaret, att det behövde tydliggöras vilka åtgärder som behövde vidtas inom ramen för begreppet civilt försvar samt att det var viktigt att utvecklingen inom det civila försvaret svarade mot utvecklingen inom det militära försvaret.[382] Statskontoret delade denna uppfattning och ansåg därutöver att MSB:s roll och uppdrag specifikt behövde tydliggöras och att det behövdes en diskussion om på vilken nivå myndighetens insatser borde ligga. Det kunde enligt Statskontoret finnas ett behov av att myndigheten ökade sina insatser inom området civilt försvar, bl.a. för att kunna svara upp mot utvecklingen inom Försvarsmakten avseende försvarsplanering och etablerande av regionala staber.[383]

11.3 MSB:s uppdrag

MSB inrättades den 1 januari 2009. Myndighetens verksamhet regleras i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och leds av en generaldirektör.

MSB:s uppdrag är omfattande och mångfacetterat. I den inledande paragrafen av MSB:s instruktion regleras översiktligt myndighetens ansvars- och verksamhetsområde. MSB har enligt sin instruktion ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krigsfara eller krig.

I instruktionens portalparagraf anges också att MSB ska utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder. MSB ska också arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara. I myndighetens uppdrag ingår

[381] Ibid., s. 68.
[382] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2012–2014* (dnr 2011-891).
[383] Statskontoret, *Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (2012:1), s. 117.

också att bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara, följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar samt att se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde. MSB ska också 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 annan författning.[384]

Från och med den 1 januari 2021 har MSB även i uppgift att bl.a. samordna kommunerna på nationell nivå och stödja dem med råd och information i deras verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt utföra tillsyn enligt samma lag.

Förebyggande och förberedande arbete

När det gäller MSB:s förebyggande och förberedande arbete ska myndigheten i samverkan med andra myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska också tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas samt värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet till regeringen.

Vidare ska MSB bl.a. samordna och utveckla verksamheten inom räddningstjänsten och när det gäller olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Myndigheten ska också utveckla och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera oönskade händelser där farliga ämnen ingår och har också uppgifter kopplat till brandfarliga och explosiva varor, transporter på land av farligt gods, åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor samt sanering efter utsläpp av farliga ämnen från kärntekniska anläggningar.

I det förebyggande och förberedande arbetet ingår även att se till att utbildning inom krisberedskap och civilt försvar tillhandahålls samt att genomföra övningar inom MSB:s ansvarsområde. Vid behov

[384] 1 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

ska myndigheten stödja Regeringskansliet i dess utbildnings- och övningsverksamhet inom krisberedskap och civilt försvar.

Vidare ska MSB se till att ledningsmetoder och stödsystem för räddningstjänst, krishantering och civilt försvar samt material för räddningstjänst och krishantering utvecklas och tillhandahålls. MSB ska kunna bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap. I MSB:s uppgifter ingår också att stödja berörda aktörer i planeringen för civilt försvar. Myndigheten ska särskilt verka för att aktörerna samordnar planeringen samt för att samordning sker i förhållande till det militära förvaret. MSB ska också se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.[385]

Samordning och stöd vid olyckor och kriser samt vid höjd beredskap

MSB:s uppgifter avseende samordning och stöd innebär bl.a. att ha förmåga att utifrån en nationell riskbild upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna bistå i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap. Myndigheten ska även kunna prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser enligt 6 kap. 8 a § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.[386]

Myndigheten ska också vid olyckor och kriser samt vid höjd beredskap samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder samt samordna de berörda myndigheternas information till allmänheten.

MSB ska därutöver ha förmåga att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor, kriser. och under höjd beredskap.[387]

MSB ska också ha förmåga att medverka i Sveriges humanitära insatser i andra länder och bl.a. kunna lämna stöd vid vissa biståndsinsatser som t.ex. vid tidig återuppbyggnad efter katastrofer. MSB ska också i samverkan med andra berörda myndigheter och organisationer förbereda så att myndigheten, i en situation då många

[385] 2-6 §§ förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[386] 7 a § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[387] 7 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller en katastrof utanför Sverige, med kort varsel och i ett inledande skede kan stödja både utlandsmyndigheter och de nödställda. Myndigheten ska också på regeringens uppdrag kunna stödja internationella insatser inom civil konflikthantering.[388]

EU:s civilskyddsmekanism

MSB är enligt sin instruktion Sveriges kontaktpunkt och behörig myndighet när det gäller EU:s civilskyddsmekanism.[389] Uppdraget innebär att myndigheten både ska ta emot förfrågningar och erbjuda hjälp till drabbade länder, samt vid behov förmedla stöd från andra länder till Sverige. Inom ramen för civilskyddsmekanismen bedrivs arbete med såväl förebyggande, beredskap som respons. Samordnade internationella civilskyddsinsatser genomförs både inom och utanför EU.[390]

Uppföljning, utvärdering och forskning

MSB ska såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskapen och det civila försvaret. Myndigheten ska också bedöma om de åtgärder som vidtagits fått önskad effekt och se till att erfarenheter tas till vara från de olyckor och kriser som inträffat. MSB har även i uppgift att utveckla kompetens och metodik inom området samt att beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och utvecklingsarbete för skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.[391]

[388] 8 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[389] Europaparlamentets och rådets beslut 1313/2013/EU av den 17 december 2013 om en civilskyddsmekanism för unionen och Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2019/420 av den 13 mars2019 om ändring av beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen.
[390] 9 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[391] 10-11 och 12 §§ förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Informationssäkerhet

När det gäller uppgifterna inom informationssäkerhet[392] ska MSB bl.a. stödja och samordna detta arbete. MSB ska även svara för att Sverige har en nationell funktion som kan stödja samhället i arbetet med att förebygga incidenter. Arbetet sker genom MSB:s CERT-verksamhet (Computer Emergency Response Team). Till CERT-SE:s uppgifter hör bl.a. att agera skyndsamt vid inträffade incidenter genom att sprida information, vid behov arbeta med samordning av åtgärder, medverka i arbetet med att avhjälpa eller lindra effekter av det inträffade och att samverka med myndigheter med särskilda uppgifter inom informationssäkerhetsområdet. MSB är genom CERT-SE också Sveriges kontaktpunkt gentemot motsvarande funktioner i andra länder och mot den CERT-organisation som ansvarar för incidenthantering inom EU:s institutioner, CERT-EU. Det är också MSB som tar emot de rapporter som statliga myndigheter lämnar med anledning av den obligatoriska incidentrapporteringen enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.[393]

Särskilda uppgifter

MSB har utöver de uppgifter som beskrivs ovan ett antal särskilda uppgifter. Bland annat ska MSB upprätthålla en beredskap för att besluta om och genomföra luftburna sjuktransporter med Svenska nationella ambulansflyget, tillsammans med andra berörda aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap, totalförsvar samt om säkerhetspolitik, samt stärka samhällets förmåga att hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara genom samverkan med organisationer som har uppgifter inom krisberedskapsområdet och civilt försvar. MSB ska även införa, förvalta och utveckla radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet (Rakel-systemet), samordna svenska myndigheters deltagande inom ramen för den civila beredskapsdelen inom Nato/Partnerskap för

[392] 11 a-11 b §§ förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[393] Prop. 2017/18:205 s. 79.

fredssamarbetet, vara nationell kontaktpunkt för Galileosystemets[394] larmkedja i Sverige samt utöva tillsyn över och kontroll av att åtagandena i alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm Sverige AB uppfylls.[395]

11.4 MSB:s organisation och verksamhet

Verksamheten är uppdelad i åtta avdelningar: avdelningen för cybersäkerhet och säkra kommunikationer, avdelningen för krisberedskap och civilt försvar, avdelningen för räddningstjänst och olycksförebyggande, operativa avdelningen, kommunikationsavdelningen, avdelningen för internationell samordning, avdelningen för rättsligt stöd och avdelningen för verksamhetsstöd. Vid myndigheten finns även generaldirektörens kansli. MSB har också en internrevision och ett insynsråd vars ledamöter utses av regeringen. MSB:s verksamhet är lokaliserad till Karlstad, Kristinehamn och Stockholm och myndigheten bedriver även utbildningsverksamhet i Revinge, Rosersberg och Sandö.[396]

MSB:s verksamhet har ökat i omfattning över tid. Antalet årsarbetskrafter har ökat från 839 år 2009 till 1 107 år 2019. Under samma period har myndighetens årliga förvaltningsanslag ökat från 916 miljoner kronor 2009 till 1 372 miljoner kronor 2019.

MSB har sedan 2019 en verksamhetsindelning i linje med hur myndighetens avdelningar för sakfrågor är indelade.

- skydd mot olyckor
- operativ hantering av samhällsstörningar
- cybersäkerhet och säkra kommunikationer
- beredskap för kriser och krig.

Skydd mot olyckor

För att bidra till att minska antalet bränder och andra olyckor samt till att räddningsinsatser bedrivs effektivt, arbetar MSB inom sitt

[394] Galileosystemet är ett satellitbaserat europeiskt navigeringssystem.
[395] 14-18 §§ förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[396] MSB:s årsredovisning 2019.

verksamhetsområde Skydd mot olyckor bl.a. med att samordna ett s.k. Centralt räddningstjänstforum som samverkar och utvecklar statlig räddningstjänst. MSB är också ordförande i det s.k. Räddningstjänstrådet som ska främja dialogen mellan MSB och kommunal räddningstjänst i syfte att identifiera gemensamma framtida utvecklingsområden.[397] MSB ansvarar även för att utforma och anordna utbildningar inom området skydd mot olyckor och räddningstjänst samt stödja och utöva tillsyn av kommunal räddningstjänst.[398]

Operativ hantering av samhällsstörningar

Som beskrivs ovan har MSB ansvar för att samordna aktörernas arbete på nationell nivå vid stora olyckor, kriser och krig. När en allvarlig olycka eller kris inträffar stödjer MSB de som ska hantera händelsen och ser till att de som arbetar med krishanteringen kan samordna sina åtgärder och sin information. Syftet med MSB:s stöd är att hanteringen av samhällsstörningar ska bli effektiv och att konsekvenserna ska kunna begränsas. MSB:s arbete genomförs inom ramen för myndighetens verksamhetsområde Operativ hantering av samhällsstörningar. Arbetet omfattar bl.a. att dygnet runt upprätthålla den nationella beredskapen och ha förmåga att upptäcka, verifiera, larma och informera, skapa samlade lägesbilder samt identifiera och möta informationspåverkan. MSB driver även den aktörsgemensamma hanteringen på nationell nivå så att åtgärder och kommunikation samordnas och resurser används där de mest behövs. När det behövs kan MSB även stödja aktörer i Sverige och i andra länder med förstärkningsresurser, kompetens och materiel inom olika områden.[399] Inom ramen för den operativa hanteringen genomför MSB dessutom insatser i andra länder för att rädda människoliv efter en katastrof och genomför mer långsiktiga insatser för att stödja andra länders arbete med katastrofriskreducering.[400]

[397] Tillsammans med räddningstjänsterna har MSB tagit fram en handlingsplan som ska ligga till grund för fortsatta prioriteringar rörande stödet till dem under de kommande åren.
[398] Grundutbildningarna Skydd mot olyckor, Skorstensfejarutbildning och Grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap, samt vidareutbildningar till Skorstensfejartekniker och Påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer, www.msb.se.
[399] MSB:s verksamhetsplan 2020–2022, reviderad 2020-02-27 (dnr MSB 2019-14935).
[400] Ibid.

Cybersäkerhet och säkra kommunikationer

Inom ramen för verksamhetsområdet Cybersäkerhet och säkra kommunikationer arbetar MSB med att förebygga incidenter genom att stödja, samordna och att aktivt driva på arbetet inom området på alla nivåer (statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och individen) ska MSB bidra till att informations- och cybersäkerheten stärks i hela samhället. MSB ansvarar bl.a. för att se till att aktörer har tekniskt stöd- och ledningssystem för ledning och samverkan och att dessa uppfyller höga krav på tillgänglighet och säkerhet.[401]

MSB ansvarar även för CERT-SE som är den nationella funktionen för att förebygga och hantera it-incidenter som kan få konsekvenser för samhällets funktionalitet och försvar. För att öka den nationella förmågan att upptäcka, varna, stödja och hantera it-relaterade incidenter och kriser pågår en utveckling av operativ samverkan mellan FRA, MSB, Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, genom etablering av ett cybersäkerhetscentrum.[402] I budgetpropositionen för 2021 föreslog regeringen att sammanlagt 50 miljoner skulle anslås för det samlade arbete med att inrätta ett cybersäkerhetscenter. [403]

Beredskap för kriser och krig

Inom ramen för verksamhetsområdet Beredskap för kriser och krig arbetar MSB bl.a. med analyser och utvärderingar av samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser och att förbereda sig för krig och krigsfara. Med analyserna, exempelvis den nationella risk- och förmågebedömningen, som utgångspunkt tar MSB fram planeringsförutsättningar. Det handlar exempelvis om en övningsinriktning samt en planeringsinriktning för civilt försvar med syftet att uppnå samordning av aktörernas arbete med att utveckla beredskapen. Analyserna ligger också till grund för forskningsutlysningar.

[401] Ibid.
[402] Ibid.
[403] Prop. 2020/21:1 utg.omr.6, s.15.

Arbetet inom verksamhetsområdet innebär vidare att stödja aktörernas utveckling inom olika områden. Verktygen för detta är normering[404], metod- och kunskapsstöd, finansiering samt övning.

MSB disponerar anslag 2:4 Krisberedskap som är ett viktigt verktyg för att stärka samhällets samlade beredskap och förmåga. Under 2019 fördelade MSB sammanlagt cirka 1,3 miljarder kronor från anslaget, varav cirka 500 miljoner kronor till myndigheter och länsstyrelser för utvecklingsprojekt och cirka 540 miljoner kronor till finansiering av kommuners och regioners uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Frivilliga försvarsorganisationer fick 53 miljoner kronor för bl.a. utbildningsinsatser.[405]

MSB:s arbete med civilt försvar bygger så långt som möjligt på den fredstida krisberedskapen och genomförs i nära samverkan med Försvarsmakten, andra myndigheter, kommuner, regioner, frivilliga försvarsorganisationer och näringsliv inom ramen för en sammanhållen totalförsvarsplanering. Det nationella utvecklingsarbetet omfattar kunskapsutbyten och samverkan med andra länder och organisationer för att säkerställa interoperabilitet av system och strukturer. Samverkan med de nordiska länderna är av särskild betydelse liksom samverkan inom Nato/Partnerskap För Fred.[406]

[404] Föreskriftsrätten för RSA är en central del i normeringen.
[405] Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 6, s. 70 f.
[406] Föreskriftsrätten för RSA är en central del i normeringen.

12 Överväganden och förslag: Det nationella ansvaret för civilt försvar och krisberedskap

Utredningen ska analysera behovet av att förtydliga Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) uppgifter i syfte att åstadkomma en sammanhållande planering inför och ett samordnat agerande under fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst i krig. Om ett sådant behov identifieras ska förslag lämnas på hur en sådan ordning ska utformas. I detta ingår att analysera i vilken utsträckning som de föreslagna uppgifterna ska ingå i MSB:s ordinarie uppdrag eller om de ska kräva ett särskilt regeringsbeslut. När uppgifterna utformas ska behovet av en tydlig ansvarsfördelning i systemet och behovet av samverkan mellan sektorer beaktas.

Utredningen ska vidare analysera om det finns behov av att åstadkomma en ökad grad av samordning och helhetssyn i fråga om de resursbehov som kan finnas inom krisberedskapen och civilt försvar. Om utredningen identifierar sådana behov ska den lämna förslag på hur en sådan ordning kan utformas och lämna nödvändiga författningsförslag.

12.1 Planering av det civila försvaret

12.1.1 Sammanhängande planering för totalförsvaret

Bedömning: MSB ansvarar för att hålla ihop den sammanhängande planeringen inför höjd beredskap, en planering

som bör utgå från förslagen om beredskapssektorer med sektorsansvariga myndigheter och civilområdeschefer.

MSB ska företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.

Planering inför höjd beredskap och då ytterst krig är och måste vara, en process som går uppifrån och ner. Utgångspunkten är regeringens och riksdagens beslut om inriktning, anvisningar och planeringsförutsättningar som antas vart femte år i ett försvarspolitiskt inriktningsbeslut. Därutöver fattar regeringen beslut om en årlig inriktning i regleringsbreven till myndigheterna och vid behov fattar regeringen beslut om ytterligare uppdrag till myndigheterna.

Som utredningen redogjort i tidigare kapitel har Försvarsmakten och MSB sedan december 2015 haft i uppdrag att utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret under den försvarspolitiska inriktningsperioden till och med 2020 (se vidare kapitel 3 och 6).

I regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025 betonar regeringen vikten av en sammanhängande planering för totalförsvaret. Regeringen har vidare den 17 december 2020 beslutat om en Inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret och samtidigt beslutat om Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Regeringen beslutade samma dag att ge MSB i uppdrag att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret. I genomförandet av uppdraget ska MSB använda sig av de bevakningsansvariga myndigheternas redovisningar som lämnas i enlighet med Anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025. I kapitel 3 finns en närmare beskrivning av de tre besluten från den 17 december 2020.

Den sammanhängande planeringen är central för att en systematisk och effektiv förmåga ska kunna utvecklas i totalförsvaret. Utredningen föreslår att det fortsatta arbetet med att utveckla den sammanhängande planeringen för totalförsvaret ska genomföras inom ramen för den av utredningen föreslagna beredskapsstrukturen.

Inom ramen för de beredskapssektorer som utredningen har föreslagit ska sedan konkret planering och förberedelser genomföras. Varje beredskapsmyndighet har ett eget ansvar att vidta de åtgärder som behövs och som framgår av gällande författningar. Enligt utredningens förslag till uppgifter i kapitel 8 ska de sektorsansvariga myndigheterna bland annat ansvara för att det inom respektive beredskapssektor bedrivs ett arbete med en sammanhängande planering och att det finns förmåga att lösa uppgifterna vid höjd beredskap. De sektorsansvariga myndigheterna ska också ansvara för att lämna förslag till regeringen, eller till den myndighet som regeringen bestämmer, på prioriteringar mellan beredskapsåtgärder inom beredskapssektorn. Vidare ska de sektorsansvariga myndigheterna besluta om inriktningen för arbetet samt följa upp beredskapsförberedelser och åtgärder inom beredskapssektorn. De ska ansvara för att det finns en planering för verksamheten under höjd beredskap inom beredskapssektorn och att denna är samordnad med andra beredskapssektorer och med Försvarsmakten.

Planeringen i beredskapssektorerna ska beakta det regionala perspektivet och samordnas med de föreslagna civilområdescheferna, vilka bland annat ska ta initiativ till åtgärder så att planläggningen i den utsträckning som är nödvändig samordnas såväl mellan statliga myndigheter inbördes som mellan dessa och Försvarsmakten samt utveckla ett strukturerat samarbete med de myndigheter som är sektorsansvariga enligt förslaget till beredskapsförordning. Civilområdescheferna ska också stödja länsstyrelsernas planering och förberedelser inom respektive län. Civilområdeschefen får hos beredskapsmyndigheter också begära in och ta del av relevant material som rör planläggningen inom civilområdet inför höjd beredskap. När det gäller hur kommuner och regioner involveras i planeringen återkommer utredningen till det i kapitel 14.

MSB har ett övergripande ansvar för genomförandet av den sammanhängande planeringen inför höjd beredskap enligt sin instruktion.[407] I detta ingår enligt utredningen att stödja arbetet i beredskapssektorerna och inom civilområdena. MSB ska också precis som i dag kunna samla ihop den sektorsvisa och områdesvisa

[407] 6 § Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

planeringen utifrån ett nationellt perspektiv. I dag använder MSB begreppet nationell programplan för detta arbete. En sådan nationell programplan kan innehålla en samlad beskrivning av beredskapsläget, inklusive investeringsbehov och ekonomiska förutsättningar, för det civila försvaret. Den nationella programplanen kan därmed utgöra ett viktigt underlag för den utvärdering som ska genomföras i slutet av varje försvarsbeslutsperiod och som kan ligga till grund för regeringens och riksdagens långsiktiga beslut om inriktning och prioriteringar i det civila försvaret.

För att åstadkomma en väl avvägd sammanhängande planering för totalförsvaret är det viktigt att såväl det militära försvarets som det civila försvarets perspektiv är väl företrätt. Även i andra långsiktiga utvecklingsprocesser är det lämpligt med en aktör som kan företräda det civila försvaret, exempelvis i Försvarsmaktens perspektivstudier (PerP) och i Försvarsberedningens arbete.[408] MSB har också ett nationellt ansvar för värdlandsstöd, vilket omfattar samverkan med Försvarsmakten om strategiska frågor kopplat till de civila dimensionerna av militärt värdlandsstöd. Utredningen bedömer att MSB fortsatt ska företräda det civila försvaret i avvägningar mellan civila och militära behov i arbetet med förberedelser och planering inom totalförsvaret med stöd av i första hand de sektorsansvariga myndigheterna.

Utredningens förslag syftar till att så långt möjligt undvika parallella strukturer för krisberedskapen och förberedelser för civilt försvar. Den beredskapsstruktur för myndigheternas arbete med beredskapsuppgifter som utredningen föreslår kan användas för såväl krisberedskap, planeringen för civilt försvar, hanteringen av krissituationer och civilt försvar vid höjd beredskap och då ytterst krig. Det saknas i dag, som utredningen uppfattar det, en sammanhållen process för krisberedskapen motsvarande den sammanhållna planeringen för totalförsvaret. Utredningen bedömer att det är lämpligt att inom ramen för det föreslagna beredskapssystemet även utveckla krisberedskapen. Beredskapsmyndigheterna ska, enligt utredningens förslag, i arbetet inom beredskapssektorerna även inventera hur olika krissituationer i fred kan drabba den samhällsviktiga verksamhet som de ansvarar

[408] Förutom MSB kan det vara lämpligt att även föreslagna sektorsansvariga myndigheter får möjlighet att delta i relevanta delar av Försvarsmaktens perspektivstudier.

för och identifiera vilka åtgärder som behöver vidtas för att skapa motståndskraft och begränsa konsekvenserna av fredstida kriser.

12.1.2 Underlag för beslut om finansiering av civilt försvar och krisberedskap

Förslag: Regeringen bör ge MSB i uppdrag att ansvara för en sammanställning av de resursbehov som kan finnas inom civilt försvar och krisberedskap och att utifrån sammanställningen göra en helhetsbedömning som underlag för en välavvägd helhet till regeringen.

Arbetet ska göras tillsammans med de sektorsansvariga myndigheterna och civilområdescheferna. Vid behov även med övriga beredskapsmyndigheter och andra berörda organisationer. En förutsättning för ett sådant uppdrag är att MSB utvecklar en transparant process som garanterar en objektiv bedömning av behoven som helhet.

I fråga om finansieringen av civilt försvar och krisberedskap finns i dag ingen samlad process för att ta fram ett underlag motsvarande den sammanhållna planering som beskrivs i föregående avsnitt. I stället har de bevakningsansvariga myndigheterna var för sig eller i grupp så som regeringen beslutat fått lämna in underlag med äskanden till regeringen.

Civilt försvar och krisberedskap innefattar en mängd aktörer som ansvarar för verksamheter med flera beroendeförhållanden. Regeringen bedömer att det kan finnas ett behov en sammanställning av resursbehoven för civilt försvar. Även Försvarsberedningen har efterfrågat att en process och förmåga etableras för att göra avvägningar av hur resurser för beredskapsförberedelserna lämpligast bör fördelas, både vad gäller geografiska områden och sektorer. Utredningen delar dessa bedömningar och menar att det finns behov av en enhetlig och sammanhållen process där ett samlat underlag för beslut om resursfördelning tas fram för att regeringen ska kunna göra lämpliga avvägningar och prioriteringar, inte minst när det gäller fördelningen av ekonomiska resurser mellan olika beredskapsåtgärder och beredskapssektorer. Arbetet med att ta fram underlag till regeringen

behöver följa statens budgetprocess och bör innefatta att ta fram underlag inom ramen för såväl den årliga budgetprocessen som inför den nästkommande försvarsbeslutsperioden. Denna process behöver vara sammankopplad med den sammanhängande planeringen för totalförsvaret.[409]

Den planeringsmodell som MSB och Försvarsmakten har föreslagit regeringen utgår från femåriga cykler, baserade på försvarsbeslutsperioderna. Utredningen bedömer att modellen är en bra utgångspunkt för det fortsatta planeringsarbetet och att man bör fortsätta att utgå från den för att kunna åstadkomma en helhet för beredskapsåtgärder inom civilt försvar och krisberedskap. Det betyder också att ekonomiska underlag behöver finnas framtaget på olika detaljeringsnivåer för att exempelvis kunna ingå i Försvarsberedningens bedömningar som utgör underlag för kommande politiska beslut. Planerna som tas fram inom beredskapssektorerna och civilområdena bör därmed utgöra underlag till den sammanhängande nationella planeringen och som underlag för regeringens finansiella avvägningar. För att säkerställa att det inom olika beredskapssektorer och civilområden inte görs helt olika bedömningar ska MSB ha i uppgift att hålla samman processen och redovisa det samlade underlaget till regeringen.

Utredningen har övervägt om uppgiften att göra avvägningar helt och hållet ska utgå från myndigheternas äskanden till respektive departement och den beredning som därefter genomförs inom Regeringskansliet. En nackdel med en sådan process är att behoven som rör civilt försvar då först prövas mot andra behov som rör respektive myndighet och utgiftsområde. Eftersom civilt försvar normalt är en liten verksamhet i förhållande till myndigheternas övriga verksamhet finns alltid en risk att behov av olika satsningar inom civilt försvar som berör i princip alla utgiftsområden inte värderas samlat. Om MSB tillsammans med myndigheterna inom beredskapssektorerna och civilområdescheferna tar fram ett samlat underlag kan regeringen bedöma helheten men också få en uppfattning om hur olika behov värderats mot varandra i en process.

Processen med att ta fram ett samlat underlag till regeringen måste vara väl förankrat hos de berörda myndigheterna. Det ställer

[409] För att beredskapsplaneringsprocessen ska fungera krävs en längre tidshorisont för planeringen, inte minst för att investeringskostnader behöver kunna planeras över en längre tid. Utredningen bedömer det som lämpligt att planeringsperioden för det civila försvaret bör vara densamma som Försvarsmaktens planeringsperiod.

stora krav på samarbete, transparens, accepterade prioriteringskriterier och en tydlighet i hur olika avvägningar görs. Man bör sträva mot att nå enighet mellan berörda aktörer, men det bör vara MSB som fattar beslut om det slutliga underlaget och lämnar in det till regeringen. Olika uppfattningar bör tydligt framgå av underlagen.

En försvårande omständighet är att MSB har flera roller i det föreslagna beredskapssystemet. Myndigheten ansvarar både för att hålla samman planeringen för systemet som helhet och föreslås samtidigt vara sektorsansvarig myndighet i sektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. Till det ska läggas att MSB också ingår i den föreslagna beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post. MSB har också viktiga uppgifter i de särskilda beredskapsområden som utredningen föreslår, bland annat rörande cybersäkerhet. MSB är således både expertmyndighet och har en övergripande roll för systemet som helhet. Förhållandena liknar de olika uppgifter som den tidigare myndigheten ÖCB hade.

Utredningens bedömning är att en förutsättning för att MSB ska få uppdraget att ansvara för sammanvägningen av de resursbehov som kan finnas inom civilt försvar och krisberedskap, är att MSB utvecklar en transparant process som garanterar en objektiv bedömning av behoven som helhet. Först därigenom kan legitimitet skapas för ansvaret att ta fram sammanställningar till regeringen med förslag till avvägningar och prioriteringar avseende resurstilldelningen.

12.2 Ansvar och uppgifter vid krissituationer i fred

Bedömning: Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation. I ansvarsprincipen ingår även att initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan.

Den sektorsansvariga myndigheten ansvarar för att den operativa krishanteringen samordnas inom sektorn. Myndigheterna inom beredskapssektorn behöver beakta behovet

av tvärsektoriell samlad hantering och det geografiska områdesansvaret på lokal, regional nivå och nationell nivå.

Orsakerna bakom olika kriser varierar liksom de konsekvenser kriser får. Kriser som drabbar en del av samhället får oftast konsekvenser inom andra områden. Coronapandemin 2020 fick t.ex. initialt konsekvenser för hälso- och sjukvården samt omsorgen som sattes under stor press, men påverkade snabbt även enskildas ekonomi och samhällsekonomin samt samhällssektorer såsom exempelvis transporter och skolan. Kriser kan även uppstå parallellt oberoende av varandra. I närtid har t.ex. Sverige upplevt skogsbränder, foderbrist och låga grundvattennivåer parallellt till följd av torka.

När det gäller ansvaret för att hantera krissituationer avgörs detta av krisens karaktär och omfattning. Hanteringen av kriser utgår från det geografiska områdesansvaret och präglas i regel av ett nedifrån–upp–perspektiv. En krissituation som enbart drabbar en kommun hanteras i första hand lokalt, även om konsekvenserna också kan behöva hanteras parallellt på regional eller nationell nivå. Är krisen mera omfattande hanteras den även på länsnivå med stöd av nationella myndigheter. Utifrån vad utredningen föreslår ska regionala kriser som omfattar flera län kunna hanteras av länsstyrelserna gemensamt i ett civilområde med stöd av civilområdeschefen.

Vid nationella kriser involveras stora delar av samhället och alla beslutsnivåer berörs. Enligt den trenivåstyrning som Sverige har, enligt grundlagen, aktiveras ledningsfunktioner såväl nationellt (regeringen och statliga myndigheter), regionalt (regionerna) och lokalt (kommunerna). En nationell krishantering som omfattar komplexa kriser kräver därför samverkan såväl inom som mellan de olika beslutsnivåerna. Grunden för en nationell krishantering handlar således om att alla tar sitt ansvar och samverkar med varandra för att hantera krisen och dess konsekvenser.

Utredningens bedömning är att förslagen på en indelning av statliga myndigheter i sektorer och civilområden med civilområdeschefer ger en ökad förmåga till effektivare hantering av kriser. Därtill förtydligas ansvaret för operativ krishantering genom de uppgifter som beredskapssektorerna får.

Inom beredskapssektorerna ska det byggas upp en förmåga till operativ krishantering och samverkan för att lösa ut de frågor som

sektorn berörs av. Det är den myndighet som ansvarar för den eller de samhällsviktiga verksamheter och funktioner som drabbas av krisen som i första hand ska agera i enlighet med ansvarsprincipen, men i detta ingår att samverka med myndigheter och aktörer i övrigt som berörs. Detta innebär att vid en pandemi så är det myndigheterna inom beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg som ansvarar för den operativa krishanteringen. Vid en energikris är det myndigheterna inom beredskapssektorn Energiförsörjning och vid en finansiell kris är det myndigheterna inom beredskapssektorn Finansiella tjänster som ansvarar för krishanteringen inom sitt ansvarsområde. Därmed är det ofta en sektor, som beroende av kris, kommer att stå i fokus i samhällets samlade hantering av krisen. I flera av de beskrivna sektorerna bedrivs verksamheten inte bara av statliga myndigheter utan av kommuner, regioner eller privata företag.

Sammanfattningsvis ska varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.

Som nämnts drabbar ofta en kris flera samhällssektorer, eller så kan en kris initialt drabba en sektor för att sedan påverka andra sektorer. I ansvarsprincipen ingår därför även att initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan. En pandemi kan exempelvis innebära att åtgärder behöver vidtas även inom polis, skola och socialförsäkringar samtidigt som upprätthållandet av många viktiga samhällsfunktioner kan påverkas av personalbortfall. En energikris kan på motsvarande sätt påverka exempelvis transporter och livsmedelsförsörjning. Vid kriser har alla berörda myndigheter ansvar för att samverka över sektorsgränser och bidra till en samlad och effektiv hantering. Den sektorsansvariga myndighetens uppgift är förutom samordningen inom sektorn också att bidra i arbetet med att uppnå samordning mellan den beredskapssektor som myndigheten ansvarar för och andra sektorer, myndigheter och aktörer. En krissituation som berör en beredskapssektor innebär således ett ansvar att vidta åtgärder men också att samverka och stödja varandra. Den sektorsansvariga myndigheten ska därför ha uppgifter som handlar om att se till att krishanteringen blir effektiv och samordnad inom beredskapssektorn.

Den sektorsansvariga myndigheten ska bland annat ta initiativ så att de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av denna samordnas inom beredskapssektorn. Den sektorsansvariga myndigheten ska också företräda beredskapssektorn kring behov och omfattning av stöd från MSB. Den sektorsansvariga myndigheten ska vidare ha förmåga att vid behov hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom beredskapssektorns sakområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. Se vidare kapitel 8.

Under en kris kan regeringen styra myndigheter genom att formulera uppgifter och uppdrag. Regeringens ansvar är att fatta beslut som skapar förutsättningar för hela statsförvaltningen att hantera krisen. Exempelvis har regeringen under perioden den 1 februari – 1 september 2020 fattat mer än 400 beslut med anledning av coronapandemin.[410]

Sammanfattningsvis ska myndigheterna med utgångspunkt i regeringens övergripande beslut och inriktning operationalisera inriktningen till praktiska åtgärder. Detta innebär även att det är beredskapssektorerna som ska samordna insatserna för de viktiga verksamheter och funktioner som man ansvarar för. Myndigheterna inom beredskapssektorn behöver också beakta behovet av tvärsektoriell samlad hantering och det geografiska områdesansvaret på lokal, regional och nationell nivå. Insatserna för att hantera hälsoeffekterna av en pandemi ska därmed hanteras av beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg. Konsekvenser av pandemin i andra samhällsviktiga verksamheter utanför smittskydd och hälso- och sjukvård hanteras av ansvariga myndigheter i andra beredskapssektorer.

Eftersom kriser ofta behöver hanteras parallellt lokalt, regionalt och nationellt behöver beredskapssektorernas samordning av insatser samverka med lokala, regionala och nationella aktörer.

Utredningen har som alternativ till vad som föreslås ovan övervägt ett system där regeringen beslutar om vilken myndighet som ska vara krisledande. Syftet med detta skulle vara att tydliggöra ansvaret och ge den krisledande myndigheten ett starkare mandat.

[410] Statskontoret (2020), *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*. Exempel på styrverktyg som regeringen har använt under pandemin är regeringsuppdrag, beslut om finansiellt stöd till olika verksamheter, beslut om ny lagstiftning, nya och förändrade förordningar och att tillsätta nationella samordnare.

Ett liknande system har tidigare föreslagits i form av att en i förväg utpekad myndighet av regeringen ges i uppgift att vara så kallad krisledande myndighet. Myndigheten skulle efter beslut av regeringen kunna leda de operativa krishanteringsinsatserna av nationell omfattning (prop. 2005/06:133). Frågan har också varit föremål för analys i Utredningen om nationell krisledning (Fö 2006:02)[411]. Vår utredning gör dock bedömningen att det finns en risk för att en sådan ordning med ett beslut av regeringen skulle kunna fördröja hanteringen av krisen. Detta då de myndigheter som ska hantera krisen kan komma att dröja med att vidta åtgärder i avvaktan på att regeringen fattar ett beslut om en krisledande myndighet.

12.3 Ansvar och uppgifter inom det civila försvaret vid höjd beredskap och då ytterst krig

Regeringen har inför och under höjd beredskap och krig att hantera en rad strategiska samt nationellt övergripande och inriktande frågeställningar. Regeringen ska då bl.a. hantera beslut om beredskapshöjande åtgärder och prioritering av försvarsåtgärder, relationerna till omvärlden, relationen till riksdagen och oppositionen samt information till media och allmänheten. Att regeringen kan fullgöra dessa uppgifter är centralt för landets samlade försvarsansträngningar.[412]

Under höjd beredskap och i samband med militära operationer i fred är regeringens styrning av direkt karaktär. Det handlar om att regeringen på strategisk nivå anger mål och ramar för Försvarsmaktens och dess stödmyndigheters samt beredskapsmyndigheternas operativa agerande. Det är därför centralt att regeringen i varje givet tillfälle har ett fullgott beslutsunderlag för att kunna fatta väl avvägda beslut. Regeringens styrning av riket under höjd beredskap förbereds av Regeringskansliet som med stöd av berörda myndigheter ska kunna bereda regeringens beslut inom ramen för de tidskrav och utifrån de behov i övrigt som läget kräver.[413]

[411] Regeringen beslutade den 11 januari 2007 att utredningen ska upphöra den 12 januari 2007 (se dir. 2006:81 och dir 2006:124).
[412] Ds 2017:66, s. 89.
[413] Prop. 2014/15:109, s. 61.

Utredningen redogör i kapitel 4 kring säkerställande av statsledningens funktionalitet och beskriver där närmare relationen mellan statsledningen och myndigheter som MSB, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten.

I statliga myndigheters planering för totalförsvaret ingår att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Därtill ska beredskapsmyndigheter vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den fredstida verksamheten ska om möjligt upprätthållas i normal omfattning.

Sektorsansvariga myndigheter ska bland annat konkretisera regeringens övergripande inriktning och ansvara för att beredskapssektorns verksamhet samordnas med andra aktörer, med civilområdeschefen och med Försvarsmakten för att uppnå största möjliga försvarseffekt.

Civilområdescheferna ska under höjd beredskap bland annat samordna de civila försvarsåtgärderna och i samråd med militärregionerna verka för att det civila och militära försvaret samordnas inom civilområdet.

Inom länet har länsstyrelsen till stora delar motsvarande uppdrag som civilområdeschefen och är också den primära länken till kommunerna. Vid höjd beredskap ska kommuner och regioner vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.

12.4 MSB:s roll och ansvar att stödja regeringen och myndigheterna

12.4.1 Vid fredstida krissituationer ska MSB stödja myndigheters operativa hantering av krisen

Förslag: MSB ska se till att berörda aktörer, utifrån deras behov, när det gäller krishantering, under sådana förhållanden får tillfälle att

1. samordna åtgärder
2. samordna information till allmänhet och medier
3. effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser
4. samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

MSB har enligt sin instruktion ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. I kapitel 11 redovisar utredningen MSB:s nuvarande roll och uppdrag.

Utredningen kan konstatera att MSB:s uppdrag är komplext. Utöver sin samordnande och stödjande roll gentemot andra myndigheter och organisationer i deras arbete med krisberedskap och civilt försvar är MSB bl.a. även expertmyndighet inom bl.a. sakområdena räddningstjänst, befolkningsskydd och informationssäkerhet.

I utredningens arbete har det framkommit att flertalet myndigheter och organisationer som utredningen haft en dialog med bedömer att MSB:s arbete med att stödja myndigheternas arbete med att enskilt och tillsammans planera och förbereda åtgärder inför kriser och civilt försvar i huvudsak fungerar väl. Samtidigt erfar utredningen att flera myndigheter uppfattar att MSB ibland gör en vid tolkning av sin stödjande och samordnande roll vid kriser och samhällsstörningar. Denna uppfattning grundar sig i huvudsak på erfarenheter från MSB:s initiativ och samordning av myndigheternas

åtgärder vid olika typer av kriser. Medan vissa insatser, som t.ex. anordnandet av samverkanskonferenser för flertalet myndigheter, i huvudsak uppfattas underlätta myndigheternas arbete, har andra åtgärder upplevts bidra till oklarheter av ansvarsförhållandena mellan sakansvariga myndigheter och MSB.

MSB har till utredningen framhållit att myndigheten tolkar sitt uppdrag som att myndigheten ska vara en pådrivande kraft i att få till stånd en effektiv hantering och lyfta de frågor som behöver samordnas. MSB framhåller att myndighetens arbete utgår från ansvarsprincipen, men att det givetvis kan finnas tillfällen då andra aktörer upplevt oklarheter och att ansvar har varit överlappande.

Utredningen menar att det finns en risk för att MSB:s beslut och initiativ inte uppfattas som legitima om MSB agerar eller upplevs agera inom andra områden än de som myndigheten själv har expertkunskap inom. Detta gäller särskilt om MSB:s agerande uppfattas tangera andra myndigheters uppdrag eller inkräkta på andra myndigheters verksamhetsansvar. Att ett beslut eller initiativ upplevs sakna legitimitet kan i sin tur få konsekvenser för andra myndigheters beredvillighet att arbeta i enlighet med dem. Samtidigt menar utredningen att de oklarheter som har uppstått i samband med hanteringen av kriser inte enbart kan härledas till oklarheter kring MSB:s roll och uppgifter, utan även till en osäkerhet bland myndigheterna om den egna och andras roller och befogenheter i de aktuella situationerna.

Mot denna bakgrund menar utredningen att det finns ett behov av att förtydliga MSB:s arbete med att verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara.

Utredningen bedömer att den struktur med beredskapssektorer som utredningen föreslår med tillhörande uppgifter för de sektorsansvariga myndigheterna leder till att dessa myndigheter behöver utveckla sin egen förmåga att hantera och samordna åtgärderna vid inträffade kriser. MSB ska fortsatt stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris.

I syfte att förtydliga ansvarsfördelningen mellan MSB och expertmyndigheter föreslår utredningen att nuvarande bestämmelse i 7 § i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndighetens för samhällsskydd och beredskap ändras på så sätt att det klart framgår att det stöd som MSB ska ge andra myndigheter under en

krissituation ska utgå från aktörernas behov. En sådan förändring påverkar, som utredningen ser det, inte MSB:s möjligheter att ta fram samlade lägesbilder och genom dessa identifiera behov av samordning vad gäller åtgärder, kommunikation och resurser. Däremot behöver behoven som identifierats i högre grad än i dag tolkas tillsammans med berörda myndigheter för att identifiera behov av stöd eller identifiera frågor som inte någon annan myndighet har ansvar för. Sammanfattningsvis innebär förslaget att de åtgärder och initiativ som tas i högre grad än i dag ska utgå från de faktiska behov av stöd som andra myndigheter har, och att MSB tillsammans med berörda myndigheter ska utveckla det stöd och de hjälpmedel som behövs för att säkerställa en god samordning.

Enligt utredningen är det viktigt att MSB för en dialog och samverkar med berörda myndigheter redan i planeringen av de förberedelser som bör göras utifrån en analys av tänkbara krissituationer som kan inträffa. Det handlar också om behovet av att föra en nära dialog när kriser inträffar då behoven med största sannolikhet delvis skiljer sig från det som har planerats. Förslaget avser sammanfattningsvis att skapa en tydlighet i förhållandet att det är expertmyndigheterna, inom ramen för arbetet inom respektive beredskapssektor, som ansvarar för den operativa hanteringen av en kris och som också ansvarar för att en samordning mellan olika sektorer sker, samt att MSB:s roll är att utifrån dessa aktörers behov se till att de får tillfälle att samordna sina åtgärder och om det finns behov också driva på arbetet.

12.4.2 Under höjd beredskap ska MSB bistå regeringen i ledningen av det civila försvaret

Bedömning: Under höjd beredskap ska MSB vidta sina författningsenliga uppgifter, stödja berörda myndigheter samt bistå regeringen med råd och stöd.

Förslag: Vid höjd beredskap ska MSB ha förmåga att, om regeringen så beslutar, särskilt stödja regeringen och Regeringskansliet med samordningsuppgifter på central nivå.

MSB:s uppgifter i 7 § p 1-4 i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska därmed inte längre automatiskt gälla under höjd beredskap.

Försvarsberedningen bedömer att det bör övervägas om MSB under höjd beredskap ska ha förmågan att inrikta och samordna de sektorsansvariga myndigheternas verksamhet, om regeringen skulle välja att fatta ett sådant särskilt beslut, och ha mandat att till regeringen lämna förslag till prioriteringar och om fördelning av resurser.[414]

En utgångspunkt i Försvarsberedningens resonemang om att MSB borde ha ett större mandat att ansvara för den civila ledningen under höjd beredskap och då ytterst krig är att regeringen behöver fokusera på de strategiska besluten, och avlastas från att leda varje myndighet var för sig.

Uppfattningen att MSB under höjd beredskap ska ha förmågan att inrikta och samordna de sektorsansvariga myndigheternas verksamhet utgår enligt utredningens analys delvis även ifrån uppfattningen att styrningen av totalförsvarets två delar, det militära försvaret och det civila försvaret, i huvudsak borde överensstämma. Utredningen vill i detta sammanhang anföra följande. Försvarsmakten lyder direkt under regeringen och leder det militära försvaret. Huvuddelen av de övriga myndigheterna inom den militära delen av totalförsvaret sorterar, precis som Försvarsmakten, under Försvarsdepartementet och har primärt till uppgift att stödja Försvarsmakten. Motsvarande ordning saknas för den civila delen av totalförsvaret. Civilt försvar är den civila verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället m.fl. bedriver för att förbereda Sverige för krig och hantera en krigssituation. I det civila försvaret ingår ett stort antal statliga myndigheter vilka har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och är bevakningsansvariga myndigheter. Dessa myndigheter är självständiga och likställda varandra. Till skillnad från de myndigheter som tillhör den militära delen av totalförsvaret, sorterar de civila myndigheterna under flera olika departement. MSB sorterar under Justitiedepartementet. Detta innebär sammantaget att förutsättningarna att styra de statliga myndigheterna inom ramen

[414] Ds 2017:66.

för det civila försvaret skiljer sig på ett betydande sätt från förutsättningarna att styra det militära försvaret.

Utredningens anser därmed att det varken finns förutsättningar, är lämpligt eller effektivt att MSB eller någon annan förvaltningsmyndighet i normalfallet ska ansvara för ledningen av hela det civila försvaret på motsvarande sätt som Försvarsmakten leder det militära försvaret.

Utredningen bedömer att utredningens samlade förslag att inrätta beredskapssektorer med sektorsansvariga myndigheter samt sex civilområdeschefer kommer att ge regeringen bättre förutsättningar för att övergripande styra riket och att under höjd beredskap, och då ytterst krig, rikta sina resurser och fokus på de övergripande, strategiska och principiellt samhällsviktiga frågorna.

För regeringen innebär utredningens förslag att regeringen har tio beredskapssektorer att förhålla sig till, i stället för ett stort antal beredskapsmyndigheter var för sig, och att den regionala samordningen genomförs i de sex civilområdena i stället för av 21 länsstyrelser var för sig. Den av utredningen föreslagna strukturen innebär också att de sektorsansvariga myndigheterna kommer att utgöra ett stöd till regeringens strategiska ledning genom att de samordnar sina respektive sektorer, och ledningen inom civilområdena ett stöd till regeringens nationella geografiska områdesansvar. Ett viktigt motiv till utredningens förslag att inrätta beredskapssektorer och civilområden med civilområdeschefer är att denna struktur ska tydliggöra myndigheternas ansvar och roller samt underlätta regeringens ledning av det civila försvaret, men också hanteringen av krissituationer så som utredningen redogjort för i tidigare avsnitt.

