



Datum
2023-05-10
Avdelning
CTSS/Analysstöd

FHS beteckning
AVT 4/2023

Sektorsansvariga myndigheters roll, ansvar och mandat vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet

Avdelningen för analysstöd

Försvarshögskolan





Innehåll

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Inledande inramning..... | 3 |
| 1.1 | Ansvarsprincipen som utgångspunkt..... | 4 |
| 1.2 | Krisberedskap jämfört med totalförsvaret | 5 |
| 2 | Bakgrund och avgränsningar..... | 7 |
| 2.1 | Bakgrund till den nya strukturen | 7 |
| 2.2 | Hantering av pågående händelse | 7 |
| 2.3 | Kris..... | 7 |
| 2.4 | Höjd beredskap/krig..... | 8 |
| 2.5 | Sektorsansvariga myndigheters generella sektorsansvar inklusive rapporteringsskyldigheter | 8 |
| 3 | Övergripande analys..... | 9 |
| 3.1 | Förhållandet mellan viktiga samhällsfunktioner och sektorsindelningen | 9 |
| 3.2 | Vad är syftet med regleringen? | 10 |
| 3.3 | Juridiska utgångspunkter för den nya strukturen | 11 |
| 3.4 | Sektorsansvariga myndigheters roll | 12 |
| 3.5 | Verksamhetsområde, ansvarsområde och beredskapssektorns ansvarsområde | 13 |
| 3.6 | Sektorsansvariga myndigheters samordningsansvar | 15 |
| 4 | Sektorsansvaret vid fredstida krissituationer och höjd beredskap | 16 |
| 4.1 | Samordning inom egen beredskapssektor m.m. | 16 |
| 4.2 | Inledande om samordning med aktörer utanför beredskapssektorn..... | 18 |
| 4.2.1 | Samordning med andra beredskapsmyndigheter..... | 19 |
| 4.2.2 | Samordning med länsstyrelser | 20 |
| 4.2.3 | Samordning med Försvarmakten..... | 21 |
| 4.3 | Verka för samverkan med näringslivet | 22 |
| 4.4 | Inledande om att informera om läget inom beredskapssektorns ansvarsområde | 23 |
| 4.4.1 | Informera regeringen om läget inom beredskapssektorn | 24 |
| 4.4.2 | Informera MSB om läget i beredskapssektorn | 25 |
| 4.4.3 | Informera Försvarmakten om läget inom beredskapssektorn | 25 |
| 4.4.4 | Informera civilområdesansvariga länsstyrelser om läget inom beredskapssektorn | 26 |
| 4.5 | Lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser | 26 |
| 5 | Referenslista..... | 29 |



1 Inledande inramning

Försvarshögskolans Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet (FHS/CTSS) har haft i uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att ta fram texter och tolkningar kring sektorsansvariga myndigheters generiska roll, ansvar¹ och mandat vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det är de unika – men gemensamma – uppdragen som tillkommer en generisk sektorsansvarig myndighet som är relevanta för underlaget. En sådan avgränsning innebär att inga särskilda beskrivningar av myndigheternas övriga uppdrag görs. Uppdraget handlar således istället om att "isolera" vad sektorsansvariga myndigheters sektorsansvar innebär genom att hitta minsta gemensamma nämnare för dessa roller, ansvar och mandat. Unika förutsättningar som följer av själva beredskapssektorn berörs inte. Uppdraget har beställts och finansierats av MSB² och genomförts inom ramen för projektet Gemensamma grunder vidareutveckling (GGV) utvecklingsarbetsgrupp 3 – inriktning och samordning på central nivå (UAG3).

I dokumentet beskrivs det som direkt anknyter till rollen sektorsansvarig myndighet utifrån hantering av pågående händelser vid fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Eftersom ramen är "pågående händelse" berör vi inte före- och efterperspektiven, t.ex. sådant som rör planering, förberedelser eller utvärdering. Dessa perspektiv är av stor betydelse för helheten inom så väl krisberedskap som civilt försvar, men har inte ingått i FHS/CTSS uppdrag.

I uppdraget har FHS/CTSS tagit fram två utkast som sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser och ytterligare ett antal olika aktörer (ett urval av bl.a. beredskapsmyndigheter, kommuner och regioner) har haft möjlighet att lämna synpunkter på genom workshops och utskick inom ramen för GGV-projektet. FHS/CTSS har genomfört revideringar baserat på inkomna synpunkter. Dokumentet har inte förankrats genom formella remissförfaranden hos respektive aktör och ska därför ses som ett underlag som vi tillsammans i beredskapssystemet kan arbeta vidare med att tolka och förtydliga.

Analysen utgår från det regelverk som utgör grunden för sektorsansvaret, dvs. huvudsakligen förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Tolkningarna som görs i texterna är, om inget annat framgår, FHS/CTSS egna. FHS/CTSS vill betona att innehållet i dokumentet inte ska ses som styrande och inte är att jämföras med t.ex. ett förordningsmotiv eller propositionstext. Vi hoppas att innehållet i dokumentet ska kunna utgöra ett underlag för fortsatt arbete och diskussion kring sektorsansvaret och förhoppningsvis bidra till att skapa samsyn kring flera aspekter mellan aktörer inom krisberedskapen och totalförsvaret.