Det är också, som redan framförts, regeringen som har det nationella geografiska områdesansvaret. Som utredningen också anfört ovan kan det samlade nationella ansvaret för ledningen av det civila försvaret vid krigsfara och krig inte i sin helhet delegeras till en enskild myndighet.

Försvarsmakten och MSB behöver även i den struktur som utredningen föreslår ha en fortsatt nära relation och gemensam verksamhet såväl i planeringen och förberedelser som vid händelse av krig eller krigsfara. Genom MSB:s roll i den sammanhängande planeringen finns en omfattande kunskap inom MSB som kan vara

viktig för Försvarsmakten att få tillgång till under höjd beredskap ur ett totalförsvarsperspektiv.

Utredningen har övervägt om MSB ska ges en mer samordnade roll under höjd beredskap med ett mandat att bestämma över andra myndigheters verksamhet, i linje med det som Försvarsberedningen föreslagit. Det finns, som utredningen bedömer det, inte skäl för att MSB eller någon annan myndighet ska ha denna uppgift så länge som regeringen med Regeringskansliet kan fullgöra sina uppgifter och hantera händelseutvecklingen med ordinarie verksamhetsformer. I ett allvarligt läge kan det dock enligt utredningen finnas ett behov av att delegera en del av det geografiska områdesansvaret till en myndighet under regeringen.

Utredningen konstaterar vidare att nuvarande uppgifter i 7 § 1–4 i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap sedan 2018 även omfattar civilt försvar, men att innebörden av uppgiften – som utredningen redogjort för i tidigare avsnitt – är oklar i relation till regeringens mer direkta styrning under höjd beredskap. Dessutom blir det svårt för MSB att lösa uppdraget eftersom myndigheten inte har möjlighet att inhämta underlag för samlade lägesbilder under höjd beredskap då den formella rapporteringen från myndigheterna i stället ska göras till regeringen och Försvarsmakten.[415]

Utredningen föreslår därför att MSB vid höjd beredskap ska ha förmåga att, om regeringen så beslutar, särskilt stödja regeringen och Regeringskansliet med samordningsuppgifter på central nivå.[416] Detta ska förtydligas genom en ändring i nuvarande 7 § förordningen med instruktionen för MSB.

Innebörden av förslaget till ändring kan enligt utredningen vara att stödja Regeringskansliet med att samla in information och sammanställa lägesbilder, en uppgift som, enligt nuvarande ordning för MSB, normalt endast omfattar fredstida krissituationer. Vidare att på central nivå samordna och stödja övriga myndigheter med uppgifter i den civila delen av totalförsvaret. Det kan handla om att utifrån regeringens övergripande inriktningar tillsammans med de sektorsansvariga myndigheterna fördela och prioritera resurser

[415] Se 14 § och 18 § i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.
[416] Efter ett särskilt beslut av regeringen skulle den dåvarande myndigheten ÖCB också vara beredd att inrikta och samordna de dåvarande funktionsansvariga myndigheternas verksamhet.

mellan olika behov. Vilket mandat MSB i så fall skulle få i förhållande till andra myndigheter avgörs av regeringen genom det beslut som regeringen fattar. Omfattningen av uppgifterna kan också anpassas efter situationen. Behoven kan troligen se olika ut under skärpt respektive högsta beredskap.

Omfattningen av de förberedelser som myndigheten behöver vidta redan i fred för att ha förmåga att hantera en sådan uppgift under höjd beredskap behöver bestämmas i nära dialog med Regeringskansliet så att MSB kan anpassa sin krigsorganisation och se till att krigsorganisationen är utbildad och övad för de mest troliga samordningsuppgifterna som myndigheten kommer att få lösa under höjd beredskap.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att MSB:s samordningsuppgifter under höjd beredskap i vissa delar förändras så att regeringens och Regeringskanslets behov av stöd i samordningen blir styrande för vilken roll MSB ska ha.

MSB ska stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap men inte automatiskt se till att berörda aktörer får tillfälle att samordna åtgärder, samordna information till allmänhet och medier, effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

MSB ska vidare ha förmåga att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser. Denna förmåga ska också finnas under höjd beredskap.

Vid höjd beredskap ska myndigheten ha förmåga att, om regeringen så beslutar, särskilt stödja regeringen och Regeringskansliet med samordningsuppgifter på central nivå.

Uppgiften som MSB har att utifrån en nationell riskbild upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna bistå i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap samt även kunna prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser enligt 6 kap. 8 a § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, påverkas inte av utredningens förslag.

12.4.3 Verksamhet som inte någon myndighet har ansvar för

Bedömning: MSB ska även fortsättningsvis ha ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret.

Enligt MSB:s instruktion har myndigheten ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara.[417]

För att kunna hantera krissituationer och situationer under höjd beredskap som drabbar en verksamhet för vilken det saknas en ansvarig myndighet, bedömer utredningen att det även fortsättningsvis ska finnas en utpekad myndighet som vid kris ska ha ett sådant ansvar. Exempelvis fick MSB under flyktingkrisen 2015–2016 ta ansvar kring vissa transporter av flyktingar inom landet som ingen annan hade ansvar för. Under coronapandemin har MSB bland annat fått ta ansvar för frågor som rört tillgången till skyddsutrustning i verksamheter utanför hälso- och sjukvård och omsorg samt förberedelserna för hantering av ett stort antal avlidna.

Utredningen bedömer att MSB genom sina uppgifter att planera och samordna krisberedskapen och det civila försvaret kommer att upprätthålla en överblick över de behov som kan uppstå vid kriser och höjd beredskap när det gäller områden där det saknas ansvariga beredskapsmyndigheter. Därför gör utredningen bedömningen att MSB också fortsatt ska ha ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret.[418]

12.4.4 MSB ska bevaka och ha ständig beredskap att larma

Bedömning: MSB ska också fortsättningsvis ha en nationell beredskap för kriser och civilt försvar och dygnet runt ha beredskap att kunna varna och larma andra.

[417] 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[418] Att regeringen ger MSB uppdrag att agera krissamordnande har hänt tidigare. Under flyktingkrisen 2015 beslutade regeringen att ge MSB i uppdrag att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av den rådande flyktingsituationen.

Vid MSB finns i dag en funktion för nationell beredskap med uppgiften att dygnet runt bevaka omvärlden och ta fram en samlad nationell lägesbild. Myndigheten har daglig kontakt med andra bevakningsansvariga myndigheter och varje vecka hålls en nationell samverkanskonferens för att dela den nationella lägesbilden och ta del av aktörernas lägesbilder. MSB har en beredskapsorganisation som kan starta hanteringen av en händelse dygnet runt där en Tjänsteman i beredskap (TiB) är kontaktvägen in för andra myndigheter och organisationer.[419]

MSB:s arbete med att larma och varna andra[420] är central för att samhället skyndsamt och effektivt ska kunna hantera kriser och mobilisera samhällets resurser vid höjd beredskap. Utredningen bedömer att MSB också fortsättningsvis ska ha en nationell beredskap för kriser och civilt försvar. Myndigheten ska också dygnet runt ha beredskap att kunna varna och larma andra. För att säkerställa en god nationell överblick behöver arbetet i vardagen också omfatta omvärldsbevakning och insamling och analys av information.

12.4.5 MSB ska bilda och upprätthålla ett centralt beredskapsråd

Förslag: Regeringen bör ge MSB i uppdrag att bilda och upprätthålla ett *centralt beredskapsråd.* I beredskapsrådet bör företrädare för myndighetsledningarna för de sektorsansvariga myndigheterna för beredskapssektorerna och civilområdescheferna ingå. Andra företrädare för viktiga myndigheter och organisationer inom totalförsvaret eller inom krisberedskapen ska kunna adjungeras och vid behov delta i rådet.

Det centrala beredskapsrådet leds av MSB:s generaldirektör och Överbefälhavaren gemensamt.

[419] Msb.se, *MSB:s operativa uppdrag*, läst 2021-02-05.

[420] Regeringen och Regeringskansliet har en egen motsvarande funktion för regeringens behov. Kansliet för krishantering vid Regeringskansliet har en omvärldsbevakning som dygnet runt följer händelseutvecklingen både inom landet och internationellt. Kansliet ska som stöd till regeringen och Regeringskansliet kunna larma, ta fram samlad lägesinformation och en bild av hur samtliga enskilda händelser tillsammans påverkar samhället.

I dag hålls regelbundna s.k. chefsmöten inom totalförsvaret under ledning av Överbefälhavaren (ÖB) och MSB:s generaldirektör i vilka även myndighetscheferna för bevakningsansvariga myndigheter och stödmyndigheterna till Försvarsmakten deltar. Sådana stormöten med berörda myndigheter är en viktig del i utvecklingen av totalförsvaret.

Sedan tidigare finns Krishanteringsrådet[421] som är ett forum för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter.

Med den struktur för ansvar, ledning och samordning som utredningen i det föregående har föreslagit är bedömningen att det behövs ett forum för dialog och samarbete mellan de aktörer som föreslås få en inriktande och samordnande roll, dvs. civilområdescheferna och de sektorsansvariga myndigheterna samt MSB och Försvarsmakten. Utredningen föreslår därför att regeringen ger MSB i uppdrag att bilda och upprätthålla ett sådant forum som föreslås benämnas *centralt beredskapsråd.*

Det centrala beredskapsrådet bör, som nämnts, vara ett forum för information och dialog. Med ett sådant forum skapas möjlighet att kontinuerligt stämma av pågående planering för krisberedskap och höjd beredskap, beredskapsläget inom olika sektorer samt civilområden. I rådet bör eventuella målkonflikter som uppmärksammats i planeringsarbetet tas upp för att se om samförstånd kan uppnås. Om inte, bör sådana frågor lyftas till regeringen för avdömning. Med ett sådant forum skapas vidare möjlighet för avstämning mellan olika beredskapssektorer och mellan sektorerna och civilområdena.

Vidare kan rådet utgöra ett effektivt forum för samordning av gemensamma frågor som t.ex. utbildning, övningsverksamhet men också gemensamma frågor som samverkan och ledning. MSB ska bland annat se till att ledningsmetoder och stödsystem för räddningstjänst, krishantering och civilt försvar samt materiel för räddningstjänst och krishantering utvecklas och tillhandahålls. Det finns enligt utredningen ett behov av ett strukturerat samarbete kring frågor som rör samverkans- och ledningsfrågor. Det gäller

[421] Krishanteringsrådet inrättades av regeringen i december 2008 och leds av inrikesministerns statssekreterare. I rådet ingår normalt rikspolischefen, säkerhetspolischefen, överbefälhavaren samt generaldirektörerna för Affärsverket svenska kraftnät, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Post- och telestyrelsen, Socialstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten. I rådet ingår även en landshövding som företräder länsstyrelserna. Dessutom medverkar företrädare för de berörda myndighetsansvariga departementen. Inrikesministers statssekreterare kan även adjungera andra ledamöter om behov finns.

exempelvis hur det geografiska områdesansvaret på lokal, regional och central nivå ska tolkas och utvecklas över tiden. Andra gemensamma viktiga frågor gäller säker och skyddad kommunikation mellan aktörerna samt former för rapportering mellan aktörer vid kriser eller under höjd beredskap. Det kan också handla om frågor om utveckling och utformning av ledningsplatser. Det finns även behov av att frågor som rör samverkan och ledning i vissa delar samordnas med det etablerade arbetet kring säkerställande av statsledningens funktionalitet som beskrivs i kapitel 4.

Det centrala beredskapsrådet ersätter inte regeringens krishanteringsråd. De båda råden har olika syften och kompletterar varandra som utredningen bedömer det.

Rådet syftar såväl till samordning som utveckling av förmågor som är viktiga för totalförsvaret. Utredningen bedömer därför att det centrala beredskapsrådet ska ledas av MSB:s generaldirektör och ÖB gemensamt. MSB ska ansvara för att förvalta och administrera det centrala beredskapsrådet. För att kunna fördjupa utvecklingen av gemensamma frågor ska olika undergrupper till beredskapsrådet kunna initieras och bemannas av företrädare från berörda myndigheter.

Förslaget att det centrala beredskapsrådet ska bestå av företrädare för myndighetsledningarna för de sektorsansvariga myndigheterna för beredskapssektorerna och civilområdescheferna eller företrädare för denna funktion, innebär inte att behovet av större samlingar med viss regelbundenhet försvinner. De nuvarande chefsmötena med myndighetscheferna för viktiga myndigheter inom totalförsvaret fyller en viktig funktion som arena och informationsutbyte. Sådana möten bör fortsatt genomföras någon gång per år även om det centrala beredskapsrådet etableras.

Med utgångspunkten att länsstyrelserna har det regionala områdesansvaret för krisberedskapen har utredningen övervägt om landshövdingarna för samtliga län borde ingå i det centrala beredskapsrådet i stället för civilområdescheferna. Utredningen bedömer dock att det vore ineffektivt och svårarbetat med en grupp som i sin grundform skulle bestå av mer än 10 myndighetschefer och 21 landshövdingar. Vidare har utredningen föreslagit att civilområdescheferna ska ha i uppgift att verka för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering av fredstida kriser (se

vidare kapitel 10). Med denna utgångspunkt föreslås civilområdescheferna inhämta och föra fram synpunkter från länen i sina respektive civilområden till det centrala beredskapsrådet samt kommunicera slutsatserna av rådets diskussioner till det egna civilområdet. Utredningen bedömer samtidigt att det bör vara möjligt att adjungera andra myndighetschefer, inklusive landshövdingar, till beredskapsrådet beroende på vilka frågor som ska behandlas. Det kan exempelvis vara lämpligt att Säkerhetspolisen regelbundet deltar för att kunna förmedla viktig information till myndigheterna. Även företrädare för exempelvis Sveriges kommuner och regioner (SKR) bör vid behov kunna adjungeras.

12.5 MSB ska förvalta och utveckla beredskapssystemet

Bedömning: MSB ska fortsätta att utveckla och förvalta beredskapssystemet.

Utredningen har i kapitlets tidigare avsnitt redogjort för MSB:s roll och uppgifter när det gäller en sammanhängande planering i fred, att stödja de myndigheter som har att hantera kriser inom sina ansvarsområden, att bistå regeringen under höjd beredskap, upprätthålla ett centralt beredskapsråd samt att ha ständig beredskap att larma andra vid allvarliga händelser.

Till stora delar har MSB redan dessa uppgifter enligt sin instruktion. Den struktur som utredningen föreslår med ett tydliggjort beredskapsansvar för alla statliga myndigheter, vissa nya uppgifter för beredskapsmyndigheter och en struktur med beredskapssektorer och sektorsansvariga myndigheter samt civilområdeschefer på en högre regional nivå, behöver en myndighet som förvaltar och utvecklar systemet. Utredningen föreslår att MSB fortsatt ska ansvara för att förvalta och utveckla beredskapssystemet i Sverige.

Rollen kommer delvis förändras när de sektorsansvariga myndigheterna får ta ett större ansvar inom respektive sektor och civilområdeschefen får ett samordnande ansvar gentemot länsstyrelserna. MSB:s roll blir då att hålla samman helheten och ta

initiativ för att inte onödiga ”stuprör” uppstår eller att viktiga frågor ”faller mellan stolarna”.

Att ett större ansvar tas såväl sektorsvis som geografiskt kan skapa ett utrymme för MSB att ge mer stöd till de statliga myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter men som behöver ha en grundläggande förmåga att öka motståndskraften i samhället, hantera kriser som inträffar och förbereda sin verksamhet för höjd beredskap oavsett om den så inte längre ska bedrivas, flyttas till annan myndighet eller så långt möjligt fortsätta att bedrivas.

12.6 Uppföljning, utvärdering och återrapportering

Förslag: MSB ska såväl beredskapssektorsvis, geografiskt områdesvis som på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskap och civilt försvar och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt.

MSB har i uppgift att såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskap och civilt försvar samt bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt. Myndigheten ska också se till att erfarenheter tas till vara från inträffade kriser.

Mot bakgrund av att utredningen i kapitel 7 föreslår att samverkansområdena avvecklas och en struktur med beredskapssektorer införs, bör följdändringar göras när det gäller MSB:s uppgifter om uppföljning och utvärdering. Nuvarande bestämmelse i 10 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör därför förtydligas så att strukturen med beredskapssektorer beaktas och att det geografiska områdesperspektivet förtydligas. Utredningen föreslår att bestämmelsens första stycke får lydelsen att MSB såväl beredskapssektorsvis, geografiskt områdesvis som på en övergripande samhällsnivå ska följa upp och utvärdera krisberedskap och civilt försvar och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt.

Utredningen konstaterar att regeringen i totalförsvarspropositionen (prop. 2020/21:30) bedömer att metoderna för att följa upp resultaten inom det civila försvaret bör vidareutvecklas. Regeringen aviserar vidare att den avser att ge en

särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag om att inrätta en ny myndighet för uppföljning och utvärdering av verksamheten inom totalförsvaret. Om en myndighet för uppföljning och utvärdering etableras kan detta påverka de uppgifter som MSB i dag har inom detta område. Den aviserade utredningen behöver beakta hur det påverkar den samlade beredskapsplaneringen.

13 Beredskapsuppgifter för kommuner och regioner

Utredningen ska enligt direktivet analysera och lämna förslag på hur kommunernas och regionernas ledningsförmåga inför och under höjd beredskap och då ytterst i krig samt den fredstida förmågan att hantera situationer som inte medför beslut om beredskapshöjning, kan göras enhetligare och förtydligas. I detta ingår även att se över de krav på beredskapsförberedelser som finns samt bedöma kommunernas och regionernas behov av eventuell resursfördelning, utifrån de förslag som lämnas.

I kapitlet används förkortningen LEH synonymt med lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Kommuner och regioner ansvarar för en mängd samhällsviktig verksamhet och har ett stort och direkt ansvar i relation till sina invånare och de som vistas i kommunen eller regionen. Behovet av en god beredskap från den lilla samhällsstörningen till höjd beredskap och då ytterst krig är stort och viktigt för att beredskapsstrukturen från lokal till nationell nivå ska fungera.

13.1 Bakgrund till nuvarande uppgifter och reglering i lag

Kommuner och regioner (tidigare landsting) ansvarar för en stor del av den samhällsservice som finns där vi bor och för viktiga samhällsfunktioner. I kommunernas och regionernas grundläggande verksamhetsansvar ingår att hantera störningar och mindre kriser som inträffar. Det särskilda ansvar som rör beredskapen för mer allvarliga kriser inom kommuner och regioner har sin bakgrund i

tidigare bestämmelser om kommuners och landstingens uppgifter inom totalförsvaret.

Lagen (1964:63) om kommunal beredskap angav bl.a. hur kommuner och dåvarande landsting skulle kunna bistå personer under krigsförhållanden som behövde utrymmas och därefter inrymmas i andra kommuner samt överhuvudtaget bistå befolkningen med det livsnödvändigaste i krig och krigsfara.

För att skydda och rädda civilbefolkningen i krig fanns också civilförsvaret. Civilförsvaret var en statlig angelägenhet med verksamhet även lokalt. Bestämmelser om civilförsvaret och kommunernas uppgifter i detta fanns i civilförsvarslagen (1960:74).

Dessa båda ”grenar” inom den civila delen av totalförsvaret växte samman under 1980- och 90-talen.[422]

Men precis som inom övriga totalförsvaret skedde för kommuner och landsting en omsvängning under sent 1990-tal och början på 2000-talet från planering för nationellt försvar till, för civila aktörer, ett större fokus på fredstida kriser och svåra påfrestningar i fred. Beredskapsansvaret delades då åter upp i två ”grenar”. Den ena delen omfattade det civila försvaret och den andra delen extraordinära händelser i fredstid. Lagen (1994:1720) om civilt försvar, reglerade ansvaret för civilt försvar. Därtill kom lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

Vid samma tid tydliggjordes också ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna kopplat till den fredstida krisberedskapen. Kommunerna förväntandes i praktiken ta ett större ansvar för kriser än tidigare utifrån ett så kallat underifrånperspektiv (”en kris börjar alltid i en kommun”).[423]

Under 2006 fördes beredskapsfrågorna åter samman i den nu gällande lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Nu kom både extraordinära händelser i fred och civilt försvar att regleras i en gemensam lag men uppdelat i separata kapitel.

[422] Försvarsbeslutet 1982 innebar att kommunerna övertog ansvaret för ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och också ansvaret för planläggningen i fred. Begreppet civilförsvar ändrades 1995 till befolkningsskydd och räddningstjänst.
[423] Prop. 2001/02:10, bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91.

I december 2015[424] beslutade regeringen att statliga myndigheter åter skulle planera för civilt försvar och under 2017[425] tillfördes pengar från staten för att kommuner och regioner åter skulle planera för civil försvar i enlighet med gällande lagstiftning.

Utöver den nämnda lagstiftningen finns flera andra lagar som reglerar sektorsspecifik beredskap för kommuner och regioner. Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor innehåller t.ex. uppgifter om räddningstjänstens verksamhet även under höjd beredskap, och inom hälso- och sjukvården finns i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) krav på att en katastrofmedicinsk beredskap ska upprätthållas.

13.1.1 Överenskommelser mellan staten, kommuner och regioner

Staten ersätter kommuner och regioner för uppgifter enligt lag när det gäller planering inför höjd beredskap samt för delar av arbetet med krisberedskap. Sådan ersättning har betalats ut sedan tillkomsten av lagen om kommunal beredskap från 1964.

I dag gäller tre olika överenskommelser för ersättning till kommuner och regioner som tecknats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Dessa är Överenskommelse om kommunernas krisberedskap för 2019–2022, Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020[426] samt Överenskommelse om landstingens (regionernas) arbete med krisberedskap och civilt försvar 2018–2020.

Arbetet med nya överenskommelser för perioden efter 2020 har påbörjats av MSB och SKR. Den totala ersättningen för 2019 ska enligt överenskommelserna omfatta 420 miljoner kronor till kommunerna och 62 miljoner kronor till regionerna.[427] Dessutom har SKR tecknat en särskild överenskommelse för 2020 med

[424] Regeringsbeslut II:16 2015-12-10 *Planeringsanvisningar för det civila försvaret*.
[425] Pressmeddelande från Justitiedepartementet, *75 miljoner kronor till kommuner, landsting och länsstyrelsers arbete med civilt försvar*, Publicerad 22 juni 2017.
[426] Överenskommelsen mellan MSB och SKR förlängs och justeras att gälla t.o.m. den 31 december 2021 (MSB 2020-151116 och SKR 20/01540).
[427] Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

regeringen (Socialdepartementet) om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar om 30 miljoner kronor.[428]

13.1.2 Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting och lagen om civilt försvar (2003–2006)

Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde i kraft den 1 januari 2003. Syftet med regleringen var att ge särskilda befogenheter till kommuner och landsting under extraordinära händelser och att göra det möjligt att inrätta en organisation, en krisledningsnämnd, där snabba och effektiva beslutsvägar kunde skapas. Lagen avsåg händelser i fredstid. Vid höjd beredskap skulle i stället lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och lagen (1994:1720) om civilt försvar tillämpas.

Grunden för och motiven till flera av bestämmelserna i nuvarande LEH, och därmed utredningens övervägande och förslag till förändring av LEH, utgår från denna lag. Därför görs en närmare beskrivning av lagen nedan.

I lagen från 2002 angavs att en extraordinär händelse var en sådan händelse som avvek från det normala, innebar en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som krävde skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting (1 §). Av förarbetena till lagen framgår att med extraordinära händelser avsågs händelser där en eller flera viktiga samhällsfunktioner som kommuner och landsting ansvarade för hotades på ett omfattande sätt. Det kunde t.ex. handla om hot mot sjukvårdsverksamheten, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet.

Genom lagen gavs kommuner och landsting en uttrycklig skyldighet att planera för hur de skulle hantera extraordinära händelser. Vidare angavs att kommuner och landsting för varje ny mandatperiod skulle fastställa en plan för hur de skulle hantera extraordinära händelser (2 §).

[428] Överenskommelse mellan staten och SKR om Patientsäkerhet, nationella kvalitetsregister m.m. 2020 (S2019/05298/FS). Överenskommelsen omfattar även civilt försvar.

Krav på ett särskilt krisledande organ, en krisledningsnämnd

I lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting angavs att det skulle finnas en nämnd med uppgift att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser, en *krisledningsnämnd*. Krisledningsnämnden gavs befogenheten att överta verksamhetsområden eller delar av verksamhetsområden från andra nämnder. Regeringen ansåg att det framstod som naturligt att i de flesta fall låta kommunstyrelsen utgöra krisledningsnämnd. Detta för att uppnå en samstämmighet med lagen om civilt försvar och lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Emellertid menade regeringen att det i vissa fall kunde finnas skäl för att en annan nämnd skulle utgöra krisledningsnämnd och att lagstiftningen därför skulle vara flexibel på denna punkt (prop. 2001/02:184 s. 19).

Reglementet för nämnder fastställdes av fullmäktige. Av reglementet framgick vilka uppgifter som nämnden skulle ha. I reglementet skulle anges vilka verksamhetsområden som krisledningsnämnden fick ta över från andra nämnder. Krisledningsnämnden skulle överta verksamhetsområden endast i den omfattning som var nödvändigt med hänsyn till den extraordinära händelsens omfattning och art. Vilken typ av beslutanderätt och verksamhetsansvar som skulle överflyttas till en krisledningsnämnd berodde således på vilken analys som kommunen eller landstinget gjorde av framtida extraordinära händelser. Kommunerna och landstingen avgjorde således inom lagens ramar vilka befogenheter som kunde överlämnas till en nämnd.

Krisledningsnämnden fick, om den bedömde att en extraordinär händelse inträffat, fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som var nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. När förhållandena medgav det skulle krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden övertagit från andra nämnder skulle återgå till ordinarie nämnder. (5 §) Krisledningsnämndens beslut skulle anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Fullmäktige beslutade om omfattningen av redovisningen och formerna för denna (6 §). Syftet med detta var att fullmäktige skulle få information om

krisledningsnämndens aktivitet och om krisens förlopp. Fullmäktige kunde också besluta att krisledningsnämndens verksamhet skulle upphöra (7§).

Samarbete över kommun- och landstingsgränser vid en extraordinär händelse

I lagen gavs också möjligheter till samarbete över kommun- och landstingsgränserna vid en extraordinär händelse. Kommuner och landsting fick på begäran bistå andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Om ett sådant bistånd lämnats hade den givande kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den mottagande kommunen eller landstinget.

Kommuner och landsting fick också enligt en ändring som gjordes samtidigt i den då gällande hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) bistå en annan kommun eller ett annat landsting som drabbats av en extraordinär händelse med hälso- och sjukvårdsresurser.

När en enskild persons vistelse i en kommun var föranledd av en extraordinär händelse, gällde att vistelsekommunen hade rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen (8 §).

Ovan nämnda bestämmelser medgav således ett undantag från principen att en kommuns och ett landstings verksamhet ska bedrivas i de egna kommun- och landstingsinvånarnas intresse, den s.k. lokaliseringsprincipen.

13.2 Nu gällande bestämmelser om kommuners och regioners beredskap

13.2.1 Grundlagen och kommunallagen

Enligt grundlagen gäller att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar (14 kap. 1 § RF). En inskränkning av det kommunala självstyret bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett inskränkningen. Om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära

förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, utövas beslutanderätten i kommunerna på det sätt som anges i lag (15 kap. 12 § RF).

I 5 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) preciseras närmare vilka frågor som främst är förbehållna fullmäktige. Av denna paragraf följer att fullmäktige ska besluta i alla ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Fullmäktiges beslut gäller i huvudsak beslut av mera grundläggande natur eller av mer generell räckvidd. Det ska vara fråga om avgöranden där det politiska momentet allmänt sett är dominerande (prop. 2016/17:171 s. 327).

Av 5 kap. 2 § kommunallagen följer att fullmäktige kan delegera beslutanderätt till nämnder. Bestämmelsen innebär att det till viss del är fullmäktiges ansvar att avgöra i vilken omfattning beslutanderätten ska delegeras. Om det anges i en författning att en viss uppgift ankommer på fullmäktige, får en sådan uppgift inte delegeras. Det kan exempelvis gälla beslut om att anta vissa planer, program om mål och riktlinjer och beslut om lokala föreskrifter (prop. 2016/17:171 s. 329).

Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om (6 kap. 3 § kommunallagen). Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.

Undantag från huvudregeln i regeringsformen att fullmäktige ska fatta de centrala politiska besluten kan göras om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. I sådana fall utövas beslutanderätten i kommunerna på det sätt som anges i lag (15 kap. 12 § RF).

13.2.2 Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)

Den nu gällande lagen (2006:544) om kommuners och landstings[429] åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) trädde ikraft 2006. Den ersatte då lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och

[429] Begreppet landsting är i dag ersatt av region. I avsnittet används landsting eftersom avsnittet refererar till tiden då lagen trädde i kraft.

landsting och lagen (1994:1720) om civilt försvar. Bestämmelserna om hemskydd, varning och mörkläggning i lagen om civilt försvar fördes inte över till LEH utan avskaffades helt. Även en del uppgifter som fanns i en överenskommelse mellan staten och dåvarande Sveriges kommuner och landsting (SKL) fördes in i lagen.

Lagen (LEH) innehåller bestämmelser som syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. På så sätt vill lagstiftaren uppnå också en grundläggande förmåga till civilt försvar. LEH innebar en förskjutning av fokus för kommunernas och landstingens beredskapsåtgärder, från civilt försvar i krig till krisberedskap i fred (prop. 2005/06:133 s. 39).

Många av bestämmelserna i 2002 års lag överfördes i stort oförändrade till den nya lagen, bl.a. bestämmelsen som innehåller en definition av extraordinära händelser (1 kap. 4 § LEH).

Till LEH överföres också vissa bestämmelser om kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret från lagen om civilt försvar. Även dessa bestämmelser fördes i stort sett oförändrade över från lagen om civilt försvar till LEH. Bestämmelserna om förberedelse för och verksamhet under höjd beredskap hamnade dock i ett eget kapitel.

Särskilda förberedelser inför höjd beredskap gavs lägre prioritet

Även om bestämmelser om beredskapsförberedelser inför höjd beredskap fördes in i LEH var budskapet att inga särskilda åtgärder behövde vidtas.

> Under rådande gynnsamma säkerhetspolitiska läge finns det emellertid i princip ingen anledning att vidta några beredskapsförberedelser med inriktning uteslutande på en höjd beredskapssituation.[430]

Det var tillräckligt att kommuner och landsting skulle vidta de beredskapsförberedelser som bedömdes behövas för att de skulle kunna anpassa sin verksamhet inför en förändrad säkerhetspolitisk situation och höjd beredskap. Skulle det säkerhetspolitiska läget i landet försämras:

[430] SOU 2004:134, s. 14.

…måste självklart kommuner och landsting i likhet med alla andra aktörer i samhället förskjuta sin fokusering när det gäller krisplaneringen och inrikta sig mera på beredskapsförberedelser.[431]

Nya uppgifter

LEH innebar att kommuner och landsting fick ett antal nya uppgifter: Kommunerna och landstingen ska enligt den nya lagen ta fram risk- och sårbarhetsanalyser. Kommunerna och landstingen fick också ett ansvar att se till att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser. Kommunerna fick även en skyldighet att till regional och central nivå rapportera om krisberedskapsläget. Kommunerna fick också ett uttryckligt geografiskt områdesansvar för samordningen mellan aktiva krishanteringsaktörer. Detta formuleras dock olika beroende på om det gäller under extraordinära händelser i fredstid eller förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap.

I lagen infördes också en bestämmelse om ersättning. Kommunerna och landstingen ska enligt bestämmelsen få ersättning av staten för sådana uppgifter som de utför och enligt lagen är skyldiga att utföra under förutsättning att verksamheten är till nytta för hanteringen av extraordinära händelser av mycket omfattande och svårt slag samt höjd beredskap.

13.3 Olika begrepp kopplat till krissituationer

Begreppet *extraordinär händelse* är centralt i LEH och används förutom för bedömning när krisledningsnämnden ska träda i funktion även i flera andra bestämmelser i lagen. Begreppet infördes genom den tidigare lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting eftersom det då aktuella begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred inte motsvarade behovet på kommunal nivå. I propositionen Extraordinära händelser i kommuner och landsting (prop. 2001/02:184, s.13–15) påpekade regeringen att med begreppet extraordinära händelser avses till

[431] SOU 2004:134, s. 92.

övervägande del något annat än med begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred.

Med en svår påfrestning avses, som också nämnts, inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage osv., utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig och eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Svåra påfrestningar kan sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig i sak. Tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Med begreppet extraordinär händelse avses händelser av mindre geografisk omfattning, där en kommun eller ett landsting, eller ett par grannkommuner, har drabbats av en kris. Det är händelser som ligger mellan normaltillstånd och höjd beredskap. En extraordinär händelse kan undantagsvis utgöra en svår påfrestning på samhället i fred.

I detta sammanhang kan det noteras att regeringen i användningen av begreppet extraordinär händelse under coronapandemin med början 2020 har frångått den tidigare bedömningen av begreppet att det handlar om en händelse av mindre geografisk omfattning. Regeringens användning av begreppet extraordinära händelser under pandemin är mer i linje med beskrivningen av en svår påfrestning på samhället, dvs. att tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället, och att det kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

I propositionen Extraordinära händelser i kommuner och landsting (prop. 2001/02:184) har regeringen definierat begreppet extraordinär händelse. Regeringen menar att dessa handlar om händelser där någon eller flera viktiga samhällsfunktioner som kommuner och landsting (regioner) ansvarar för hotas på ett omfattande sätt. Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen. Det är alltså

händelser som ställer speciella krav på den kommunala organisationen. För att lagen ska aktualiseras krävs också att händelsen avviker från det normala. De flesta händelser, även om de är störande och kommer plötsligt, bör enligt regeringens mening inte betraktas som extraordinära händelser. Vad som kan ses som normalt måste avgöras utifrån en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Slutligen så tydliggörs det i propositionen att det inte handlar om extraordinära förhållanden, utan just händelser eftersom den speciella organisation som lagen ger förutsättningar för (krisledningsnämnden) endast ska vara i funktion under en kris mer akuta skede.

Extraordinära händelser – andra författningar

Coronapandemin aktualiserade behovet av särskild lagstiftning vid extraordinära förhållanden i fredstid, t.ex. vid utbrott av samhällsfarliga sjukdomar. Mot bakgrund av detta har lagförslag antagits under våren 2020 som ger regeringen möjlighet att vid extraordinära händelser i fredstid meddela särskilda föreskrifter om undantag från bestämmelserna i socialförsäkringsbalken om tillfällig föräldrapenning (13 kap.), sjukpenning och karens (27-28 kap.), smittbärarpenning (46 kap.) och handläggning av ärenden (110 kap.) Samtidigt antogs förslag om ändringar i lagen (1991:1047) om sjuklön, studiestödslagen (1999:1395) och lagen om studiestartsstöd (2017:527) som gav regeringen möjlighet att meddela särskilda föreskrifter i händelse av extraordinära händelser i fredstid.[432]

I förarbetena till lagändringarna anförs att det pågående utbrottet av det nya coronaviruset som orsakat sjukdomen covid-19 har aktualiserat behovet av särskilda åtgärder och särskild lagstiftning vid extraordinära händelser i fredstid som t.ex. en pågående smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom (prop. 2019/20:132, s. 91 f.). I författningskommentaren definieras extraordinära händelser som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser (jfr 1 kap. 4 § LEH). Det kan t.ex. handla om en pågående smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom (s. 97).

[432] Prop. 2019/20:132, bet. 2019/20:FiU51, rskr. 2019/20:199–202.

Begreppet extraordinär händelse används också i 29 kap. 29 § skollagen (2010:800). Av bestämmelsen framgår bland annat att regeringen vid extraordinära händelser i fredstid som har betydande inverkan på möjligheterna att under viss tid erbjuda utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag, får meddela de föreskrifter som behövs för att tillförsäkra barn och elever den utbildning och annan verksamhet de har rätt till enligt denna lag. Varken bestämmelsen eller dess förarbeten innehåller någon hänvisning till LEH. Bemyndigandet i paragrafen tar enligt dess förarbeten sikte på sådana mycket allvarliga situationer när undervisning eller annan verksamhet måste ställas in för viss tid, till exempel för att förhindra smittspridning eller för att en betydande del av personalen insjuknat vid en epidemi. För att göra det möjligt att låta barnen eller eleverna ta igen det de gått miste om, kan det vara nödvändigt att till exempel föreskriva om tidsbegränsade undantag från bestämmelser om skolarbetets förläggning från måndag till fredag. Ett annat exempel kan vara en förlängning av det pågående eller nästföljande läsåret om ett avbrott inträffar sent under ett läsår (prop. 2009/10:165 s. 937). Riksdagen beslutade med anledning av coronakrisen i mars 2020 om den nya lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid. Enligt utbildningsutskottets betänkande 2019/20:UbU25[433] behövde bemyndigandet i 29 kap. 29 § skollagen kompletteras. Den nya lagen innebär bland annat att vid extraordinära händelser i fredstid ska regeringen få meddela föreskrifter om att förskoleenheter, skolenheter, fritidshem eller andra verksamheter enligt skollagen ska stängas tillfälligt på nationell, regional eller kommunal nivå.

Ett snarlikt begrepp till extraordinär händelse är *extraordinär situation* vilket används i plan- och bygglagen (2010:900). Om det har inträffat en naturhändelse med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egendom och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas, får regeringen meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag (…) (16 kap. 13 §).[434]

[433] Med stöd av sin initiativrätt i 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslog utbildningsutskottet att riksdagen skulle anta utskottets förslag till lag om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid.

[434] I samband med flyktingkrisen 2015/2016 införde ett nytt undantag till lagen. Innebörden var att om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och om det är nödvändigt för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas, får regeringen meddela föreskrifter om undantag (…) (13 a §). Ytterligare ett tillägg har gjorts

Allvarlig händelse

Begreppet allvarlig händelse används bland annat inom den katastrofmedicinska beredskapen. Det handlar om en händelse som är så omfattande eller allvarlig att resurserna måste organiseras, ledas och användas på särskilt sätt.[435]

Regeringen har i bilaga 3 i propositionen Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull (prop. 2007/08:92) uttalat att med allvarlig eller extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser.

Fredstida krissituationer

Begreppet fredstida krissituationer används bland annat i portalparagraferna för LEH[436] och krisberedskapsförordningen[437]. Av utredningens direktiv framgår att fredstida krissituationer kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

I propositionen Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling (Prop. 2013/14:144) konstaterar regeringen att det i krisberedskapsarbetet används flera begrepp avseende vilka typer av händelser som förmågan att förebygga, motstå och hantera bör utvecklas mot. Händelserna

under coronakrisen. Om spridningen av en samhällsfarlig sjukdom innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvård inte räcker till, och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas, får regeringen meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag (…) (13 b §).

[435] Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap.

[436] 1 kap. 1 §: Bestämmelserna i denna lag syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.

[437] 1 §: Bestämmelserna i denna förordning syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap.

kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation med endast denna organisations normala resurser och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Ju fler av dessa kännetecken som iakttas vid händelser som beskrivs som svåra påfrestningar på samhället i fred, extraordinära händelser i fredstid, fredstida kriser, allvarliga händelser, krissituationer och kriser, desto svårare och allvarligare är de som regel enligt regeringen.[438]

[438] Utöver de beskrivna begreppen används även ordet samhällsstörningar med innebörden ”de företeelser och händelser som hotar eller ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället”. Begreppet samhällsstörningar används i MSB:s dokument Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar (MSB777).

14 Övervägande och förslag: Ledningsförmåga i kommuner och regioner

Utredningen ska enligt sina direktiv analysera och lämna förslag på hur kommunernas och regionernas ledningsförmåga inför och under höjd beredskap kan göras enhetligare och förtydligas. Utredningen ska också se över kommunernas och regionernas fredstida förmåga att hantera situationer som inte medför beslut om beredskapshöjning och lämna förslag till hur denna förmåga kan göras enhetligare och förtydligas. I detta ingår enligt direktiven också att se över de krav som gäller för kommunernas och regionernas beredskapsförberedelser. Slutligen ska utredningen bedöma kommunernas och regionernas behov av eventuell resursfördelning, utifrån analys och förslag avseende en enhetligare och tydligare ledningsförmåga för kommuner och regioner. Utredaren ska i sin bedömning ta särskild hänsyn till Stockholm, Göteborg, Malmö, Gotland och övriga militärstrategiskt viktiga områden.[439]

Utredningens förslag i korthet

Arbetet med krisberedskap inom kommuner och regioner omfattar i dag främst beredskap för händelser som inte når upp till nivån extraordinära händelser med innebörden att det kommuniceras som en extraordinär händelse eller att krisledningsnämnden träder i funktion. Utredningen anser att det förhållandet att många av bestämmelserna i lagen (2006:544) om kommuners och regioners

[439] Dir 2018:79.

åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap utgår från begreppet extraordinär händelse är begränsande för arbetet med krisberedskap. En närmare beskrivning av olika krisbegrepp finns i kapitel 13.

Enligt utredningens förslag bör bestämmelserna när det gäller kommunernas och regionernas arbete under fredstida förhållanden i stället utgå ifrån förberedelse för och hantering av fredstida krissituationer. Med fredstida krissituationer avses då krissituationer som är utöver sådana störningar, olyckor och mindre kriser som inträffar mer regelbundet. Det kan handla om krissituationer som inträffar med flera års mellanrum till sådana som kanske nästan aldrig inträffar men där konsekvenserna är mycket allvarliga och som hotar grundläggande värden i samhället om de skulle inträffa. Vidare att de egna resurserna och den egna organisationen är otillräcklig och att det krävs åtgärder, ofta skyndsamt, av flera aktörer för att hantera händelsen och dess konsekvenser.

Syftet med kommunerna och regionernas arbete med beredskap är i dag att kommuner och regioner ska uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Detta återspeglar enligt utredningen inte att planeringen för höjd beredskap har återupptagits. Utredningen anser att syftet med bestämmelserna som gäller för kommuners och regioners beredskap ska vara likvärdiga när det gäller krisberedskap och civilt försvar (14.3.2). Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att ett ändrat fokus i fråga om civilt försvar inte fråntar eller minskar kommunernas befintliga ansvar för att förebygga och hantera kriser och störningar i den verksamhet man bedriver (14.1).

Utredningens bedömning är att också andra delar av lagen behöver ändras: Bestämmelserna om kommunernas förberedelser för krissituationer och civilt försvar behöver förstärkas (14.4). Vidare behöver strukturen för och förmåga till rapporteringen utvecklas (14.4.5 och 14.5.3). Bestämmelserna om ersättning behöver också ses över (14.8) och kommunens geografiska områdesansvar behöver förtydligas (14.6).

Utredningen anser att det mot bakgrund av det anförda finns anledning att se över lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap i syfte att få ett sammanhållet beredskapsarbete i hela hotskalen. Utredningen kommer därför i detta kapitel föreslå en ny lag, lagen

om kommuners och regioners beredskap, och en ny förordning som ersätter de nu gällande författningarna.

14.1 Verksamhetsansvaret är grunden[440]

Det svenska krisberedskapssystemet bygger på den så kallade ansvarsprincipen (se även kapitel 4). Utgångspunkten är således att det verksamhetsansvar som kommunerna har för exempelvis de samhällsviktiga verksamheterna omsorg om äldre och barn, skola, dricksvattenförsörjning, renhållning, avlopp, räddningstjänst och väghållning kvarstår vid en samhällsstörning, en fredstida krissituation och under höjd beredskap. På samma sätt kvarstår regionernas verksamhetsansvar för bl.a. hälso- och sjukvård, smittskydd och kollektivtrafik vid en fredstida krissituation.

Beredskapen bygger därmed i stor utsträckning på den ordinarie verksamhetens leveranssäkerhet, uthållighet och robusthet. De aktörer som har ansvar för samhällsviktig verksamhet måste följaktligen samverka och samordna sin verksamhet för att viktiga samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas även i kris.

Lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544), nedan benämnd LEH, ställer upp övergripande utgångspunkter för arbetet med krisberedskap och uppgifter som rör civilt försvar. Därtill finns det särskilda regler för vissa situationer och verksamheter i den sektorslagstiftning som omfattar kommunerna och regionerna, t.ex. i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Utredningen bedömning är att LEH främst tillhandahåller en möjlighet att avvika från kommunallagens procedurregler men innehåller i övrigt få verktyg för att hantera fredstida krissituationer eller någon viss verksamhet.

[440] Resonemanget i detta avsnitt bygger på MSB:s PM *Juridisk vägledning – Kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser*, 2020 (2020-02881).

14.2 Resursfördelning och ledningsförmåga

Bedömning: Utgångspunkten är att alla kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet, ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer och kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap. Därutöver kan vissa kommuner och regioner behöva ytterligare förmåga och därmed ytterligare resurser.

Utredningen bedömer att nuvarande indelning av kommuner och regioner i två klasser utifrån militärstrategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig är lämpligare än att inrätta flera riskklasser. Exakt vilka kommuner och regioner som ska ingå i respektive klass bör vara en fråga för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att avgöra efter samråd med Försvarsmakten och i dialog med berörda civilområdeschefer och länsstyrelser.

Varken nuvarande LEH eller förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, nedan benämnd FEH, särskiljer kommuner eller regioner från varandra utifrån deras betydelse för totalförsvaret. Däremot finns det i överenskommelserna mellan Sveriges kommuner och regioner (SKR) och MSB om kommunernas respektive regionernas arbete med civilt försvar (2018–2021) en uppdelning i två kategorier av kommuner och regioner när det gäller ersättning för uppgifterna för civilt försvar. Kategori 1 består av de kommuner och regioner som ligger i eller i anslutning till geografiska områden som bedöms som militärstrategiskt viktiga i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller ett krig. Kategori 2 utgörs av övriga kommuner och regioner. Kommuner och regioner i kategori 1, som erhåller en högre ersättning, ska enligt överenskommelsen hålla ett högre tempo i arbetet med beredskapsförberedelser utifrån de prioriterade uppgifterna. Kommunerna och regioner i kategori 1 bör också under perioden (2018–2020) inleda arbete med övriga uppgifter – d.v.s. ledningsansvar, geografiskt områdesansvar (gäller endast kommuner) och rapportering.

Enligt den ursprungliga överenskommelsen från 1994 mellan dåvarande Kommunförbundet och staten (genom dåvarande

Överstyrelsen för civil beredskap, ÖCB) fick alla kommuner en grundersättning. Därutöver utgick ett tilläggsbelopp med hänsyn till kommunernas bedömda utsatthet vid krig enligt en indelning i fem riskklasser där riskklass 1 fick cirka tre gånger så mycket ersättning per invånare än kommuner i riskklass 5.[441]

Bedömningen av vilka kommuner och regioner som hade en särskilt hög riskutsatthet i krig byggde på en analys i så kallade mål- och riskanalyser som den dåvarande Militärbefälhavaren och Civilbefälhavaren tog fram.

Utredningens bedömning

Utredningen har övervägt att införa en indelning i fler än två riskklasser på samman sätt som fanns på 1990-talet men bedömer att det saknas förutsättningar för detta i dag. Det saknas såväl ett tillräckligt detaljerat analysunderlag för utsatthet i krig, som ett underlag för hur en sammanvägning med riskutsatthet i fred skulle kunna vägas in i en samlad bedömning. Utredningen bedömer att den nuvarande indelningen i två klasser utifrån militärstrategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig är lämpligare att utgå ifrån än flera riskklasser. Att utgå ifrån militärstrategiskt viktiga geografiska områden innebär enligt utredningen inte bara att uppgiften att ge stöd till Försvarsmakten ska vara styrande. Hela målet för civilt försvar behöver beaktas. Det ska bedömas om det är sannolikt att just dessa områden kan drabbas av stridshandlingar där förmågan att värna civilbefolkningen, att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och att upprätthålla en nödvändig försörjning är centrala delar i totalförsvarets uppgifter.

Exakt vilka kommuner och regioner som ska ingå i respektive klass bör vara en fråga för MSB att avgöra efter samråd med Försvarsmakten och i dialog med berörda civilområdeschefer och länsstyrelser. MSB behöver göra en samlad värdering utifrån målet för civilt försvar.

Även skillnaderna i krav på ledningsförmåga mellan kommuner och regioner som ingår i de olika klasserna bör avgöras av MSB. Länsstyrelserna har bäst uppfattning om vilken förmåga som finns i

[441] Exakt vilka kommuner som ingick i de olika riskklasserna 1994 och vilka kommuner och regioner som i dag ingår i kategorier 1 och 2 omfattas av sekretess.

olika kommuner och regioner över tid. Utifrån tillgängliga medel för ersättning till kommuner och regioner bör MSB efter samråd med Försvarsmakten och i dialog med berörda civilområdeschefer och länsstyrelser kunna ställa utökade krav på berörda kommuner och regioner. Utökade krav ökar samtidigt de berörda kommunernas och regionernas behov av stöd från statliga myndigheter. I arbetet behöver samverkan med SKR ske.

När det gäller de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö har utredningen tagit del av erfarenheterna från samverkansorganet Samverkan Stockholmsregionen. [442] Utredningen har uppfattat att något motsvarande koncept i dag inte finns i Göteborg eller Malmö. Samverkan Stockholmsregionen utgår från en modell med syfte att underlätta och främja samverkan både till vardags och vid akuta och omfattande situationer, där samarbetet mellan olika aktörer behöver komma till stånd snabbt och resurserna kan utnyttjas mer effektivt. Genom gemensam planering, ett effektivt användande av resurser och ett proaktivt förhållningssätt förhindras och lindras effekterna av vardagliga störningar i regionen, drabbade kan snabbare få hjälp och beslutade åtgärder kan genomföras utifrån gemensamma prioriteringar.

Utredningen bedömer att konceptet Samverkan Stockholm har varit framgångsrikt på flera sätt och kan utgöra ett gott exempel för att skapa en ökad regional ledningsförmåga över tid, inklusive en regional samlad lägesbild där avvikelser från normalbilden kan identifieras tidigt. [443] Att över tiden följa normalbilden är en del i att möta en breddad hotbild där mindre avvikelser kan ha betydelse i ett större sammanhang när olika pusselbitar ska analyseras. En samlad lägesbild behöver också finnas på olika nivåer.

[442] Aktörerna inom Samverkan Stockholmsregionen är kommunerna i Stockholms län, Kustbevakningen Region Nord-Ost, Länsstyrelsen i Stockholm län, Försvarsmakten Mellersta militärregionen, Polismyndigheten Region Stockholm, SOS Alarm, Stockholms hamnar, Region Stockholm, Storstockholms brandförsvar, Södertörns brandförsvarsförbund, Brandkåren Attunda och Trafikverket.

[443] Samverkan Stockholmsregionen, *Överenskommelse om gemensam funktion för regional samverkan inom ramen för avsiktsförklaringen - En trygg, säker och störningsfri region Version 2.0*.

14.3 Beredskapsuppgifter för kommuner och regioner

14.3.1 En ny lag

Förslag: Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap upphör och ersätts av en ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap. Även förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska följaktligen ersättas med en ny förordning.

Utredningen har i sin analys funnit att det visserligen är möjligt att föreslå en ändring i den befintliga lagen LEH som skulle innebära att enhetligare regler när det gäller förberedelser för verksamhet under extraordinära händelser i fredstid och förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap. En sådan sammanslagning skulle emellertid påverka flera delar av lagen och flera andra bestämmelser. Utredningen har därför valt att göra en översyn av lagen i dess helhet. Utredningen föreslår att en ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, ska ersätta den nu gällande LEH. Utredningens förslag innebär följaktligen även att den nuvarande förordningen FEH ska ersättas av en ny förordning.

Syftet med förändringen är att förtydliga kommuners och regioners beredskapsuppgifter. Utredningens avsikt är att bestämmelserna i den föreslagna lagen om kommuners och regioners beredskap ska motsvara och samspela med den av utredningen föreslagna beredskapsförordningen som gäller för statliga myndigheter. Den nya lagen ska också ge kommunerna och regionerna ökade möjligheter att hålla samman arbetet med beredskap och därmed skapa förutsättningar för en ökad effektivitet i arbetet. Genom detta minskar risken för dubbelarbete.

De nya författningarna innebär att vissa uppgifter flyttas från överenskommelser till lag och förordning. Detta tydliggör statens styrning, och ökar också kommunernas och regionernas möjligheter att arbeta mer effektivt. Samtidigt ger denna överflyttning också staten bättre möjligheter till uppföljning där utgångspunkten för

uppföljningen blir bestämmelserna i lagen och inte som i dag gällande överenskommelse.

Utredningen har i sitt arbete övervägt möjligheten att dela upp den nuvarande LEH i två lagar; en som skulle gälla för kommunerna och en som skulle gälla för regionerna. Ett skäl till detta skulle vara att tydligare koppla samman arbetet i regionerna med katastrofmedicinsk beredskap och regionernas övriga beredskapsarbete. Det finns även några bestämmelser i nuvarande LEH som enbart berör kommunerna i form av det geografiska områdesansvaret samt kristidsverksamheten. Utredningens uppfattning är att det för en sådan större översyn skulle krävas ytterligare utredningstid, men framförallt saknas viktiga ingångsvärden om den katastrofmedicinska beredskapen som behövs och som den pågående Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (S 2018:09) bl.a. analyserar. Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap ska slutredovisa sitt uppdrag den 28 februari 2022.

14.3.2 Den nya lagens syfte

Förslag: Syftet med den nya lagen ska vara att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet, ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer och kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap.

På samma sätt som den nu gällande LEH ska det som sägs i lagen om regioner gälla också för kommuner som inte ingår i någon region.

Lagen ska också, på samma sätt som LEH, vara subsidiär i förhållande till elberedskapslagen (1997:288).

Bestämmelserna i LEH syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar (1 kap. 1 §).

Att kommuner och regioner enligt lagen bara ska uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar återspeglar enligt utredningen inte att planeringen för höjd beredskap har

återupptagits. Någon motsvarande skillnad i ambition mellan fredstida krisberedskap respektive civilt försvar finns inte för statliga myndigheter. Nuvarande lydelse i LEH utgår från förhållandena 2006. Regeringen noterade i lagens förarbeten särskilt att om det säkerhetspolitiska läget i landet skulle försämras måste självklart kommuner och landsting (i dag regioner) i likhet med alla andra aktörer i samhället förskjuta sitt fokus när det gäller krisplaneringen och inrikta sig mer på beredskapsförberedelser för höjd beredskap.

Det säkerhetspolitiska läget har försämrats och planeringen inom civilt försvar har återupptagits. Utredningen föreslår därför att syftet med den nya lagen om kommuners och regioners beredskap ska vara att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet, ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer, och kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap.

Den statliga ambitionsnivån för arbetet kommer även framöver att styras utifrån den inriktning och ersättning som kommuner och regioner får av staten. Kommuner och regioner har i enlighet med ansvarsprincipen ett grundläggande åliggande att förebygga och hantera kriser i kommunal verksamhet. Det finns således inga hinder för att kommuner med egna resurser genomför åtgärder som även stärker förmågan inom mer allvarliga fredstida kriser och därmed civilt försvar.

På samma sätt som den nu gällande LEH ska det som sägs i lagen om regioner gälla också för kommuner som inte ingår i någon region. Lagen ska också, på samma sätt som LEH, vara subsidiär i förhållande till elberedskapslagen.

14.3.3 Fredstida krissituation ersätter extraordinär händelse

Förslag: Med fredstida krissituation avses i denna lag situationer som kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Utredningen erfar att innebörden av begreppet extraordinär händelse i relation till andra begrepp som kris, krissituation eller allvarliga händelser är oklar, samtidigt som begreppet extraordinär händelse är en central del av LEH. [444] Enligt lagen ska t.ex. kommuner och regioner i risk- och sårbarhetsanalyser analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur detta kan påverka den egna verksamheten (2 kap. 1 §). En extraordinär händelse ska föreligga för att krisledningsnämnden ska träda i funktion (2 kap. 2 § LEH) och bestämmelsen om bistånd mellan kommuner och regioner samt stöd till enskilda förutsätter också att en extraordinär händelse föreligger (4 kap. LEH).

Utredningen erfar att kommuner och regioner bedömer att en stor del av de risker och hot som är relevanta att analysera inte når upp till kriterierna för en extraordinär händelse som ställs upp i lagen. Definitionens kriterium om skyndsamhet är relevant i vissa sammanhang, exempelvis i förhållande till krisledningsnämndens verksamhet, men begränsar därutöver hanteringen av många fredstida krissituationer. Utredningen erfar vidare att vissa regioner uppfattar att innebörden av begreppet extraordinär händelse är för snäv för att omfatta den kris som coronapandemin inneburit med början 2020. Därmed kan regionerna exempelvis inte tillämpa bestämmelserna om möjligheten till bistånd mellan regionerna om en regions resurser inte räcker till.

I kapitel 13 redogör utredningen för olika krisbegrepp. Begreppet extraordinär händelse används i olika författningar med olika innebörd. Användningen av begreppet under coronapandemin har också varit mer generell än vad som avses i LEH där regeringens tidigare bedömning har varit att det handlar om en händelse av mindre geografisk omfattning. Andra begrepp som används inom krisberedskapen är svåra påfrestningar på samhället i fred, allvarlig händelse och fredstida krissituation. Därtill används begrepp som samhällsstörning och extraordinär situation i vissa sammanhang.

Utredningen har övervägt användningen av olika begrepp när det gäller den nya lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningen bedömer att det finns ett värde av att använda gemensamma begrepp för både den statliga beredskapen som den som gäller kommuner och regioner. Begreppet extraordinär

[444] Begreppet allvarliga händelser används inom den katastrofmedicinska beredskapen.

händelse infördes genom lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och regioner. Det problem som då skulle lösas var att den rättsliga grunden för kommunernas agerande upplevdes som otydlig och otillräcklig eller till och med som hinder utifrån ett antal inträffade händelser under slutet av 1990-talet. I dag bedömer utredningen att begreppet extraordinär händelse innebär fler begränsningar än löser de problem som har identifierats.

Utredningen föreslår att fredstida krissituationer ska ersätta extraordinär händelse och användas i den nya lagen. Fredstida krissituationer finns redan i dag i 1 kap. 1 § LEH men också i nuvarande krisberedskapsförordning som gäller statliga myndigheter. Innebörden av fredstida krissituationer är att dessa kännetecknas[445] av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Enligt utredningen ska innebörden av fredstida krissituationer tolkas brett i meningen att krissituationer kan inträffa lokalt, regionalt och nationellt. Kännetecken som *många människor och stora delar av samhället* behöver sättas i ett sammanhang – lokalt, regionalt eller nationellt. Lokalt kan ett omfattande elavbrott eller omfattande översvämningar i en kommun utgöra en fredstida krissituation enligt kännetecknen, men om samma händelse betraktas nationellt är den inte någon krissituation. Kommunen förväntas således även framgent ha ett ansvar för att förebygga och hantera denna typ av kriser.

[445] Dir 2018:79.

14.4 Förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

14.4.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Förslag: Kommuner och regioner ska analysera om det inom deras ansvarsområde finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker som i fredstid eller under krig allvarligt kan hota eller skada det som ska skyddas i samhället eller försämra förmågan till verksamhet inom området.

Vid analysen ska kommunen respektive regionen särskilt beakta händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som ofta kräver skyndsamma insatser av den egna organisationen.

Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser.

Av förordningen ska framgå att det i analysen ska ingå att identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten.

Syftet med att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser är att öka medvetandet och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om vilka hot och risker som finns inom det egna verksamhetsområdet. Ett annat syfte är att få fram ett underlag för planering och genomförande av åtgärder som minskar riskerna och sårbarheten inom verksamhetsområdet. Underlaget utgör till vissa delar dessutom en viktig källa till information som bör lämnas till kommuninvånarna och de anställda. Arbete med risk- och sårbarhetsanalyserna utgör också ett värdefullt stöd i den fysiska planeringen för att kunna hantera en fredstida krissituation och utvecklar dessutom förmågan att hantera inträffade kriser.

Arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område är i dag inte reglerat i LEH. Fokus i lagen ligger i stället på risk- och sårbarhetsanalyserna som ska genomföras vart fjärde år (2 kap. 1 § LEH). Totalförsvarets

forskningsinstitut (FOI) har i en utvärdering av systemet med risk- och sårbarhetsanalyser föreslagit att arbetet på lokal nivå ska ändra fokus och inriktas mer mot att identifiera samhällsviktig verksamhet och arbetet med kontinuitetshantering.[446] Utredningen delar den bedömningen.

Vidare menar utredningen att kopplingen i LEH mellan planering för fredstida krissituationer och uppgifterna inför och under höjd beredskap är svag. Bestämmelserna finns i olika kapitel av lagen.

Delar av risk- och sårbarhetsanalysen omfattas ofta av sekretess eftersom det finns beskrivningar av sårbarheter och brister i förmåga som kan utnyttjas av en antagonist (18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).[447] Även om delar av risk- och sårbarhetsanalysen omfattas av sekretess bör sammanfattande delar kunna spridas för att allmänheten ska kunna få information om det finns specifika risker för t.ex. översvämningar som de själva kan påverka genom åtgärder på sina fastigheter. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen kommer att kräva ett arbete med säkerhetsskydd där säkerhetsskyddsanalysen ger underlag för hur arbetet kan bedrivas så att gällande regelverk för säkerhetsskydd kan efterlevas.

Av den föreslagna lagen ska framgå att kommuner och regioner ska analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom ansvarsområdet som i fredstid eller under höjd beredskap allvarligt kan hota eller skada det som ska skyddas i samhället eller försämra förmågan till verksamhet inom området. Vid analysen ska kommunen respektive regionen särskilt beakta händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som ofta kräver skyndsamma insatser av den egna organisationen.

Analyserna ska också omfatta perspektivet höjd beredskap. Det är en förutsättning för att kunna vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. I dag är behovet av sådana analyser inte tydligt uttryckt men kan anses ingå som en del i nuvarande 3 kap. 1 § LEH. Kommuner och regioner ska inte behöva

[446] Totalförsvarets forskningsinstitut (2020), *Kunskap för beredskap Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?* (FOI-R--4804—SE).

[447] Enligt 19 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs.

ta fram egna scenarier för perspektivet höjd beredskap. I linje med hur MSB i dag föreskrivit för de statliga myndigheterna bör sådana scenarion tas fram av statliga myndigheter och delges kommuner och regioner. Omfattning och innehåll kan geografiskt variera. Se även avsnitt 14.4.3.

När det gäller ansvarsområdet (området) bedömer utredningen att detta bör omfatta den egna verksamheten (organisationen), kommunalförbund och berörda kommunala bolag. Det är här fråga om påverkan på utförandet och ytterst därmed de som är bosatta inom området. Även annan verksamhet som inte fungerar, kan komma att påverka kommunen/regionen och kräva att åtgärder vidtas för att hantera den uppkomna fredstida krissituationen. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Kommunerna ska till skillnad från i dag inte göra någon risk- och sårbarhetsanalys av det geografiska området kommunen. Analysarbetet kräver mycket resurser och det finns utmaningar att få del av information från företag och myndigheter. Se vidare avsnitt 14.6.

Av förordningen bör det sålunda framgå att det i analysen ska ingå att identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten. Med egen verksamhet avses den egna organisationen, kommunalförbund och kommunala bolag. Till skillnad från det tidigare använda begreppet ansvarsområde ingår inte i den egna verksamheten, som utredningen bedömer det, verksamhet som upphandlats eller bedrivs via valfrihetssystem. Detta på grund av att möjligheterna att inhämta underlag från dessa aktörer är begränsade.

En förutsättning för att kommunerna och regionerna med framgång ska kunna utveckla sin krisberedskap och sina förberedelser inför höjd beredskap är att de får stöd i sitt arbete från såväl regional som central nivå. När det gäller förhållanden som rör höjd beredskap behöver underlag om detta lämnas till kommuner och regioner från staten. Den enskilda kommunen eller regionen ska inte behöva ta fram scenarier eller grundförutsättningar utan i stället fokusera på vilka konsekvenserna blir för verksamheten.

Enhetliga riktlinjer och vägledningar från myndigheter är naturligtvis ett betydelsefullt hjälpmedel i sammanhanget. Utredningen föreslår att lagen ska innehålla en upplysning om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, på

samma sätt som enligt nu gällande bestämmelse i LEH kan meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser.

När det gäller fredstida krissituationer och förhållanden under höjd beredskap behöver såväl länsstyrelserna och civilområdescheferna som andra beredskapsmyndigheter stödja kommuner och regioner.

14.4.2 Kommunernas och regionernas arbete med beredskap

Förslag: Kommuner och regioner ska, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, och erfarenheter från hanteringen av tidigare fredstida krissituationer, för varje ny mandatperiod besluta om

- mål och riktlinjer för arbetet med minskad sårbarhet i den egna verksamheten och ökad förmåga att hantera fredstida krissituationer
- en plan för hur fredstida krissituationer ska hanteras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om planen för hanteringen av fredstida krissituationer.

Förordningen ska innehålla kompletterande bestämmelser, se nedan.

Utredningen bedömer att de förberedelser som behöver göras för fredstida krissituationer närmare behöver hänga ihop med de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Därför samlas dessa bestämmelser i ett eget avsnitt i lagen och i tillhörande förordning. Avsnittet benämns *förberedelser.*

Enligt 2 kap. 1 § LEH ska kommuner och regioner fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Utredningens förslag innebär att den nuvarande bestämmelsen utvecklas och inte längre ingår i bestämmelsen som risk- och sårbarhetsanalyser.

Som tidigare nämnts innebär utredningens förslag att vissa uppgifter som i dag regleras i gällande överenskommelse överförs till lagen. I dag framgår det av Överenskommelse om kommunernas

krisberedskap 2019–2022 mellan SKR och MSB att kommunen efter en inträffad kris ska utvärdera kommunens hantering, både med avseende på kommunens verksamhetsansvar och det geografiska områdesansvaret. Utredningen anser att vikten av systematiskt lärande bör vara ett viktigt ingångsvärde i det förberedande arbetet. Därför föreslår utredningen att kommuner och regioner utöver att beakta risk- och sårbarhetsanalysen också ska beakta erfarenheter från hanteringen av tidigare fredstida krissituationer.

Av samma överenskommelse framgår vidare att kommunen ska ta fram ett styrdokument för kommunens arbete med krisberedskap. Styrdokumentet ska ange kommunens övergripande mål och inriktning för arbetet med krisberedskap under mandatperioden.[448] Ett sådant dokument ska fastställas av fullmäktige senast den 31 december under den nya mandatperiodens första år. Styrdokumentet kan samordnas med kommunens närliggande handlingsplaner för exempelvis skydd mot olyckor, internt skydd, etc.

Med utgångspunkt i de identifierade bristerna samt i en analys av uppgifter som i dag framgår av överenskommelser, och som enligt utredningens bedömning är av sådan principiell och styrande karaktär att de bör framgå av lag, anser utredningen att lagen bör kompletteras. Lagen bör innehålla krav på att kommuner och regioner, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, och erfarenheter från hanteringen av tidigare fredstida krissituationer, för varje ny mandatperiod ska besluta om mål och riktlinjer för arbetet med minskad sårbarhet i den egna verksamheten och ökad förmåga att hantera fredstida krissituationer. På samma sätt som i LEH ska kommuner och regioner också besluta om en plan för hur fredstida krissituationer ska hanteras (i dag extraordinära händelser). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om plan för hanteringen av fredstida krissituationer.

Av den tillhörande förordningen ska framgå att mål och riktlinjer för arbetet med krisberedskap ska framgå av ett styrdokument. Den konkreta innebörden av styrdokumentet bör vara i linje med hur detta beskrivs i nu gällande överenskommelse. För kommunerna tillkommer även att styrdokumentet bör omfatta kommunens ambitioner i arbetet med sitt geografiska områdesansvar. För

[448] För närvarande omfattar överenskommelserna i denna del bara kommunerna.

regionerna bör styrdokumentet även omfatta hur arbetet med den katastrofmedicinska beredskapen relaterar till arbetet enligt den här beskriva lagen. Enligt nu gällande överenskommelse om kommunernas krisberedskap ska kommunerna, utöver ett styrdokument, också ta fram en utbildnings- och övningsplan. Det kan finnas ytterligare planer som också bör tas fram. Av förordningen ska det därför framgå att kommuner och regioner ska besluta om de övriga planer som behövs.

Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) ska kommunerna anta handlingsprogram både för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänsten (3 kap. 3 och 8 §§). I handlingsprogrammen ska kommunerna ange målet för verksamheten samt de risker som finns i kommunen och som kan leda till att räddningsinsatser måste vidtas. Kommunernas handlingsprogram ska även innehålla uppgifter om samverkan med andra kommuner, statliga myndigheter och enskilda. Analysen av vilka risker som finns i kommunen ska utgöra grunden för hur kommunen ska planera verksamheterna. Handlingsprogrammen enligt LSO och de planer och styrdokument som föreslås för fredstida krissituationer behöver lokalt samordnas i de delar som är relevanta. Även om syfte och verksamhet skiljer sig åt mellan lagstiftningarna finns delar som kan behöva samordnas för att få en effektiv verksamhet lokalt.

Utredningen har även övervägt om arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser bör kompletteras med ett lagkrav om att bedriva ett systematiskt arbete för att upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet). Ett sådant arbete är en viktig del i att öka motståndskraften och robustheten i verksamheten. Emellertid skulle ett sådant krav innebära en ny omfattande uppgift för kommuner och regioner och bedöms därmed inte rymmas inom de nuvarande ersättningsramarna.

14.4.3 Förberedelser för höjd beredskap

Förslag: Kommuner och regioner ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav.

Kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Förberedelserna

ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Förordningen ska innehålla kompletterande bestämmelser, se nedan.

I betänkande Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34) föreslår Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamheter, som vid tidpunkten för detta betänkandes publicering bereds inom Regeringskansliet, att det ska göras ett tillägg i 3 kap. 1 § LEH så att det framgår att kommuner och regioner både ska beakta totalförsvarets krav i all sin verksamhet och vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

För statliga myndigheter finns det redan i dag ett krav på att varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav (4 § förordningen [2015:1053] om totalförsvar och höjd beredskap). Något motsvarande krav finns inte lika tydligt när det gäller kommuner och regioner, även om en sådan plikt redan får anses gälla för kommuner och regioner såsom offentliga aktörer.

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvaret föreslår också att kommuner och regioner vid behov ska samråda med den myndighet som regeringen bestämmer i frågor av betydelse för totalförsvaret. Samrådsmyndigheten bör enligt kommittén normalt vara länsstyrelsen. Betänkandet Förbättrat skydd för totalförsvaret har remissbehandlats. Bland annat Försvarsmakten, MSB, Länsstyrelsen Östergötland, Säkerhetspolisen och FOI stödjer i sina remissvar det ovan nämnda förslaget. Också SKR tillstyrker att det införs en reglering, men framhåller också att det tydligt måste framgå vilka krav som staten ställer på kommunerna och regionerna.

Utredningen delar bedömningen att kommuner och regioner i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav och föreslår att en sådan bestämmelse införs i den nya lagen.

Innebörden av bestämmelsen bör konkretiseras i förordningen. Av förordningen bör framgå att varje kommun och region, med beaktande av de förberedelser som görs för fredstida krissituationer, ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Planerna ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också kommunernas och regionernas krigsorganisation framgå, den

personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.

En del av förberedelserna avser att berörd personal ska vara utbildad och övad. För ökad enhetlighet lyfts denna del ut till en särskild bestämmelse om utbildning och övning (se efterföljande avsnitt).

Av författningstexten ska framgå att kommuner och regioner ska beakta de förberedelser som görs för fredstida krissituationer. Detta tillägg medför att kommunernas och regionernas förberedelser för höjd beredskap bör utgå från det som redan görs inom krisberedskapen. I många fall bedömer utredningen att detta är ändamålsenligt, även om det i vissa fall krävs särskilda åtgärder som enbart syftar till att möta behoven under höjd beredskap, t.ex. krigsplacering.

Att beakta totalförsvarets krav innebär exempelvis att lokalt omsätta den av riksdagen beslutade försvarspolitiska inriktningen. Frågor som hur verksamheten kan bidra till beslutade mål och krav på uthållighet behöver kunna besvaras. Vidare följer av detta krav att man behöver värdera hur t.ex. kommunala beslut kan påverka väsentliga totalförsvarsintressen.[449]

Det är inte möjligt att i författning exakt specificera kraven som följer av att beakta totalförsvarets krav eftersom det kan skilja sig åt mellan kommuner respektive regioner och beroende på att det säkerhetspolitiska läget också förändras över tiden.

Länsstyrelsen är den myndighet som ger kommunerna stöd i totalförsvarsfrågor. Länsstyrelsen är också den myndighet som till kommunerna primärt kan förmedla statens syn på olika frågor av relevans för totalförsvaret, men även andra myndigheter kan behöva ha en dialog med kommuner och regioner i dessa frågor.

Sammanfattningsvis anser utredningen att länsstyrelsen och civilområdeschefen i samråd med Försvarsmakten bör omsätta anvisningar och inriktningar från regeringen och centrala myndigheter till en dialog så att adekvata planeringsförutsättningar kan ges till kommuner och regioner när det gäller de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. De författningsförslag som utredningen lämnar ska skapa förutsättningar för att kunna bedriva verksamheten.

[449] Se även SOU 2019:34, s. 97 ff.

Beredskapsförberedelser i samverkan

Kommunerna och regionerna ska även i fortsättningen vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Av tidigare lagstiftning och förarbeten framgår att innebörden av detta var att kommuner och regioner skulle vidta förberedelser i fred för att under höjd beredskap kunna fullgöra sina uppgifter (främst försörjning till drabbade delar av befolkningen) samt upprätthålla eller utöva annan för totalförsvaret viktig verksamhet.[450]

Av den tidigare lagen om civilt försvar framgick också att beredskapsförberedelserna skulle genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och landsting.[451] Utredningen föreslår att en motsvarande bestämmelse även ska finnas i den nu föreslagna lagen. Av lagen ska framgå att förberedelserna inför höjd beredskap ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter. Syftet är att tydliggöra att för att uppnå den samordning som behövs inom det civila försvaret, så krävs det förutom en omfattande samverkan mellan kommuner/regioner och statliga myndigheter, också samverkan mellan kommuner och regioner där det finns direkta geografiska eller verksamhetsmässiga beroenden.

Av förordningen ska det också framgå att kommuner vid behov ska samråda med länsstyrelsen och att regionerna ska samråda med civilområdeschefen i frågor av betydelse för totalförsvaret. Av förordningen ska också framgå att planeringen för höjd beredskap ska avse såväl beredskapshöjningar efter hand, dvs. först skärpt beredskap och därefter högsta beredskap, som omedelbart intagande av högsta beredskap.

14.4.4 Utbildning och övning

Förslag: Kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och

[450] Se vidare lagen (1994:1720) om civilt försvar, civilförsvarslagen (1960:74), lagen (1964:63) om kommunal beredskap, kommunala beredskapskungörelsen (1964:722) samt SOU 1989:42 Det civila försvaret och Ds Fö 1983:10 Kommunerna och civilförsvaret.
[451] Dessförinnan fanns också förtydliganden om centrala myndigheters allmänna råd för planläggning m.m. i kommunala beredskapskungörelse (1964:722).

övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap.

I LEH anges att kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid (2 kap. 8 § LEH).

Någon motsvarande bestämmelse som gäller utbildning och övning för civilt försvar finns inte i dag, även om att utbilda och öva personal torde inkluderas i bestämmelsen om att kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (3 kap. 1 § LEH). Om personalen inte är utbildad och övad är det svårt att fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret (7 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap).

Mot bakgrund av det numera försämrade säkerhetspolitiska läget och den återupptagna planeringen för civilt försvar bedömer utredningen att den utbildning och övning som ska genomföras bör utgå från en helhetssyn som omfattar fredstida krissituationer men också förberedelser inför höjd beredskap.[452] Utredningen föreslår därför att kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap.

Det är också viktigt att länsstyrelsen och andra statliga myndigheter som exempelvis MSB, Socialstyrelsen och Livsmedelsverket stödjer kommuner och regioner i deras arbete med att anordna utbildningar och övningar. Stödet kan t.ex. omfatta metodstöd, övningsledningsstöd, digitala övningar, utbildningspaket, övningshandböcker m.m. Omfattningen och samordningen av stödet från statliga myndigheter specificeras närmare i de överenskommelser som finns mellan SKR och staten (MSB).

[452] I gällande överenskommelser mellan MSB och SKR framgår att en prioriterad åtgärd är att nyckelpersoner i kommunens/regionens organisation ska genom utbildning ges kunskaper om höjd beredskap och totalförsvar.

14.4.5 Rapportering av förberedelser

Förslag: Kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits när det gäller förberedelser för fredstida krissituationer och höjd beredskap och hur åtgärderna påverkat kommunen eller regionens förmåga att hantera fredstida krissituationer samt uppgifterna under höjd beredskap. Information om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen ska också lämnas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om rapportering.

Förordningen ska innehålla kompletterande bestämmelser, se nedan.

En regelbunden rapportering av beredskapsläget från kommuner och regioner är central för att beredskapssystemet i sin helhet ska fungera. Rapporteringsskyldigheten om beredskapsläget är också av betydelse för att staten ska kunna följa upp hur den ersättning som betalas ut enligt 5 kap. 1 § LEH används och hur beredskapen utvecklas. Rapporteringen till statliga myndigheter ska också utgå från faktiska behov av underlag, så att uppgifter inte inhämtas som senare inte används i olika processer. Vidare bör de berörda statliga myndigheterna ge en återkoppling till de som rapporterar om vilka slutsatser som dragits av den information som samlats in.

Utredningen föreslår att kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits när det gäller förberedelser och hur åtgärderna påverkat förmågan att hantera fredstida krissituationer samt uppgifterna under höjd beredskap. Information om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen ska också lämnas.

Exempel på det sistnämnda kan vara när skyddade anläggningar som inrättas för behov inom civilt försvar avses säljas eller läggs ned. Det kan också handla om försäljning av viktig infrastruktur som exempelvis kommunala hamnar där det kan finnas totalförsvarsperspektiv att beakta eller tidiga planer på nya

akutsjukhus där beredskapsaspekter behöver beaktas tidigt i olika processer.

Utredningen noterar vidare att det i nuvarande LEH saknas ett bemyndigande som stöd för rapportering enligt 6 § FEH om beredskapsförberedelser. Utredningens förslag innebär ett sådant bemyndigande.

Utredningen föreslår att det i lagen införs en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om rapportering. Utredningen har i kapitel 8 föreslagit att MSB ska ha föreskriftsrätt om rapportering när det gäller statliga myndigheter. För att systemet med rapportering ska bli enhetligt och effektivt från lokal till central nivå bör därför MSB bemyndigas att utfärda föreskrifter rörande rapportering i delar som inte framgår i den tillhörande förordningen. Föreskrifterna kan handla om tidpunkter, innehåll, omfattning och att en samordning av de olika myndigheters krav när det gäller rapportering görs.

Av förordningen om kommuners och regioners beredskap ska framgå att varje kommun ska hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 5 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap. På samma sätt ska varje region hålla Socialstyrelsen (hälso- och sjukvård) och berörd civilområdeschef underrättad om vilka förberedelser som vidtagits i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 5 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap.

Regionerna har flera viktiga uppgifter. När det gäller hälso- och sjukvård bör regionerna rapportera till Socialstyrelsen. När det gäller frågor som rör kollektivtrafiken finns ett beroende till Trafikverket. Av rapporten Tydligare ansvar och roller – avseende transportsektorns krisberedskap samt avseende arbete inför och vid höjd beredskap från 2017 (TRV 2017/45508) framgår att Trafikverket m.fl. bedömer att det är problematiskt att det saknas en central statlig myndighet som följer upp och analyserar den offentligt upphandlade regionala kollektivtrafikens krisberedskap och planering för höjd beredskap.[453] Då regionerna i de flesta fall är

[453] I Trafikverkets arbete med att verka för kollektivtrafikens utveckling och stödja kollektivtrafikmyndigheterna ingår inte frågor med koppling till krisberedskap eller planering för höjd beredskap.

huvudmän för den regionala kollektivtrafiken lyfter Trafikverket m.fl. fram att Trafikverket bör få tillgång till regionernas risk- och sårbarhetsanalyser samt Gotlands kommuns risk- och sårbarhetsanalys. I rapporten föreslås att Trafikverket bör få bemyndigande i lag att genom föreskrift ställa krisberedskapsrelaterade krav på huvudmännen i den offentligt upphandlade kollektivtrafiken.[454]

Utredningen bedömer att frågan om Trafikverkets roll rörande kollektivtrafik och beredskapsfrågor behöver utredas närmare innan en rapportering direkt till myndigheten införs så som föreslagits i rapporten Tydligare ansvar och roller – avseende transportsektorns krisberedskap samt avseende arbete inför och vid höjd beredskap.[455]

14.5 Ledning vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

14.5.1 Krisledningsnämnd

Förslag: I kommuner och regioner ska det finnas en krisledningsnämnd med uppgifter under fredstida krissituationer.

Kommunstyrelsen, respektive regionstyrelsen, ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Om det finns särskilda skäl får kommunfullmäktige, respektive regionfullmäktige, besluta att någon annan nämnd ska vara krisledningsnämnd.

Dagens bestämmelser om krisledningsnämndens verksamhet och upphörande av krisledningsnämnden överförs i stort oförändrade till den nya lagen (se vidare avsnitt 14.9).

I varje kommun och region ska det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid, en krisledningsnämnd. Närmare bestämmelser om

[454] I varje län finns en regional kollektivtrafikmyndighet som beslutar om att tillhandahålla sådan regional kollektivtrafik som är av allmänt intresse men som en kommersiell aktör inte tillhandahåller.
[455] Trafikverket har inför 2021 på eget initiativ tagits bort från den överenskommelse som reglerar regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar.

krisledningsnämnden finns i LEH och i övrigt tillämpas kommunallagens (2017:725) bestämmelser (2 kap. 2 § LEH).

Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Under höjd beredskap ansvarar regionstyrelsen för ledning av den civila hälso- och sjukvården samt den övriga verksamhet för det civila försvaret som regionen ska bedriva (3 kap. 2 § LEH).

I propositionen Extraordinära händelser i kommuner och landsting (prop. 2001/02:184) redogörs för bakgrunden och behovet av att i vissa fall kunna centralisera beslutanderätten för att möjliggöra ett snabbt och enkelt beslutsfattande. Av ovan nämnda proposition framgår att ett stort antal remissinstanser ansåg att styrelsen i kommuner och landsting borde utgöra krisledningsnämnd. Det påpekades också att om styrelsen utgör krisledningsnämnd uppnås samstämmighet med lagen (1994:720) om civilt försvar (numera upphävd) och lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Emellertid framhöll dåvarande Svenska Kommunförbundet i sitt remissvar att det borde vara upp till varje kommun respektive region att själva välja vilken nämnd som skulle vara krisledningsnämnd. Den nu gällande lagen innehåller ingen hänvisning till kommunstyrelse eller regionstyrelse som krisledningsnämnd. Regeringen påpekade dock att det skulle framstå som naturligt att i de flesta fall låta kommunstyrelsen utgöra krisledningsnämnd för att uppnå en samordning med dessa regelverk.

Av en sammanställning av kommunernas beredskap som MSB gjort 2020 framgår att kommunernas möjlighet att låta krisledningsnämnden träda i funktion har använts i genomsnitt åtta gånger per år under perioden 2009–2018.[456] I de flesta fall har detta föranletts av att ordföranden i krisledningsnämnden fått information om en inträffad händelse eller att information lämnats till ledamöterna i krisledningsnämnden om en pågående händelse. Enligt sammanställningen har det varit ytterst ovanligt att krisledningsnämnden beslutat att ta över en annan nämnds verksamhet enligt 2 kap. 4 § LEH. Ett exempel när så skett är dock när krisledningsnämnderna i kommunerna Sala och Norberg under den stora skogsbranden i Västmanland 2014 beslutade att ta över

[456] MSB dnr 2019-11138.

samtliga övriga nämnders och styrelsers verksamheter i respektive kommun. Syftet med övertagandet var att man ville vara redo att fatta snabba beslut. Det fanns vid tillfället en överhängande risk för att en storskalig utrymning skulle behöva genomföras med anledning av den omfattande skogsbranden.

Att låta krisledningsnämnden överta annan nämnds verksamhet är ett långtgående politiskt beslut som enligt vad utredningen erfar undviks i det längsta. Det är först när alla andra möjligheter uttömts som frågan om ett sådant beslut blir aktuell. Däremot tycks det som om flera kommuner och regioner ser skäl för att hålla krisledningsnämnden informerad vid allvarliga händelser som i vissa fall bedöms som extraordinära och i andra fall har en lägre allvarlighetsgrad.

Även om utredningen konstaterar att antalet gånger som en krisledningsnämnd trätt i funktion är få, så bedöms behovet av ett sådant undantag från kommunallagen bestå. Det kan fortfarande uppstå situationer som är så akuta och svåra att en i kommunen och regionen centraliserat beslutanderätt möjliggör ett snabbt och enkelt beslutsfattande. Med en breddad hotbild och så kallad gråzonsproblematik bedöms behovet av en sådan möjlighet öka. Under höjd beredskap öppnas möjligheten enligt lag att vidta extraordinära åtgärder. Emellertid kan en potentiell motståndare ha som mål att allvarligt påverka vårt land utan att beslut om höjd beredskap är fattat. I en sådan situation kan möjligheten att vidta snabba och centraliserade beslut i kommuner och regioner vara viktiga för möjligheten att motstå ett angrepp eller annan allvarlig påverkan.

Utredningen erfar också att många kommuner och regioner har uppfattningen att det är lämpligt att det är kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen som också är krisledningsnämnd (eller dess arbetsutskott).

För att uppnå en enhetligare och förtydligad ledningsförmåga föreslår utredningen att det i bestämmelsen läggs till ett stycke med innebörden att kommunstyrelsen, respektive regionstyrelsen, ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. För att inte inskränka i kommunernas respektive regionernas frihet att organisera sina nämnder bör det dock finnas en möjlighet för fullmäktige, om det finns särskilda skäl, att besluta att någon annan nämnd än styrelsen

ska vara krisledningsnämnd. Därmed finns en huvudregel men möjlighet till undantag utifrån lokala förhållanden.

Genom att kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd bedömer utredningen att förutsättningarna förbättras så att berörda ledamöter får en samlad kunskap om och förmåga att agera vid fredstida krissituationer eller under höjd beredskap. Bedömningen är också att det inte behövs något särskilt reglemente för krisledningsnämnden. Däremot behöver krisledningsnämndens verksamhet föras in i reglementet för styrelsen. I det fall fullmäktige beslutar att någon annan nämnd ska vara krisledningsnämnd ska fullmäktige besluta om reglemente för den aktuella nämnden.

Av bestämmelsen ska också framgå, på samma sätt som i den nu gällande bestämmelsen om krisledningsnämnd (2 kap. 2 § LEH), att närmare bestämmelser om krisledningsnämnden finns i kapitlet samt att i övrigt tillämpas kommunallagens (2017:750) bestämmelser.

14.5.2 När ska krisledningsnämnden träda i funktion?

Förslag: Ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en fredstida krissituation medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att detta ska ske.

Vid bedömningen ska särskilt beaktas behovet av att vidta effektiva åtgärder för att

- förhindra eller åtgärda allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner
- skydda människors liv och hälsa, utöver insatser inom statlig eller kommunal räddningstjänst.

Utredningens bedömning är att det behövs en bestämmelse om att ordföranden i krisledningsnämnden ska bedöma när en fredstida krissituation medför att nämnden ska träda i funktion och att han eller hon beslutar i sådana fall att detta ska ske. Vidare behövs några allmänna riktlinjer som stöd för en sådan bedömning. I efterhand är

det möjligt för medlemmarna i en kommun eller region att begära att lagligheten av beslutet prövas (13 kap. kommunallagen).[457]

De omständigheter som krisledningsnämnden särskilt ska beakta vid sin bedömning av om krisledningsnämnden ska träda i funktion ligger i linje med målet för krisberedskapen som avser själva hanteringen (av krissituationen), nämligen att

> värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.[458]

Målen för krisberedskapen omfattar hela samhället medan den bedömning som ska göras när det gäller huruvida krisledningsnämnden ska träda i funktion bör vara avgränsad och återspegla sådana förhållanden som en kommun eller en region kan påverka. Förhållandena i enlighet med punkterna i förslaget som ordföranden ska bedöma ska också kunna bedömas enskilt, dvs. båda punkterna behöver inte vara uppfyllda samtidigt.

Utredningen gör bedömningen att t.ex. coronapandemin skulle uppfylla kriteriet skydda människors liv och hälsa där det i dag kan vara tveksamt om kriteriet extraordinär händelse kan användas eftersom det bland annat innehåller krav på skyndsamma insatser och har fokus främst på viktiga samhällsfunktioner. Förslaget innebär också att någon bedömning av överhängande risk enligt definitionen av extraordinär händelse inte längre behöver göras. I stället är fokus på att kunna vidta effektiva åtgärder för att förhindra eller åtgärda allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner.

Utredningen föreslår således att det av bestämmelsen ska framgå att ordföranden vid bedömningen av när en fredstida krissituation medför att nämnden ska träda i funktion särskilt ska beakta behovet av att vidta effektiva åtgärder för att förhindra eller åtgärda allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner, eller behovet av att skydda människors liv eller hälsa, utöver insatser inom kommunal eller

[457] Med medlem i en kommun avses enligt 1 kap. 5 § kommunallagen (2017:725) den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där. Medlem av en kommun är också en medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare) som är bosatt i kommunen men som, enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481), inte ska folkbokföras där.
Med medlem i en region avses enligt 1 kap. 6 § kommunallagen den som är medlem av en kommun inom regionen.

[458] Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 6; För det förebyggande perspektivet är målet att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet.

statlig räddningstjänst. Detta är också i linje med resonemangen i betänkandet Extraordinära händelser i kommun och landsting (SOU 2001:105).

14.5.3 Rapportering vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

Förslag: Kommunen och regionen ska vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder. Information om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen ska också lämnas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om rapportering.

Förordningen ska innehålla kompletterande bestämmelser, se nedan.

Utredningen erfar att flera kommuner och regioner anser att det finns flera oklarheter i hur rapporteringen från kommuner och regioner till statliga myndigheter ska se ut i vardagen, vid kris och under höjd beredskap. Det handlar bl.a. om till vem, hur och när rapportering ska göras. Vidare uttrycker flera kommuner att det råder en osäkerhet om det behöver föreligga en extraordinär händelse i kommunen eller regionen för att kravet på rapportering ska gälla. I utredningens dialog med kommuner har det framkommit att det i samband med coronapandemin under 2020 från statliga myndigheter ställts frågor till kommuner att rapportera om förhållanden som kommunen inte har ansvar för eller saknar relevant kunskap om. Frågorna har rört förhållanden som elförsörjning, telekommunikationer eller livsmedelsförsörjning. Utredningen konstaterar att detta riskerar att leda till dels felaktiga antaganden om det faktiska läget, dels att beslut på central nivå kan komma att bygga på osäkra underlag.

Liknande problem som de som anges ovan identifierades redan i samband med flyktingkrisen 2015. Rapporteringen upplevdes delvis som betungande och tog mycket resurser i anspråk i en situation då man bedömde att tiden kunde användas på ett bättre sätt. Ofta ställdes snarlika frågor till kommuner och landsting (i dag regioner) från olika myndigheter. Kommuner och dåvarande landsting uttryckte att de fick svara på nästan samma frågor upprepade gånger. Samtidigt var frågorna lite olika formulerade, vilket gjorde att man inte kunde använda de svar som tidigare hade tagits fram.[459]

På uppdrag av regeringen tog länsstyrelserna sensommaren 2020 fram en plan för insatser som skulle kunna bli aktuella för landets länsstyrelser i olika skeden av eventuella nya utbrott av covid-19.[460] Av planen framgår bl.a. att det finns en rapporteringströtthet hos berörda aktörer (kopplat till coronapandemin) och att det saknas tydlig lagstiftning och regelverk som reglerar ansvarsförhållanden mellan olika aktörer. För att komma tillrätta med problemen föreslog länsstyrelserna att en översyn skulle göras av aktuell lagstiftning som gäller rapportering av lägesbilder på regional och lokal nivå kopplat till LEH.

LEH innehåller i dag olika bestämmelser för rapportering under fredstida krissituationer respektive under höjd beredskap (2 kap. 9 § och 3 kap. 5 §). Utredningen ser inte något skäl för att bestämmelserna bör skilja sig åt. Utredningen föreslår att kommunen och regionen både vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap ska ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder. Information om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen ska också lämnas.

Bestämmelsen i lagen kompletteras i förordningen med bestämmelser om kommunens respektive regionens skyldigheter vid rapportering under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Vid en krissituation i fred samt under höjd beredskap ska kommunen ge länsstyrelsen lägesrapporter och information om händelseutvecklingen i enlighet med vad som föreskrivs i 3 kap. 8 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap. Vid en

[459] SOU 2017:12, s 400 ff.
[460] Länsstyrelsen Halland, *Plan inför eventuella nya utbrott av covid-19*, 2020 (450-5582-2020).

krissituation i fred som inträffar i regionen samt under höjd beredskap ska regionen ge Socialstyrelsen (hälso- och sjukvård), civilområdeschefen och länsstyrelsen lägesrapporter och information om händelseutvecklingen i enlighet med vad som föreskrivs i 3 kap. 8 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap.

Utredningen erfar att det kan uppstå olika tolkningar av i vilket läge kommunen respektive regionen ska rapportera. Att kommunerna och regionerna ska rapportera när en krissituation inträffar i den egna kommunens eller regionens verksamhet är uppenbart. Det kan dock inträffa händelser nationellt eller regionalt som endast indirekt påverkar en kommun eller en region. Konsekvenser för kommuner och regioner som inte är direkt drabbade av händelsen, kan emellertid vara av betydelse för länsstyrelsernas geografiska områdesansvar. Utredningen föreslår därför att det av bestämmelserna ska framgå att, kommunerna och regionerna ska lämna lägesrapporter och information till länsstyrelserna respektive civilområdeschefen (vid höjd beredskap), om detta behövs för att länsstyrelsen respektive civilområdeschefen ska kunna fullgöra sitt geografiska områdesansvar. Länsstyrelsen respektive civilområdeschefen bör före det att man begär lägesinformation och rapporter beakta att omfattande rapportering kan vara resurskrävande för kommuner och regioner.

Kravet på rapportering innebär att kommunerna och regionerna kommer att behöva vidta förberedelser för sin rapportering. Det gäller dels hur informationen inom förvaltningar och nämnder ska inhämtas och sammanställas, dels hur bedömningen av det samlade läget ska beredas, beslutas och förmedlas till berörda myndigheter.

Utredningen föreslår också att det i lagen införs en möjlighet för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela närmare föreskrifter om rapportering på samma sätt som rapportering av förberedelser (se avsnitt 14.5.5).

14.6 Kommunernas geografiska områdesansvar

Förslag: Kommuner ska inom sitt geografiska område verka för att berörda aktörer samverkar och uppnår samordning i

planerings- och förberedelsearbetet avseende fredstida krissituationer samt inför höjd beredskap.

Vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap ska kommuner verka för att berörda aktörer samverkar, att de åtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas och att informationen till allmänheten samordnas.

Det lokala geografiska områdesansvaret är ett specifikt ansvar inför och vid kris respektive höjd beredskap som går utöver verksamhetsansvaret. Det syftar till att möjliggöra samverkan för att samordna olika aktörers insatser i planering eller hantering av händelser. Det lokala geografiska områdesansvaret utgör således bara en av flera komponenter som kommunerna på eget initiativ eller utifrån statsmakternas krav arbetar med när det gäller trygghet och säkerhet, krisberedskap och civilt försvar.[461]

I regeringens proposition Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133) anges följande angående det geografiska områdesansvaret (s. 108).

> Samhällets krishanteringsförmåga skall förbättras framför allt genom att förmågan till tvärsektoriell samordning utvecklas. Det skall främst ske genom att det på lokal, regional och nationell nivå som stöd för sektorsansvaret skall finnas ett geografiskt områdesansvar. Detta skall utövas av kommunen, länsstyrelsen och regeringen. Områdesansvaret kan beskrivas så, att det inom ett geografiskt område skall finnas ett organ som verkar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation (se avsnitt 5.1). Vid de flesta svårare kriser berörs, förutom kommunen, även en rad andra aktörer som verkar inom kommunens geografiska område. Det kan exempelvis vara fråga om statliga myndigheter, landsting, trossamfund, företag och olika organisationer som i detta sammanhang blir att betrakta som lokala krisaktörer. Dessa, de lokala krisaktörerna, hanterar samma kris i kommunen men har olika uppgifter. Varje aktör agerar självständigt och leder sin egen verksamhet. Samtidigt finns ett starkt beroendeförhållande mellan de lokala krisaktörerna. För att krisen som helhet skall hanteras på ett effektivt sätt krävs samordning. Aktörerna måste försäkra sig om att man har samma uppfattning om vad som hänt, hur krisen kommer att utvecklas, vilken inriktning man bör ha för sina åtgärder och vilka prioriteringar som bör göras. Aktörerna är beroende av information från varandra. Den information

[461] Totalförsvarets forskningsinstitut (2019), *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret* (FOI-R-4800—SE).

om händelsen som skall förmedlas till allmänheten och media måste vara samstämmig.

Det finns i dag två bestämmelser som reglerar kommunens geografiska områdesansvar. En bestämmelse, som rör extraordinära händelser i fredstid (2 kap. 7 § LEH) och en bestämmelse som avser höjd beredskap (3 kap. 4 § LEH). Bestämmelserna som alltså finns i olika kapitel är också olika till sitt innehåll. Detta medför enligt utredningen att det geografiska ansvaret riskerar att bli otydligt, både för kommunerna själva och andra aktörer som kommunerna ska samverka med.

I rapporten Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret från FOI analyseras problem och möjligheter för verkställigheten av kommunernas geografiska områdesansvar.[462] Brister som FOI lyfter fram är att planerings- och förberedelseskedet är otydligt för höjd beredskap. Mindre och resurssvaga kommuner kan vid kris eller höjd beredskap också ha svårt att fullt ut ta det geografiska områdesansvaret, eftersom krisorganisationen behöver fokusera på den egna organisationen i första hand. Nyckelkompetenser är ofta singulära, dvs det finns bara en person i kommunens förvaltning med en viss nyckelkompetens. SKR har också uppmärksammat utredningen på att det är svårt att härleda MSB:s nuvarande föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser angående det geografiska områdesansvaret till bestämmelserna i lagen.[463]

FOI lyfter vidare i sin rapport fram att kommunerna gör olika tolkningar av innebörden av det geografiska områdesansvaret. Kommunerna har också skilda ambitioner när det gäller hur man tar sig an sitt geografiska områdesansvar. Mot bakgrund av de brister som identifierats ges i rapporten rekommendationer, bl.a. om hur berörda policymakare på olika nivåer kan främja en mer utvecklad och enhetlig syn på vad som ingår i det lokala geografiska områdesansvaret. Vidare anser FOI att kommunerna bör sprida goda exempel från hur olika kommuner arbetar med sitt områdesansvar.

En kris som inträffar har ofta påverkan på olika samhällssektorer och flera aktörer behöver oftast samverka och hjälpas åt för att

[462] Ibid.
[463] Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2016:7).

hantera krisen eller dess konsekvenser i samhället. Det geografiska områdesansvaret är därför en viktig del i den akuta krishanteringen. I gällande överenskommelse mellan SKR och MSB framgår att kommunen under en extraordinär händelse ska kunna stå värd för en så kallad inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) på lokal nivå, i syfte att verka för samordning av olika aktörers åtgärder samt ta initiativ till att en samlad lägesbild tas fram i samband med en inträffad krissituation.

I det geografiska områdesansvaret finns också en förberedande och planerande del som är nödvändig för att den akuta krishanteringen ska kunna fungera. Dessa dimensioner finns även när det gäller civilt försvar men betonas inte lika tydligt i LEH.[464]

Ett annat exempel på uppgifter som faller inom kommunernas geografiska områdesansvar som finns i gällande överenskommelse är att kommunen ska ge aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser.

Utredningen bedömer att det är möjligt att skriva ihop bestämmelserna om det geografiska områdesansvaret och föreslår att det geografiska områdesansvaret samlas i en gemensam bestämmelse med två delar i den föreslagna lagen om kommuners och regioners beredskap.

Utredningen föreslår att kommuner inom sitt geografiska område ska verka för att berörda aktörer samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet avseende fredstida krissituationer samt inför höjd beredskap. Vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap ska kommuner verka för att berörda aktörer samverkar, att de åtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas och att informationen till allmänheten samordnas.

Förslaget innehåller jämfört med LEH:s nu gällande bestämmelser ett tillägg om att kommunerna även under höjd beredskap ska samordna information till allmänheten. Utredningen bedömer att kommunerna har ett viktigt ansvar under höjd beredskap att se till att informationen lokalt till invånarna samordnas. Det psykologiska försvaret är en verksamhet som berör många aktörer och även om regeringen har det nationella ansvaret

[464] Totalförsvarets forskningsinstitut (2019), *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret* (FOI-R-4800—SE).

för informationen till allmänheten under höjd beredskap behöver det finnas en förmåga lokalt att omsätta informationen och anpassa den till lokala förhållanden.

Det finns som utredningen erfar förväntningar från många kommuner att få stöd från länsstyrelserna och MSB i den praktiska tillämpningen av det geografiska områdesansvaret, något som också framgår av FOI:s studie.[465] Ett sådant stöd bör fortsatt utvecklas av MSB och länsstyrelserna med beaktande av att kommunerna utifrån sina resurser har olika förutsättningar att arbeta med frågorna.

Att kommunen ska göra en samlad analys av risker och sårbarhet i det geografiska området framgår i dag inte av LEH eller den tillhörande förordningen, utan enbart av MSB:s föreskrifter om kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser samt av gällande överenskommelse mellan SKR och MSB.[466]

Som framgår i avsnitt 14.4.1 har utredningen övervägt om kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser inte bara ska omfatta den egna verksamheten utan också det geografiska området kommunen. Utredningen gör, som nämnts, bedömningen att kommunernas risk- och sårbarhetsanalysarbete bör begränsas till den egna verksamheten.

14.7 Bistånd mellan kommuner och regioner

Förslag: En kommun eller region som drabbats av en fredstida krissituation får begära hjälp av andra kommuner eller regioner om de egna resurserna visat sig otillräckliga. Andra kommuner och regioner får lämna sådan hjälp och har för detta rätt till skälig ersättning av den drabbade kommunen eller regionen.

När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en fredstida krissituation, har vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av krissituationen.

Om en kommun eller en region har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara, är andra kommuner och regioner skyldiga att lämna

[465] Ibid.
[466] Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser; MSBFS 2015:5 samt MSB och SKR, *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019–2022*.

hjälp. Omfattningen av denna hjälp beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Förordningen ska innehålla kompletterande bestämmelser, se nedan.

Rätten att begära hjälp och att lämna hjälp

Utredningens förslag innebär inte någon förändring i sak jämfört med den nu gällande bestämmelsen (4 kap. 1-2 §§ LEH), förutom att begreppet *extraordinära händelser* bytts ut till fredstida krissituation samt att en förutsättning för att en kommun eller en region ska kunna begära hjälp är att de egna resurserna visat sig otillräckliga i den aktuella krissituationen.

I ett akut skede behöver kriser hanteras eftersom viktiga värden kan stå på spel. I det fall de egna resurserna är uttömda bör hjälp kunna efterfrågas utifrån en kvalificerad bedömning – inte kriterier. Bristen på resurser kan i sig bero på dålig beredskap och bristande förberedelser eller på att krisen är så omfattande att kostnaderna för att bygga upp en särskild beredskap eller förberedelse inte kan anses rimliga eller skäliga. Utredningen vill understryka att ett akut agerande inte får hindras av att beredskapen i sig är dålig. Det är dock viktigt att i efterhand följa upp om bristen berodde på brister i den egna beredskapen eller på omständigheter som inte kunnat förutses.

Skyldigheten att lämna hjälp om en för totalförsvaret viktig uppgift blir oskäligt betungande

Dagens LEH innehåller en bestämmelse om att en kommun eller en region som har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara, är andra kommuner och regioner skyldiga att lämna hjälp. Utredningens förslag innebär att bestämmelsen överförs oförändrad till den nya lagen om kommuners och regioners beredskap.

Utredningen föreslår emellertid en ändring när det gäller bestämmelsen i den tillhörande förordningen om vilken myndighet som kan besluta om omfattningen av hjälpen när det gäller regioner. Utredningens föreslår i kapitel 10 att en högre regional ledning, en

civilområdeschef, ska införas. Civilområdeschefens uppgifter är länsöverskridande inom sitt civilområde. I civilområdeschefens uppgifter bör därför ingå att besluta om hjälp rörande regioner. När det gäller kommuner ska besluten alltjämt fattas av länsstyrelsen i det län där den kommun som ska lämna hjälpen ligger.

14.8 Statlig ersättning till kommuner och regioner

Förslag: Kommunerna och regionerna har rätt till ersättning från staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2, 3 och 4 kap. i utredningens förslag till ny lag. Uppgifter som rör fredstida krissituationer berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra fredstida krissituationer som allvarligt kan påverka samhällsviktig verksamhet i kommunen eller regionen, eller uppgifterna inom civilt försvar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ersättningens storlek.

Regeringen har i propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133) redogjort för de principiella frågorna som rör ersättning enligt LEH. De grundläggande principerna kvarstår som utredningen uppfattar det delvis även i dag. Försvar är fortfarande ett i grunden statligt åtagande, men en viktig skillnad mot 2005 är att det civila försvaret nu stärks, inte avvecklas. Utgångspunkten är att de säkerhets- och sårbarhetsreducerande åtgärder som inte avser åtgärder för höjd beredskap bör finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet. Det övergripande ansvar som staten har för att skapa en fredstida förstärkt försvarsförmåga innebär inte att staten har ett finansieringsansvar för alla de åtgärder som behöver vidtas inom samhällets krisberedskap.

Regeringen skriver vidare i den ovan nämnda propositionen att det finns tydliga inbördes samband mellan de åtgärder som genomförs för att säkerställa en fredstida förstärkt förmåga och de åtgärder som avser höjd beredskap. En satsning på förebyggande och förberedande åtgärder som ökar robustheten och flexibiliteten i samhällsviktiga system och funktioner och som förstärker förmågan

att hantera en svår påfrestning på samhället i fred, medför att mindre resurser behöver satsas på det civila försvaret. I avsaknad av en tillräcklig fredstida förstärkt förmåga skulle det i stället krävas en förstärkning av det civila försvaret för att kompensera för brister i den fredstida organisationen. Utgångspunkterna från 2005 är som ovan nämnts bara delvis relevanta i dag när det säkerhetspolitiska läget över tid har försämrats och det civila försvaret har börjat återuppbyggas.

Nuvarande bestämmelse (5 kap. 1 § LEH) om ersättning innebär att staten ersätter kommuner och regioner för kostnader som rör uppgifterna inom civilt försvar (3 kap. LEH) samt uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet (2 kap. LEH).

Med avgränsningen i LEH till *mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet* ska förstås svåra påfrestningar på samhället i fred (se kapitel 13 om begrepp). Genom att skapa en förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred får kommunerna och regionerna i praktiken också en förmåga att hantera övriga extraordinära händelser.[467]

Enligt LEH får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om ersättningens storlek (5 kap. 1 § LEH). I dag betalas ersättning ut av MSB, men av LEH med tillhörande förordning framgår att även Socialstyrelsen kan betala ut ersättning till regionerna för verksamheter inom Socialstyrelsens ansvarsområde.

Länsstyrelserna har i dag ansvar för att följa upp kommunernas tillämpning av LEH (4 § 5 förordning [2017:870] om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap). Om länsstyrelsen vid uppföljningen anser att en kommun inte fullgjort sina uppgifter enligt LEH kan länsstyrelsen föreslå att en del av ersättningen som ska utgå enligt 5 kap. 1 § ska reduceras eller falla bort. MSB, som har till uppgift att besluta om ersättning, får avgöra att så ska ske. En motsvarande bestämmelse rörande regioner som inte fullgjort sina uppgifter saknas i dag i LEH med tillhörande förordning.

[467] SOU 2004:134 s. 165 ff.

Utredningens förslag – ersättning till kommuner och regioner

I dag kräver det säkerhetspolitiska läget att planering och förberedelser genomförs för uppgifterna inom civilt försvar. Samtidigt är det viktigt att kommuner och regioner minskar sårbarheten i sin verksamhet och har en god förmåga att hantera fredstida krissituationer eftersom åtgärder inom dessa områden bidrar till förmågan inom civil försvar. En stor del av dessa åtgärder bör även fortsättningsvis finansieras av kommunerna och regionerna själva inom ramen för verksamhetsansvaret.

Utredningen menar att nuvarande begränsning i ersättning, utöver civilt försvar, till endast svåra påfrestningar inte behövs. Av ovanstående resonemang i betänkandet från 2004 framgår att uppgifterna i LEH omfattas av ersättning. Därför bör bestämmelsens inledande stycke formuleras som att kommunerna och regionerna har rätt till ersättning från staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt kapitel 2, 3 och 4 i den nya lag som utredning föreslår. Därtill bör det precis som i LEH finnas en begränsning med innebörden att uppgifter som rör fredstida krissituationer berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra fredstida krissituationer som allvarligt kan påverka samhällsviktig verksamhet i kommunen eller regionen, eller uppgifterna inom civilt försvar.

Staten bör även fortsättningsvis ersätta kommunerna för uppgiften att beakta totalförsvarets krav inom ramen för det civila försvaret och kopplingen mellan detta och det krisberedskapsarbete som omfattar så många som möjligt av de från normalläge avvikande händelser som är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Utredningen menar att styrningen, och då främst kopplingen mellan uppgifterna i lag och ersättningen av dessa, bör bli tydligare.

Av förordningen ska därför framgå att MSB får meddela föreskrifter om den ersättning som kommuner respektive regioner (som inte avser verksamhet inom Socialstyrelsens ansvarsområde)

får enligt 6 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap. Av förordningen ska också framgå att Socialstyrelsen får meddela föreskrifter om den ersättning som regionerna får enligt 6 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap och som avser verksamheter inom Socialstyrelsens verksamhetsområde.

Med stöd av föreskriftsrätten ska det i förordningen framgå att MSB och Socialstyrelsen ska bestämma och betala ut ersättning inom ramen för vad regeringen årligen beslutar. Ersättningen kan reduceras om kommunen eller regionen inte fullgjort sina uppgifter.

Utredningen menar vidare att möjligheten att lämna ersättning även från Socialstyrelsen bör utnyttjas när pengar inom området hälso- och sjukvård tillförts som en del i den försvarspolitiska uppgörelsen för perioden 2021–2025.

Utredningen har övervägt om även ersättningen till regionerna på samma sätt som för kommunerna ska kunna reduceras om regionen inte fullgjort sina uppgifter. Utredningen anser att så bör vara fallet åtminstone för den del som betalas ut av MSB. Ett nytt övervägande bör göras om möjligheten till reducering i det fall ersättning även kommer att betalas ut via Socialstyrelsen. Utredningen föreslår att civilområdeschefen får föreslå att del av ersättningen ska reduceras eller falla bort för en region som inte fullgjort sina uppgifter i den del som MSB ersätter. MSB får besluta att så ska ske. Innan beslut bör MSB ha en dialog med Socialstyrelsen i det aktuella ärendet.

Framtida överenskommelser mellan staten och SKR

Omfattningen av innehållet i överenskommelserna mellan staten och SKR bör förändras som ett resultat av en tydligare formell styrning genom lag, förordning och föreskrift. Framöver bör överenskommelserna avgränsas till att omfatta tre delar. En första del som handlar om den totala ersättningsnivån. Denna kan förhandlas mellan regeringen och SKR eller mellan MSB/Socialstyrelsen och SKR om myndigheterna får ett sådant uppdrag. De närmare fördelningsnycklarna bör framgå på föreskriftsnivå och inte som i dag i överenskommelsen. Den andra delen i överenskommelsen bör omfatta förtydliganden av gällande bestämmelser i lag och förordning utan att det tillförs nya ”ska”-krav

utöver de som framgår av gällande författning. En sådan ordning ska inte hindra att ersättning kan lämnas för uppgifter enligt annan lagstiftning. I dag används exempelvis del av ersättningen för att ersätta uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen.

Den tredje delen ska omfatta vilket stöd statliga myndigheter såsom exempelvis länsstyrelsen, civilområdeschefen, MSB, Socialstyrelsen, Livsmedelsverket, Skolverket m.fl. ska lämna till kommuner och regioner för att dessa ska kunna utveckla beredskapen enligt gällande författning. Utredningen bedömer att en sådan ordning också skulle underlätta den uppföljning som ska göras av hur ersättningen har använts. Utgångspunkten för uppföljningen blir således lag, förordning och föreskrifter.

14.9 Bestämmelser som föreslås överföras i stort oförändrade från LEH och FEH till den nya lagen och förordningen

Förslag: Utredningens förslag innebär inte någon förändring i de bestämmelser som reglerar krisledningsnämndens verksamhet.

När det gäller bestämmelserna om hur krisledningsnämndens verksamhet upphör innebär utredningens förslag att de nu gällande bestämmelserna överförs oförändrade till den nya lagen förutom att extraordinär händelse ersätts med fredstida krissituation.

Utredningens förslag innebär inte någon ändring i sak när det gäller bestämmelserna om ledningsansvar under höjd beredskap.

Bestämmelser som reglerar lokal kristidsverksamhet överförs oförändrade till den nya lagen och förordningen.

När det gäller bestämmelserna om stöd till enskilda överförs bestämmelsen till den nya lagen med den ändringen att extraordinära händelser byts ut mot fredstida krissituationer.

Bestämmelsen om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer överförs till den nya lagen med den ändringen att första stycket delas upp i två stycken och att det andra stycket också delas upp i två olika stycken.

Bestämmelsen om tystnadsplikt överförs oförändrad men kompletteras med ett stycke som innehåller information om att i

det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen.

Bestämmelsen om överklagande av beslut överförs oförändrad till den nya lagen.

Krisledningsnämndens verksamhet

Utredningens förslag innebär inte någon ändring i sak när det gäller krisledningsnämndens verksamhet som i dag regleras i 2 kap. 3 § andra och tredje stycket, 4 och 5 §§.

På samma sätt som enligt nu gällande bestämmelser ska ordföranden i en krisledningsnämnd få besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut ska därefter snarast anmälas till nämnden. Om ordföranden i krisledningsnämnden har förhinder träder vice ordföranden i dennes ställa. Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller regionen i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den fredstida krissituationens art och omfattning.

När förhållandena medger det ska krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder ska återgå till ordinarie nämnd.

Krisledningsnämndens beslut ska anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Fullmäktige beslutar om omfattningen av redovisningen och formerna för denna.

Krisledningsnämndens verksamhet upphör

Utredningens förslag innebär att bestämmelserna om hur krisledningsnämndens verksamhet upphör överförs oförändrade till den nya lagen förutom att extraordinär händelse ersätts med fredstida krissituation. I dag gäller att kommun- respektive regionstyrelsen får, när krisledningsnämndens verksamhet som är föranledd av en extraordinär händelse inte längre behövs, besluta att verksamheten ska upphöra. Om styrelsen fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har

övertagit till ordinarie nämnd. Ett sådant beslut om att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra kan även fattas av fullmäktige (2 kap. 6 § LEH).

Ledningsansvar under höjd beredskap

Utredningens förslag innebär att den nu gällande bestämmelsen om ledningsansvar vid höjd beredskap överförs oförändrad till den nya lagen med det tillägget att information lämnas om att ytterliga bestämmelser om kommunstyrelsen respektive regionstyrelsens befogenheter finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Enligt LEH gäller i dag att under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Under höjd beredskap ansvarar regionstyrelsen för ledningen av den civila hälso- och sjukvården samt den övriga verksamhet för det civila försvaret som regionen ska bedriva (3 kap. 2 §).

Bestämmelsen om ledning under höjd beredskap härleds från Kungl. Maj:ts proposition nr 4 år 1964.[468] Innebörden är sammanfattningsvis att inrikta verksamheten (gentemot andra nämnder) och fördela kommunens tillgångar i fråga om personal och utrustning mellan de i krigsorganisationen ingående organen alltefter uppkommande behov. För att öka tydligheten föreslår utredningen att det görs ett tillägg om att det i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns ytterligare bestämmelser om kommunstyrelsens respektive regionstyrelsens befogenheter under höjd beredskap.

Lokal kristidsverksamhet

Utredningens förslag när det gäller lokal kristidsverksamhet innebär inte någon skillnad jämfört med dagens bestämmelse (3 kap. 3 § LEH och 8 § FEH). Utredningen konstaterar att regeringen avser

[468] Prop. 1964:4.

att tillsätta en utredning om vad en nationellt samordnad försörjningsberedskap bör omfatta samt hur den bör organiseras och finansieras. En sådan utredning bör också närmare analysera och pröva behovet av en lokal kristidsverksamhet.[469]

Stöd till enskilda

Utredningens förslag innebär inte någon ändring i sak jämfört med dagens bestämmelse (4 kap. 3 § LEH) förutom att begreppet *extraordinär händelse* byts ut mot *fredstida krissituation*.

Skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer

Utredningens förslag innebär inte någon förändring i jämförelse med LEH:s bestämmelser om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer som finns i 7 kap. LEH.

För att underlätta läsningen av bestämmelsen föreslår utredningen emellertid att första stycket delas upp i två olika stycken och att också det andra stycket delas upp i två olika stycken.

Tystnadsplikt

Utredningens förslag innebär inte någon ändring i sak när det gäller bestämmelserna i jämförelse med dagens bestämmelser i 7 kap. LEH, förutom att begreppet extraordinär händelse till fredstida krissituationer (1 §).[470]

Utredningen föreslår dock att ett andra stycke läggs till bestämmelsen (1 §) där det framgår att i det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen.

[469] Prop. 2020/21:30.
[470] Se vidare prop. 2005/06:133 s. 133.

Överklagande av beslut

Utredningens förslag när det gäller bestämmelserna om överklagande av beslut innebär inte någon ändring i sak jämfört med de bestämmelser som finns i 8 kap. LEH.

14.10 Ändringar med anledning av utredningens förslag om en ny lag och förordning om kommunernas och regionernas beredskap

14.10.1 Offentlighets- och sekretessförfattningarna

Förslag: Ett antal bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen innehåller hänvisningar till LEH. Även förordningen om offentlighet och sekretess innehåller en sådan hänvisning. Utredningen föreslår att hänvisningarna ändra till att gälla lagen och förordningen om kommuners och regioners beredskap.

Bakgrund

Enligt 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, gäller sekretess för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs.

Av 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen följer bl.a. att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. I mål eller ärende enligt särskild lag om försvarsuppfinningar gäller dock sekretess för uppgift om sådana uppfinningar enligt föreskrifter i den lagen.

Enligt 38 kap. 7 § OSL gäller följande:

> Sekretess gäller hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller planering enligt förfogandelagen (1978:262)
>
> 1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och
>
> 2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten.

Ett antal bestämmelser i OSL innehåller hänvisningar till bestämmelsen om information om krigsfångar som finns i 6 kap. 1 § LEH. Nämnde bestämmelser är 15 kap. 3 §, 21 kap. 6 § och 37 kap. 5 §.

44 kap. 5 § 2 OSL innehåller en bestämmelse med hänvisning till bestämmelsen om tystnadsplikt i 7 kap. 1 § LEH.

Enligt 9 § första stycket förordningen om offentlighet och sekretess gäller följande:

Sekretess gäller, i den utsträckning som anges i bilagan till denna förordning, i statliga myndigheters verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs, och
2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Ovan nämnda sekretess gäller enligt punkt 31 i bilagan till förordningen för uppföljnings- och stödverksamhet hos länsstyrelser, Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i frågor som rör förberedelser enligt lagen (2006:544)

om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller enligt motsvarande äldre föreskrifter.

Med anledning av att utredningen föreslår att en ny lag ska ersätta den nu gällande lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap föreslår utredningen att ett antal ändringar göras i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) (2009:400) samt en ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 38 kap. 7 § ska ändras på så sätt att bestämmelsen i stället för att hänvisa till LEH ska hänvisa till den nu föreslagna lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningen bedömer inte att den föreslagna ändringen innebär någon ändring i sak när det gäller det sekretesskyddade området.

Vidare föreslår utredningen följdändringar i bestämmelserna i 15 kap. 3 §, 21 kap. 6 § och 37 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen som i dag hänvisar till bestämmelsen om information om krigsfångar som finns i 6 kap. 1 § LEH. Motsvarande bestämmelse finns i 7 kap. 1 § i utredningens förslag. Ytterligare en följdändring föreslås när det gäller 44 kap. 5 § 2 som hänvisar till bestämmelsen om tystnadsplikt i 7 kap. 1 § LEH. Motsvarande bestämmelse finns i 8 kap. 1 § i utredningens lagförslag.

En ändring föreslås också i bilagan 31 p förordningen (2009:641). Hänvisningen till LEH ska ersättas med en hänvisning till lagen (0000:0000) om kommuners och regioners beredskap.

14.10.2 Följdändringar i övriga författningar

Förslag: Hänvisningar till LEH och FEH ska ersättas med hänvisningar till de nya författningarna om kommuners och regioners beredskap.

I 8 kap. 4 § begravningslagen (1990:1144) finns en hänvisning till 6 kap. 1 och 2 §§ LEH. 6 kap. LEH innehåller bestämmelser om

skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer. Även förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer innehåller i 6 § och 8 § hänvisningar till bestämmelserna i 6 kap. 1 och 2 §§ LEH. Utredningen föreslår att hänvisningarna ändras till motsvarande bestämmelser i lagen om kommuners och regioners beredskap som finns i lagens 7 kap.

En hänvisning till bestämmelserna om tystnadsplikt i 7 kap. LEH finns i 7 § förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer. Även denna hänvisning här bör ändras till att gälla motsvarande bestämmelser i 8 kap. lagen om kommuners och regioners beredskap som.

I 18 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) anges att personer som tas emot från en annan kommun eller en annan region enligt bestämmelserna i 4 kap. LEH om bistånd mellan kommuner omfattas av mottagande kommuns och regions skyldigheter enligt lagen. Utredningen föreslår att hänvisningen ändras till att gälla motsvarande bestämmelse i 5 kap. lagen om kommuner och regioners beredskap.

Hänvisningar till LEH finns även i 3 kap. 13 § andra stycket och 9 kap. 21 § (2017:725) kommunallagen. I det först nämnda stadgandet anges att bestämmelser om kommuners och regioners organisation och befogenheter finns i LEH. I det andra anges att uppgifter som kommun- eller regionstyrelsen har vid höjd beredskap enligt LEH inte får fullgöras av en gemensam nämnd. Utredningen förslår att hänvisningarna ändras till att gälla lagen om kommuner och regioners beredskap.

I 8 kap. 3 § begravningslagen (1990:1144) finns en hänvisning till LEH. Även 20 a § 2 förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation, 2 § andra stycket (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap, 4 § 4 förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap innehåller hänvisningar till LEH. Utredningen föreslår att även dessa ändras till att gälla lagen om kommuners och regioners beredskap.

Förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara innehåller i 12 § en hänvisning till FEH. Utredningen föreslår att hänvisningen ändras till att gälla förordningen om kommuners och regioners beredskap.

15 Om rapportering i en ny struktur

Den fredstida krisberedskapen och civilt försvar kännetecknas av en stor mängd aktörer som på olika samhällsnivåer och inom olika samhällssektorer behöver verka tillsammans för att uppnå resultat och effekt. Det gäller både i planering och förberedelser som i hantering av samhällsstörningar, fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst i krig. Hur information delas, rapporteras mellan aktörer och aggregeras i lägesbilder för att kunna uppnå samordning och underlag för beslut är centralt både inom krisberedskap och för civilt försvar. Parallella strukturer mellan krisberedskapen och civilt försvar så långt möjligt undvikas.

I detta kapitel behandlas de formella strukturerna för rapportering och informationsdelning, inklusive lägesbildsfrågor, för beredskapsmyndigheter samt kommuner och regioner. Rapportering från företag behöver utgå från avtal eller gällande lagstiftning. Kapitlet bygger på de förslag om rapportering som utredningen redovisat i andra kapitel i betänkandet och är en presentation av hur rapporteringen hänger samman. Några nya författningsförslag lämnas inte i detta kapitel.

Med *rapportering* avses här formella krav på att dela information enligt förordning eller föreskrift. Med *informationsdelning* avses här delning av information som delas för kännedom utan att det finns krav i författning.

För att en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar ska bli effektiv krävs en tydlighet i hur rapporteringen och informationsdelningen mellan aktörer som statliga myndigheter, kommuner och regioner ska fungera. Det handlar om rapportering av hur beredskapsförmågan ser ut (beredskapsläget), rapportering vid fredstida krissituationer samt rapportering under höjd beredskap och då ytterst krig. För att rapporteringen mellan aktörer överhuvudtaget ska fungera behöver det, i enlighet med

ansvarsprincipen, finnas utvecklade och förberedda interna system och processer för varje aktör att rapportera genom. Utredningen har ställt upp följande fyra principer som stöd för utredningens resonemang om rapportering:

- Den grundläggande rapporteringsstrukturen ska framgå av författning.
- Statliga myndigheter, kommuner eller regioner ska endast rapportera sådan information som det finns praktiska möjlighet att samla in och bedöma kvaliteten på.
- Rapportering kan bestå av underlag för samlade lägesbilder eller för att bedöma sakfrågor.
- Rapporteringsvägar och rapporteringssystem bör endast undantagsvis förändras vid beslut om höjd beredskap. Behov för att kunna rapportera under höjd beredskap ska beaktas när nya tekniska system och processer inom krisberedskapen utvecklas.

15.1 Rapportering från kommuner och regioner

Utredningens förslag i kapitel 14 innebär att kommunerna även fortsättningsvis ska rapportera till länsstyrelsen när det gäller förberedelser för fredstida krissituationer, inför höjd beredskap, vid inträffade krissituationer och under höjd beredskap.

Utredningens förslag om en högre regional ledning och beredskapssektorer innebär att regionerna i första hand ska rapportera till civilområdeschefen i stället för länsstyrelsen, men regionerna ska också rapportera till Socialstyrelsen. Syftet med rapporteringen till civilområdeschefen är att man på högre regional nivå ska kunna bedöma beredskapsläget inom civilområdet och tillsammans med militärregionen göra en samlad värdering och bedömning av förmågan inom totalförsvaret på denna nivå. Även rapporteringen från länsstyrelserna, och därmed också kommunerna, ingår i en sådan bedömning. Regionerna ska därför hålla civilområdeschefen och Socialstyrelsen (avseende hälso- och sjukvård) underrättade om vilka förberedelser som vidtagits för den fredstida krisberedskapen samt lämna uppgifter om civilt försvar. Regionerna ska vidare rapportera resultatet av sina risk- och

sårbarhetsanalyser till civilområdeschefen och Socialstyrelsen (avseende hälso- och sjukvård). Vid en krissituation i fred samt under höjd beredskap ska regionerna ge civilområdeschefen, länsstyrelsen och Socialstyrelsen (avseende hälso- och sjukvård) lägesrapporter och information om händelseutvecklingen. Utredningen bedömer att det är viktigt att även länsstyrelsen får information från regionerna i dessa situationer för att kunna fullgöra sitt geografiska områdesansvar.

Behovet av rapportering under coronapandemin har också visat att den mer generella rapporteringen kan behöva kompletteras av rapportering i vissa sektorer. Exempelvis kan det finnas behov av att kunna rapportera specifikt om förhållanden inom den kommunala hälso- och sjukvården inom beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg. Utredningen bedömer att en sådan ordning behöver analyseras vidare och lämnar därför inga särskilda förslag i denna del.

15.2 Rapportering från beredskapsmyndigheter

Rapportering av planering och förberedelser

Enligt utredningens förslag till beredskapsförordning (se kapitel 8) ska beredskapsmyndigheter lämna en risk- och sårbarhetsbedömning till regeringen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Beredskapsmyndigheter som ingår i en beredskapssektor ska även lämna en sammanfattande redovisning till den sektorsansvariga myndigheten.

Rapportering av beredskapsläget för statliga myndigheter är i dag inte särskilt reglerat, förutom att länsstyrelserna årligen till MSB ska rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna. Utredningen föreslår i kapitel 10 att rapporteringen från länsstyrelserna ska ske till civilområdeschefen som också ska få underlag från regionerna enligt utredningens förslag i kapitel 14. Civilområdescheferna ska göra en samlad bedömning och har också möjlighet att samverka med chefen för militärregionen i de delar som rör totalförsvaret. Vilken information som ska rapporteras eller när rapporteringen från

civilområdescheferna till MSB och/eller Regeringskansliet ska göras bör beslutas av regeringen i regleringsbrev eller annat beslut.

Utredningen föreslår ingen annan reglerad rapportering av beredskapsläget för statliga myndigheter. Däremot kommer myndigheter som ingår i beredskapssektorerna att behöva träffa överenskommelser om informationsdelning för att den sektorsansvariga myndigheten ska kunna lösa sina uppgifter.

Rapportering vid kriser och höjd beredskap

Vid fredstida krissituationer som inte innebär någon aktivering av civilområdeschefernas samordningskapacitet ska rapporteringen ske på samma sätt som i dag, dvs. från länsstyrelserna till regeringen och MSB. Länsstyrelsen bör dock hålla civilområdeschefen informerad om läget.

Vid krissituationer som innebär att civilområdeschefen får en samordnade roll (upprättande av samordningskansli) bör rapporteringen från länsstyrelserna gå via civilområdeschefen i första hand. Formerna för detta regleras inte i förordning utan genom överenskommelser, beslut av regeringen eller föreskrifter från MSB. Civilområdeschefen ska i sin tur lämna en samlad bild av läget inom civilområdet till regeringen, MSB och vid behov till berörda sektorsansvariga myndigheter.

Under höjd beredskap förändras rapporteringsvägarna i några avseende. Kravet på beredskapsmyndigheter att rapportera till Försvarsmakten tillkommer samtidigt som de inte längre ska rapportera information för samlade lägesbilder till MSB.

Under höjd beredskap ska länsstyrelserna enligt kapitel 8 rapportera till civilområdeschefen som därefter ska rapportera till regeringen. Detta innebär att länsstyrelserna under höjd beredskap inte längre ska rapportera direkt till regeringen.

Genom införandet av beredskapssektorer möjliggörs att rapportering från beredskapsmyndigheter samordnas av den sektorsansvariga myndigheten så att informationen lämnas samlat från beredskapssektorn. Utredningen föreslår i kapitel 8 att de sektorsansvariga myndigheterna under höjd beredskap och vid fredstida krissituationer ska ha förmåga att hålla regeringen, eller den myndighet som regeringen beslutar, informerad om

händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom beredskapssektorn samt om vilka åtgärder som vidtagits eller planeras.

15.3 Vissa myndigheters särskilda behov

Försvarsmakten har särskilda behov av en nära dialog med vissa statliga myndigheter. Av förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten framgår bland annat att Försvarsmakten fortlöpande ska lämna upplysningar till berörda myndigheter om förhållanden i den operativa planeringen som har betydelse för deras verksamhet (3 §). Vidare framgår att Försvarsmakten ska samordna beredskapsplanläggningen och den operativa planläggningen inom myndigheten med motsvarande planläggning inom övriga delar av totalförsvaret (7 §). Försvarsmaktens särskilda behov går utanför den rapportering och informationsdelning som utredningen föreslår. Det kan alltså innebära att en beredskapsmyndighet i en viss beredskapssektor rapporterar enligt det system som utredningen föreslår samtidigt som myndigheten också har en direkt relation med Försvarsmakten utifrån särskilda behov.

På likande sätt kan det utöver rapporteringen via beredskapssektorn finnas behov av en direkt relation mellan en beredskapsmyndighet och regeringen (Regeringskansliet) för att dela särskild information.

15.4 Verkställighetsföreskrifter

Utredningen föreslår i kapitel 8 att MSB ska få meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av bland annat rapportering enligt beredskapsförordningen. I dag finns bemyndiganden för höjd beredskap i krisberedskapsförordningen, men systemet bör hänga ihop från fredstida kriser till höjd beredskap och då ytterst krig.

Utredningen föreslår också i kapitel 14 att MSB ska få meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av rapportering vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap som kommuner och regioner ska göra. Det finns skäl för att hålla

samman systemet för rapportering från lokal via regional till central nivå på samma sätt som för arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser.

MSB bör enligt utredningen skyndsamt ta fram föreskrifter tillsammans med beredskapsmyndigheterna och Försvarsmakten samt i dialog med Regeringskansliet och Sveriges kommuner och regioner (SKR).[471] Erfarenheter från inträffade krissituationer, inklusive hanteringen av coronapandemin, och från övningar som rör totalförsvaret ska beaktas. Föreskrifterna bör tas fram med utgångspunkt i de gemensamma principer som utredningen ställt för rapportering.

[471] ÖCB beslutade 1995 om föreskrifter för informationsförsörjningen inom totalförsvarets civila del under höjd beredskap (ÖCBFS 1995:1). Till föreskrifterna fanns även allmänna råd (FARIT-C). Föreskrifterna omfattade vem, när och hur olika rapporter skulle skickas i strukturen av både områdesmyndigheter (som i dag benämns geografiskt områdesansvariga) och funktionsansvariga myndigheter. Rapporteringen omfattade både tillståndet (läget vid en viss tidpunkt) och prognoser (om bedömda förändringar).

16 Konsekvensanalys

I utredningens uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska konsekvensanalysen också göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

16.1 Konsekvenser för statliga myndigheter

16.1.1 Alla myndigheter

Utredningen föreslår att den nya beredskapsförordningen ska innehålla krav på att samtliga statliga myndigheter dels ska identifiera samhällsviktig verksamhet, dels ska bedriva ett systematiskt arbete för att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten. Vidare innebär förslagen att risk- och sårbarhetsanalyserna i högre grad kommer att fokusera på att myndigheterna ska vidta åtgärder och inte enbart genomföra analyser. Uppgiften att identifiera samhällsviktig verksamhet finns redan i dag indirekt genom de verkställighetsföreskrifter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) beslutat. Kravet tydliggörs nu i förordningen. Att vidta åtgärder utifrån genomförd analys är i dag en del i arbetet med risk- och sårbarhetsanalys men tydliggörs nu i förordningen (se kapitel 8).

Utredningen föreslår också att risk- och sårbarhetsanalysen även ska omfatta höjd beredskap, något som i dag endast framgår av MSB:s verkställighetsföreskrifter.

Utredningen bedömer sammantaget att förslagen handlar om förtydliganden och delvis ett ändrat fokus i arbetet, men inte av den omfattning att det medför några ökade kostnader generellt för statliga myndigheter.

16.1.2 Beredskapsmyndigheter

Utöver de bestämmelser som rör samtliga statliga myndigheter tillkommer uppgifter för de myndigheter som utredningen föreslår ska vara beredskapsmyndigheter där de flesta också ska ingå i de föreslagna beredskapssektorerna (se kapitel 8).

Utredningen bedömer att förslagen innebär en ökad tydlighet i ansvar, roller och uppgifter och inte generellt utökade uppgifter i förhållande till de uppgifter som bevakningsansvariga myndigheter har. Utredningen föreslår dock en utökning av antalet beredskapsmyndigheter (se avsnitt. 16.6).

16.1.3 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen är beredskapsmyndighet och omfattas av de förslag och konsekvenser som beskrivs i avsnitt 16.1.2. Därutöver påverkas länsstyrelsen främst genom förslagen om införandet av sex civilområden med civilområdeschefer. De närmare konsekvenserna i denna del framgår av kapitel 10.

16.1.4 MSB

Utredningens förslag berör inte hela MSB:s verksamhet men väl stora delar av den. De ekonomiska konsekvenserna är mer avgränsade till vissa uppgifter.

Utredningen bedömer att de förslag som lämnas påverkar MSB på flera sätt. Resurser som i dag används för arbetet med samverkansområden frigörs exempelvis för annat arbete när samverkansområdena avvecklas. Det direkta arbetet med alla länsstyrelser kommer att minska med införandet av sex civilområdeschefer för en högre regional ledning, även om det finns fortsatt behov av samverkan kring vissa sammanhållna projekt.

Ansvaret som sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen innebär en ny uppgift. Utredningen bedömer att mycket av arbetet redan pågår men behöver organiseras inom ramen för en beredskapssektor. När det gäller att förvalta och utveckla beredskapssystemet är det utredningens bedömning att förslagen i denna del kan innebära en delvis annorlunda inriktning och prioritering av befintliga resurser.

När det gäller förslagen som rör CBRN-samordning respektive cybersäkerhet är utredningens bedömning att både ansvar och resurser för uppgifterna finns inom MSB i dag.

Sammanfattningsvis handlar konsekvenserna för MSB om både ökad och minskad verksamhet. Utredningen bedömer att effekterna av detta till stor del tar ut varandra på så sätt att utredningen inte föreslår vare sig ytterligare medel eller minskade anslag till MSB.

16.1.5 Försvarsmakten

Försvarsmakten kommer att behöva utveckla delvis nya relationer med berörda beredskapsmyndigheter, framförallt de som föreslås få ett sektorsansvar. Utredningen bedömer att förslagen inte har någon påverkan på Försvarsmaktens organisation eller resurser i denna del. Det handlar i stället om förändrade samverkansstrukturer mellan myndigheter.

Utredningens förslag som rör MSB bedöms inte heller påverka organisation eller resurser för Försvarsmakten. Den omfattande samverkan och de samarbeten inom olika områden som redan i dag pågår kan i delar påverkas och behöva anpassas.

Utredningens förslag om införandet av sex civilområden med civilområdeschefer påverkar Försvarsmakten på flera sätt. Försvarsmaktens regionala indelning i militärregioner kommer att behöva förändras och det kommer även att behöva inrättas två nya militärregioner och regionsstaber. Även andra delar av Försvarsmakten regionalt och lokalt kommer att behöva utveckla samverkansstrukturer med främst länsstyrelserna eftersom chefen för militärregionstaberna främst kommer att samverka med civilområdeschefen. Detta kommer sammantaget innebära ökade kostnader för Försvarsmakten även om det blir vissa minskade

kostnader när antalet samverkansaktörer, främst länsstyrelser, minskar (se kapitel 10).

Införande av två nya militärregioner behöver ske stegvis (se även kapitel 10). Införandet av sex civilområden kommer inte att få full effekt förrän Försvarsmakten har anpassat sin organisation. Utredningen menar att kostnader för den omorganisation som behöver ske över tid inte ska finansieras via de medel som avser civilt försvar i enlighet med propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30). Kostnaderna ska i stället finansieras inom ramen för de anslag som Försvarsmakten disponerar.

16.2 Konsekvenser för näringslivet och företag

Den struktur som utredningens föreslår kan delvis påverka samverkansmönster mellan statliga myndigheter och företag i frågor som rör civilt försvar, men även krisberedskap. Utredningen bedömer att konsekvenserna blir marginella.

16.3 Konsekvenser för samhället

Utredningen bedömer att dess samlade förslag kommer att förbättra samhällets förmåga att hantera situationer med höjd beredskap och då ytterst i krig samt samhällets förmåga att hantera fredstida kriser.

16.3.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningen föreslår att Åklagarmyndigheten och Kriminalvården blir nya beredskapsmyndigheter. Utredningen bedömer att möjligheterna att fortsätta bedriva verksamheten under höjd beredskap därmed förbättras.

16.3.2 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag innebär att ett antal statliga myndigheter inklusive länsstyrelser kommer att få personella förstärkningar för

att kunna utföra sina nya uppgifter. Utredningen bedömer dock att utredningens förslag sammantaget inte kommer att ha några signifikativa konsekvenser för sysselsättning och offentliga service i olika delar av landet.

16.3.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningen bedömer att utredningens förslag inte kommer att påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

16.4 Konsekvenser för internationell handel med tredje land

Utredningen bedömer att utredningens förslag inte kommer att ha några direkta konsekvenser för internationell handel med tredje land.

16.5 Konsekvenser för kommuner och regioner

Utredningen bedömer att uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun berörs enligt följande. För det första föreslår utredningen att den risk- och sårbarhetsanalys som kommunerna ska göra inte längre ska omfatta det geografiska området kommunen. I stället läggs ett större ansvar på länsstyrelserna (geografiskt) och beredskapsmyndigheter på central nivå (sektorsvis). För det andra föreslår utredningen vissa förändringar som rör rapportering. Sammanfattningsvis bedöms konsekvenserna som marginella men även proportionella i förhållande till syftet och den effekt som eftersträvas.

När det gäller statlig regelstyrning eller tillsyn över kommunal verksamhet innebär utredningens förslag främst förtydliganden av uppgifter för kommuner och regioner samt något ändrat fokus i vissa frågor. Vissa uppgifter som i dag finns i överenskommelser överförs till lag. Uppgifterna i denna del är sådana som redan i dag genomförs och är finansierade genom överenskommelser mellan staten (MSB) och Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Omfattningen av risk- och sårbarhetsanalyser förändras på så sätt att kommunerna inte längre ska göra en analys av det geografiska området. Däremot ska analysen för kommuner och regioner även omfatta perspektivet höjd beredskap. Det sistnämnda kan anses ingå som en del i nuvarande 3 kap. 1 § LEH.

Uppgiften att beakta totalförsvarets krav tydliggörs för kommuner och regioner även om en sådan plikt redan får anses gälla för kommuner och regioner såsom offentliga aktörer.

Kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter inte bara vid fredstida krissituationer utan också under höjd beredskap. Ett sådant krav kan indirekt anses finnas redan i dag genom att det finns ett krav på att kommuner och regioner ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret (7 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap).

Inom ett område handlar det om tillkommande uppgifter som föreslås framgå av den tillhörande förordningen. Det gäller regionerna där det i dag, till skillnad från kommunerna, inte finns något krav i gällande överenskommelse om styrdokument, en utbildnings- och övningsplan samt att efter en inträffad kris utvärdera hanteringen av krisen.

16.6 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

16.6.1 Inledning

Utredningen har från Ekonomistyrningsverket (ESV) inhämtat exempel på den genomsnittliga driftskostnaden per årsarbetskraft i statliga myndigheter. Driftskostnaden per årsarbetskraft beräknas till 1,4 miljoner kronor. I nyckeltalet ingår utöver kostnader för personal även kostnader för lokaler samt övriga driftskostnader. Detta nyckeltal har använts vid beräkningarna av de förändringar av myndigheternas anslag som blir följden av utredningens förslag och som redovisas nedan.

16.6.2 Höjt anslag till nya beredskapsmyndigheter

Elva myndigheter som tidigare inte har varit bevakningsansvariga kommer med utredningens förslag att bli beredskapsmyndigheter. Utredningen föreslår att dessa myndigheter förstärks med tre årsarbetskrafter vardera. Anslagen till respektive myndighet föreslås därmed förstärkas med 4,2 miljoner kronor per år. Den sammanlagda anslagsökningen till de elva myndigheterna kommer därmed att uppgå till 46,2 miljoner kronor per år.

Som grund för beräkningen av hur stort resurstillskottet ska vara har utredningen bl.a. utgått från Läkemedelsverkets och E-hälsomyndighetens redovisningar av de regeringsuppdrag som dessa myndigheter fick 2018 om att analysera och redogöra för vilka uppgifter som skulle tillkomma om myndigheterna blev bevakningsansvariga.[472] Läkemedelsverket bedömde att fem nya heltidstjänster skulle behövas för att vidmakthålla den organisation och de generella uppgifter som ingår i att vara en bevakningsansvarig myndighet. E-hälsomyndigheten bedömde att cirka sex heltidstjänster skulle behövas för att vidmakthålla krisberedskapsförmågan, varav tre skulle vara riktade nya tjänster och tre skulle utgöras av sammanlagda timkostnader omräknat till heltidstjänster.

Exemplen från Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten visar att behovet av ökade resurser kan beräknas på olika sätt och kan vara beroende av den specifika verksamhet som myndigheterna bedriver och det sätt som de är organiserade. Utredningen anser ändå att beräkningarna indikerar nivån på behovet av ökade resurser för myndigheter som föreslås bli utsedda till beredskapsmyndigheter.

16.6.3 Höjt anslag till sektorsansvariga myndigheter

Utredningen bedömer att de uppgifter som sektorsansvaret ska omfatta kräver fem årsarbetskrafter (totalt 7 miljoner kronor) samt verksamhetsmedel på 0,5 miljoner kronor. Polismyndigheten och Trafikverket har båda en regional organisation vilken också kommer

[472] Läkemedelsverket, *Beredskapsplanering. Rapport från Läkemedelsverket* (Dnr 1.1.2-2018-004916) och E-hälsomyndigheten, *Beredskapsplanering. Återrapportering enligt E-hälsomyndighetens regleringsbrev 2018* (Dnr: 2018/03240).

att behöva nära samverkan med civilområdescheferna och andra regionala organ.

När det gäller MSB:s roll som sektorsansvarig myndighet är bedömningen, som nämnts, att MSB inte ska tillföras ytterligare medel.

Kostnaden för utredningens förslag med tio sektorsansvariga myndigheter, varav nio tillförs ytterligare pengar, beräknas därmed på central nivå uppgå till 67,5 miljoner kronor per år. Detta motsvarar ett ökat anslag med 7,5 miljoner kronor per sektorsansvarig myndighet och år. Hur behoven på sikt utvecklas kommer att variera mellan beredskapssektorerna.

Utöver dessa ökningar är förslaget att Polismyndigheten och Trafikverket tillförs ytterligare medel för den regionala verksamheten. Förslaget är en årsarbetskraft (beräknat på 0,9 miljoner kronor) per region, vilket summerar till 6,3 miljoner kronor för Polismyndigheten respektive 5,4 miljoner kronor för Trafikverket. Sammanlagt föreslås således 13,8 miljoner kronor till Polismyndigheten respektive 12,9 miljoner kronor till Trafikverket för verksamhet på central nivå och regional nivå.

16.6.4 Totala kostnaden för det föreslagna beredskapssystemet

De sammanlagda anslagshöjningarna för det utvidgade uppdrag som utredningens förslag innebär för de myndigheter som föreslås bli beredskapsmyndigheter men som inte tidigare har varit bevakningsansvariga (46,2 miljoner kronor) samt för de myndigheter som föreslås bli sektorsansvariga (79,2 miljoner kronor), beräknas till sammanlagt 125,4 miljoner kronor per år från och med 2023. För 2022 beräknas ett lägre belopp för att påbörja rekrytering och inrättandet av verksamheten (se vidare avsnitt 16.6.8 om Finansiering av utredningen förslag).

16.6.5 Ekonomiska konsekvenser för införandet av sex civilområdeschefer samt uppgifter för länsstyrelserna

Principer

Funktionen civilområdeschef ska stödjas av ett beredskapskansli vid de aktuella länsstyrelserna. Verksamheten skiljer sig åt från länsstyrelsens ordinarie verksamhet på så sätt att den fokuserar på länsöverskridande frågor inom civilområdet. Utredningen har använt följande principer vid beräkningen av resurser för civilområdescheferna och berörda länsstyrelser:

- Uppgifterna i fred men också förmågan att kunna verka under höjd beredskap kräver en fast struktur och redundans i kompetenser och dessutom en kritisk massa för att inte bli sårbar för bl.a. normal personalrörlighet.
- Uppgifterna innebär arbete med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter utöver det som länsstyrelsen normalt arbetar med. Det behövs därför särskilt stöd i dessa delar.
- Uppgifterna, och därmed även resurserna, för civilområdeschefen kommer att variera något mellan civilområdena. Det kan exempelvis bero på antal län som ingår i civilområdet men också olika geografiska förutsättningar.
- Länsstyrelser som inte har funktionen med civilområdeschef ska behålla sina resurser och i stället öka stödet till kommunerna i länet.

Beräkning av resurser utifrån uppställda principer.

Uppgifterna som föreslås för civilområdeschefen med stöd av beredskapskansliet beräknas omfatta åtta handläggartjänster. Eftersom civilområdena delvis har olika förutsättningar kan antalet tjänster variera något liksom tyngdpunkten i uppgifter och kompetens. Utöver handläggartjänster tillkommer kostnader för chef för beredskapskansliet (enhetschef), egen kvalificerad kompetens inom säkerhetsskydd m.m. samt visst eget administrativt stöd för hantering av de säkerhetsskyddskvalificerade uppgifter och

handlingar som behöver hanteras inom funktionen. För att bedriva verksamheten föreslås utöver lönekostnader även vissa verksamhetsmedel. Där det är lämpligt och möjligt bör funktionen dra nytta av redan befintliga administrativa funktioner inom länsstyrelsen. Det handlar exempelvis om lokalfrågor, HR- och ekonomistöd, it-stöd och ärendehantering.

Utredningen föreslår också att möjligheten till övertagande av kommunal räddningstjänst, som i dag är en uppgift för samtliga länsstyrelser, koncentreras till de sex länsstyrelserna som tillika är civilområdeschefer. För att förbereda och planera för en sådan uppgift föreslår utredningen att dessa länsstyrelser tillförs en årsarbetskraft. Utredningen föreslår också att dessa länsstyrelser tillförs en årsarbetskraft för juridiskt stöd till beredskapskanslierna men med placering tillsammans med övriga jurister inom länsstyrelsen.

Försvarsberedningen har gjort en grov uppskattning av resursbehovet för en högre regional ledning. Sammantaget bedömer Försvarsberedningen behovet till totalt ca 60 årsarbetskrafter fördelat på de olika civilområdena. Några verksamhetsmedel har inte beräknats av Försvarsberedningen.[473]

De generella beräkningsgrunderna

Utifrån de uppgifter som föreslås gör utredningen bedömningen att handläggaruppgifterna beräknas omfatta åtta årsarbetskrafter. För ledning och stöd inom beredskapskansliet beräknas tre årsarbetskrafter. Utöver enhetschef ingår uppgifter kopplat till säkerhetsskydd, sambandsfrågor, signalskyddsfrågor och frågor relaterade till förberedelser av krigsorganisation. Vidare behövs administrativt stöd för hantering av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar, mötes- och utbildningsadministration etc. Utöver kostnaderna för årsarbetskrafterna beräknas vissa verksamhetsmedel. I detta ingår kostnader för resor, egen kompetensutveckling, anordnandet av konferenser, möten, seminarier, köp av tjänster, utbildningar samt vissa mindre övningar. Kostnader för större övningar och ledningsplatser ingår inte. Kostnaderna för stöd (OH-kostnader) från den länsstyrelse som har

[473] Försvarsberedningen, *Motståndskraft* (Ds 2017:66).

beredskapskansliet som en särskild funktion ingår i den beräkningsgrund som utredningen har använt och beräknas till 0,4 miljoner kronor per årsarbetskraft. I detta ingår till exempel lokaler, HR, och administration.

Uppgiften att kunna fungera som samordningskansli vid länsöverskridande kriser har inte varit en dimensioneringsgrund i utredningens beräkningar. Precis som i dag kan berörda länsstyrelser behöva bidra med resurser om så behövs. En annan möjlighet är att upprätta avtal med extern personal som ingår i krigsorganisationen för att kunna förstärka organisationen vid kriser i fred.

Beräkningsgrunder kopplat till geografiska och andra förutsättningar

Norra civilområdet som utredningen föreslår omfattar fyra län. Området är geografiskt stort med stora avstånd och därmed omfattande behov av fysiska resor. Det finns två militärstrategiskt viktiga områden som påverkar planeringen. Längs kusten finns viktiga transportleder, industri samt större städer. Delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig. Militära garnisoner och förband är i dag koncentrerade till norra delen av området men viss återetablering planeras i andra delar av civilområdet.

Mellersta civilområdet omfattar sju län och därmed ett stort område. Det är viktigt att upprätthålla förbindelser västerut vid säkerhetspolitiska kriser och krig. Ett sådant stråk går via västra Svealand till Osloområdet. Civilområdet ligger dessutom centralt i landet och viktiga försörjningsstråk går genom området i olika riktningar. Militära garnisoner och förband är i dag koncentrerade i Mälardalsområdet.

Västra civilområdet omfattar endast två län. Göteborg är ett storstadsområde med stor befolkningskoncentration. Längs kusten finns viktiga förbindelse- och försörjningsstråk och det finns stora och viktiga hamnar. Göteborgs hamn är i dag av stor betydelse för försörjningen av Sverige, Finland och Norge. Infrastrukturen längs västkusten är viktig ur ett försörjningsperspektiv men förbindelserna västerut är också en förutsättning för att kunna

erhålla hjälp av tredje part vid en konflikt. Det finns också flera militära garnisoner och förband inom civilområdet.

Södra civilområdet omfattar tre län. Malmö är ett storstadsområde med stor befolkningskoncentration. Öresundsregionen är ett av de strategiskt viktiga geografiska områdena i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig. Det finns flera stora städer och en stor befolkning inom området samtidigt som det finns viktiga försörjningsstråk till resten av landet.

Sydöstra civilområdet omfattar tre län. Viktiga försörjningsstråk går igenom området. Några militära garnisoner och förband finns i dag inom civilområdet.

Det sjätte civilområdet har delvis andra förutsättningar än de övriga fem civilområdena vilket påverkar behovet av kompetenser och resurser. Östra civilområdet omfattar Gotlands län och Stockholms län. Gotland har en kommun/region och i Stockholms län finns 26 kommuner. Gotland har ett viktigt militärstrategiskt läge i Östersjön. Stockholmsområdet av central strategisk betydelse. Där finns rikets ledning inklusive regeringen, riksdagen samt flera viktiga myndigheter och andra aktörer i samhället. Regionen är också ett nav för flera samhällsviktiga sektorer och har en stor befolkningskoncentration. Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län fick 2017 i uppdrag att genomföra ett projekt om samverkan och organisation inom totalförsvaret i Gotlands län under 2018 till och med 2020. Uppdraget har med anledning av den pågående pandemin förlängts med ett år t.o.m. 2021. Projektet syftar till att stärka totalförsvarets förmåga i Gotlands län. Det militärstrategiska läget och de särskilda förutsättningar som finns för arbetet med beredskap och försvar av ön innebär att en stor del av verksamheten på Gotland behöver kunna fungera autonomt i förhållande till fastlandet. Mot bakgrund av att civilområdet har speciella förutsättningar bedömer utredningen att organisationen och resursfördelningen inom civilområdet bör skilja sig åt från övriga civilområden. Behovet av stöd och samordning inom civilområdet är mindre än för övriga samtidigt som det finns särskilda behov på länsnivå. Beredskapskansliet vid civilområdet bör omfatta sex årsarbetskrafter, varav en chef, vid länsstyrelsen i Stockholm. Uppgifterna blir begränsade eftersom det endast handlar om två län där dessutom mycket av det praktiska arbetet på Gotland behöver hanteras i särskild ordning. Länsstyrelsen på Gotland

tillförs därför samtidigt medel för fem årsarbetskrafter för att tillsammans med Försvarsmakten på ön fortsätta arbetet med att stärka totalförsvarets förmåga i Gotlands län. Resurserna ska också användas för sådana uppgifter som ankommer civilområdet men som av skäl som här redovisats behöver hanteras i särskild ordning på Gotland. När det gäller medel till region Gotland[474] får detta hanteras inom ramen för den ersättning som betalas ut för arbetet enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

Tabell 16.1 Beräkningsgrund

Verksamhet	Kostnad per år (mnkr)
Handläggare	1,4
Varav direkta lönekostnader	1,0
Varav OH-kostnader	0,4
Verksamhetsmedel	Se respektive civilområde

Källa: Utredningen.

Kostnader per civilområde

Norra civilområdet beräknas enligt följande:

- Vid beredskapskansliet beräknas åtta handläggare, en chef och två stödfunktioner samt verksamhetsmedel (4 miljoner kronor) vilket summerar till 19,4 miljoner kronor.
- Till berörd länsstyrelse beräknas, utöver beredskapskansliet, två årsarbetskrafter vilket summerar till 2,8 miljoner kronor.

Södra civilområdet beräknas enligt följande:

- Vid beredskapskansliet beräknas åtta handläggare, en chef och två stödfunktioner samt verksamhetsmedel (2,5 miljoner kronor) vilket summerar till 17,9 miljoner kronor.
- Till berörd länsstyrelse beräknas, utöver beredskapskansliet, två årsarbetskrafter vilket summerar till 2,8 miljoner kronor.

[474] En del av de medel som ingått i uppdraget om samverkan och organisation inom totalförsvaret i Gotlands län under 2018 till och med 2020 har kanaliserats från länsstyrelsen till kommunen/regionen.

Sydöstra civilområdet beräknas enligt följande:

- Vid beredskapskansliet beräknas åtta handläggare, en chef och två stödfunktioner samt verksamhetsmedel (2,5 miljoner kronor) vilket summerar till 17,9 miljoner kronor.
- Till berörd länsstyrelse beräknas, utöver beredskapskansliet, två årsarbetskrafter vilket summerar till 2,8 miljoner kronor.

Östra civilområdet beräknas enligt följande:

- Vid beredskapskansliet beräknas fem handläggare och en chef samt verksamhetsmedel (1 miljon kronor) vilket summerar till 9,4 miljoner kronor.
- Till berörd länsstyrelse beräknas, utöver beredskapskansliet, två årsarbetskrafter vilket summerar till 2,8 miljoner kronor.
- Till länsstyrelsen Gotland beräknas fem handläggare samt vissa verksamhetsmedel (0,4 miljoner kronor) vilket summerar till 7,4 miljoner kronor.

Mellersta civilområdet beräknas enligt följande:

- Vid beredskapskansliet beräknas nio handläggare, en chef och två stödfunktioner samt verksamhetsmedel (3 miljoner kronor) vilket summerar till 19,8 miljoner kronor.
- Till berörd länsstyrelse beräknas, utöver beredskapskansliet, två årsarbetskrafter vilket summerar till 2,8 miljoner kronor.

Västra civilområdet beräknas enligt följande:

- Vid beredskapskansliet beräknas sex handläggare en chef och två stödfunktioner samt verksamhetsmedel (2 miljoner kronor) vilket summerar till 14,6 miljoner kronor.
- Till berörd länsstyrelse beräknas, utöver beredskapskansliet, två årsarbetskrafter vilket summerar till 2,8 miljoner kronor.

16.6.6 Totala kostnaden för civilområden med civilområdeschefer och uppgifter för länsstyrelserna

Inrättandet av sex civilområden med civilområdeschefer och deras beredskapskanslier beräknas totalt uppgå till 99 miljoner kronor per år. Till detta tillkommer vissa nya uppgifter för berörda länsstyrelser om sammanlagt 16,8 miljoner kronor. Länsstyrelsen Gotland föreslås tillföras 7,4 miljoner kronor för uppgifter kopplat till det Östra civilområdet.

Den totala kostnaden uppgår i dessa delar till 123,2 miljoner kronor per år från och med 2023. För 2022 beräknas ett lägre belopp för att påbörja rekrytering och inrättandet av verksamheten (se vidare avsnitt 16.6.8 om Finansiering av utredningen förslag).

16.6.7 Ersättning till kommuner och regioner

Sedan 1993 tillämpas finansieringsprincipen[475] mellan staten och kommunsektorn. Finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner ska kompenseras för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Den ekonomiska regleringen sker som huvudregel genom att nivån på anslaget om utjämning under utgiftsområde 25 förändras.

I kapitel 13 framgår att ersättning för åtgärder enligt LEH och tidigare lagstiftning på området regleras genom riktade statsbidrag och särskilda överenskommelser mellan staten och SKR. Den ekonomiska regleringen sker under utgiftsområde 6 och inte som i normalfallet under utgiftsområde 25.

Utredningen konstaterar i likhet med tidigare utredningar att ansvaret för landets beredskap inför krig och krigsfara ytterst är en fråga för staten. När det gäller den fredstida krisberedskapen är utgångspunkten att säkerhets- och sårbarhetsreducerande åtgärder som inte avser höjd beredskap i huvudsak ska finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet.[476]

[475] Prop. 1991/92:150 del II avsnitt 4.4.2 Finansieringsprincipen och prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1 Finansieringsprincipens tillämpning.
[476] SOU 2004:134), s. 95 ff.

Utredningen gör bedömningen att förslagen i kapitel 14 innebär ett förtydligande av uppgifter för kommuner och regioner och en ökad enhetlighet mellan uppgifterna för krisberedskap respektive inför höjd beredskap. Därmed uppnås en förtydligad och mer enhetlig ledningsförmåga för kommuner och regioner.

Utredningen föreslår ingen förändring av hur ersättningen övergripande ska finansieras, dvs. angående nu gällande förhållande med riktat statsbidrag under utgiftsområde 6 med utgångpunkt i överenskommelser mellan staten och SKR. Motivet är att civilt försvar är ett statligt åtagande och eftersom behoven och åtgärderna enligt kapitel 14 kommer att variera mellan kommuner respektive regioner är det motiverat med avsteg från den annars tillämpade principen om ersättning per capita. Precis som i dag föreslår utredningen också att ersättningen som gäller den fredstida krisberedskapen avgränsas på det som sätt som framgår av kapitel 14. Utredningen tar inte ställning till den övergripande ambitionsnivån i arbetet med krisberedskap och planering inför höjd beredskap och den ersättning som staten ger kommuner och regioner.

En lagreglering av vissa uppgifter som i dag framgår i överenskommelser innebär ett utökat åtagande för den kommunala sektorn. Samtidigt ersätts kommuner och regioner redan för uppgifterna genom gällande överenskommelse, utom i den del som beskrivs nedan. Till viss del ökar möjligheterna att arbeta mer effektivt än i dag och förslagen ger, som utredningen bedömer det, stort utrymme för kommunerna och regionerna att organisera sin verksamhet på olika sätt.

För de tillkommande uppgifterna inom krisberedskapen som rör regionerna föreslår utredningen att dessa sammanlagt ersätts med 50 miljoner kronor årligen från och med 2024.[477] I likhet med hur ersättningen i dag sker via utgiftsområde 6 för uppgifterna enligt LEH föreslår utredningen att ersättningen till regionerna ökas med 50 miljoner kronor. Alternativet att flytta över dessa pengar till utgiftsområde 25 i enlighet med finansieringsprinciperna bedömer utredningen skulle försvåra både styrning och uppföljning eftersom övrig ersättning enligt den gällande lagen i så fall fortsatt skulle ersättas via riktade statsbidrag och regleras i överenskommelser. En

[477] Beräknad fördelning mellan regioner: Stockholm 9,8 mnkr, Västra Götaland 8, 4 mnkr, Skåne 5,6 mnkr och övriga regioner 1,4 mnkr.

sådan eventuell överflyttning av ersättning mellan utgiftsområden behöver göras betydligt mer samlat utifrån en fördjupad konsekvensanalys.

16.6.8 Finansiering av utredningens förslag

Enligt 14 § kommittéförordningen ska utredningen beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag. Det gäller förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda och förslag som innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering.

Utredningen bedömer att de förslag som utredningen lämnar avser kostnadsökningar för staten direkt eller i form av särskilda ersättningar till kommuner och regioner för uppgifter enligt lag.

Försvarsberedningen har i rapporten Motståndskraft gjort överslagsberäkningar som underlag för den politiska uppgörelse som träffats för propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30). Ytterligare underlag om beräkningar har på regeringens uppdrag lämnats av vissa statliga myndigheter. Av propositionen Totalförsvaret 2021–2025 framgår att för området Organisation och ledning (UO1, UO6) tillförs medel för perioden 2021–2025 enligt en trappa med 50, 200, 500, 550 och 600 miljoner kronor. Av budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 UO6) framgår att det på anslag 2:4 Krisberedskap finns reserverade medel från och med 2022 för kostnader för den nya myndigheten för psykologiskt försvar och för kostnader avseende de förslag som utredningen om civilt försvar kommer att lämna kring nya uppgifter, roller och ansvar avseende sektorsmyndigheter, en högre regional ledning, kommuner och regioner m.m. samt eventuella andra behov inom ledningen av totalförsvaret.

Utifrån utredningens beräkningar kan utredningens förslag finansieras upp till högst 134 miljoner kronor för 2022, högst 250 miljoner kronor för 2023, högst 300 miljoner kronor för 2024 och högst 350 miljoner kronor för 2025.

Tabell 16.2 Sammanfattning av utredningens kostnadsförslag

Kostnader i miljoner kronor	Kostnad 2022	Kostnad 2023	Kostnad från och med 2024-
Nya beredskapsmyndigheter	35**	46,2	46,2
Sektorsansvariga myndigheter***	40**	79,2	79,2
Sex civilområdeschefer (kanslier)	40**	99	99
Sex berörda länsstyrelser	10**	16,8	16,8
Länsstyrelsen Gotland	7,4	7,4	7,4
Nya uppgifter för regionerna	0	0	50,0
SUMMA	**131**	**248,6**	**297,6**

** Uppbyggnad och rekrytering påbörjas 2022 och beräknas vara klar 2023.
*** MSB som sektorsansvarig myndighet ingår inte.
Källa: Utredningen.

16.7 Ikraftträdande

Att anpassa Försvarsmaktens regionala indelning i militärregioner med tillhörande staber så att indelningen överensstämmer med utredningens förslag om civilområden kräver beslut av riksdagen. Övriga förslag som gäller den struktur som utredningen föreslår och rör de statliga myndigheterna kan träda ikraft efter beslut av regeringen.

Det finns en förväntan bland många aktörer att en ny struktur på central och regional nivå kommer på plats så snart som möjligt. Utredningens förslag innebär emellertid kostnader för staten i form av höjda anslag till ett antal myndigheter. Ikraftträdandet behöver därför anpassas till gällande budgetramar. Av den anledningen lämnar utredningen inte något förslag när det gäller dag för ikraftträdande annat än att förslagen bör träda ikraft så snart som möjligt.

Utredningens förslag när det gäller kommuner och regioner är i sig fristående, så till vida att förslagen kan träda i kraft efter det att den ovan nämnda strukturen kommit på plats. Utredningen föreslår att författningarna som gäller kommunerna och regionernas beredskap och övriga författningsändringar med anledning av förslagen ska träda i kraft den 1 januari 2023.

17 Författningskommentarer

17.1 Förslag till lag om kommuners och regioners beredskap

1 kap. Inledande bestämmelser

1 §
Paragrafen anger lagens syfte. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.2.

Av paragrafen framgår att bestämmelserna i lagen syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet, ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer, och kunna lösa sina uppgifter inför och under höjd beredskap.

Lagens syfte återspeglar det förhållande att en planering för civilt försvar ska finnas och att det säkerhetspolitiska läget behöver beaktas.

2 §
Paragrafen anger att det som sägs i denna lag om regioner gäller också kommuner som inte ingår i en region. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.3.2. En likalydande bestämmelse finns i 1 kap. 2 § lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjdberedskap (LEH).

3 §
Paragrafen anger att vad som sägs i denna lag gäller inte om annat följer av elberedskapslagen (1977:288). Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.3.2. En likalydande bestämmelse finns i 1 kap. 3 § LEH.

4 §
Paragrafen innehåller en definition av fredstida krissituation. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.3.3.

Paragrafen anger att med *fredstida krissituation* avses i denna lag situationer som kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Begreppet fredstida krissituation ska i den nya lagen ersätta begreppet extraordinär händelse (se vidare avsnitt 14.3.3 och kapitel 13).

Innebörden av begreppet fredstida krissituationer ska enligt utredningen tolkas brett i den meningen att krissituationer kan inträffa lokalt, regionalt och nationellt. Kännetecken som *många människor och stora delar av samhället* behöver enligt utredningen sättas i ett sammanhang – lokalt, regionalt eller nationellt. Lokalt kan ett omfattande elavbrott eller omfattande översvämningar i en kommun utgöra en fredstida krissituation, men om samma händelse ses ur ett nationellt perspektiv behöver den inte utgöra en krissituation. Att begreppet extraordinära händelser ersatts med fredstida krissituationer innebär inte att ribban för vilka situationer som ska omfattas sänks. Fredstida krissituationer är händelser av omfattande karaktär med stor påverkan på kommunen/regionen.

2 kap. Förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Analys

1 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om den risk- och sårbarhetsanalys som kommuner och regioner ska göra. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.1. Jämfört med den risk- och

sårbarhetsanalys som kommuner och regioner ska göra enligt 2 kap. 1 § LEH innebär utredningens förslag vissa förändringar.

Enligt *första stycket* i bestämmelsen ska kommuner och regioner analysera om det inom deras ansvarsområde finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker som i fredstid eller under krig allvarligt kan hota eller skada det som ska skyddas i samhället eller försämra förmågan till verksamhet inom området.

Utredningens förslag innebär att risk- och sårbarhetsanalysen inte, som är fallet enligt LEH, ska vara inriktad på att analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa, utan ska i stället vara inriktad på sådana hot och risker som kan hota eller skada det som ska skyddas i samhället eller försämra förmågan till verksamhet inom området. Analysen ska också omfatta perspektivet höjd beredskap, vilket är en förutsättning för att kunna vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

Med ansvarsområde förstås här den egna verksamheten (organisationen), kommunalförbund och berörda kommunala bolag. Det är här fråga om påverkan på utförandet och ytterst därmed de som är bosatta inom området. Även annan verksamhet som inte fungerar, kan komma att påverka kommunen/regionen och kräva att åtgärder vidtas för att hantera den uppkomna fredstida krissituationen.

Av *andra stycket* framgår att vid analysen ska kommunen respektive regionen särskilt beakta händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som ofta kräver skyndsamma insatser av den egna organisationen.

Att analysen särskilt ska beakta vissa perspektiv innebär inte att andra perspektiv ska undantas. Grunden för analysen är, som också framgår av första stycket, sådana hot och risker inom ansvarsområdet som allvarligt kan hota eller skada det som ska skyddas i samhället eller försämra förmågan till verksamhet. Däremot behöver samhällets funktionalitet särskilt beaktas. Kompletterande bestämmelser finns i förordningen där det framgår att det i analysen ska ingå att identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten (2 §).

Av *tredje stycket* framgår att resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Enligt *fjärde stycket* kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser.

Förberedelser

2 §
Paragrafen innehåller bestämmelser om de åtgärder som kommuner och regioner ska vidta för att stärka sitt arbete med krisberedskap. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.2. Jämfört med LEH innebär utredningens förslag att bestämmelsen om förberedande arbete lyfts ur bestämmelsen om risk- och sårbarhetsanalys i 2 kap. 1 § LEH och blir en egen bestämmelse.

Enligt *första stycket* ska kommuner och regioner med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, och erfarenheter från hanteringen av tidigare fredstida krissituationer, för varje ny mandatperiod besluta om mål och riktlinjer för arbetet med att minska sårbarheten i den egna verksamheten och ökad förmåga att hantera fredstida krissituationer. Från samma perspektiv ska också en plan fastställas för hur fredstida krissituationer ska hanteras.

Kompletterande bestämmelser finns i förordningen där det framgår att mål och riktlinjer för arbetet med krisberedskap ska framgå av ett styrdokument (3 §).

Av *andra stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om planen för hantering av fredstida krissituationer.

3 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om förberedelse för höjd beredskap. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.3. Den föreslagna bestämmelsen motsvaras till en del av 3 kap. 1 § LEH.

Av *första stycket* framgår att kommuner och regioner i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav.

För statliga myndigheter finns det redan i dag ett sådant krav i 4 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. Något motsvarande krav finns inte lika tydligt när det gäller kommuner och regioner, även om en sådan plikt redan får anses gälla

för kommuner och regioner som offentliga aktörer och en viktig del av totalförsvaret. Att beakta totalförsvarets krav innebär exempelvis att lokalt omsätta den av riksdagen beslutade försvarspolitiska inriktningen. Frågor som hur verksamheten kan bidra till beslutade mål och krav på uthållighet behöver besvaras. Utredningen bedömer att det inte är möjligt att exakt ange vilka krav som totalförsvaret ställer. Detta kan skilja sig åt mellan olika kommuner och regioner och beroende på det säkerhetspolitiska läget även förändras över tiden. Innebörden av bestämmelsen förtydligas i förordningen där det bl.a. framgår att kommuner och regioner ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap (4 §).

Länsstyrelsen är den myndighet som ger kommunerna stöd i totalförsvarsfrågor. Länsstyrelsen är också den myndighet som till kommunerna primärt kan förmedla statens syn på olika frågor av relevans för totalförsvaret. Även andra myndigheter behöver ha en dialog med kommuner och regioner. Länsstyrelsen och civilområdeschefen i samråd med Försvarsmakten bör omsätta anvisningar och inriktningar från regeringen och centrala myndigheter till en dialog så att adekvata planeringsförutsättningar kan ges till kommuner och regioner när det gäller de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

I *andra stycket* anges att kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Förberedelserna ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Syftet med bestämmelsen är att tydliggöra att för att uppnå den samordning som behövs inom det civila försvaret, krävs det omfattande samverkan mellan kommuner, regioner och statliga myndigheter men också mellan kommuner och regioner där det finns direkta geografiska eller verksamhetsmässiga beroenden.

Bestämmelsen kompletteras i förordningen där det anges att kommuner respektive regioner vid behov ska samråda med länsstyrelsen respektive civilområdeschefen i frågor av betydelse för totalförsvaret (5 §).

Utbildning och övning

4 §

Bestämmelsen anger kommuners och regioners ansvar när det gäller utbildning och övning. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.4. Bestämmelsen motsvaras närmast av 2 kap. 8 § LEH.

I paragrafen anges att kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal ska få den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Av bestämmelsen framgår uttryckligen, till skillnad mot motsvarande bestämmelse i LEH, att förtroendevalda även ska få utbildning och övning när det gäller civilt försvar.

Rapportering av förberedelser

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommuners och regioners rapportering. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.4.5.

Av *första stycket* framgår att kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits när det gäller förberedelser för fredstida krissituationer och höjd beredskap och hur åtgärderna påverkat kommunens eller regionens förmåga att hantera fredstida krissituationer samt uppgifterna under höjd beredskap. Information om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen ska också lämnas.

Av förordningen framgår vilka myndigheter som kommuner respektive regioner ska rapportera till (7 §).

Med information om övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret avses t.ex. när skyddade anläggningar som inrättats för behov inom det civila försvaret avses att säljas eller läggas ned. Det kan också handla om försäljning av viktig infrastruktur som exempelvis kommunala hamnar där det kan finnas totalförsvarsperspektiv att beakta.

I *andra stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer enligt 8 kap. 7 § kan meddela närmare föreskrifter om rapportering.

3 kap. Ledning vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

Ledningsansvar vid fredstida krissituationer

Krisledningsnämnd

1 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om krisledningsnämnder. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.5.1. Motsvarande bestämmelse finns i 2 kap. 2 § LEH.

Av *första stycket* framgår att det i kommuner och regioner ska finnas en krisledningsnämnd med uppgifter under fredstida krissituationer. Närmare bestämmelser om krisledningsnämnden finns i kapitlet. I övrigt tillämpas kommunallagens (2017:725) bestämmelser.

I *andra stycket* anges att kommunstyrelsen, respektive regionstyrelsen, ska fullgöra uppgiften som krisledningsnämnd. Om det finns särskilda skäl får kommunfullmäktige, respektive regionfullmäktige, besluta att någon annan nämnd ska vara krisledningsnämnd.

Det andra stycket har inte någon motsvarighet i LEH. Utredningens syfte är här att uppnå en enhetligare och förtydligad ledningsförmåga. För att inte inskränka kommunernas respektive regionernas frihet att organisera sina nämnder bör det dock finnas en möjlighet för fullmäktige, om det finns särskilda skäl, att besluta att någon annan nämnd än styrelsen ska vara krisledningsnämnd. Därmed finns en huvudregel men samtidigt möjlighet till undantag utifrån lokala förhållanden.

2 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om vem som ska besluta om att krisledningsnämnden ska träda i funktion och om vad som ska beaktas vid den bedömning som ska föregå ett sådant beslut. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.5.2.

Av *första stycket* framgår att ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en fredstida krissituation medför att nämnden ska träda

i funktion och beslutar i sådana fall att detta ska ske, vilket överensstämmer med vad som framgår av motsvarande bestämmelse i 2 kap. 3 § första stycket LEH.

I *andra stycket* anges att vid bedömningen ska särskilt beaktas behovet av att vidta effektiva åtgärder för att

1. förhindra eller åtgärda allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner, eller
2. skydda människors liv eller hälsa, utöver insatser inom statlig eller kommunal räddningstjänst.

Det andra stycket saknar motsvarighet i LEH. Den bedömning som ska göras huruvida en krisledningsnämnd ska träda i funktion bör vara avgränsad och återspegla sådana förhållanden som en kommun eller en region kan påverka. De förhållanden som anges i punkterna ska också kunna bedömas var för sig. För att motivera att en krisledningsnämnd ska träda i funktion är det således tillräckligt att skälen i en av punkterna är uppfyllda. Fokus för bedömning bör vara att skapa förmåga för att vidta effektiva åtgärder för att förhindra eller åtgärda allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner.

Krisledningsnämndens verksamhet

3 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om krisledningsnämndens verksamhet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.9. Bestämmelsen är likalydande med 2 kap. 3 § andra och tredje stycket LEH.

Av *första stycket* framgår att ordföranden i krisledningsnämnden får besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut ska därefter snarast anmälas till nämnden.

I *andra stycket* anges att om ordföranden i krisledningsnämnden har förhinder träder vice ordföranden i dennes ställe.

4 §

Även denna paragraf innehåller en bestämmelse om krisledningsnämndens verksamhet. Utredningens överväganden

finns i avsnitt 14.9. Bestämmelsen är likalydande med 2 kap. 4 § LEH.

Av *första stycket* framgår att krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller regionen i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den fredstida krissituationens art och omfattning.

I *andra stycket* anges att när förhållandena medger det ska krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder ska återgå till ordinarie nämnd.

5 §

Av paragrafen framgår att krisledningsnämndens beslut ska anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Fullmäktige beslutar om omfattningen av redovisningen och formerna för denna. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.9. Bestämmelsen är likalydande med 2 kap. 5 § LEH.

6 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om upphörande av krisledningsnämndens verksamhet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.9. Bestämmelsen är likalydande med 2 kap. 6 § LEH förutom att extraordinära händelser ersatts med fredstida krissituationer.

Av paragrafen framgår att kommun- respektive regionstyrelsen får, när krisledningsnämndens verksamhet som är föranledd av en fredstida krissituation inte längre behövs, besluta att verksamheten ska upphöra. Om styrelsen fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har övertagit till ordinarie nämnd. Ett sådant beslut om att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra kan även fattas av fullmäktige.

Ledningsansvar under höjd beredskap

7 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.9. Bestämmelsens första och andra stycke motsvaras av 3 kap. 2 § LEH. Det tredje stycket innehåller information om var ytterligare bestämmelser som

gäller kommunstyrelsens respektive regionstyrelsens befogenheter under höjdberedskap finns.

I paragrafens *första stycke* anges att under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva.

I *andra stycket* anges att under höjd beredskap ansvarar regionstyrelsen för ledningen av den civila hälso- och sjukvården samt den övriga verksamhet för det civila försvaret som regionen ska bedriva.

Av *tredje stycket framgår* att i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns ytterligare bestämmelser om kommunstyrelsens respektive regionstyrelsens befogenheter under höjd beredskap.

Rapportering vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap

8 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.5.3. Utredningens förslag skiljer sig från LEH såtillvida att bestämmelserna om rapportering vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap finns i en och samma paragraf (i dag i 2 kap. 9 § och 3 kap. 5 § LEH). Vidare är innehållet i rapporteringen utökad (se 8 § andra stycket och 9 § andra stycket förordningen om kommuners och regioners beredskap).

Av *första stycket* framgår att kommunen och regionen vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap ska ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder. Information om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen ska också lämnas.

I förordningen finns kompletterande paragrafer som anger ytterligare bestämmelser om kommunernas och regionernas rapporteringsskyldighet vid fredstida kriser och höjd beredskap (8-9 §§).

Kravet på rapportering innebär att kommunerna och regionerna kommer att behöva vidta förberedelser för sin rapportering. Det

gäller dels hur information inom förvaltning och nämnder ska inhämtas och sammanställas, dels hur bedömningen av det samlade läget ska beredas, beslutas och förmedlas till myndigheter.

I *andra stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om rapportering.

4 kap. Geografiskt områdesansvar och kristidsverksamhet för kommuner

Geografiskt områdesansvar

1 §

Bestämmelsen anger kommunernas geografiska områdesansvar under fredstida krissituationer, inför och vid höjd beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.6. Det geografiska områdesansvaret regleras i 2 kap. 7 § LEH (extraordinära händelser i fredstid) och 3 kap. 4 § (höjd beredskap). Den av utredningen föreslagna bestämmelsen motsvarar i stort de nuvarande bestämmelserna förutom att extraordinära händelser bytts ut mot fredstida krissituationer.

I *första stycket* anges att kommuner inom sitt geografiska område ska verka för att berörda aktörer samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet avseende fredstida krissituationer samt inför höjd beredskap. I *andra stycket* anges att vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap ska kommuner verka för att berörda aktörer samverkar, att de åtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas och att informationen till allmänheten samordnas.

Det lokala geografiska områdesansvaret är ett specifikt ansvar inför och vid en kris respektive under höjd beredskap och går utöver verksamhetsansvaret. Syftet med det geografiska områdesansvaret är att möjliggöra samverkan för att samordna olika aktörers insatser i planering och hantering av händelser.

En kris som inträffar har ofta påverkan på olika samhällssektorer och flera aktörer behöver ofta samverka och hjälpas åt för att hantera krisen eller dess konsekvenser i samhället.

Lokal kristidsverksamhet

2 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om lokal kristidstidsverksamhet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.9. En likalydande bestämmelse finns i 3 kap. 3 § LEH.

Av bestämmelsen framgår att kommunen under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar, ska vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransonering, och medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.

En kompletterande bestämmelse finns i förordningen (10 §).

5 kap. Bistånd mellan kommuner och regioner samt stöd till enskilda

Bistånd mellan kommuner och regioner

1 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om kommuners och regioners möjligheter att vid fredstida krissituationer begära hjälp och lämna sådan hjälp. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.7. En motsvarande bestämmelse finns i 4 kap. 1 § LEH.

Av *första stycket* framgår att en kommun eller en region som drabbats av en fredstida krissituation får begära hjälp av andra kommuner eller regioner om de egna resurserna visat sig otillräckliga. Andra kommuner och regioner får lämna sådan hjälp och har för detta rätt till skälig ersättning av den drabbade kommunen eller regionen. I *andra stycket* anges att om en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en fredstida krissituation, har vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av krissituationen.

Utredningens förslag innebär inte någon ändring i sak jämfört med bestämmelsen i LEH förutom att extraordinär händelse har ersatts med fredstida krissituation samt att en förutsättning för att en kommun eller en region ska kunna begära hjälp är att de egna

resurserna visat sig otillräckliga i den aktuella krissituationen. Kriser behöver hanteras när de inträffar. En hantering av en kris i ett akut skede får inte förhindras av att beredskapen är dålig. Det är dock viktigt att i efterhand följa upp om bristen berodde på att den egna beredskapen inte var tillräcklig eller på omständigheter som inte kunde förutses.

2 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om kommuners och regioners rätt att begära hjälp samt skyldighet att lämna hjälp under krig eller krigsfara. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.7. Utredningens förslag innebär inte någon ändring jämfört med 4 kap. 2 § LEH.

Av bestämmelsen framgår i *första stycket* att om en kommun eller en region har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara, är andra kommuner och regioner skyldiga att lämna hjälp. I *andra stycket* anges att omfattningen av hjälpen beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Bestämmelsen kompletteras i förordningen (11 §).

Stöd till enskilda

3 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om kommuners och regioners möjlighet att lämna ett begränsat ekonomiskt stöd till enskilda. Utredningens överväganden finns i avsnitt 4.9. Motsvarande bestämmelse finns i 4 kap. 3 § LEH.

I bestämmelsen anges att kommuner och regioner under en krissituation i fred får lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen.

Utredningens förslag är likalydande med bestämmelsen i LEH förutom att extraordinär händelse ersatts med fredstida krissituation.

6 kap. Statlig ersättning

1 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse som anger kommuners och regioners rätt till ersättning. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.8. Bestämmelser om statlig ersättning finns i 5 kap. 1 § LEH.

I *första stycket* anges att kommunerna och regionerna har rätt till ersättning från staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2, 3 och 4 kap. Uppgifter som rör fredstida krissituationer berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra fredstida krissituationer som allvarligt kan påverka samhällsviktig verksamhet i kommunen eller regionen, eller uppgifterna inom civilt försvar.

Av *andra stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ersättningens storlek.

Rikets försvar är ett i grunden statligt åtagande. Såväl kommuner som regioner är dock en del av totalförsvaret och har ett ansvar att vidta beredskapsförberedelser och bedriva verksamhet under höjd beredskap. Emellertid är utgångspunkten att de säkerhets- och sårbarhetsreducerande åtgärder som inte avser höjd beredskap bör finansieras inom ramen för kommunens eller regionens ordinarie verksamhet. Bestämmelsen i LEH (5 kap. 1 §) innebär att staten ersätter kommuner och regioner för kostnader som rör uppgifterna civilt försvar samt för uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid endast i den mån verksamhet är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet.

Med avgränsningen i LEH till *mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet* ska förstås svåra påfrestningar på samhället i fred. Utredningen menar att nuvarande begränsning i ersättning fortsatt behövs men bör formuleras på ett annat sätt. Begränsningen har i utredningens förslag ändrats till att uppgifter som rör *fredstida krissituationer berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra fredstida krissituationer som allvarligt kan påverka*

samhällsviktig verksamhet i kommunen eller regionen, eller uppgifterna inom civilt försvar. Kommunerna och regionerna har, med ovan nämnda begränsning, enligt utredningens förslag rätt till ersättning från staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt kapitlen 2 (förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap), 3 (ledning vid fredstida krissituationer samt under höjd beredskap) och 4 (geografiskt områdesansvar och kristidsverksamhet för kommuner).

Bestämmelser om utbetalning av ersättning finns i förordningen (14 §).

7 kap. Skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer

1 §
Paragrafen innehåller bestämmelser om kommuners och regioners skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddande personer. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.9. I jämförelse med nuvarande bestämmelse i 6 kap. 1 LEH är utredningens förslag likalydande förutom att första stycket har delats upp i två stycken och att det andra stycket i utredningens förslag har delats upp i två stycken. Uppdelningen i stycken har gjorts för att göra bestämmelsen lättare att läsa och innebär inte någon förändring i sak.

2 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om kommuners och regioners skyldighet att hjälpa Svenska Röda Korset med att förbereda den nationella upplysningsbyråns verksamhet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.9. Utredningens förslag är likalydande med den bestämmelse som finns i 6 kap. 2 § LEH.

8 kap. Tystnadsplikt

1 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om tystnadsplikt. Utredningens överväganden finns i kap. 14.9. Motsvarande bestämmelse finns i 7 kap. 1 § LEH. Utredningens förslag är

likalydande med bestämmelsen i LEH förutom att extraordinära händelser ersatts med fredstida krissituationer och att ett andra stycke lagts till. Ett nytt stycke innehåller information om att i det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen.

Av *första stycket* framgår att den som deltar eller har deltagit i en kommuns eller en regions verksamhet med beredskap för eller åtgärder under fredstida krissituationer och höjd beredskap inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta om förhållanden av betydelse för att förebygga och hantera fredstida kriser, förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt, en enskild persons ekonomiska förhållanden, eller ett företags affärs- eller driftsförhållanden. *Andra stycket* är nytt och innehåller, som angetts ovan, information om att offentlighets- och sekretesslagen gäller i det allmännas verksamhet.

2 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om tystnadsplikt för den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrån i verksamhet som avses i 7 kap. 1 §. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.9. Utredningens förslag innebär inte någon ändring jämfört med den bestämmelse som finns i 7 kap. 2 § LEH.

9 kap. Överklagande av beslut

1 §
Av paragrafen framgår att en statlig myndighets beslut om ersättning enligt 6 kap. 1 § får överklagas hos regeringen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.9. Utredningens förslag innebär inte någon ändring jämfört med bestämmelsen i 8 kap. 1 § LEH.

2 §
Av paragrafen framgår att beslut som meddelats i frågor som gäller lokal kristidsverksamhet (4 kap. 2 §) inte får överklagas. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.9. Utredningens förslag innebär inte någon ändring jämfört med bestämmelsen i 8 kap. 2 § LEH.

Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023 samtidigt som LEH föreslås upphöra att gälla.

17.2 Förslag till förordning om kommuners och regioners beredskap

Inledande bestämmelser

1 §
I paragrafen anges att förordningen innehåller bestämmelser som ansluter till lagen om kommuners och regioners beredskap och lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Den nu föreslagna förordningen ska ersätta förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap (FEH).

Analys

2 §
Paragrafen innehåller en kompletterande bestämmelse till bestämmelsen om analys i lagen (2 kap. 1 §). Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.4.1.

Av bestämmelsen framgår att i kommuner och regioner uppgift att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser ska ingå att identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten.

Med *den egna verksamheten* avses den egna organisationen, kommunalförbund och kommunala bolag.

Förberedelser

3 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse som kompletterar 2 kap. 2 § i lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i 14.4.2.

Av 2 kap. 2 § lagen om kommuners och regioners beredskap framgår att kommuner och regioner, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalyserna, och erfarenheter från hanteringen av tidigare fredstida krissituationer, för varje ny mandatperiod ska besluta om bl.a. mål och riktlinjer för arbetet med minskad sårbarhet i den egna verksamheten och ökad förmåga att hantera fredstida kriser. Av 3 § *första meningen* i förordningen anges att mål och riktlinjer för arbetet med krisberedskap ska framgå av ett styrdokument. Den konkreta innebörden av styrdokumentet bör vara i linje med hur denna beskrivs i den nu gällande överenskommelserna mellan staten och Sveriges kommuner och regioner (SKR) om kommunernas och regionernas krisberedskap. Kommunernas styrdokument bör även omfatta kommunens ambition i arbetet med det geografiska områdesansvaret. Regionernas styrdokument bör å sin sida omfatta hur arbetet med den katastrofmedicinska beredskapen relaterar till arbetet enligt lagen om kommuners och regioners beredskap.

I 3 § *andra meningen* anges att kommuner och regioner själva beslutar om de övriga planer som behövs. Enligt nu gällande överenskommelser mellan staten och SKR när det gäller kommunernas krisberedskap ska dessa utöver ett styrdokument, också ta fram en utbildnings- och övningsplan. Det kan finnas ytterligare planer som behövs och som kommuner och regioner själva kan besluta om.

4 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om planer för verksamheten under höjd beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.4.3. Bestämmelsen kompletterar 2 kap. 3 § i lagen om kommuners och regioners beredskap och konkretiserar bl.a. innebörden av att *beakta totalförsvarets krav.* Detta är emellertid inte en uttömmande beskrivning.

Av bestämmelsen framgår att varje kommun och region, med beaktande av de förberedelser som görs för fredstida krissituationer, ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också framgå krigsorganisationen, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska

kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.

Utredningens förslag skiljer sig mot bestämmelsen i 4 § FEH då det tydliggörs att kommunerna vid utarbetandet av planer för verksamheten under höjd beredskap ska beakta de förberedelser som görs för fredstida krissituationer.

5 §
I paragrafen anges att när det gäller frågor som är av betydelse för totalförsvaret, ska kommuner samråda med länsstyrelsen och regioner ska samråda med civilområdeschefen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.4.3.

6 §
I paragrafen anges att planering för höjd beredskap ska avse såväl beredskapshöjningar efter hand som ett omedelbart intagande av högsta beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.4.3 och bestämmelsen är likalydande med den bestämmelse som finns i 5 § FEH.

Rapportering

7 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om kommuners och regioners rapportering gällande förberedelser. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.4.5.

Av bestämmelsen framgår att varje kommun ska hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 5 § lagen om kommuners och regioners beredskap. Varje region ska hålla Socialstyrelsen (hälso- och sjukvård) och berörd civilområdeschef underrättad om vilka förberedelser som vidtagits i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 5 § lagen om kommuners och regioners beredskap.

8 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om kommuners rapportering vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.5.3. Bestämmelsen

kompletterar 3 kap. 8 § lagen om kommuners och regioners beredskap.

Av bestämmelsens *första stycke* framgår att vid en fredstida krissituation samt under höjd beredskap ska kommunen ge länsstyrelsen lägesrapporter och information om händelseutvecklingen i enlighet med vad som föreskrivs i 3 kap. 8 § lagen om kommuners och regioners beredskap.

Utredningen konstaterar att det har uppstått oklarheter när det gäller i vilka situationer som kommuner ska rapportera. Att rapporter ska upprättas och lämnas när det gäller krissituationer som inträffar inom det egna området är klart. Det kan dock inträffa händelser nationellt eller regionalt som endast indirekt påverkar en kommun. Konsekvenser för kommuner som inte är direkt drabbade av händelsen, kan emellertid vara av betydelse för länsstyrelsernas geografiska områdesansvar. I *andra stycket* anges därför att kommunerna ska lämna lägesrapporter och information till länsstyrelserna även vid andra tillfällen, om detta behövs för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sitt geografiska områdesansvar.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om regionens rapporteringsskyldighet vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.5.3. Bestämmelsen kompletterar 3 kap. 8 § lagen om kommuners och regioners beredskap.

Av *första stycket* framgår att vid en fredstida krissituation i regionen samt under höjd beredskap ska regionen ge Socialstyrelsen (hälso- och sjukvård), civilområdeschefen och länsstyrelsen lägesrapporter och information om händelseutvecklingen i enlighet med vad som föreskrivs i 3 kap. 8 § lagen om kommuners och regioners beredskap.

I *andra stycket* anges att regionerna ska lämna lägesrapporter och information till länsstyrelserna respektive civilområdeschefen även vid andra tillfällen, om detta behövs för att länsstyrelsen respektive civilområdeschefen ska kunna fullgöra sitt geografiska områdesansvar.

Lokal kristidsverksamhet

10 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om lokal kristidsverksamhet och kompletterar 4 kap. 2 § i lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.9. Av bestämmelsen framgår skyldigheter som kommuner och regioner har när bestämmelsen om lokal kristidsverksamhet ska tillämpas, dvs. under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1976:268) annars tillämpas. Bestämmelsen är likalydande med den bestämmelse som finns i 8 § FEH.

Bistånd mellan kommuner och regioner

11 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om bistånd mellan kommuner och regioner när det gäller för totalförsvaret viktiga uppgifter som blivit oskäligt betungande till följd av krigsskada m.m. Bestämmelsen kompletterar därmed 5 kap. 2 § lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.7.

Av *första stycket* framgår att omfattningen av hjälpen enligt 5 kap. 2 § lagen om kommuners och regioners beredskap beslutas av länsstyrelsen i det län där den kommun som ska lämna hjälpen ligger. Kommuner som har fått hjälp med personal, ska svara för personalens avlöning och andra anställningsförmåner. Bestämmelsen i denna del innebär inte någon förändring jämfört med vad som i dag gäller enligt 9 § FEH om kommuners bistånd.

Utredningen föreslår emellertid en ändring när det gäller bestämmelsen om vilken myndighet som ska besluta om omfattningen av hjälpen när det gäller regioner. Utredningen bedömer att det bör ingå i civilområdeschefens uppgifter att besluta om bistånd när det gäller regioner. Utredningens förslag i *andra stycket* innebär att omfattningen av hjälpen enligt 5 kap. 2 § lagen om kommuners och regioners beredskap ska beslutas av civilområdeschefen i det civilområde där den region som ska lämna hjälpen ligger. Regioner som har fått hjälp med personal, ska svara för personalens avlöning och andra anställningsförmåner.

Verkställighetsföreskrifter

12 §
Paragrafen innehåller verkställighetsföreskrifter och anger vilka föreskrifter MSB får meddela och enligt vilka bestämmelser i lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitten 14.4.1, 14.4.5, 14.5.3 och 14.8. Av bestämmelsen framgår att MSB får meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser (2 kap. 1 §), den statliga ersättning som ska utgå till kommuner (6 kap. 1 §), föreskrifter och ersättning till regioner och som inte avser verksamheter inom Socialstyrelsens ansvarsområde (6 kap. 1 §), föreskrifter om dem rapportering som kommuner ska lämna när det gäller förberedelser (2 kap. 5 §) och vid fredstida krissituation och under höjd beredskap (3 kap. 8 §).

13 §
Paragrafen innehåller verkställighetsföreskrifter som anger vilka föreskrifter som Socialstyrelsen får meddela. Av bestämmelsen framgår att Socialstyrelsen får meddela föreskrifter om den ersättning som regionerna får enligt 6 kap. 1 § lagen om kommuners och regioners beredskap och som avser verksamheter inom Socialstyrelsens ansvarsområde.

Utbetalning av ersättning

14 §
Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.8.

Av *första stycket* framgår att MSB och Socialstyrelsen ska betala ut ersättning som avses i 12 § 2 (enligt föreskrifter meddelade av MSB om den ersättning som kommuner ska få enligt 6 kap. 1 §), 12 § 3 (enligt föreskrifter meddelade av MSB om den ersättning regioner ska få enligt 6 kap. 1 §) och 13 § (enligt föreskrifter meddelade av Socialstyrelsen om den ersättning som regioner ska få) inom ramen för vad regeringen årligen beslutar.

Länsstyrelsen får *enligt andra stycket* föreslå att del av ersättningen ska reduceras eller falla bort för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter. MSB får besluta att så ska ske. Denna del av bestämmelsen motsvaras av 10 § andra stycket FEH. Utredningen anser att även den ersättning som betalas ut till regionerna enligt

MSB:s föreskrifter ska kunna reduceras. Någon sådan motsvarighet finns inte i dag. Utredningen föreslår att det av ett *tredje stycke* ska framgå att civilområdeschefen får föreslå att del av ersättningen som MSB föreskrivit om enligt 12 § 3 ska reduceras eller falla bort för en region som inte fullgjort sina uppgifter. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får besluta att så ska ske.

Ikraftträdande

Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023 samtidigt som FEH föreslås upphöra att gälla.

17.3 Förslag till beredskapsförordning

Inledande bestämmelser

1 §
Paragrafen anger vilket syfte som förordningen har. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.1. Bestämmelsen är likalydande med den som finns i 1 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen), förutom att utredningens förslag tydliggör att förordningen gäller för statliga myndigheter under regeringen.

I bestämmelsen anges att statliga myndigheter under regeringen genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap.

2 §
Paragrafen anger den legala grunden för förordningen och innehåller information om innehållet i förordningen. Bestämmelsen motsvaras av 2 § krisberedskapsförordningen.

Av bestämmelsen framgår att förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen och innehåller föreskrifter som dels reglerar krisberedskap, dels ansluter till vad som föreskrivs i

lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap i fråga om civil verksamhet (civilt försvar).

3 §
Paragrafen innehåller information om vilka övriga författningar som innehåller bestämmelser om myndigheters krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Uppräkningen är emellertid inte uttömmande, bestämmelser om myndigheters beredskap finns även i andra författningar. Motsvarande bestämmelse finns i 2 § krisberedskapsförordningen.

Av *första stycket* framgår att sådana bestämmelser finns i lagen om kommuners och regioners beredskap och i förordningen om kommuners och regioners beredskap och att i den nämnda lagen regleras det geografiska områdesansvaret på lokal nivå. I *andra stycket* anges att förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap innehåller bestämmelser om hur höjd beredskap tillkännages, vilka författningar som då omedelbart ska tillämpas, om beredskapsmyndigheters skyldighet att lämna underlag och information till Försvarsmakten samt om säkra kryptografiska funktioner. Av *tredje stycket* framgår att förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap innehåller ytterligare bestämmelser om länsstyrelsernas skyldigheter samt bestämmelser om det geografiska områdesansvaret för länsstyrelsen på regional nivå. Av *fjärde* stycket, som är nytt, framgår att förordningen om de länsstyrelser som är civilområdeschefer innehåller bestämmelser om civilområdeschefens ansvar för planering och förberedelse av beredskapen i fred inom civilområdet, vid en fredstida krissituation och under höjd beredskap.

4 §
Av paragrafen framgår tillämpligheten av vissa särskilt angivna bestämmelser i förordningen.

Av *första stycket* framgår att bestämmelserna i förordning gäller, om inte annat anges särskilt, för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. En likalydande bestämmelse finns i 3 § första stycket krisberedskapsförordningen.

I *andra stycket första meningen* anges att bestämmelsen i 14 § gäller för samtliga statliga myndigheter under regeringen. Bestämmelsen i 15 § gäller för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut. Så långt överensstämmer utredningens förslag med lydelsen av 3 § andra stycket krisberedskapsförordningen, förutom att bestämmelserna som paragrafen hänvisar till (som båda gäller informationssäkerhet) har fått en annan plats i beredskapsförordningen.

Av *andra stycket andra meningen* framgår att bestämmelsen i 10 § 1, som avser skyldighet att lämna den information som behövs för samlade lägesbilder efter förfrågan från Regeringskansliet, gäller för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. Bestämmelsen i 10 § 2, som avser skyldighet att lämna den information som behövs för samlade lägesbilder efter förfrågan från MSB, gäller för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Försvarets radioanstalt. Utredningens överväganden finns här i avsnitt 8.4.3.

I *tredje stycket* anges att för utlandsmyndigheterna tillämpas bestämmelserna endast i den utsträckning som bestäms i föreskrifter som meddelas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Bestämmelsen är likalydande med 3 § tredje stycket beredskapsförordningen.

Bestämmelserna i förordningen ska enligt *fjärde stycket* tillämpas bara om något annat inte följer av lag eller annan förordning. Detta är i överensstämmelse med vad som framgår av 2 § fjärde stycket beredskapsförordningen.

5 §

Paragrafen innehåller i *första stycket* en definition av krisberedskap, av vilken framgår att med krisberedskap avses förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer. Bestämmelsen är likalydande med den definition av krisberedskap som finns i 4 § krisberedskapsförordningen.

I *andra stycket* finns en definition av samhällsviktig verksamhet. Av denna framgår att med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.3. Syftet med bestämmelsen är att skapa en samsyn mellan aktörer i samhället kring vad samhällsviktig verksamhet är. En övergripande definition av samhällsviktig verksamhet, som kan användas av alla aktörer, är en förutsättning för att utveckla ett mer systematiskt och samordnat arbete i den aktuella verksamheten.

Statliga myndigheters grundläggande beredskapsansvar

Kontinuitet i samhällsviktig verksamhet och risk- och sårbarhetsanalyser

6 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.4.1. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i krisberedskapsförordningen.

Paragrafen innehåller i *första strecksatsen* en bestämmelse om myndigheternas skyldighet att identifiera samhällsviktig verksamhet och bedriva ett systematiskt arbete för att upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) i fredstida krissituationer och höjd beredskap. Med den egna verksamheten avses här myndighetens verksamhet som kan bestå i att förvalta eller förfoga över en samhällsviktig verksamhet, resurs eller funktion, exempelvis drift och förvaltning av infrastruktur eller anläggningar, samt lagring och distribution av materiel.

En av de viktigaste uppgifterna inom samhällets beredskap är att skydda och upprätthålla samhällets funktionalitet. En förutsättning för att kunna göra detta är att det finns kunskap om vilken verksamhet som alltid måste fungera, alltså vilken verksamhet som är samhällsviktigt. Att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna är också en central del i målet för civilt försvar enligt 2020 års försvarsbeslut.

I *andra strecksatsen* anges att varje myndighet också ska verka för att samhällsviktig verksamhet inom ansvarsområdet identifieras och

att denna upprätthålls i fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Med myndighetens ansvarsområde avses det område som myndigheten verkar inom och har något slags ansvar för. För länsstyrelsernas arbete är det viktigt att de får relevanta underlag från de sektorsansvariga myndigheterna. Ansvarsområdet går därmed utanför den egna myndighetens verksamhet. Se vidare avsnitt 8.4.1.

7 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om risk- och sårbarhetsanalyser. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.4.2. Bestämmelsen motsvarar till vissa delar av 8 § krisberedskapsförordningen.

I *första stycket, första strecksatsen*, anges att varje myndighet kontinuerligt ska analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som i fredstid eller under krig allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till verksamhet inom området eller inom samhället i stort. Utredningens förslag innebär att myndigheternas analyser kommer att bli mer omfattande, eftersom krisberedskapsförordningens *synnerligen allvarligt* har ersatts med *allvarligt.* Utredningens förslag innebär också att analysen även ska omfatta höjd beredskap.

Av *första stycket, andra strecksatsen*, framgår att myndigheterna minst vartannat år utifrån analysen ska värdera och sammanställa resultatet i en risk- och sårbarhetsanalys som också ska innefatta vilka åtgärder som krävs för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker som identifierats. Denna del av bestämmelsen skiljer sig från krisberedskapsförordningens bestämmelse då analysen också ska innefatta vilka åtgärder som krävs för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker som identifierats.

I *andra stycket* anges att myndigheten vid analysen särskilt ska beakta händelser som kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Detta stycke anger omständigheter som visar på att en fredstida krissituation föreligger.

Myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser ska, på samma sätt som nu, också innefatta hybridhot och s.k. gråzonsproblematik. Myndigheternas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser bör samordnas med annat analysarbete som genomförs inom ramen för t.ex. arbetet med säkerhetsskydd och annan riskhantering.

Tredje stycket innehåller information om att bestämmelser om beredskapsmyndigheters skyldighet att lämna risk- och sårbarhetsbedömningar finns i 18 §.

Planering och förberedelser inför fredstida krissituationer

8 §

Paragrafen anger att varje myndighet ska ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer. En planlagd utbildnings- och övningsverksamhet i syfte att uppnå detta mål ska genomföras.

Bestämmelsen är likalydande med den som finns i 9 § krisberedskapsförordningen.

Åtgärder vid fredstida krissituationer

9 §

I paragrafen anges att varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.

Bestämmelsen är likalydande med 5 § krisberedskapsförordningen med det tillägget att det ska framgå av bestämmelsen att myndigheterna ska hantera den uppkomna situationen. Detta får anses ingå i den nuvarande bestämmelsen i krisberedskapsförordningen. Utredningen anser emellertid att detta bör förtydligas.

10 §

I paragrafen anges att varje myndighet ska lämna den information som behövs för samlade lägesbilder efter förfrågan från Regeringskansliet, eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Angående myndigheter som är undantagna, se 4 § andra stycket. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.4.3.

Planering och förberedelser inför höjd beredskap

11 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.4.4. Bestämmelsen som finns i 4 § första stycket, första meningen, förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap ska enligt utredningens förslag flyttas till beredskapsförordningen. Syftet med att flytta bestämmelsen är att beredskapsförordningen ska innehålla de generella bestämmelser som gäller för myndigheternas beredskap.

12 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om myndigheternas planering för totalförsvaret. Utredningens överväganden finns i avsnitt. 8.4.4. En likalydande bestämmelse finns i 4 § första stycket, andra meningen, och i andra stycket förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. Utredningens förslag innebär att även denna del av bestämmelsen flyttas till beredskapsförordningen med syftet att beredskapsförordningen ska innehålla de generella bestämmelserna som gäller för myndigheternas beredskap.

I *första stycket* anges att det i myndigheternas planering för totalförsvar ska ingå att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Av *andra stycket* framgår att myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om anställd personal och dess uppgifter under höjd beredskap och om utbildning och övning inför höjd beredskap. En bestämmelse som motsvarar utredningens förslag i första och andra stycket finns i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. Utredningen föreslår att även denna bestämmelse flyttas till beredskapsförordningen. Nämnda förordning bör, som anges ovan, innehålla de generella bestämmelserna som gäller för myndigheternas beredskap.

I *första stycket* anges att personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten. Av *andra stycket* framgår att personal som är krigsplacerad vid myndigheten med stöd av anställningsavtalet och personal som kan komma att beordras att tjänstgöra hos någon annan myndighet än den där den är anställd, ska genom myndighetens försorg ges skriftligt besked om sin krigsplacering eller avsedda tjänstgöring. Beskedet ska innehålla uppgift om inställelseplats.

Det *tredje stycket* är nytt och anger att personalen ska få den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap. Krisberedskapsförordningen innehåller inte någon motsvarande bestämmelse. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.4.4.

Informationssäkerhet

14 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om myndigheternas ansvar när det gäller informationshanteringssystem. Bestämmelsen finns i 19 § krisberedskapsförordningen. Utredningen föreslår inte någon ändring i bestämmelsen.

15 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om rapportering av it-incidenter. Bestämmelsen finns i 20 § krisberedskapsförordningen. Utredningen föreslår inte någon ändring i bestämmelsen förutom en rent språklig ändring: ordet polisen sist i fjärde stycket byts ut mot Polismyndigheten.

Beredskapsmyndigheternas särskilda ansvar för fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap

Beredskapsmyndigheter

16 §
Paragrafen anger vilka statliga myndigheter som ska vara beredskapsmyndigheter. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.2.2.

Av bestämmelsen framgår att statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för krisberedskapen och totalförsvaret ska vara beredskapsmyndigheter. Dessa myndigheter har uppgifter utöver de som framgår av 6-15 §§.

Utredningens förslag innebär att beredskapsmyndigheter ska ersätta de myndigheter som i dag har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt 10 § krisberedskapsförordningen och som är bevakningsansvariga enligt 15 och 16 §§ beredskapsförordningen.

17 §
I paragrafen anges att det av bilagan till förordningen framgår vilka myndigheter som är beredskapsmyndigheter.

Utredningens överväganden när det gäller vilka myndigheter som ska vara beredskapsmyndigheter finns i avsnitt 8.2.3 och 8.2.4.

Beredskapsmyndigheternas uppgifter

18 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om beredskapsmyndigheternas rapportering av sin risk- och sårbarhetsbedömning. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.5.1. En bestämmelse om skyldighet för de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och de myndigheter som MSB i enskilda fall har beslutat ska lämna en sammanfattande bedömning av risk- och sårbarhetsanalysen, finns i 8 § andra stycket krisberedskapsförordningen. Jämfört med bestämmelsen i krisberedskapsförordningen innehåller utredningens förslag några tillägg: Beredskapsmyndigheter ska lämna en sammanfattande

redovisning även till den sektorsansvariga myndigheten. Redovisningen ska även innehålla uppgifter om åtgärder som genomförts och planeras och en bedömning av behov av ytterligare åtgärder. En ytterligare förändring är att MSB ges behörighet att meddela föreskrifter om när beredskapsmyndigheterna ska lämna sina risk- och sårbarhetsbedömningar. Avsikten är att detta ska kunna samordnas med annat arbete inom Regeringskansliet, som t.ex. arbetet med att skapa en sammanhängande planering av totalförsvaret. För att öka tydligheten ska det av bestämmelsen framgå att den sammanfattande bedömning som beredskapsmyndigheterna ska lämna ska benämnas risk- och sårbarhetsbedömning.

Av *första stycket* framgår att de myndigheter som är beredskapsmyndigheter enligt 16 § och de myndigheter som MSB beslutar i enskilda fall, ska lämna en sammanfattande redovisning (risk- och sårbarhetsbedömning) baserad på sammanställningen (risk- och sårbarhetsanalysen) enligt 7 § till Regeringskansliet och MSB. Beredskapsmyndigheter som ingår i en beredskapssektor ska även lämna en sammanfattande redovisning till den sektorsansvariga myndigheten.

I *andra stycket* anges att redovisningen ska innehålla dels uppgifter om de åtgärder som genomförts och planeras för att minska sårbarheten för sådana hot och risker som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen, dels en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder utöver de som myndigheten själv kan åtgärda samt hur dessa ska prioriteras.

19 §

I paragrafen anges att beredskapsmyndigheter vid höjd beredskap i första hand ska inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den fredstida verksamheten ska om möjligt upprätthållas i normal omfattning. En motsvarande bestämmelse finns i 17 § krisberedskapsförordningen.

20 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om beredskapsmyndigheternas uppgifter. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.5.2, 8.5.3, 8.5.4 och 8.5.5.

I *första stycket* anges att beredskapsmyndigheterna ska verka för att minska sårbarheten i samhället och bidra till att övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda har en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap. Beredskapsmyndigheterna ska särskilt

1. bidra till arbetet inom beredskapssektorn,
2. samverka med den länsstyrelse som är civilområdeschef i dennes roll som geografiskt områdesansvarig,
3. samverka med länsstyrelserna i deras roll som geografiskt områdesansvariga myndigheter och bistå dessa med information,
4. samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda,
5. beakta det samarbete som sker inom Norden, Europeiska unionen, internationella forum och organisationer i frågor som rör samhällets krisberedskap eller totalförsvar,
3. beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning såsom erfarenhetsåterföring av inträffade händelser,
4. beakta behovet av säkerhet och kompatibilitet i de tekniska system som är nödvändiga för att myndigheterna ska kunna utföra sitt arbete,
5. beakta behovet av deltagande i det samhällsgemensamma radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet som förvaltas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,
6. informera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om sin övningsverksamhet för att den ska kunna samordnas med den övningsverksamhet som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller Försvarsmakten planerar. Myndigheterna ska vidare delta i den övningsverksamhet som berör deras ansvarsområde,
7. genomföra de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter inför och vid höjd beredskap,

8. planera, öva och utbilda personal för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation och därutöver ha de planer som behövs för att kunna bedriva sin verksamhet under höjd beredskap och
9. ta fram en plan för att, efter beslut av regeringen, kunna påskynda planeringen och nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap.

Utredningens förslag utgår från bedömningen att beredskapsmyndigheternas uppgifter att planera inför och vidta åtgärder vid fredstida krissituationer och höjd beredskap och då ytterst krig så långt det är möjligt ska hållas samman. Förmågan till att agera vid höjd beredskap bygger till stora delar på krisberedskapen, men kräver även ytterligare åtgärder då krisberedskapen inte är dimensionerad för att hantera krig med de särskilda krav som ett sådant kräver.

Punkterna 1-2 innehåller bestämmelser som anger hur beredskapsmyndigheten ska samverka med andra aktörer inom den struktur för motståndskraft som utredningen föreslår. Punkterna 3-4 motsvarar bestämmelser i krisberedskapsförordningen som gäller för myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen (10 § 1-2). Utredningens förslag är kompletterat, jämfört med motsvarande bestämmelse i krisberedskapsförordningen, på det sättet att myndigheterna också ska bistå länsstyrelserna med information om sin verksamhet. Skälet för detta tillägg är att länsstyrelserna ska ges tillgång till den information som de behöver i sitt arbete med att bl.a. upprätta risk- och sårbarhetanaslyser för verksamheten inom ansvarsområdet och i övrigt ha information för att utföra sina ålagda uppgifter (se avsnitt 8.5.4).

Punkterna 5-9 motsvarar, med några ändringar också de nyss nämnda bestämmelserna i krisberedskapsförordningen som gäller för myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen (10 § 3-7). Punkt 5 har, jämfört med bestämmelsen i krisberedskapsförordningen (punkt 3), kompletterats så att beredskapsmyndigheterna förutom att beakta det arbete som sker inom EU och internationella forum när det gäller krisberedskap, också ska beakta det arbete som sker inom organisationer också när det gäller totalförsvar (se vidare avsnitt 8.5.5). Punkt 8 överensstämmer med bestämmelsen i krisberedskapsförordningen (punkt 6) med den ändringen att Rakel tagits bort. Nuvarande

Rakel-system kan komma att ersättas med ett nytt system om några år och det kan också finnas andra säkra och robusta radiokommunikationssystem som bör omfattas av bestämmelsen, därför bör inte Rakel nämnas särskilt. Punkt 9 har kompletterats på det sättet att beredskapsmyndigheterna ska informera MSB om sin övningsverksamhet så att den kan samordnas, förutom med den övningsverksamhet som MSB planerar, också med den övningsverksamhet som Försvarsmakten planerar (se avsnitt 8.5.3).

Punkten 10 motsvarar till viss del 16 § 2 krisberedskapsförordningen. Punkten 11 motsvaras till viss del av 16 § 3 krisberedskapsförordningen. Punkten 12 saknar motsvarighet i krisberedskapsförordningen. Se vidare avsnitt 8.5.3.

Rapportering

21 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om beredskapsmyndigheternas rapportering. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.5.6.

Av bestämmelsens *första stycke* framgår att beredskapsmyndigheter under höjd beredskap eller när en situation som avses i 7 § andra stycket uppstår, ska hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. Bestämmelsen motsvaras av 13 § och 18 § krisberedskaps-förordningen.

I *andra stycket* anges att under höjd beredskap ska länsstyrelserna rapportera till den länsstyrelse som är civilområdeschef som därefter ska rapportera till regeringen.

Tredje stycket innehåller information om att när beredskapen höjts ska beredskapsmyndigheterna enligt 8 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap lämna underlag till Försvarsmakten.

Tjänsteman i beredskap

22 §

Paragrafen motsvarar helt bestämmelsen i 11 § krisberedskapsförordningen. Av bestämmelsen framgår att MSB vid behov ska lämna förslag till Regeringskansliet på förändringar av vilka myndigheter som ska ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser.

Ledningsfunktion

23 §
Paragrafen motsvarar helt bestämmelsen i 12 § krisberedskapsförordningen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vid behov till Regeringskansliet lämna förslag på förändringar av vilka myndigheter som ska ha förmåga att vid en kris, som berör myndigheternas egna ansvarsområden eller medför behov av samverkan med annan myndighet, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion.

Beredskapssektorer, sektorsansvariga myndigheter och särskilda beredskapsområden

Indelning och ansvar

24 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om beredskapssektorer och särskilda beredskapsområden. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.6. Angående indelningen av myndigheter i beredskapssektorer och särskilda beredskapsområden, se kapitel 7.

I *första stycket* anges att för att samordna planering, åtgärder och tydliggöra ansvar för beredskapsförberedelserna i fred samt för att samordna verksamheten under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap ska beredskapsmyndigheternas arbete ske i beredskapssektorer eller i särskilda beredskapsområden.

I *andra stycket* anges att indelningen i beredskapssektorerna framgår av bilagan till beredskapsförordning.

25 §
Paragrafen innehåller bestämmelser om sektorsansvariga myndigheter. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.7.

I *första stycket* anges att för de beredskapssektor som anges i bilagan ska en utpekad myndighet vara ansvarig för samordningen inom beredskapssektorn (sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn). I *andra stycket* anges att det av bilagan till förordningen framgår vilka myndigheter som har ett sådant ansvar för respektive beredskapssektor. Utredningens utgångspunkt är att de sektorsansvariga myndigheterna, när inte annat anges i speciallagstiftning, ska ha ett mandat att samordna verksamhet inom beredskapssektorn, såväl i fred som under höjd beredskap. De sektorsansvariga myndigheterna ska inte ta över ansvar från de övriga myndigheterna inom sektorn. I stället ska de sektorsansvariga myndigheterna ha en pådrivande roll och ansvara för att ta de initiativ som krävs för att hålla samman planering och förberedelser i fred. Under höjd beredskap ska de sektorsansvariga myndigheterna ha mandat att meddela föreskrifter gentemot de andra myndigheterna inom beredskapssektorn när det gäller prioriteringar och omfördelningar av resurser (se vidare 28 §).

I *tredje stycket* anges att de sektorsansvariga myndigheterna ska samverka med MSB i frågor som gäller sammanhängande planering, rapportering och åtgärder som övning och utbildning. De ska också utveckla ett strukturerat samarbete med de länsstyrelser som är civilområdeschefer.

26 §
Paragrafen innehåller bestämmelser om de sektorsansvariga myndigheternas uppgifter när det gäller planering och förberedelser. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.7.1.

För att arbetet i beredskapssektorerna ska bli framgångsrikt måste de övriga myndigheter som ingår i beredskapssektorn bidra till arbetet med planeringen och förberedelser utifrån sin verksamhet och sitt ansvarsområde. Utredningens avsikt är inte att det ansvar som läggs på de sektorsansvariga myndigheterna fråntar ansvar från de övriga myndigheterna som ingår i beredskapssektorn.

Av bestämmelsen framgår att de sektorsansvariga myndigheterna för respektive beredskapssektor ska ansvara för samordning och inriktning av planering och förberedelser av verksamheten inom

beredskapssektorn för civilt försvar och krisberedskap. Myndigheterna ska särskilt (1) ansvara för att uppgifter och roller tydliggörs för aktörer inom beredskapssektorn på central, regional och i förekommande fall lokal nivå. De sektorsansvariga myndigheterna ska även (2) ansvara för att det bedrivs ett arbete med sammanhängande planering för fredstida krissituationer och höjd beredskap samt verka för att det finns förmåga att hantera uppgifterna inom beredskapssektorn såväl under fredstida krissituationer som vid höjd beredskap. Denna uppgift omfattar att hålla samman arbetet med områdesvisa programplaner och förmågor samt att till regeringen eller den myndighet som regeringen beslutar, lämna förslag med konsekvensanalyser på prioriteringar mellan beredskapsåtgärder inom beredskapssektorn. De sektorsansvariga myndigheterna ska också (3) ansvara för att lämna förslag till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, på prioriteringar mellan beredskapsåtgärder inom beredskapssektorn. Detta innebär att de sektorsansvariga myndigheterna ska ha förmåga att hålla samman utvecklingsarbetet inom beredskapssektorn. De beredskapssektoransvariga myndigheterna ska också (4) besluta om inriktningen för arbetet samt följa upp beredskapsförberedelser och åtgärder inom beredskapssektorn. De sektorsansvariga myndigheterna ska därmed, utifrån regeringens övergripande beslut om inriktning och med kompletteringar från MSB, verka för att de övergripande besluten omsätts till konkreta beredskapsåtgärder inom beredskapssektorn. I de sektorsansvariga myndigheternas ansvar ingår också att (5) ansvara för att det finns en planering för verksamheten under höjd beredskap inom beredskapssektorn och att denna är samordnad med andra beredskapssektorer och med Försvarsmakten. Det ankommer därmed på den sektorsansvariga myndigheten att ta de initiativ som krävs för att driva på arbetet med nödvändiga förberedelser för den praktiska verksamheten som ska bedrivas under höjd beredskap. De sektorsansvariga myndigheterna ska också (6) verka för att nödvändiga avtal med näringsliv samt överenskommelser med andra myndigheter upprättas och att (7) ansvara för att utveckla och vidmakthålla strukturer för samverkan med näringslivet om detta är relevant för beredskapssektorn. I de sektorsansvariga myndigheternas uppgifter ingår också (8) att planera för att kunna genomföra de uppgifter som de

sektorsansvariga myndigheterna ska ha vid fredstida krissituationer och under höjd beredskap, se 27-29 §§.

De sektorsansvariga myndigheters uppgifter under höjd beredskap

27 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om de sektorsansvariga myndigheternas uppgifter under höjd beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.7.2.

De sektorsansvariga myndigheterna har ett särskilt ansvar även under höjd beredskap. I de fall där det finns stöd i författning ska även företag och organisationer delta i arbetet under höjd beredskap. Under höjd beredskap ska den sektorsansvariga myndigheten (1) konkretisera regeringens övergripande inriktning genom att besluta om kompletterande riktlinjer för beredskapssektorn. Med detta menas att den sektorsansvariga myndigheten ska omsätta och bryta ned regeringens inriktning så verksamheten i beredskapssektorn samordnas och bidrar till största möjliga försvarseffekt. Den sektorsansvariga myndigheten ska också under höjd beredskap (2) ansvara för att beredskapssektorns verksamhet samordnas med andra aktörer, de länsstyrelser som är civilområdeschefer och med Försvarsmakten för att uppnå största möjliga försvarseffekt. Detta innebär att de sektorsansvariga myndigheterna, genom att använda förberedda metoder, strukturer och processer ska se till att beredskapssektorn samverkar med andra för att uppnå samordning. Under höjd beredskap ska den sektorsansvariga myndigheten (3) ha förmåga att hålla regeringen, eller den myndighet som regeringen beslutar, informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom beredskapssektorn samt om vilka åtgärder som vidtagits eller planeras.

28 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse som ger sektorsansvariga myndigheter möjligt att meddela föreskrifter under höjd beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 5.5 och 8.7.2.

Enligt bestämmelsen får de sektorsansvariga myndigheter under höjd beredskap meddela de föreskrifter som behövs om verksamheten hos andra statliga myndigheter inom

beredskapssektorn vad gäller prioritering och fördelning av resurser. Föreskrifterna ska gälla faktiskt handlande och får inte avse myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Utredningens avsikt med bestämmelsen är att den sektorsansvariga myndigheten härigenom ska ges en möjlighet att, om omständigheterna så kräver, kunna genomföra de åtgärder som behövs för att möta de risker och skadeverkningar som höjd beredskap innebär. Exempel på sådana föreskrifter kan vara föreskrifter om att en myndighets personal ska bistå en annan myndighet vid genomförande av en åtgärd.

Utredningen konstaterar att det kan finnas en risk för att föreskrifter under höjd beredskap kan komma i konflikt med varandra. Några myndigheter ingår i mer än en sektor och kan på så sätt träffas av olika föreskrifter från sektorsansvariga myndigheter. Vidare innebär utredningens förslag till förordning om de länsstyrelser som är civilområdeschefer att även civilområdeschefer ska ha möjlighet att meddela föreskrifter om verksamheten när det gäller de länsstyrelser som finns inom civilområdet. Vid en sådan konflikt bör myndigheten i första hand vända sig till regeringen med frågan vilken föreskrift man bör följa. Om detta inte är möjligt, t.ex. för att det inte går att ta kontakt med Regeringskansliet, så bör myndigheten göra en egen bedömning och följa den föreskrift som ger störst försvarseffekt.

De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter vid fredstida krissituationer

29 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om sektorsansvariga myndigheters uppgifter vid fredstida krissituationer. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.7.3.

De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter under fredstida krissituationer handlar om att se till att krishanteringen blir effektiv och samordnad inom beredskapssektorn. Av kap. 12 framgår vilket stöd som myndigheterna kan förvänta sig från MSB under krissituationer. Även om ordinarie rutiner för samordning, beslut och prioritering kan användas, kommer den sektor som drabbas av en kris att behöva tydlig samordning och i vissa fall ett snabbare beslutsfattande.

Av bestämmelsen framgår vilka åtgärder en sektorsansvarig myndighet ska vidta i en situation som avses i 7 § andra stycket, dvs vid händelser som kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnande och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Vid sådana situationer ska den sektorsansvariga myndigheten (1) ta initiativ till de åtgärder som behövs för att sektorn ska kunna hantera uppkomna krissituationer och dess konsekvenser. I detta ingår att den sektorsansvariga myndigheten, förutom att samordna verksamheten inom sektorn, även ska bidra till att samordning uppnås med andra beredskapssektorer för att på så sätt se till att konsekvenserna av det inträffade blir så små som möjligt. Den sektorsansvariga myndigheten ska också (2) företräda beredskapssektorn kring behov och omfattning av stöd från MSB, och (3) ha förmåga att vid behov hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom beredskapssektorns sakområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Verkställighetsföreskrifter

30 §

Paragrafen innehåller verkställighetsföreskrifter. Utredningens överväganden finns i avsnitten som gäller det föreskrifterna avser.

MSB får (1) meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelsen om risk- och sårbarhetsanalyser enligt 7 §. Denna bestämmelse motsvaras av 21 § 1 krisberedskapsförordningen. MSB får (2) vidare meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelsen om risk- och sårbarhetsbedömning och om när sådana ska lämnas. Sådana föreskrifter kan MSB i dag meddela när det gäller risk- och sårbarhetsbedömningar. Däremot kan MSB i dag inte meddela föreskrifter om när sådana bedömningar ska lämnas. Enligt 8 § krisberedskapsförordningen ska sådana bedömningar lämnas senast vid utgången av oktober månad varje jämnt årtal. Bakgrunden

till att utredningen anser att även detta ska omfattas av MSB:s föreskriftsrätt är att man då kan anpassa detta i tiden och på så sätt samordna detta med annat arbete som gäller totalförsvaret inom Regeringskansliet (se avsnitt 8.4.2 och 8.5.1).

MSB får vidare (3) meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställighet av bestämmelserna om planering och förberedelser inför höjd beredskap (11-13 §§). MSB ska emellertid inte ha sådan föreskriftsrätt när det gäller Kustbevakningen, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket och Försvarshögskolan. I dag innehåller förordningen (2015:1053) motsvarande bestämmelser. Utredningens förslag innebär att dessa flyttas till beredskapsförordningen. MSB har i dag motsvarande föreskriftsrätt enligt 19 § förordningen om totalförsvar och höjd beredskap. Se vidare avsnitt 8.4.4.

MSB får vidare (4 och 5), på samma sätt som gäller enligt krisberedskapsförordningen, meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelserna om informationssäkerhet. Nämnda föreskriftsrätt motsvarar den som MSB i dag har enligt 21 § 2 och 4.

MSB får också (6) meddela de ytterligare föreskrifter som behövs i fråga om verkställigheten av bestämmelserna om beredskapsmyndigheternas arbete inför och vid höjd beredskap enligt 19 § och 20 § 10-12. MSB har i dag motsvarande föreskriftsrätt enligt 21 § 3 krisberedskapsförordningen.

Vidare ska MSB få (7) meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställighet av bestämmelsen om rapportering i 21 § första stycket förutom i fråga om Kustbevakningen. Denna föreskriftsrätt motsvarar delvis den som MSB i dag har enligt 21 § 3 som gäller bestämmelsen om att bevakningsansvariga myndigheter vid höjd beredskap ska hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. Utredningen föreslår att föreskriftsrätten även ska omfatta fredstida krissituationer. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.5.6.

Bilagan till förordningen

Av bilagan till förordningen framgår vilka myndigheter som är beredskapsmyndigheter, beredskapssektorer och sektorsansvariga myndigheter.

Ikraftträdande

Förordningen föreslås träda i kraft den 0000 förutom när det gäller ändringen i 3 § första stycket. Samtidigt upphör förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap att gälla. Förslaget som gäller ändring i 3 § första stycket föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

17.4 Förslag till förordning om länsstyrelser som är civilområdeschefer

Civilområdeschef, civilområden och beredskapskansli

1 §
Paragrafen anger förordningens innehåll. Av bestämmelsen framgår att förordningen innehåller bestämmelser om civilområdesansvariga länsstyrelser, nedan benämnda civilområdeschefer, och deras uppgifter inom civilområdena när det gäller att verka för samordning av krisberedskapen samt uppgifter inför och under höjd beredskap.

2 §
Paragrafen innehåller en indelning av Sverige i civilområden. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.1.

I bestämmelsen anges att för samordning och ledning inom civilt försvar regionalt indelas Sverige i sex civilområden. Respektive civilområdes benämning, omfattning och beteckning anges i bilagan till förordningen.

Den indelning som utredningen föreslår följer i huvudsak de geografiska gränser som motsvarar hälso- och sjukvårdens samverkansregioner.

3 §
Paragrafen innehåller information om vilka länsstyrelser som är civilområdeschefer. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.2 och 10.3.

I *första stycket* anges att länsstyrelserna i Norrbottens län, Örebro län, Stockholms län, Östergötlands län, Västra Götalands län och Skåne län enligt 4 a § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska vara civilområdeschefer.

Av *andra stycket* framgår att landshövdingen i de aktuella länen leder arbetet och ska stödjas av ett beredskapskansli som ska vara en egen organisatorisk enhet inom länsstyrelsen. Kansliet ska ledas av en kanslichef och vara direkt underställt landshövdingen.

4 §
Paragrafen ger information om vilka författningar som innehåller föreskrifter om civilområdeschefens befogenheter.

I *första stycket* anges att föreskrifter om civilområdeschefernas befogenheter i vissa fall när förbindelsen har avbrutits med regeringen finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och i förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. I *andra stycket* anges att i sådana fall ska civilområdeschefen självständigt genomföra de åtgärder som behövs för den civila försvarsverksamheten och till stöd för det militära försvaret. I denna del motsvarar bestämmelsen med information den bestämmelse som finns i 9 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas funktion.

I *tredje stycket* anges att civilområdeschefen även har uppgifter och befogenheter som framgår av

- förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, och
- förordning om kommuners och regioners beredskap.

Geografiskt områdesansvar

5 §
I paragrafen anges att civilområdeschefen ska ha ett geografiskt områdesansvar för sitt civilområde när det gäller civilt försvar. Ansvaret ska avse planering och förberedelser för civilt försvar samt uppgifter under höjd beredskap.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4.1. Förslaget att inrätta en högre regional ledning innebär att en ny geografisk nivå återinförs. Utredningens förslag motsvarar i vissa delar den tidigare civilbefälhavaren (se kapitel 9). Utifrån de uppgifter som utredningen föreslår för civilområdescheferna, bör dessa ha ett geografiskt områdesansvar när det gäller planering och förberedelse för civilt försvar samt uppgifter under höjd beredskap. Civilområdeschefen har vissa uppgifter även när det gäller krisberedskap, men här ligger det geografiska områdesansvaret kvar på länsstyrelserna.

Fredstida krissituationer

6 §
I paragrafen anges att civilområdeschefen inom civilområdet ska verka för samordning (länsöverskridande) av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida krissituationer.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4.5. Utredningen bedömer att det finns rationella skäl för länsstyrelser att samarbeta när det gäller gemensamma utvecklingsfrågor och frågor som rör länsöverskridande perspektiv. Även om utredningens förslag att införa en högre regional ledning innebär att den högre regionala ledningen i första hand ska hantera frågor om civilt försvar, så kan civilområdeschefen också utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av en kris.

7 §
I paragrafen anges att vid fredstida krissituationer som berör flera län inom civilområdet ska civilområdeschefen ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4.4. Länsstyrelsernas har tidigare samordnat såväl planering som hantering av länsöverskridande kriser, bl.a. under skogsbränderna 2018 då Länsstyrelsen i Halland tog en samordnande roll för personalförsörjning till de drabbade länen i Mellansverige. Under coronapandemin finns en motsvarande samordningsfunktion. Utredningens förslag innebär att länsstyrelserna själva bör utveckla civilområdeschefens beredskapskansli till en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av kriser (samordningskansli). Funktionen kan aktiveras antingen vid nationella kriser då behovet av samordning är stort, vid länsöverskridande kriser eller då en enskild länsstyrelse begär att den gemensamma funktionen ska aktiveras. Även en civilområdeschef ska enskilt kunna aktivera funktionen. I de fall krisen är nationell ska det vara möjligt för länsstyrelserna att utse en civilområdeschef med beredskapskansli som sammanhållande om detta är det mest lämpliga. Utredningen bedömer att det i första hand bör vara länsstyrelsernas sak att besluta om en sådan samordning, men om det finns ett behov kan regeringen ytterst fatta beslut i frågan.

Planering och förberedelser för höjd beredskap

8 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om civilområdens uppgifter när det gäller planering och förberedelser för höjd beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4.2.

I bestämmelsen anges att civilområdeschefen inom civilområdet ska (1) verka för att totalförsvaret inom civilområdet under höjd beredskap får en enhetlig inriktning. Utredningen bedömer att detta är målet för och syftet med civilområdeschefens arbete när det gäller den planering och de förberedelser som genomförs i fredstid men som gäller höjd beredskap. I civilområdeschefens ansvar ingår att samverka med MSB, sektorsansvariga myndigheter och i vissa fall direkt med beredskapsmyndigheter i syfte att styrningen ska samordnas nationellt och regionalt. För att planeringen ska hänga samma över hela landet krävs också att de sex civilområdescheferna har en nära samverkan i gemensamma frågor. Det är viktigt att civilområdescheferna utvecklar strukturer för en löpande

avstämning sinsemellan och med MSB, som ansvarar för det nationella perspektivet.

Utredningens förslag innebär också att civilområdeschefen ska (2) ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och mellan dessa och Försvarsmakten. Detta innebär bl.a. att civilområdeschefen ska ge länsstyrelserna planeringsförutsättningar på lokal nivå, tillsammans med Socialstyrelsen ta fram planeringsförutsättningar för regionerna och också utveckla ett strukturerat samarbete med de sektorsansvariga myndigheterna.

Vidare ska civilområdeschefen (3) samverka med Försvarsmakten regionalt i frågor som rör totalförsvaret. I detta ingår bl.a. följande: Civilområdeschefen ska tillsammans med Försvarsmaktens regionala chef ta fram och förvalta en gemensam grundsyn för civilområdet och militärregionen. Civilområdeschefen ska också ansvara för att planläggningen för höjd beredskap inom civilområdet är samordnad mellan det civila och det militära försvaret. Vidare ska denne ansvara för att metoder och rutiner tas fram för hur samverkan och samordning vid höjd beredskap ska genomföras och att utbildning och övning, med utgångspunkt i metoderna, genomförs.

9 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse som anger civilområdeschefens särskilda uppgifter inom civilområdet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4.3.

Av paragrafen framgår att civilområdeschefen ska (1) stödja länsstyrelsernas planering och förberedelser inom respektive län. Civilområdeschefen ska också (2) ha en aktuell uppfattning av beredskapsläget. Landets beredskapsförmåga följs i dag upp på flera olika nivåer: MSB ansvarar för uppföljningen på nationell nivå och länsstyrelserna har ett särskilt uppdrag som rör uppföljning av kommunernas beredskapsförmåga. Utredningen bedömer att civilområdeschefens verksamhet kommer att ge en möjlighet till en samlad uppfattning av beredskapsläget inom civilområdet och militärregionen. En sådan kunskap om läget utgör i sin tur underlag för myndigheternas arbete inom området och är också viktig för regeringens styrning av totalförsvaret på såväl regional som nationell nivå.

Utredningens förslag innebär att civilområdeschefen under höjd beredskap ska samordna de civila delarna av värdlandsstödet (se 15 §). Utredningens förslag innebär också att civilområdeschefen under fredstid ska (3) ta initiativ till åtgärder och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av värdlandsstöd. Utredningen konstaterar att en viktig grundförutsättning för att kunna ge och ta emot militärt såväl som civilt stöd, handlar om att i förväg förbereda de praktiska arrangemang som krävs för att t.ex. ett utländskt förband ska kunna verka på svenskt territorium. Civilområdescheferna ska samordna förberedelserna för civilt värdlandsstöd. I detta ingår att tillsammans med militärregionerna planera och förbereda värdlandsstöd regionalt.

10 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om civilområdeschefens möjlighet att begära in och ta del av uppgifter. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4.2.

Civilområdeschefen får hos beredskapsmyndigheter begära in och ta del av de uppgifter som denne behöver för planläggningen inom civilområdet inför höjd beredskap. Civilområdeschefen får i den utsträckning som det behövs för planläggningen även ta del av relevanta uppgifter om Försvarsmaktens krigsplanläggning. Försvarsmakten avgör vilka uppgifter som är relevanta för civilområdeschefen.

Syftet med bestämmelsen är att civilområdeschefen ska få tillgång till underlag för att ha förmåga att samordna för civilområdet gemensamma frågor som rör exempelvis försörjning, skydd, ledningsplatser och sambandsfrågor utifrån ett geografiskt perspektiv.

11 §

Av paragrafen framgår att civilområdeschefen får meddela länsstyrelser inom civilområdet de föreskrifter som behövs för planläggningen av det civila försvaret inom civilområdet.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4.2. Bestämmelsen utgör grunden för det mandat civilområdeschefen ska ha när det gäller att omsätta dels anvisningar från regeringen, dels riktlinjer och underlag från MSB och sektorsansvariga myndigheter, till

styrdokument (inriktningar) för övriga länsstyrelser inom civilområdet i syfte att samordna planeringen inom civilområdet.

Under höjd beredskap

12 §
Paragrafen anger att om Sverige kommer i krig ska 13-16 §§ tillämpas. I annat fall tillämpas dessa bestämmelser i den utsträckning som regeringen bestämmer.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4.5. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen stämmer överens med bestämmelsen i 5 § förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap. Bestämmelsen i den sistnämnda förordningen anger att bestämmelserna som gäller för höjd beredskap ska tillämpas om riket är i krig och, om riket inte är i krig, ska bestämmelserna bara tillämpas i den utsträckning som regeringen beslutar särskilt. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen motsvarar också i stort 5 § förordningen (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna (upphävd) i vilken det framgick när förordningens bestämmelse om höjd beredskap skulle tillämpas.

Generella uppgifter under höjd beredskap

13 §
Paragrafen innehåller den övergripande uppgiften för civilområdeschefen under höjd beredskap: I *första stycket anges att* civilområdeschefen ska, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Utredningens förslag innebär att civilområdeschefens generella uppgifter under höjd beredskap till en del ska motsvara länsstyrens uppgifter för länet. Civilområdeschefens fokus ska dock vara civilområdet och förhållanden som rör länsöverskridande frågor. Verksamheten ska fylla de behov som finns av geografiskt områdesansvar mellan länsstyrelsens ansvar för ett län och det nationella ansvaret som regeringen har för riket.

Vid höjd beredskap kommer civilområdescheferna att behöva samverka nära med Försvarsmaktens regionala staber i flera för

totalförsvaret centrala frågor. Utredningens förslag innebär därför att det av *andra stycket* i bestämmelsen ska framgå att civilområdeschefen ska samordna de civila försvarsåtgärderna inom civilområdet och i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas. I uppgiften ingår också att sammanställa information om beredskapsläget i form av rapporter och lägesbilder för civilområdet vilka kan kopplas samman med den militära bilden av läget.

14 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om föreskriftsrätt och anger att civilområdeschefen får meddela länsstyrelser inom civilområdet föreskrifter för verksamheten under höjd beredskap.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4.6. Civilområdeschefen ska enligt 13 § verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. I detta syfte föreslår utredningen att civilområdeschefen under höjd beredskap ska ha föreskriftsrätt gentemot länsstyrelserna inom civilområdet. Enligt utredningens bedömning ska föreskriftsrätten tillämpas i situationer när annan samverkan inte ger önskvärt resultat eller när det är fråga om beslut som måste fattas snabbt och som är av betydelse för landets försvar.

Som också påtalats under utredningens arbete kan en situation uppstå då olika föreskrifter meddelade under höjd beredskap kan komma i konflikt med varandra: Utredningen föreslår att även sektorsansvariga myndigheter under höjd beredskap ska ha möjlighet att meddela föreskrifter gentemot de beredskapsmyndigheter som ingår i beredskapsområdet (se 28 § beredskapsförordningen). Länsstyrelserna är också beredskapsmyndigheter och ingår i två beredskapssektorer (Livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen). För det fall att en sektorsansvarig myndighets föreskrifter skulle stå i strid med en civilområdeschefs föreskrifter får länsstyrelsen inhämta vägledning från regeringen. Om detta inte är möjligt, av tidsskäl eller för att det inte är möjligt att komma i kontakt med regeringen, bör länsstyrelsen välja det alternativ som ger största möjliga försvarseffekt i det aktuella läget.

Specifika uppgifter under höjd beredskap

15 §
Paragrafen anger att civilområdeschefen inom civilområdet ska samordna den civila delen av värdlandsstödet.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4.7. Arbete med att samordna den civila delen av värdlandsstödet ska under höjd beredskap göras i samverkan med Försvarsmaktens regionala staber. Detta kan bl.a. omfatta transporter och logistik, sjukvård och livsmedelsförsörjning samt räddnings- och röjningsresurser. Samordning kan även behöva ske med myndigheter på central nivå, t.ex. med MSB, som på central nivå ansvarar för samordningen av internationellt stöd via EU:s civilskyddsmekanism. MSB ska också samordna deltagande för de svenska myndigheter som bedriver verksamhet inom ramen för den civila beredskapsdelen inom Nato/Partnerskap för fred-samarbetet.

16 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om civilområdeschefens befogenheter under höjd beredskap när det gäller hälso- och sjukvård. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4.8.

I paragrafen anges att civilområdeschefen efter hörande av Socialstyrelsen får besluta om utnyttjande av vårdplatser, förflyttning av personal, patienter och förnödenheter samt i övrigt besluta om de civila hälso- och sjukvårdsresurserna inom civilområdet.

Den nu föreslagna bestämmelsen motsvaras av den som fanns i numera upphävda förordning (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna (12 a §).

Bilagan till förordningen

Av bilagan framgår civilområdena och vilka länsstyrelser som är civilområdesansvariga och därmed civilområdeschefer.

Ikraftträdande

Förordningen föreslås träda i kraft den 0000.

17.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

13 §
Av bestämmelsen i sin ändrade lydelse framgår att regeringen, för det fall då riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas, får överlåta åt en länsstyrelse som är civilområdeschef eller länsstyrelsen att inom sitt område fullgöra de uppgifter, som enligt 8 kap. regeringsformen ankommer på regeringen, och besluta att en lag i visst ämne skall börja tillämpas. Ändringen medför att regeringen också kan överlåta den aktuella befogenheten till de länsstyrelser som också är civilområdeschefer. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4.9.

Ikraftträdande

Förordningen föreslås träda i kraft den 0000.

17.6 Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

8 kap.

3 §
Paragrafen har ändrat så att hänvisningen i andra stycket ändras från att avse LEH till att i stället gälla lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.2.

4 §
Paragrafen har ändrats så att hänvisningen i stället för att avse 6 kap. 1 § andra stycket och 2 § LEH i stället ska gälla motsvarande bestämmelse i den nya lagen om kommuners och regioners beredskap. Motsvarande bestämmelse finns i 7 kap. 1 § tredje stycket

och 2 § i den nya lagen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.2.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

17.7 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

15 kap.

3 §
Paragrafen har ändrats så att hänvisning till 6 kap. 1 § LEH i stället gäller motsvarande bestämmelse i den nya lagen, 7 kap. 1 § lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.1.

21 kap.

6 §
Paragrafen har ändrats så att hänvisningen till 6 kap. 1 § LEH i stället gäller motsvarande bestämmelse i den nya lagen, 7 kap. 1 § lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.1.

37 kap.

5 §
Paragrafen har ändrats så att hänvisningen till 6 kap. 1 § LEH i stället gäller motsvarande bestämmelse i den nya lagen, 7 kap. 1 § lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.1.

38 kap.

7 §

Paragrafen angav tidigare att sekretess gäller hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt LEH. Paragrafen är ändrad och anger att sekretess gäller hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för fredstida krissituationer och höjd beredskap enligt lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.1.

44 kap.

5 §
Paragrafen har ändrats så att 2 punkten i stället för att hänvisa till 7 kap. 1 § 1 LEH hänvisar till motsvarande bestämmelse i den nya lagen, 8 kap. 1 § 1 lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.1.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

17.8 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

18 kap.

3 §
Paragrafen har ändrats så att bestämmelsen i stället för att hänvisa till 4 kap. 1 § LEH hänvisar till motsvarande bestämmelse i den nya lagen, 5 kap. 1 § lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.2.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

17.9 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

3 kap.

13 §
Paragrafens andra stycke har ändrats från att hänvisa till LEH till att i stället hänvisa till den nya lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.2.

9 kap.

21 §
Paragrafens andra stycke har ändrats från att hänvisa till LEH till att i stället hänvisa till den nya lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.2.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

17.10 Förslag till förordning om ändring i förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

1 §
Polismyndigheten och Skatteverket har lagts till som totalförsvarsmyndigheter. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.8.2.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m.

9 §

Paragrafens första stycke har ändrats och anger att om riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller om omedelbara åtgärder annars måste vidtas, får *en länsstyrelse som är civilområdeschef* inom det område där förbindelsen avbrutits fullgöra de uppgifter som enligt 8 kap. regeringsformen ankommer på regeringen samt besluta att en lag i ett visst ämne ska börja tillämpas. I den tidigare lydelsen hade länsstyrelsen motsvarande uppgift.

Andra stycket är nytt och av detta framgår att om en länsstyrelses förbindelse även med den länsstyrelse som är civilområdeschef inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller om omedelbara åtgärder annars måste vidtas, får länsstyrelsen inom det område där förbindelsen avbrutits fullgöra de uppgifter som anges i stycket ovan.

Ändringarna motiveras av att en ny högre regional ledning, länsstyrelser som är ansvariga för civilområden, införts.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4.9.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.12 Förslag till förordning om ändring i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)

20 §

Paragrafen har ändrats. Ändringen innebär att bevakningsansvariga myndigheter har ersatts med beredskapsmyndigheter. Detta är en följd av att benämningen på sådana myndigheter ändrats i och med att beredskapsförordningen ersätter den tidigare krisberedskapsförordningen.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara

12 §
Paragrafen har ändrats så att hänvisningen i stället för att avse FEH gäller motsvarande bestämmelse i den nya förordningen, 4 § förordningen om kommuners och regioners beredskap.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 1 januari 2023.

17.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster

1 §
Paragrafen har ändrats. I den tidigare lydelsen angav paragrafen att myndigheter skulle anmäla behovet av en tillförsäkrad leverans av varor, som är viktiga för totalförsvaret under vissa förhållande, till någon av de myndigheter som var bevakningsansvariga myndigheter enligt krisberedskapsförordningen. Enligt den ändrade lydelsen ska ett sådant behov anmälas till någon av de myndigheter som är beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.9.

2 §
Paragrafen har ändrats så att de myndigheter som var bevakningsansvariga enligt krisberedskapsförordningen har ersatts med de myndigheter som är beredskapsmyndigheter enligt

beredskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.2.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen om (1993:243) om undanförsel och förstöring

2 §
Paragrafen har ändrats genom att de uppgifter som gäller att planera hur egendom som huvudsakligen används inom myndighetens verksamhetsområde ska undanföras ska ankomma på de myndigheter som är beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen. I den äldre lydelsen ankom dessa uppgifter på de myndigheter som var bevakningsansvariga enligt krisberedskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.2.

9 §
Paragrafen har ändrats genom att den nu anger att varje myndighet som är beredskapsmyndighet enligt beredskapsförordningen ska planlägga förstöring av egendom som huvudsakligen används inom myndighetens verksamhetsområde. I den äldre lydelsen ankom denna uppgift på de myndigheter som var bevakningsansvariga enligt krisberedskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.2.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.16 Förslag till förordning om ändring i förordning (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer

6 §
Paragrafens *första stycke* har ändrats så att den hänvisar till 7 kap. 1 och 2 §§ lagen om kommuners och regioners beredskap när det gäller bestämmelser om skyldighet för kommuner och regioner att lämna vissa uppgifter. Tidigare hänvisade bestämmelsen till motsvarande bestämmelse i LEH. En liknande ändring har gjorts i *andra stycket* där en hänvisning till LEH ändrats till att i stället avse motsvarande bestämmelser i lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.2.

7 §
I paragrafens första stycke har en hänvisning till 7 kap. 2 § LEH ändrats till att i stället avse motsvarande bestämmelse i den nya lagen, 8 kap. 2 § lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.2.

8 §
I paragrafens första stycke 2 punkten har en hänvisning till 6 kap. 1 och 2 §§ LEH ändrats till att i stället gälla motsvarande bestämmelser i den nya lagen, 7 kap. 1 och 2 §§ lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.2.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 1 januari 2023.

17.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation

20 a §
Paragrafen har ändrats i *andra stycket* punkten 1 och 2. Hänvisningen i punkten 1 till de myndigheter som anges i bilagan till

krisberedskapsförordningen har ersatts med en hänvisning till de myndigheter som anges i bilagan till beredskapsförordningen. Hänvisningen till LEH i punkten 2 har ersatts med en hänvisning till lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.9 och 14.10.2.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förslaget såvitt gäller punkten 1 träder i kraft den 0000 och att förslaget såvitt avser punkten 2 träder i kraft den 1 januari 2023.

17.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

4 kap.

33 §
Paragrafens första stycke har ändrats så att det bara är de länsstyrelser som är civilområdeschefer som får ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst enligt 4 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. *Andra stycket* är ändrat så att det framgår att om flera civilområden berörs av en räddningsinsats får de av länsstyrelserna i Norrbottens län, Örebro län, Stockholms län, Östergötlands län, Västra Götalands län, och Skåne län (de länsstyrelser som är civilområdeschefer) som är berörda komma överens om vilket civilområde som ska ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna. Om en räddningsinsats även innefattar statlig räddningstjänst, ska de berörda länsstyrelserna som är civilområdeschefer komma överens om vilken länsstyrelse som ska ansvara för att räddningsinsatserna samordnas. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.7.2.

8 kap.

3 §
Paragrafen gäller användningen av personal i räddningstjänsten under höjd beredskap. Paragrafens första stycke har ändrats så att

det framgår att en länsstyrelse har rätt att inom länet beslut om användningen av personal inom en kommuns organisation för räddningstjänst för uppgifter som inte berör den kommunen enligt 8 kap. 4 § (2003:778) om skydd mot olyckor för omfördelning mellan kommunerna i länet. Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att en länsstyrelse som är civilområdeschef har rätt att besluta om sådan omfördelning av personal som avses i första stycket om åtgärderna gäller personal i olika län inom civilområdet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4.7.

4 §
Paragrafen innehåller en bestämmelse om ersättning till en kommun enligt 8 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor vars personal har tagits i anspråk för uppgifter inom en annan kommun. Av paragrafen framgår att den myndighet som beslutat om åtgärden också ska besluta om ersättning. Tidigare lydelse angav att länsstyrelsen skulle besluta om sådan ersättning. Ersättning ska i likhet med vad som gäller i dag betalas ut av MSB. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4.7.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet

1 §
Paragrafen innehåller i punkten 2 en hänvisning till sådan verksamhet som fullgörs enligt beredskapsförordningen. Den tidigare lydelsen hänvisade här till krisberedskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.9.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

7 §
Paragrafens andra stycke har ändrats så att det framgår att Försvarsmakten får ta del av planeringen för höjd beredskap hos de myndigheter som är beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen. Den tidigare lydelsen hänvisade här till de myndigheter som är bevakningsansvariga enligt krisberedskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.9.

16 §
Paragrafen har ändrats så att det framgår att Försvarsmakten bestämmer vilka organisationsenheter som ska samverka också med länsstyrelser som är civilområdeschefer för att åstadkomma dels en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar, dels en samordnad användning av militära och civila resurser. Sådan samverkan ska även, som också framgår av den tidigare lydelsen, ske med länsstyrelser, kommuner regioner och andra samhällsorgan.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten

17 §
Paragrafens lydelse har ändrats så att den numera anger att föreskrifter om Strålsäkerhetsmyndighetens medverkan i totalförsvaret finns bl.a. i beredskapsförordningen. Här hänvisade paragrafen i sin tidigare lydelse till krisberedskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.9.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.22 Förslag till förordning om ändring i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

7 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om MSB:s samordning och stöd vid olyckor och kriser samt vid höjd beredskap.

Bestämmelsen har ändrats. Andra meningen i första stycket har ändrats och nu blivit ett andra stycke. Innebörden har ändrats så att bestämmelsen numera bara gäller för krishantering. Vidare har innebörden ändrats så att det stöd som MSB ger andra aktörer ska ges utifrån aktörernas behov. Av *andra stycket* framgår efter ändringen att MSB ska se till att berörda aktörer, utifrån deras behov, när det gäller krishantering, under sådana förhållanden får tillfälle att (1) samordna åtgärder, (2) samordna information till allmänhet och medier, (3) effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och (4) samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

Ändringen är gjord bl.a. mot den bakgrunden att utredningen anser att det finns ett behov av att förtydliga MSB:s arbete med att verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara. Den struktur med beredskapssektorer som utredningens förslag innebär, med tillhörande uppgifter för de sektorsansvariga myndigheterna, leder till att dessa myndigheter behöver utveckla sin egen förmåga att hantera och samordna åtgärderna vid inträffade kriser. MSB ska fortsatt stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris. Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.4.1.

När det gäller MSB:s roll under höjd beredskap bör utredningens samlade förslag att inrätta beredskapssektorer med sektorsansvariga myndigheter samt sex länsstyrelser som är civilområdeschefer ge regeringen bättre förutsättningar för att övergripande styra riket och

att under höjd beredskap, och då ytterst krig, rikta sina resurser och fokus på de övergripande, strategiska och principiellt samhällsviktiga frågorna. Den av utredningen föreslagna strukturen innebär också att de sektorsansvariga myndigheterna kommer att utgöra ett stöd till regeringens strategiska ledning genom att de samordnar sina respektive sektorer, och att ledningen inom civilområdena blir ett stöd till regeringens nationella geografiska områdesansvar. Detta är också ett av utredningens motiv för att föreslå den aktuella strukturen.

Försvarsmakten och MSB behöver även i den struktur som utredningen föreslår ha en fortsatt nära relation och gemensam verksamhet såväl i planeringen och förberedelser som vid händelse av krig eller krigsfara. Genom MSB:s roll i den sammanhängande planeringen finns en omfattande kunskap inom MSB som kan vara viktig för Försvarsmakten att få tillgång till under höjd beredskap ur ett totalförsvarsperspektiv.

I *tredje stycket*, som inte är ändrat, anges att MSB ska ha förmåga att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser. Denna förmåga ska också finnas under höjd beredskap.

I *fjärde stycket*, som är nytt, anges att MSB vid höjd beredskap också ska ha förmåga att, om regeringen så beslutar, särskilt stödja regeringen och Regeringskansliet med samordningsuppgifter på central nivå.

Innebörden av det nya fjärde stycket är bl.a. att MSB ska ha förmåga att vid höjd beredskap stödja Regeringskansliet med att samla in information och sammanställa lägesbilder. Vidare att på central nivå ha förmåga att samordna och stödja övriga myndigheter med uppgifter i den civila delen av totalförsvaret. Det kan handla om att utifrån regeringens övergripande inriktningar tillsammans med de sektorsansvariga myndigheterna fördela och prioritera resurser mellan olika behov. Vilket mandat MSB i så fall skulle få i förhållande till andra myndigheter avgörs av regeringen genom det beslut som regeringen fattar. Omfattningen av uppgifterna kan också anpassas efter situationen. Behoven kan troligen se olika ut under skärpt respektive högsta beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 12.4.2.

10 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om uppföljning, utvärdering och lärande. Enligt den ändrade lydelsen av första stycket ska MSB såväl beredskapssektorvis, geografiskt områdesvis, som på en övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera krisberedskap och civilt försvar och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt. Jämfört med den tidigare lydelsen är orden beredskapssektorsvis och geografiskt nya. Bakgrunden till ändringen är den nya strukturen med beredskapssektorer som utredningens förslag innebär.

11 a §
Andra stycket i paragrafen har ändrats och hänvisar i stället för till 20 § krisberedskapsförordningen till motsvarande bestämmelse i den nya förordningen, 15 § beredskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.9.

26 §
Andra stycket i paragrafen är ändrat och anger att regeringen beslutar om avgifternas storlek när det gäller grundabonnemang för de myndigheter som är beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen. Den tidigare lydelsen angav här i stället de myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap och höjd beredskap enligt bilagan till krisberedskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.9.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.23 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen

3 §
Andra stycket i paragrafen innehåller information om att Finansinspektionen har uppgifter enligt andra förordningar. Den ändrade lydelsen anger att myndigheten har uppgifter enligt beredskapsförordningen. I den tidigare lydelsen hänvisades till

krisberedskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.9.

6 §
Paragrafen anger att Finansinspektionen ska samverka med Riksbanken och MSB i frågor som rör beredskap enligt beredskapsförordningen. I den tidigare lydelsen angavs att Finansinspektionen skulle samverka med samma myndigheter i frågor som rörde krisberedskap enligt krisberedskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.9.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.24 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Bilagan
verksamhet består i

31. uppföljning- och stödverksamhet hos länsstyrelser, Socialstyrelsen och MSB i frågor som rör förberedelser enligt lagen om kommuners och regioners beredskap eller enligt motsvarande äldre föreskrifter. Här har den tidigare hänvisningen till LEH ersatts med en hänvisning till den nya lagen om kommuners och regioners beredskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.10.1.

123. utredning och planering enligt beredskapsförordningen eller enligt motsvarande äldre bestämmelser. Den tidigare lydelsen hänvisade här till krisberedskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.9.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att ändringen som är föranledd av den nya beredskapsförordningen (punkten 123) träder i kraft den 0000 och

att ändringen som gäller hänvisningen till lagen om kommuners och regioners beredskap (punkten 31) träder i kraft den 1 januari 2023.

17.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet

13 §
Paragrafen anger i sin ändrade lydelse att bestämmelserna i 6 och 7 §§ beredskapsförordningen inte ska tillämpas på myndigheten. I den tidigare lydelsen angavs att 8 § krisberedskapsförordningen inte skulle tillämpas på myndigheten. 8 § krisberedskapsförordningen gällde risk- och sårbarhetsanalyser. Motsvarande bestämmelse finns i 7 § beredskapsförordningen. Utredningen bedömer emellertid att bestämmelsen i 6 § beredskapsförordningen, som bl.a. anger att varje myndighet ska identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten, är nära länkad till bestämmelsen om risk- och sårbarhetsanalyser. Krisberedskapsförordningen innehöll inte någon bestämmelse som motsvarar 6 § beredskapsförordningen. Utredningens förslag innebär att båda bestämmelserna 6 och 7 §§ i beredskapsförordningen inte ska tillämpas på Finanspolitiska rådet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.9.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.26 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten

8 §
Paragrafens tredje stycke innehåller enligt sin ändrade lydelse en hänvisning till att bestämmelser om Folkhälsomyndighetens medverkan i krisberedskap och i totalförsvaret finns i beredskapsförordningen. Den tidigare lydelsen hänvisade här till

krisberedskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.9.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.27 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen

9 §
Punkten 1 anger i sin ändrade lydelse att Socialstyrelsen ska medverka i krisberedskap och i totalförsvaret i enlighet med beredskapsförordningen och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap samt samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap. Den tidigare lydelsen hänvisade här till krisberedskapsförordningen i stället för till den nya förordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.9.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap

1 §
Paragrafen anger i sin ändrade lydelse, i ett *andra stycke*, att förordningen innehåller bestämmelser om hur höjd beredskap tillkännages, åtgärder vid höjd beredskap, om underlag till Försvarsmakten vid höjd beredskap samt om säkra kryptografiska funktioner. Det andra stycket har ersatt den andra meningen i paragrafens tidigare lydelse. Den tidigare lydelsen angav, i andra meningen, att bestämmelserna i förordningen syftade till att statliga

myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. Den ändring som utredningens förslag innebär återspeglar att bestämmelserna om myndigheternas beredskapsplanering (4 - 6 §§) har flyttats från förordningen. 4 och 6 §§ finns i beredskapsförordningen och 5 § har upphävts.

2 §
Paragrafen anger i sin ändrade lydelse *första stycket* att det i beredskapsförordningen finns bestämmelser om hur de statliga myndigheterna genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället, upprätthålla samhällsviktiga funktioner vid störningar och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter inför och vid höjd beredskap. Det framgår också att förordningen även innehåller bestämmelser om beredskapsmyndigheternas ansvar och uppgifter inför och under en kris och höjd beredskap. I *andra stycket* anges att i lagen om kommuners och regioners beredskap finns bestämmelser om vilka åtgärder kommuner och regioner ska vidta vid höjd beredskap. Paragrafens ändrade lydelse återspeglar att beredskapsförordningen och den nya lagen om kommuners och regioners beredskap ersätter de tidigare författningarna.

3 §
Paragrafen anger i första meningen i sin ändrade lydelse att bestämmelserna i 18 och 19 §§ gäller för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten. Den ändring som har gjorts motiveras av att de bestämmelser som den tidigare lydelsen också hänvisade till (4 och 6 §§) har flyttats från förordningen om totalförsvar och höjd beredskap till beredskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.4.4.

8 §
Paragrafen anger i sin ändrade lydelse att vid höjd beredskap ska de myndigheter som är beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen. Den tidigare lydelsen hänvisade här till krisberedskapsförordningen.

13 §
Paragrafen anger vilka författningar som ska tillämpas omedelbart vid ett beredskapslarm. I *andra styckets* nya lydelse framgår att beredskapslarm medför vidare att 6-11 §§ förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas uppgifter inför och vid höjd beredskap omedelbart ska tillämpas. Den ändrade lydelsen återspeglar att namnet på den angivna förordningen har ändrats. Ordet *inför* har lagts till. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.7.1.

18 §
Paragrafens andra stycke har ändrats och anger att när en situation av den omfattning som avses i 7 § andra stycket beredskapsförordningen uppstår och vid höjd beredskap ska myndigheterna kunna ta emot och sända krypterade meddelanden även under icke kontorstid. Den tidigare lydelsen hänvisade till motsvarande bestämmelse i (8 § andra stycket) krisberedskapsförordningen.

19 §
Paragrafen innehåller verkställighetsföreskrifter. Den ändring som gjorts motiveras av att 4 och 6 §§ har upphävts.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att ändringen träder i kraft den 0000 förutom när det gäller den föreslagna ändringen i 2 § andra stycket, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

17.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:153) om instruktion för Bokföringsnämnden

10 §
Paragrafen anger i sin ändrade lydelse att Bokföringsnämnden inte ska tillämpa bl.a. bestämmelserna i 6 och 7 §§ beredskapsförordningen. I den tidigare lydelsen angavs att

myndigheten inte skulle tillämpa 8 § krisberedskapsförordningen. Nämnda bestämmelse gäller risk- och sårbarhetsanalyser. Motsvarande bestämmelse finns i 7 § beredskapsförordningen. Utredningen bedömer emellertid att bestämmelsen i 6 § beredskapsförordningen, som bl.a. anger att varje myndighet ska identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten, är nära länkad till bestämmelsen om risk- och sårbarhetsanalyser. Utredningens förslag innebär därför att Bokföringsnämnden inte ska tillämpa bestämmelserna i 6 och 7 §§ beredskapsförordningen.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

4 a §
Paragrafen är ny och anger att länsstyrelserna i Norrbottens län, Örebro län, Stockholms län, Östergötlands län, Västra Götalands län och Skåne län ska vara civilområdeschefer och har därmed ansvar och uppgifter enligt förordningen om länsstyrelser som är civilområdeschefer. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.3.

7 §
Paragrafen anger i sin ändrade lydelse, *första stycket*, att länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten. Den tidigare lydelsen hänvisade till krisberedskapsförordningen. Ändringen motiveras av att bestämmelserna som gäller specifikt för länsstyrelserna har flyttats från beredskapsförordningen till förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.31 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap

Förordningens namn är ändrat till förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter *inför och* vid höjd beredskap.

Vidare innebär utredningens förslag att rubriken närmast före 4 § ändras.

1 §
Paragrafens andra stycke är ändrat och anger att ytterligare bestämmelser finns bl.a. i beredskapsförordningen. Den tidigare lydelsen hänvisade här till krisberedskapsförordningen.

1 a §
Paragrafen är ny och motsvarar till en del den bestämmelse om ett regionalt råd som tidigare fanns i 4 § 3. Ändringen innebär att det regionala rådet även ska arbeta med totalförsvar och att det i rådet även ska ingå representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i totalförsvaret. Paragrafen lyder: För att skapa nödvändig samordning ska länsstyrelsen ha ett regionalt råd för krisberedskap, skydd mot olyckor och totalförsvar. I rådet ska representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet och totalförsvaret ingå. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.7.1.

Beredskap inför kris och höjd beredskap samt stöd vid kriser

4 §
Paragrafen anger länsstyrelsens uppgifter inför kris och höjd beredskap samt stöd vid kriser. I den nya lydelsen har ordningen

mellan punkterna ändrats då punkt 3 utgått. Punkt 4 (tidigare punkt 5) innehåller numera en hänvisning till lagen om kommuners och regioners beredskap. Tidigare hänvisade punkten till LEH. Punkten 5 (tidigare punkten 6) anger att länsstyrelsen årligen till den länsstyrelse som är civilområdeschef ska rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna. Den tidigare lydelsen angav här att motsvarande rapport skulle lämnas till MSB. Paragrafen innehåller en ny punkt, punkten 7, som anger att länsstyrelsen ska samverka och bidra till det gemensamma arbetet, som leds av den länsstyrelse som är civilområdeschef inom civilområdet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.7.1.

4 a §
Paragrafen är ny och innehåller en lydelse som motsvarar den bestämmelse som tidigare fanns i 6 § krisberedskapsförordningen. Paragrafen anger att vid en kris ska länsstyrelsen, efter beslut av regeringen, prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande. Länsstyrelsen ska vidare verka för att regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs, nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt, under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter och att information till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.1.

6 §
Paragrafen, som gäller under höjd beredskap, anger i *andra stycket* punkten 3 att länsstyrelsen särskilt ska, i samråd med Försvarsmakten och den länsstyrelse som är civilområdeschef, verka för att det civila och det militära försvaret samordnas. Ändringen, att den länsstyrelse som är civilområdeschef lagts till, återspeglar den struktur för civilt försvar som utredningens förslag innebär. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.7.1.

8 §
Paragrafen, som gäller under höjd beredskap, anger i sin nya lydelse att länsstyrelsen på alla sätt ska försöka upprätthålla förbindelse med regeringen, centrala myndigheter, den länsstyrelse som är

civilområdeschef och länsstyrelserna i angränsande län. Ändringen, att den länsstyrelse som är civilområdeschef lagts till, återspeglar den struktur för civilt försvar som utredningens förslag innebär. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.7.1.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att ändringen träder i kraft den 0000, förutom när det gäller ändringen i 4 § punkten 5 (enligt tidigare lydelse, punkten 4 i utredningens förslag) som föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

17.32 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet

13 §
Paragrafen anger i sin ändrade lydelse att Klimatpolitiska rådet inte ska tillämpa bl.a. bestämmelserna i 6-8 §§ beredskapsförordningen. I den tidigare lydelsen angavs att myndigheten inte skulle tillämpa 8 och 9 §§ krisberedskapsförordningen. Den första av de två bestämmelserna gäller risk- och sårbarhetsanalyser. Motsvarande bestämmelse finns i 7 § beredskapsförordningen. Utredningen bedömer emellertid att bestämmelsen i 6 § beredskapsförordningen som bl.a. anger att varje myndighet ska identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten är nära länkad till bestämmelsen om risk- och sårbarhetsanalyser. 9 § krisberedskapsförordningen innehåller en bestämmelse om utbildning och övning. Motsvarande bestämmelse finns i 8 § beredskapsförordningen. Utredningens förslag innebär därför att Bokföringsnämnden inte ska tillämpa bestämmelserna i 6-8 §§ beredskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.9.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

17.33 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket

25 §
Bestämmelsen anger i sin nya lydelse att bestämmelser om Läkemedelsverkets medverkan i krisberedskap och i totalförsvaret finns bl.a. i beredskapsförordningen. Den tidigare lydelsen hänvisade här till krisberedskapsförordningen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.9.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att förordningen träder i kraft den 0000.

Särskilt yttrande av expert Ann-Sofie Eriksson

Utredningen ”Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar” har gjort ett förtjänstfullt arbete men några av förslagen bör utgå enligt min mening.

Civilområden

Utredningen lägger fram förslag om att inrätta sex civilområden för högre regional ledning inom civilt försvar. Civilområdeschefen bör endast ges uppdrag inom civilt försvar och inte avseende hanteringen av fredstida kriser.

Civilområdeschefen skulle i hanteringen av fredstida kriser utgöra en extra nivå mellan kommunerna och den nationella nivån. Civilområdeschefen skulle riskera att utgöra ett filter som fördröjer hanteringen. Vidare skulle civilområdeschefen behöva extra rapportering, vilket skulle tynga aktörernas arbete med händelsen.

Vid nationella kriser behöver i stället den nationella samordningen mellan länsstyrelserna utvecklas. Under coronapandemin har detta bl.a. skett genom att ett nationell kansli inrättats för länsstyrelserna. Vidare har länsstyrelserna i flera fall haft en länsstyrelse som har samordnat en fråga för samtliga länsstyrelser. Kommunerna och regionerna har då kunnat få samma tolkning och information, oavsett länsstyrelse. Vidare bör sektorsmyndigheternas roll utvecklas, t.ex. Socialstyrelsens roll gentemot regionerna.

När det gäller det förberedande arbetet med krisberedskap har länsstyrelserna under de senaste åren samordnat sitt arbete nationellt. Den nationella samordningen har bidragit till en ökad samsyn i arbetet med krisberedskap. Om de sex

civilområdescheferna ska samordna arbetet med krisberedskap i sina civilområden riskerar vi att få en mindre samordnad krisberedskap.

Ledningsförmåga i kommuner och regioner

Jag anser inte att utredningen bör lägga ett förslag på ny lag om kommunernas och regionernas beredskap för att ersätta den nuvarande lagen om extraordinära händelser (LEH). Utredningen saknar en grundlig analys av behov i kommuner och regioner samt vilka effekter utredningens förslag skulle få. Utredningens förslag ökar inte tydlighet i kommuner och regioners ledningsförmåga.

LEH bör delas upp i två lagar – en lag om kommunernas beredskap och en lag om regionernas beredskap. Lagen om regionernas beredskap bör omfatta både den reglering som i dag finns i LEH samt i hälso- och sjukvårdslagen. Den nuvarande styrningen av regionernas beredskap genom två olika lagar motverkar utvecklingen av god beredskap. Utredningens förslag löser inte detta.

Förslaget om att krisledningsnämnden i regel ska utgöras av kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen innebär ingen väsentlig skillnad mot i dag.

Jag är i grunden positiv till att ändra begreppet extraordinära händelser eftersom det är svårt att tillämpa. Utredningens förslag med begreppet fredstida krissituationer innebär dock inte en förenkling för kommuner och regioner. Utredningens förslag till kriterier för fredstida krissituationer gör att färre händelser skulle omfattas än de kriterier som i dag gäller för extraordinära händelser. Utredningen föreslår omfattande förändringar av uppgiften risk- och sårbarhetsanalyser. Förslaget är formulerat på ett sätt som gör uppgiften svår att förstå. Vidare finns inga beskrivningar av vilka effekter den förändrade uppgiften förväntas ge.

Det tidigare anförda medför att jag motsätter mig de förslag som utredningen lägger fram till ny lagstiftning om kommunernas och regionernas beredskap. Utredningens förslag bör dock utgöra grund för fortsatt utredningsarbete.

Referenser

Författningar

Lagar m.m.

Civilförsvarslag (1960:74) [upphävd].

Lag (1964:63) *om kommunal beredskap* [upphävd].

Kungörelse (1974:152) *om beslutad ny regeringsform.*

Riksdagsordning (2014:801).

Lag (1982:1004) *om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i planeringen av totalförsvaret.*

Förvaltningslag (1986:223) [upphävd].

Lag (1988:97) *om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara.*

Begravningslag (1990:1144).

Lag (1992:1403) *om totalförsvar och höjd beredskap.*

Lag (1994:1720) *om civilt försvar* [upphävd].

Lag (1994:1809) *om totalförsvarsplikt.*

Socialtjänstlag (2001:453).

Lag (2003:778) *om skydd mot olyckor.*

Smittskyddslag (2004:168).

Lag (2006:544) *om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap.*

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Plan- och bygglagen (2010:900).

Lag (2014:812) *om skydd för kännetecken i den internationella humanitära rätten.*

Hälso- och sjukvårdslag (2017:30).

Kommunallag (2017:725).

Förvaltningslag (2017:900).

Säkerhetsskyddslag (2018:585).

Lag (2020:148) *om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid.*

EU-lagstiftning och internationella rättskällor

Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU av den 17 december 2013 *om en civilskyddsmekanism för unionen.*

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 *om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.*

Förordningar

Instruktion (1951:429) *för civilbefälhavare* [upphävd].

Kommunala beredskapskungörelse (1964:722) [upphävd].

Förordning (1975:1004) *med krigsinstruktion för länsstyrelserna* [upphävd].

Förordning (1982:517) *om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti.*

Förordning (1982:1005) *om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i planeringen av totalförsvaret.*

Förordning (1988:1121) *med instruktion för civilbefälhavarna* [upphävd].

Förordningen (1988:1122) *med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap* [upphävd].

Förordning (1988:1215) *om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.*

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12).

Förordning (1991:1195) *om skolväsendet under krig och vid krigsfara.*

Beredskapsförordning (1993:242) [upphävd].

Förordning (1994:524) *om frivillig försvarsverksamhet.*

Förordning (1994:642) *med instruktion för Försvarsmakten* [upphävd].

Förordning (1995:238) *om totalförsvarsplikt.*

Förordning (1996:1475) *om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer.*

Förordning (1996:1515) *med instruktion för Regeringskansliet.*

Förordning (2002:864) *med länsstyrelseinstruktion* [upphävd].

Förordning (2003:396) *om elektronisk kommunikation.*

Förordning (2003:789) *om skydd mot olyckor.*

Förordning (2006:637) *om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.*

Förordning (2006:942) *om krisberedskap och höjd beredskap* [upphävd].

Myndighetsförordning (2007:515).

Förordning (2007:951) *med instruktion för Post- och telestyrelsen.*

Förordning (2007:1119) *med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.*

Förordning (2007:1172) *med instruktion för Kriminalvården.*

Förordning (2007:1205) *med instruktion för Läkemedelsverket.*

Förordning (2007:1266) *med instruktion för Försvarsmakten.*

Förordning (2008:452) *med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten.*

Förordning (2008:1002) *med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*

Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641).

Förordning (2009:946) *med instruktion för Lantmäteriet.*

Förordning (2009:1243) *med instruktion för Socialstyrelsen.*

Förordning (2010:185) *med instruktion för Trafikverket.*

Förordning (2013:176) *med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.*

Förordning (2013:1020) *med instruktion för Folkhälsomyndigheten.*

Förordning (2013:1031) *med instruktion för E-hälsomyndigheten.*

Förordning (2014:520) *med instruktion för Statens energimyndighet.*

Förordning (2014:1103) *med instruktion för Säkerhetspolisen.*

Förordning (2015:284) *med instruktion för Socialstyrelsen.*

Förordning (2015:527) *med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.*

Förordning (2015:1047) *med instruktion för Statens skolverk.*

Förordning (2015:1052) *om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.*

Förordning (2015:1053) *om totalförsvar och höjd beredskap.*

Förordning (2016:742) *med instruktion för Energimarknadsinspektionen.*

Förordning (2017:154) *med instruktion för Skatteverket.*

Förordning (2017:868) *med länsstyrelseinstruktion.*

Förordning (2017:870) *om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.*

Förordning (2017:1114) *med instruktion för Centrala studiestödsnämnden.*

Förordning (2018:1486) *med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.*

Myndighetsföreskrifter m.m.

Försvarsmaktens *interna bestämmelser med arbetsordning för Försvarsmakten (FMArbO)* (FIB 2020:5).

Försvarsmakten, *Doktrin för gemensamma operationer (*M7739-354030).

Länsstyrelsen Uppsala, *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – Vägledning*, 2019 (Dnr 7701—17).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter *om landstings risk- och sårbarhetsanalyser* (MSBFS 2015:4).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter *om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser* (MSBFS 2015:5).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter *om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser* (MSBFS 2016:7).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser*, 2011 (MSB245).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Vägledning för arbetet i samverkansområdena*, 2015 (MSB891).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2018 (MSB777).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Vägledning till statliga myndigheters RSA-redovisning 2020*, 2019 (MSB1457).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Juridisk vägledning – Kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser*, 2020 (2020-02881).

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2013:22) *om katastrofmedicinsk beredskap.*

Säkerhetspolisens föreskrifter *om säkerhetsskydd* (PMFS 2019:2).

Säkerhetspolisen, *Vägledning Introduktion till säkerhetsskydd*, 2019.

Säkerhetspolisen, *Vägledning i säkerhetsskydd Säkerhetsskyddsanalys*, 2019.

Överstyrelsen för civil beredskaps föreskrifter och allmänna råd för *informationsförsörjningen inom totalförsvarets civila del* (FARIT-C).

Offentligt tryck

Riksdagstryck

Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU44 *Statens roll på betalningsmarknaden* (rskr. 2018/19:293–294).

Utbildningsutskottets betänkande 2019/20:UbU25 *Lag om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid* (rskr. 2019/20:189).

Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU4 *Totalförsvaret 2021-2025* (rskr. 2020/21:135–136).

Propositioner och skrivelser m.m.

Prop. 1964:4 *Kungl. Maj.ts proposition till riksdagen med förslag till lag om kommunal beredskap m. m.; given Stockholms slott den 19 december 1963.*

Prop. 1971:30 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m. given Stockholms slott den 12 mars 1971.*

Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.*

Prop. 1975/76:112 *om kungörande av lagar och andra författningar.*

Prop. 1980/81:57 *Om hälso- och sjukvård i krig m.m.*

Prop. 1981/82:102 *om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling.*

Prop. 1984/85:160 *om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m.m.*

Prop. 1987/88:6 *om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara.*

Prop. 1988/89:80 *om verksamhet och anslag för det militära försvaret m. m. under budgetåret 1989/90.*

Prop. 1991/92:102 *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93.*

Prop. 1995/96:12 *Totalförsvar i förnyelse.*

Prop. 1996/97:4 *Totalförsvar i förnyelse – etapp 2.*

Prop.2000/01:113 *Vissa ledningsfrågor inom det militära försvaret m.m.*

Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*

Prop. 2001/02:158 *Samhällets säkerhet och beredskap.*

Prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle.*

Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull.*

Prop. 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag.*

Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*

Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och Trygghet.*

Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013* (utg.omr. 6).

Prop. 2013/14:144 *Lag om spängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling.*

Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*

Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018* (utg.omr. 6).

Prop. 2017/18:205 *Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.*

Prop. 2019/20:132 *Extra ändringsbudget för 2020 - Åtgärder med anledning av coronaviruset.*

Prop. 2019/20:176 *En effektivare kommunal räddningstjänst.*

Prop. 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021 (*utg.omr. 2 och 6).

Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025.*

Statens offentliga utredningar

SOU 1972:15 *Ny regeringsform, ny riksdagsordning.*

SOU 1978:77 *Högre regional ledning.*

SOU 1983:73 *Ny förvaltningslag.*

SOU 1989:42 *Det civila försvaret.*

SOU 1992:106 *Civilbefälhavarna.*

SOU 2001:41 *Säkerhet i en ny tid.*

SOU 2001:86 *Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.*

SOU 2003:32 *Vår beredskap efter den 11 september.*

SOU 2004:134 *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting.*

SOU 2005:104 *Sverige och tsunamin - granskning och förslag.*

SOU 2007:31 *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser.*

SOU 2008:61 *Krisberedskapen i grundlagen.*

SOU 2015:25 *En ny säkerhetsskyddslag.*

SOU 2017:12 *Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015.*

SOU 2018:10 *Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym I. Slutbetänkande av Indelningskommittén.*

SOU 2018:82 *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen.*

SOU 2018:125 *En reformerad grundlag.*

SOU 2019:34 *Förbättrat skydd för totalförsvaret.*

SOU 2019:46 *En ny riksbankslag.*

SOU 2019:51 *Näringslivets roll inom totalförsvaret.*

SOU 2020:23 *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret - underlag till försvarspolitisk inriktning.*

SOU 2020:29 *En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret.*

Departementsserier och promemorior

Ds Fö 1981:11 *Civilbefälhavarens planläggningsuppgifter i fred.*

Ds Fö 1983:10 *Kommunerna och civilförsvaret.*

Ds 2006:1 *En strategi för Sveriges säkerhet*.

Ds 2013:33 *Vägval i en globaliserad värld.*

Ds 2014:20 *Försvaret av Sverige - Starkare försvar för en osäker tid.*

Ds 2017:66, *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

Kommittédirektiv

Dir. 2006:81 *Utformningen av ett system med en krisledande myndighet.*

Dir. 2006:124 *Tilläggsdirektiv till utredningen Utformning av ett system med krisledande myndighet (Fö 2006:02).*

Dir. 2018:79 *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.*

Dir. 2019:64 *Säker och kostnadseffektiv it-drift för den offentliga förvaltningen.*

Dir. 2019:98 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05).*

Dir. 2020:73 *Tilläggsdirektiv till It-driftsutredningen.*

Rapporter

CB Bergslagen (1979/1980), *Civilbefälhavarnas roll i totalförsvarets krigsplanering*.

Försvarets rationaliseringsinstitut, *Försvarets rationaliseringsinstitut, Ledningen av det civila försvaret,* 1984 (rapport nr 3.84).

Försvarsmakten och MSB, *Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, 2016 (FM2016-13584:3, MSB 2016-25).

Försvarsmakten och MSB, *Öppen sammanfattning av Försvarsmaktens och MSB:s redovisning av regeringsbeslut 11 maj 2017*, 2019 (FM2019-4316:4, MSB2017-03498-4).

Försäkringskassan, *Vitbok Molntjänster i samhällsbärande verksamhet – risker, lämplighet och vägen framåt*, 2019.

Krisberedskapsmyndigheten, *Så vill vi utveckla krisberedskapen*, 2005 (dnr 0418/2005).

Myndigheten för digital förvaltning m.fl., *Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata Slutrapport för regeringsuppdragen*, 2019 (Fi2018/02149/DF, Fi2018/03036/DF och I2019/01060/DF).

Myndigheten för delaktighet, *Uppföljning av funktionshinderspolitiken 2019* (2020:4).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet*, 2013 (MSB597).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Utveckling av arbetet i samverkansområdena – för helhetssyn och samordnad planering Slutrapport* 2016 (Dnr. 2016–2258).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Årlig redogörelse och bedömning av samverkansområdenas arbete 2017,* 2018 (Dnr 2017-00257).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Redogörelse för och bedömning av arbetet i samverkansområdena 2018*, 2019 (Dnr 2018—13913).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Planering och förberedelser pågår, Redovisning hur planeringsarbetet fortskrider och vilka resultat som har uppnåtts 2018 vad avser civilt försvar*, 2019 (2019-00901).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Introduktion till samhällsviktig verksamhet*, 2020 (MSB-1515).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet*, 2020 (dnr 2020-11275).

Statskontoret, *Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, 2012 (2012:1).

Statskontoret, *Förvaltningsmodellen under coronapandemin,* Om offentlig sektor 2020.

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Spindeln i nätet – länsstyrelsernas arbete med civilt försvar och krisberedskap*, 2017 (FOI R 4414 SE).

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Civilt försvar och höjd beredskap. Utgångspunkter för fortsatt utveckling*, 2011 (FOI R-3252-SE).

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering*, 2001 (FOI- F- 0175-SE).

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Civilbefälhavare – en övergripande historisk belysning*, 2019 (Dnr. FOI-R--4795—SE).

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret, 2019* (FOI-R-4800—SE).

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Sektorsansvar och energiberedskap. Förslag till arbetsmodell för att utforma ett sektorsansvar med förmågor i fokus*, 2019 (FOI—R—4819—SE).

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Kunskap för beredskap Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?*, 2020 (FOI-R--4804—SE).

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Svar på uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut att analysera frågor avseende nationell försörjningsberedskap*, 2020 (F01-2020-1155).

Övrigt

Wilhelm Agrell, *Fredens illusioner: det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988–2009*, Bokförlaget Atlantis, 2011.

Thomas Bull, Självständighet och pluralism – om vertikal maktdelning i Sverige, i *Festskrift till Fredrik Sterzel*, 1999.

Elsäkerhetsverket, *Remiss av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps rapport om ändring i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap*, 2019 (dnr 19EV2769).

Katarina Engberg, *När totalförsvaret föll samman* i KUNGL KRIGSVETENSKAPSAKADEMIENS Handlingar och Tidskrift, Bihäfte från 2020.

Försvarshögskolan, *Krisberedskaps- och totalförsvarslagstiftning – En bilaga till Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*, 2019.

Försvarsmakten, *Försvarsmaktens yttrande över slutbetänkande Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10)*, 2018 (FM 2018—15393:1)

Johan Hirschfeldt, Mänskliga rättigheter och andra konstitutionella kärnvärden när krisen slår till, i *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige* (Anna-Sara Lind & Elena Namli [red.]), 2017.

Johan Hirschfeldt, *Svensk krishantering i fredstid – de konstitutionella aspekterna och en framåtblick*, SvJT 2020, s. 1148.

Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., Norstedts juridik, 2012.

Kriminalvården, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB:s) rapporter om ändring i bilagan till förordningen*

(2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, 2019 (dnr 2919-9472).

Peter Lagerblad, föredrag för den Svenska Militärhistoriska kommissionen, 1993-10-12.

Länsstyrelsen Halland, *Plan inför eventuella nya utbrott av covid-19*, 2020-08-31 (450-5582-2020).

Sten Munck af Rosenschöld, *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*, Forskningsprojektet Försvaret och det kalla kriget, 2014 (FoKK nr 39).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2012–2014* (dnr 2011-891).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges kommuner och regioner, *Överenskommelse om landstingens arbete med krisberedskap och civilt försvar* (MSB 2018-0568).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges kommuner och regioner, *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020* (MSB 2018-05681, SKL 18/01807).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Händelser Aktiverad krisledningsnämnd 2009–2019*, (MSB dnr 2019-11138).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *MSB:s verksamhetsplan 2020–2022, reviderad 2020-02-27* (dnr MSB 2019-14935).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges kommuner och regioner, *Förlängd och justerad överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2021* (MSB 2020-151116 och SKR 20/01540).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Årsredovisning 2019*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Inriktning och ramverk*, https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/inriktning-och-ramverk/ (läst 2021-02-11).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *MSB:s operativa uppdrag*, https://www.msb.se/sv/om-msb/var-roll-i-samhallet/operativa-uppdrag/ (läst 2021-02-05).

Post- och telestyrelsen, *Hemställan om ändring av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation* (PTS dnr 18-13218).

Regeringskansliet (Socialdepartementet), *Handledning för myndigheternas instruktioner*, 2011.

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Planeringsanvisningar för det civila försvaret*, 2015 (Ju2015/09669/SSK).

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret, 2017* (Fö2017/00688/MFI).

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att öka människors kunskap om förberedelser inför kriser och höjd

beredskap, 2017 (Ju2017/01534/SSK).

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Försvarsmakten.*

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), *Uppdrag till Försvarsmakten och Länsstyrelsen i Gotlands län om samverkan och organisation inom totalförsvaret i Gotlands län*, 2017 (2017/01726/MFI).

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvarsplanering, 2015* (Fö 2015/0916/MFI).

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *75 miljoner kronor till kommuner, landsting och länsstyrelsers arbete med civilt försvar*, Pressmeddelande 2017-06-22.

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Uppdrag till bevakningsansvariga myndigheter att inkomma med underlag för*

den fortsatta inriktningen av det civila försvaret, 2019 (Ju2019/02477/SSK).

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Raminstruktion för det svenska civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF*, 2017 (Ju2017/05646/SSK).

Regeringskansliet (Justitiedepartementet), *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*

Regeringskansliet (Socialdepartementet) och Sveriges kommuner och regioner, *Överenskommelse mellan staten och SKR om Patientsäkerhet, nationella kvalitetsregister m.m. 2020* (S2019/05298/FS).

Alex Rydén (inträdesanförande), *Civilbefälhavare – regeringens regionala operativa ledningsorgan, myndighet med förändrad roll i fred och krig*, Kungl. Krigsvetenskapsakademin Handlingar och Tidskrift, 1986.

Samverkan Stockholmsregionen, *Överenskommelse om gemensam funktion för regional samverkan inom ramen för avsiktsförklaringen - En trygg, säker och störningsfri region Version 2.0.*

Roland Sandberg, *Beredskap i Jönköpings län under kalla kriget*, Statens försvarshistoriska museer, 2010.

Vilhelm Sjulin m.fl., *I skuggan av kriget: svenskt civilförsvar 1937–1996*, Instant Book, 2014.

Håkan Strömberg, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3 uppl., Juristförlaget i Lund, 1999.

Styrelsen för psykologiskt försvar, *SPF Förföras ej – 50 år med det psykologiska försvaret, 2003.*

Sveriges kommuner och regioner, *Underlag om säkerhet och krisberedskap i förskola och skola* (2016-09-26).

Totalförsvarets folkrättsråd/Försvarsdepartementet, *Information om den humanitära rätten, En skrift i Totalförsvarets folkrättsråds skriftserie*, 2017.

Eino Tubin, *Förfäras ej – 50 år med psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet*, Styrelsen för psykologiskt försvar (2003).

Överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna och Centerpartiet om ytterligare åtgärder för att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret (2017-08-16).

Kommittédirektiv 2018:79

Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar

Beslut vid regeringssammanträde den 16 augusti 2018.

Sammanfattning

Sverige behöver en förbättrad förmåga att hantera situationer med höjd beredskap och då ytterst i krig. Det finns behov av tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt en stärkt samordning inom civilt försvar inom ramen för totalförsvaret. En särskild utredare ska analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå. Strukturen ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter
- analysera och lämna förslag på en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå och på hur dessa områden ska ledas
- analysera och lämna förslag på en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och landsting
- analysera och lämna förslag på hur Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) roll att verka för samordning kan utvecklas
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förslagen ska utgå från Försvarsberedningens rapport Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

Uppbyggnad av ett civilt försvar och en fortsatt utveckling av krisberedskapen

Regeringen har i den försvarspolitiska inriktningspropositionen (2014/15:109) bedömt att totalförsvarets förmåga inför och vid ett angrepp behöver stärkas och att planeringen för totalförsvaret behöver återupptas. Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016–2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är totalförsvar den 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 totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Planeringen för såväl militärt försvar som civilt försvar har återupptagits och genomförs utifrån de anvisningar regeringen har beslutat. Civilt försvar utgörs i fredstid av beredskapsplanering, dvs. den verksamhet som myndigheter, kommuner och landsting samt enskilda, företag och organisationer m.fl. bedriver för att förbereda Sverige för krig.

Det är även nödvändigt att samhället har en fredstida krisberedskap. Fredstida krissituationer kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Det väpnade angreppet

Försvarsberedningen lämnar i sin rapport Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2017:66) förslag till planeringsförutsättningar för totalförsvaret. I rapporten bedömer Försvarsberedningen att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det kan heller inte uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde. Totalförsvaret ska därför utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige inklusive stridshandlingar på svenskt territorium.

Försvarsberedningen bedömer att ett väpnat angrepp mot Sverige, inför eller vid krig i vårt närområde, kan syfta till att besätta svenskt territorium för egna militära syften eller förneka annan part tillgång till svenskt territorium för motåtgärder. En större konflikt kan också inledas med ett angrepp på Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att direkt eller indirekt bistå en annan part i konflikten. Sverige behöver i sig alltså inte vara huvudmålet för angriparen. Om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp och hamnar i krig bedömer Försvarsberedningen att delar av det svenska territoriet kommer att drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser lokalt och regionalt.

Gränslandet mellan fred och krig

Den osäkerhet som kan uppstå i gränslandet mellan fred och krig kallas ofta för gråzonsproblematik. Försvarsberedningen konstaterar att en angripare medvetet kan skapa denna problematik genom att agera så nära gränsen för upptäckt som möjligt för att därmed överraska och vilseleda försvararen och undvika beredskapshöjning och andra motåtgärder. Angriparen drar sig inte för att använda olagliga medel. Det kan t.ex. handla om att utnyttja kriminell verksamhet, sabotage, skadegörelse eller medveten påverkan i syfte att uppnå politiska och militära målsättningar. Gråzonsproblematik måste därför kunna hanteras av samhällets befintliga fredstida strukturer, bland annat av de rättsvårdande myndigheterna samt inom krisberedskapen och utrikes- och säkerhetspolitiken. Möjligheterna för en

angripare att skapa en gråzonsproblematik behöver begränsas och antagonistiska hot behöver kunna hanteras. Här har bl.a. Polismyndigheten en viktig roll. Arbetet med Sveriges säkerhet behöver därför beakta ett brett perspektiv på hot, risker och förmågor och omfatta många aktörer.

Strukturer och processer som används inom krisberedskapen bör så långt som möjligt även användas i planeringen för civilt försvar

Det som är väl inarbetat i vardagen har också förutsättningar för att kunna fungera även under ansträngda förhållanden. I den svåra situation som uppstår om samhället ska ställas om för kris eller krig måste man därför så långt som möjligt undvika ändringar i ledningsförhållanden, organisation och arbetssätt.

Strukturer och processer som används inom krisberedskapen bör så långt som möjligt även användas i planeringen för civilt försvar. Regeringen anger i den försvarspolitiska inriktningspropositionen att planeringsarbetet för det civila försvaret bör utgå från att förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid också ska ge en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap. Vidare anges att det finns uppenbara fördelar med att den som ansvarar för en verksamhet i fredstid behåller detta ansvar vid höjd beredskap. Det är därför viktigt att den så kallade ansvarsprincipen fortsatt upprätthålls även inom civilt försvar. Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra, ofta sektorsövergripande. Det är dock angeläget att aktörerna identifierar hur verksamheten vid höjd beredskap och då ytterst i krig ska bedrivas och hur den skiljer sig från den normala verksamheten.

I lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap framgår att totalförsvarsresurser ska utformas så att de även kan användas för att bland annat stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Försvarsberedningen bedömer att arbetet med krisberedskap gör att det i dag finns förutsättningar för grundläggande uthållighet och robusthet i samhället. Detta lägger grunden till förmågan att skydda befolkningen, minska samhällets sårbarhet, hantera störningar och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.

Försvarsberedningen konstaterar vidare att den fredstida krisberedskapen och civilt försvar inom ramen för totalförsvaret bör ses som förmågor som är ömsesidigt förstärkande.

Försvarsberedningen bedömer samtidigt att krisberedskapen inte är dimensionerad för att hantera ett väpnat angrepp och de påfrestningar som ett krig medför. Försvarsberedningen anser därmed att ett starkt civilt försvar kommer att kräva ytterligare förmågor som inte finns i dag.

Mot bakgrund av denna beskrivning bör strukturer och former för planering och hantering av såväl kriser i fredstid som situationer med höjd beredskap i högre grad integreras med varandra. Det finns också behov av att skapa former för en stärkt samordning mellan civilt och militärt försvar. En grundläggande utgångspunkt bör vara att så långt som möjligt undvika parallella strukturer mellan krisberedskap och civilt försvar. Det skapar en stark förmåga att möta den nutida hotbilden.

Uppdraget att tydliggöra ansvars- och ledningsförhållanden samt stärka samordningen

Försvarsberedningen har lämnat förslag till regeringen rörande utformningen av civilt försvar under perioden 2021–2025. I rapporten Motståndskraft inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 lämnar Försvarsberedningen förslag om ansvars- och ledningsförhållanden på central, regional och lokal nivå. Beredningen föreslog att dessa förslag ska utredas vidare. Försvarsberedningen konstaterar att ändamålsenliga och tydliga ledningss- och ansvarsförhållanden för att skapa samordning såväl inom det civila försvaret som mellan det militära och civila försvaret är avgörande för ett stärkt totalförsvar.

För att stärka totalförsvaret och med utgångspunkt i Försvarsberedningens rapport ser regeringen behov av tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt en stärkt samordning inom civilt försvar inom ramen för totalförsvaret.

Det övergripande syftet med en förändrad struktur av civilt försvar är att Sverige ska få en förbättrad förmåga att hantera situationer med höjd beredskap och då ytterst i krig. Strukturen ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser.

Föreslå en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer samt sektorsansvariga myndigheter

I dag bedrivs planering för krisberedskap och höjd beredskap på central nivå bl.a. inom samverkansområdena. Planeringen bedrivs av de myndigheter som anges i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Syftet med samverkansområdena är att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap, men de har främst använts för planering för krisberedskap.

Samverkansområdena utgörs av sex områden: teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet, geografiskt områdesansvar samt skydd, undsättning och vård. Områdena är tämligen breda och omfattar diversifierade verksamheter. Ingen myndighet har ett reglerat utpekat ansvar för den övergripande planeringen i samverkansområdena, utan myndigheterna har ett gemensamt ansvar för att säkerställa planeringen inom respektive område.

Under fredstida kriser och under höjd beredskap och då ytterst i krig finns det ett antal samhällsviktiga verksamheter och funktioner som är viktiga att upprätthålla. I en krigssituation kan det t.ex. handla om verksamheter och funktioner som utgör särskilda behov för det militära försvaret eller verksamheter och funktioner som krävs för att skydda befolkningen. Vilka behov som finns kan skilja sig mellan nationell, regional och lokal nivå.

Regeringen har i den försvarspolitiska inriktningspropositionen angett att exempelvis transport och logistik, försörjning av livsmedel, drivmedel, elektricitet och telekommunikation samt tillgång till sjukvårdsresurser kommer utgöra särskilda behov för det militära försvaret. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har pekat ut elva samhällssektorer med viktiga samhällsfunktioner inom vilka merparten av samhällsviktig verksamhet kan identifieras. MSB har i den nationella risk- och förmågebedömningen konstaterat att för att snabbare få beredskapshöjande effekt så behöver berörda aktörer fokusera sitt förmågehöjande arbete till sju av dessa områden: energiförsörjning, livsmedel (inkl. dricksvatten), transporter, hälso- och sjukvård och omsorg, finansiella tjänster, information och kommunikation samt skydd och säkerhet. Vidare utgör Natos sju civila förmågor (grundläggande målsättningar för nationell resiliens, eng. baseline requirements for national resilience) en central utgångs-

punkt i det nationella arbetet med att utveckla krisberedskapen och civilt försvar och är ett viktigt ingångsvärde i arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet.

Mot bakgrund av de krav som ställs på myndigheterna ur ett totalförsvarsperspektiv behöver samverkansområdena ses över för att säkerställa en mer ändamålsenlig struktur för planering inför och samordning under fredstida kriser och höjd beredskap. En indelning av statliga myndigheter i sektorer som utgår från vilka samhällsviktiga verksamheter och funktioner som är av särskild betydelse att upprätthålla under kris, höjd beredskap och då ytterst i krig utifrån nationella, regionala och lokala behov skulle kunna utgöra en lämplig struktur. Sektorerna bör vara tillräckligt specifika och homogena. Dagens samverkansområden bedöms i flera fall omfatta alltför stora och heterogena områden.

I samhället finns det i dag flera ömsesidiga beroenden mellan olika sektorer. Om det uppstår störningar inom en sektor påverkar det även andra sektorer. Samhället är i dag även till stor del beroende av varor och tjänster som näringslivet tillhandahåller. En stor del av den samhällsviktiga verksamheten som behöver upprätthållas under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst i krig utförs av privata och offentligt ägda aktörer i näringslivet. Enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, finns ett lagstadgat krav på privata aktörer att delta i planeringen för totalförsvaret. Privata aktörer ska lämna de upplysningar som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete samt, om det behövs, i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret. Mot denna bakgrund är det av vikt att den beredskapsplanering som genomförs i större utsträckning omfattar samverkan över sektorsgränser och inkluderar näringslivets deltagande.

För att åstadkomma en sammanhållen planering och ett samordnat agerande inför och under fredstida kriser och höjd beredskap finns det dessutom behov av en myndighet som har ett särskilt ansvar att samordna planering och utveckling av verksamheten inom respektive sektor (sektorsansvarig myndighet). Det finns också behov av att närmare överväga vilka uppgifter dessa myndigheter bör ha inom respektive sektor. När uppgifterna utformas ska hänsyn tas till ansvarsprincipen och behovet av en tydlig ansvarsfördelning i systemet. Det är av vikt att det tydliggörs hur de sektorsansvariga

myndigheternas ansvar förhåller sig till det ansvar som respektive myndighet har för sin verksamhet. I de sektorer där kommuner och landsting ansvarar för verksamheten, t.ex. hälso- och sjukvård, socialtjänst och transportförsörjning, är det angeläget att de sektorsansvariga myndigheternas uppgifter är förenliga med bl.a. kommunallagen och regeringsformen.

Utöver behovet att se över samverkansområdena för att säkerställa en mer ändamålsenlig struktur samt identifiera vilka myndigheter som ska ges ett särskilt ansvar att samordna och utveckla beredskapsarbetet inom respektive sektor, behöver en översyn av vilka myndigheter som bör ingå i respektive sektor göras. Dessa myndigheter benämns beredskapsmyndigheter i Försvarsberedningens rapport. De utpekade myndigheternas skyldigheter inför och under höjd beredskap bör förtydligas i förhållande till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. Det finns även skäl att analysera om de uppgifter som myndigheterna i dag har enligt förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap behöver justeras mot bakgrund av den föreslagna strukturen med sektorer och sektorsansvariga myndigheter. Samtliga myndigheter har dock ett ansvar att i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav samt att vidta de åtgärder som krävs för att kunna förebygga, motstå och hantera kriser, oavsett om de är utpekade att ha ett särskilt ansvar för krisberedskapen och civilt försvar eller inte.

Utredaren ska göra följande:

- Analysera och lämna förslag på en sektorsindelning för statliga myndigheter och vilka myndigheter som bör ges ett särskilt ansvar för krisberedskapen och civilt försvar.
- Föreslå vilka statliga myndigheter som ska ges ett författningsreglerat ansvar att samordna planering och utveckling av verksamheten inom respektive sektor (sektorsansvariga myndigheter) samt vilka uppgifter och vilken resursfördelning som bör följa med detta ansvar.

- Analysera och lämna förslag på vilka uppgifter de statliga myndigheter som ingår i de föreslagna sektorerna ska ha inför och under höjd beredskap. Om den föreslagna strukturen med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter medför behov av förändringar när det gäller ansvariga myndigheters uppgifter inom krisberedskapen, ska även sådana ändringar föreslås.
- Lämna nödvändiga författningsförslag. Förslagen får inte innebära någon ändring av grundlagen.

Föreslå en geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå samt hur dessa områden ska ledas

Enligt förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion är länsstyrelsen den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap ska länsstyrelserna vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.

Om Sverige är i krig ska länsstyrelsen som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelserna ska särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna, verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning, i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas, och verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Av lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. framgår det att för fall då riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas, så får regeringen överlåta åt länsstyrelsen att inom sitt område fullgöra de uppgifter, som enligt 8 kap. regeringsformen ankommer på regeringen, och besluta att en lag i ett visst ämne ska börja tillämpas.

Erfarenheter från tidigare fredstida händelser visar på att en enskild länsstyrelse kan ha stora utmaningar att hantera en omfattande

och allvarlig händelse. Länen och länsstyrelserna kan därför i många fall anses vara för små enheter resurs- och ledningsmässigt för att kunna hantera sin samordningsuppgift även under höjd beredskap.

Vid ett väpnat angrepp mot Sverige kommer den militära operativa ledningen att ha ett stort koordineringsbehov med civila aktörer. En försvårande faktor för att åstadkomma en effektiv samordning på den regionala nivån är att statliga myndigheter med en regional organisation har olika geografiska indelningar.

En militär operation berör dessutom troligtvis ett större geografiskt område än ett enskilt län. Försvarsmakten har i dag fyra militärregioner (syd, väst, mitt och nord) som omfattar flera län vilket innebär att Försvarsmakten genom militärregionerna behöver samordna sig med flera länsstyrelser samtidigt. För att skapa effektiva lednings- och samordningsförhållanden är det av vikt att det finns en överensstämmande geografisk indelning för civilt och militärt försvar.

En indelning av länen i ett antal större geografiska områden skulle därmed kunna gynna samordningen och ledningen av totalförsvaret på regional nivå. När dessa områden utformas måste det civila försvarets centrala aktörers geografiska indelning beaktas, inklusive landstingen och sjukvårdsregionerna. Indelningskommittén har redovisat betänkandet Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå som bl.a. omfattar ett förslag till ny regional indelning för ett tiotal myndigheter. En ändamålsenlig geografisk indelning på regional nivå behöver beakta den fortsatta beredningen av Indelningskommitténs betänkande.

I syfte att åstadkomma en enhetlig inriktning och samordning av totalförsvarets olika delar och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser på regional nivå finns dessutom behov av en högre regional ledning, inom de föreslagna områdena, som tillsammans med Försvarsmaktens regionala chefer håller samman beredskapsplaneringen och de åtgärder som vidtas inför och under höjd beredskap.

I Försvarsberedningens rapport används begreppet civilbefälhavare för den högre regionala ledningen och begreppet civilområde för de geografiska områdena. I rapporten anges även att dessa större geografiska områden skulle kunna ledas av en landshövding med tillhörande stab som håller samman beredskapsplaneringen och de åtgärder som vidtas inom området. Det finns skäl att analysera om den

högre regionala ledningen för områdena även ska vara ett stöd till länen inför och under omfattande fredstida kriser där samhällskonsekvenserna t.ex. drabbar flera län.

Vid fredstida kriser och vid höjd beredskap har flera aktörer samordnings- och ledningsuppgifter på olika nivåer i samhället. Aktörer som t.ex. Polismyndigheten har en regional geografisk indelning men även en nationell övergripande ledning och organisation. Den nationella ledningsförmågan är grundläggande för myndigheternas möjlighet att bedriva sin verksamhet effektivt och flexibelt under fredstida kriser och höjd beredskap och måste därför bibehållas i så stor utsträckning som möjligt, vilket måste beaktas. När den högre regionala ledningen utformas måste även det civila försvarets centrala aktörers regionala ledningsstruktur beaktas. För att samordning och ledning ska fungera är det nödvändigt att roller, ansvar och arbetsformer är tydliga.

Utredaren ska göra följande:

- Analysera och lämna förslag på en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå inför och under höjd beredskap.
- Analysera och lämna förslag på vilka uppgifter och mandat den högre regionala ledningen ska ha samt hur detta ska regleras. I detta innefattas även att analysera om den högre regionala ledningen ska överta några av länsstyrelsernas nuvarande uppgifter och vilken roll som länsstyrelserna fortsättningsvis ska ha i detta sammanhang.
- Analysera och föreslå hur den högre regionala ledningens uppgifter och mandat ska förhålla sig dels till MSB:s, de sektorsansvariga myndigheternas och övriga i sektorerna utpekade myndigheters uppgifter och mandat inför och under höjd beredskap, dels till de kommuner och landsting som finns inom det geografiska området.

- Analysera behovet och konsekvenserna av om den högre regionala ledningen även ska vara ett stöd till länen inför och under omfattande fredstida kriser där samhällskonsekvenserna t.ex. drabbar flera län. Om ett sådant behov identifieras ska utredaren även ta hänsyn till krisberedskapsperspektivet i sin analys och sitt förslag på geografisk indelning och i sin analys och sitt förslag på vilka uppgifter och mandat den högre regionala ledningen ska ha.
- Lämna nödvändiga författningsförslag. Förslagen får inte innebära någon ändring av grundlagen.

Föreslå en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och landsting

Kommuner och landsting har viktiga roller i samhällets beredskap. Ju bättre dessa aktörer är på att hantera fredstida kriser och höjd beredskap, desto bättre blir hela samhällets beredskapsförmåga.

Kommunernas och landstingens förmåga att leda verksamheten inför och under höjd beredskap och då ytterst i krig samt den fredstida förmågan att hantera situationer som inte medför beslut om beredskapshöjning behöver göras enhetligare och förtydligas. I lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att det i kommuner och landsting ska finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Under höjd beredskap ansvarar däremot kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva, och landstingsstyrelsen ansvarar för ledningen av den civila hälso- och sjukvården samt den övriga verksamhet för det civila försvaret som landstinget ska bedriva.

En fungerande ledningsförmåga förutsätter också att kommuner och landsting vidtar de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser), ett ansvar som följer enligt 3 kap. 1 § lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, och som även fortsatt ska gälla. Inför extraordinära händelser i freds-

tid ställs krav på kommuner och landsting att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser samt att kommuner och landsting ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser. Vidare är regleringen av vissa samordningsuppgifter, såsom det geografiska områdesansvaret, olika uttryckt i författning beroende på om det gäller extraordinära händelser eller höjd beredskap. Det finns anledning att se över detta regelverk i syfte att få en enhetligare och tydligare reglering och därmed ett sammanhållet beredskapsarbete i hela hotskalan, från extraordinära händelser i fredstid till höjd beredskap och då ytterst i krig.

Utredaren ska göra följande:

- Analysera och lämna förslag på hur kommunernas och landstingens ledningsförmåga inför och under höjd beredskap och då ytterst i krig samt den fredstida förmågan att hantera situationer som inte medför beslut om beredskapshöjning kan göras enhetligare och förtydligas. I detta ingår att se över de krav på beredskapsförberedelser som finns i 3 kap. 1 § lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- Bedöma kommunernas och landstingens behov av eventuell resursfördelning, utifrån analys och förslag avseende en enhetligare och tydligare ledningsförmåga för kommuner och landsting. Utredaren ska i sin bedömning ta särskild hänsyn till Stockholm, Göteborg, Malmö, Gotland och övriga militärstrategiskt viktiga områden.
- Lämna nödvändiga författningsförslag. Förslagen får inte innebära någon ändring av grundlagen.

Föreslå hur MSB:s roll att verka för samordning kan utvecklas

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) roll och ansvar inom krisberedskapen och avseende situationer med höjd beredskap anges bl.a. i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och i förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Instruktionen för MSB anger att myndigheten har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Myndigheten ska företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter.

Civilt försvar är en verksamhet som bedrivs av ett stort antal aktörer. Utgångspunkten för civilt försvar är ansvarsprincipen, dvs. den aktör som ansvarar för en verksamhet i fredstid har motsvarande ansvar även under höjd beredskap. Vidare följer det av regeringsformen att en myndighet inte får bestämma hur en annan myndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun, eller som rör tillämpningen av lag (12 kap. 2 § regeringsformen). Det stora antalet aktörer i det civila försvaret ställer krav på samordning och ökar behovet av ett effektivt resursutnyttjande.

MSB:s uppgifter och mandat inom ramen för en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer, sektorsansvariga myndigheter och en högre regional ledning

En struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer, sektorsansvariga myndigheter och en högre regional ledning medför ett behov av en myndighet som har ett övergripande ansvar för samordningen och kan verka för en sammanhållen planering inför och ett samordnat agerande under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst i krig.

Det kan handla om en myndighet som stödjer och verkar för ett samordnat agerande mellan de sektorsansvariga myndigheterna och mellan de sektorsansvariga myndigheterna och den högre regionala ledningen samt verkar för enhetlighet i frågor som är gemensamma för aktörerna i beredskapssystemet. Detta skulle kunna innefatta att överblicka samhällets samlade resurser, genomföra studier som underlag för planläggningen av civilt försvar, samordna utbildning i frågor som är gemensamma för krisberedskapen och civilt försvar, ansvara för en nationell övningsplanering för krisberedskapen och civilt försvar och inom ramen för detta ansvar genomföra nationella samverkansövningar samt samordna det civila försvarets bered-

skapsplanläggning på central nivå med motsvarande planering inom Försvarsmakten. Försvarsberedningen konstaterar att det bör övervägas om myndigheten under höjd beredskap ska ha förmågan att inrikta och samordna de sektorsansvariga myndigheternas verksamhet, om regeringen skulle välja att fatta ett sådant särskilt beslut, och ha mandat att till regeringen lämna förslag till prioriteringar och fördelning av resurser.

Ett sådant övervägande behöver ställas i relation till vikten av att upprätthålla ansvarsprincipen även under höjd beredskap samt att myndigheten förfogar över den specifika kompetens som krävs med hänsyn till sektorernas olika förutsättningar. Ett sådant övervägande behöver också respektera principen om myndigheters självständighet (se 12 kap. 2 § regeringsformen) samt vikten av att regeringen kan ta ett samlat ansvar för styrningen av de statliga myndigheterna även under höjd beredskap. MSB ska inte ges uppgifter som inkräktar på det ansvar som åligger en enskild myndighetsledning i enlighet med myndighetsförordningen.

MSB är den myndighet som i dag har uppgifter som till del motsvarar ovanstående uppdrag och regeringen har nyligen beslutat om ändringar i förordning med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i syfte att förtydliga myndighetens nuvarande roll inom civilt försvar. MSB:s roll i den framtida strukturen är dock något som ytterligare kommer att behöva övervägas. Om utredaren finner det nödvändigt kan även andra förändringar av MSB:s uppdrag övervägas.

Utredaren ska göra följande:

- Analysera behovet av att förtydliga MSB:s uppgifter i syfte att åstadkomma en sammanhållen planering inför och ett samordnat agerande under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst i krig.

- Om ett sådant behov identifieras ska förslag lämnas på hur en sådan ordning kan utformas. I detta ingår att analysera i vilken utsträckning de föreslagna uppgifterna ska ingå i MSB:s ordinarie uppdrag eller ska kräva ett särskilt regeringsbeslut. När uppgifterna utformas ska behovet av en tydlig ansvarsfördelning i systemet och behovet av samverkan mellan olika sektorer beaktas.
- Lämna nödvändiga författningsförslag. Förslagen får inte innebära någon ändring av grundlagen.

Ekonomiska avvägningar när det gäller behovet av samordnande beredskapsförberedelser inför fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst i krig

En del i beredskapsförberedelserna inför fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst i krig gäller avvägningar och prioriteringar mellan verksamhetsområden och sektorer vad gäller ekonomiska resurser.

Civilt försvar och krisberedskap innefattar en mängd aktörer som ansvarar för verksamheter med flera beroendeförhållanden. För att åstadkomma en välavvägd helhet vad gäller beredskapsåtgärder inom civilt försvar och krisberedskap kan det därför finnas behov av att regeringen, inom ramen för budgetprocessen, genom en sammanställning får stöd med att göra en helhetsbedömning av de resursbehov som kan finnas inom civilt försvar och krisberedskap. En sådan ordning måste dock respektera principen om myndigheters självständighet (se 12 kap. 2 § regeringsformen) och ske i samverkan med aktuella statliga myndigheter.

Utredaren ska göra följande:

- Analysera om det finns behov att åstadkomma en ökad grad av samordning och helhetssyn i fråga om de resursbehov som kan finnas inom krisberedskapen och civilt försvar.
- Lämna förslag på hur en sådan ordning kan utformas, om ett sådant behov identifieras.
- Lämna nödvändiga författningsförslag. Förslagen får inte innebära någon ändring av grundlagen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska för de förslag som lämnas redovisa konsekvenser och kostnader för staten, landsting och kommuner och föreslå hur dessa ska finansieras.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med berörda statliga myndigheter och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet (bland annat när det gäller nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut), utredningsväsendet (bland annat utredningen om näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet avseende försvarsmateriel [dir. 2018:64]) och hos relevanta myndigheter och andra aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2019:98

Tilläggsdirektiv till Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 11 december 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 16 augusti 2018 kommittédirektiv om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar (dir. 2018:79). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 mars 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 mars 2021.

(Justitiedepartementet)

Förteckning över samverkansområdena

Tabell **Förteckning över samverkansområden och myndigheter som har ett särskilt ansvar inom respektive område enligt 10 § och 16 § förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen)**

Samverkansområden	Myndigheter med särskilda uppgifter inom samverkans-områdena	Myndighet med ansvar enligt 10 §	Myndighet med ansvar enligt 16 §
Teknisk infrastruktur	Affärsverket svenska kraftnät	x	x
	Livsmedelsverket	x	x
	Myndigheten för samhälls-skydd och beredskap	x	x
	Post- och telestyrelsen	x	x
	Statens energimyndighet	x	x
Transporter	Luftfartsverket	x	x
	Myndigheten för samhälls-skydd och beredskap	x	x
	Sjöfartsverket	x	x
	Statens energimyndighet	x	x
	Trafikverket	x	x
	Transportstyrelsen	x	x
Farliga ämnen	Folkhälsomyndigheten	x	x
	Kustbevakningen	x	x
	Livsmedelsverket	x	x
	Myndigheten för samhälls-skydd och beredskap	x	x
	Polismyndigheten	x	x
	Socialstyrelsen	x	x
	Statens jordbruksverk	x	x
	Statens veterinärmedicinska anstalt	x	x

Samverkansområden	Myndigheter med särskilda uppgifter inom samverkans-områdena	Myndighet med ansvar enligt 10 §	Myndighet med ansvar enligt 16 §
	Strålsäkerhetsmyndigheten	x	x
	Säkerhetspolisen	x	x
	Tullverket	x	x
Ekonomisk säkerhet	Finansinspektionen	x	x
	Försäkringskassan	x	x
	Myndigheten för samhälls-skydd och beredskap	x	x
	Pensionsmyndigheten	x	x
	Riksgäldskontoret	x	x
	Skatteverket	x	x
Geografiskt områdesansvar	Länsstyrelserna	x	x
	Myndigheten för samhälls-skydd och beredskap	x	x
Skydd, undsättning och vård	E-hälsomyndigheten	x	x
	Kustbevakningen	x	x
	Läkemedelsverket	x	x
	Migrationsverket	x	x
	Myndigheten för samhälls-skydd och beredskap	x	x
	Polismyndigheten	x	x
	Sjöfartsverket	x	x
	Socialstyrelsen	x	x
	Transportstyrelsen	x	x
	Tullverket	x	x

Källa: Bilaga till Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Närmare om samhällsviktig verksamhet

Texten i bilagan bygger på MSB PM 2020-10-27, Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet, dnr 2020-11275.

Samhällsviktig verksamhet är verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet

Vad är uppdaterat och vad menas?

Från bortfall till att upprätthålla Den uppdaterade definitionen innebär ett perspektivskifte. I stället för att fokusera på om verksamheten är viktig (nödvändig) vid ett bortfall eller vid hantering av en händelse, ligger nu fokus på verksamhetens roll att upprätthålla och säkerställa viktiga samhällsfunktioner såväl före, under och efter störningar.

Inkluderar höjd beredskap och krig

Den uppdaterade definitionen innehåller inga skrivelser om tillstånd, så som olycka, kris eller krig, och exkluderar därmed inte totalförsvarsperspektivet. Genom att fokusera på upprätthållandet av samhällsfunktioner är alla tillstånd och händelser implicit inkluderade.

Internationell jämförelse

Den uppdaterade definitionen ligger i linje med hur andra länder definierar samhällsviktig verksamhet på en övergripande nivå. Den tidigare definitionen skiljer sig markant från hur andra länder, EU och FN definierar samhällsviktig verksamhet. Vare sig tidsaspekter, situation eller tillstånd används internationellt för att definiera samhällsviktig verksamhet.

Underlättar målsättning och kravställning

Genom att förtydliga att samhällsviktig verksamhet upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner möjliggörs en framtida målstyrning av vilken förmåga den samhällsviktiga verksamheten ska klara av samt möjliggör kravställning. Till exempel: samhällsviktig verksamhet som upprätthåller samhällsfunktionen dricksvattenförsörjning ska kunna hantera ett bortfall av el i XX månader och ett ordinarie personalbortfall på XX veckor. Den samhällsviktiga verksamheten inom denna samhällsfunktion ska arbeta systematiskt med kontinuitetshantering, säkerhetsskydd och riskanalyser.

Vad är verksamhet, tjänst eller infrastruktur?

I detta sammanhang ska verksamhet förstås som ett vidare begrepp. Preciseringen av verksamhet, tjänst eller infrastruktur är inte en uteslutande lista utan kan även inkludera exempelvis anläggningar, processer, system och noder. Internationellt används ofta två till tre preciseringar av verksamhet i definitionen. MSB kommer att arbeta för att i en vägledning ta fram konkreta exempel på vad som avses med verksamhet, tjänst eller infrastruktur.

Vad är samhällsfunktion?

I detta sammanhang ska samhällsfunktion ses som en funktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. I dag finns det exempel på olika viktiga samhällsfunktioner bland annat i MSB:s vägledning för identifiering av samhällsviktig

verksamhet samt Föreskrift om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet (MSBFS 2020:3). MSB har för avsikt att arbeta tillsammans med berörda aktörer för att utveckla arbetet med att precisera vilka samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Arbetet ska vidare exemplifiera vilka typer av samhällsviktig verksamhet som behövs för att upprätthålla respektive samhällsfunktion.

Vad är grundläggande behov, värden eller säkerhet?

Formuleringen utgår från en samlad analys och tar inspiration av hur andra länder skriver sina definitioner. Denna övergripande nivå möjliggör att definitionen fångar in och omfattar flera olika mål- och värdeformuleringar som finns uttryckta i till exempel målen för skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och totalförsvar samt målen för vår säkerhet. Genom att beskriva det övergripande syftet blir definitionen mer framtidssäker (om innehåll eller struktur i mål och värden förändras). ”Nödvändiga för” och ”grundläggande behov” indikerar en viss avgränsning – att samhällsviktig verksamhet handlar om att upprätthålla det viktigaste. Stöd kring hur denna del av definitionen ska tolkas kommer MSB att utveckla i en vägledning kopplad till definitionen.