Stockholm den 10 maj 2023

Love de Besche, Rickard Blomstrand och Jenny Deschamps-Berger

¹ I förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap används huvudsakligen begreppet "uppgifter" i förhållande till bl.a. sektorsansvariga myndigheter, t.ex. i rubriken före 23 § och i 23 § andra stycket samt 24 § första stycket. FHS/CTSS användning av begreppet "ansvar" utgår från den uppdragsbeskrivning som utgjort grund för framtagandet av detta underlag. FHS/CTSS användning av begreppet "ansvar" är, i samband med hänvisningar till förordningens bestämmelser om uppgifter, inte avsedda att utgöra någon saklig skillnad.

² Se aktbilaga 2 och 3 i FHS ärende AVT 4/2023.



Datum
2023-05-10

FHS beteckning
AVT 4/2023

Avdelning
CTSS/Analysstöd

1.1 Ansvarsprincipen som utgångspunkt

Ansvarsprincipen utgör en grundpelare för krisberedskapen och innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar vid kriser eller samhällsstörningar. Utgångspunkten är därmed att den som har ett ansvar i fred också behåller sitt ansvar vid kriser.³ Undantag från principen är möjliga och exempel på sådana undantag finns.⁴ Dessutom ska aktörer stödja och samverka med varandra.⁵ Regeringen har tidigare tydliggjort att verksamhetsansvarigas samverkansansvar vid en kris inte är begränsat till aktörer inom den egna sektorn, utan att det även gäller i förhållande till andra aktörer som är relevanta för att kunna lösa uppgiften.⁶ Regeringen har även anført att ansvarsprincipen medför ansvar att vidta de åtgärder som krävs för att kunna "förebygga, motstå, hantera, återställa och lära från olyckor och kriser" och därigenom skapa både robusthet och krishanteringsförmåga.⁷ Utöver samverkan har regeringen bl.a. betonat att proaktivt agerande utgör en viktig komponent i ansvarsprincipen. Aktörer förväntas därmed vara beredda på att vidta nödvändiga åtgärder – detta gäller även i osäkra situationer där informationsbrist råder.⁸

Ansvarsprincipen ska enligt politisk inriktning vara ledande även för det civila försvaret. Regeringen konstaterade, vid återupptagandet av totalförsvarsplaneringen, att den myndighet eller utförare som under normala förhållanden har ansvaret för en verksamhet, även har ansvaret för att vidta de åtgärder som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas i en krissituation eller i samband med höjd beredskap. Regeringen menade att det är viktigt att ansvarsprincipen upprätthålls så långt som möjligt även inom det civila försvaret, inklusive när det är operativt vid höjd beredskap.⁹ Vid höjd beredskap finns dock förberedda möjligheter till avsteg från ansvarsprincipen för offentliga aktörer (se avsnitt 4.5).

Alla aspekter av vad olika regeringar har anført att ansvarsprincipen innebär är inte reglerat i författning. Vissa delar återfinns enbart i propositionstexter och skrivelser från regeringen. Enskilda aspekter av ansvarsprincipen kan återfinnas utspridda i separata gällande myndighetsgemensamma författningar, så som i förvaltningslagen (2017:900) där det framgår att en myndighet ska samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde.¹⁰ Även i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap finns delar som ansluter till innebörden av ansvarsprincipen uttryckta. T.ex. att statliga myndigheter under regeringen ska bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten¹¹, planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt som möjligt¹² och att myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en fredstida krissituation inom ansvarsområdet¹³. När det gäller sektorsansvariga myndigheter och dess ansvar i förhållande till beredskapsmyndigheter och övriga aktörer är det vår bedömning att det är förordningens bestämmelser som är av störst relevans. Dock kan ansvarsprincipen som den beskrivits av

³ Prop. 2022/23:45 s. 16.

⁴ T.ex. kan civilområdesansvariga länsstyrelser besluta att överta ansvaret för kommunal räddningstjänst under vissa förhållanden, se 4 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt 4 kap. 33 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. För kommuner och regioner kan krisledningsnämnden, i samband med en extraordinär händelse i fredstid, besluta att helt eller delvis överta ansvar och mandat från ordinarie nämnder, se 2 kap. 2–6 §§ lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁵ Prop. 2022/23:45 s. 16.

⁶ Prop. 2007/08:92 s. 38. Begreppet "sektorn" i denna kontext avsåg inte beredskapssektorerna som inrättades 2022.

⁷ Prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 6 s. 82, prop. 2007/08:92 s. 38 och prop. 2013/14:144 s. 17.

⁸ Prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 6 s. 82 f.

⁹ Prop. 2014/15:109 s. 62 och 104 f.

¹⁰ 8 § första stycket förvaltningslagen (2017:900).

¹¹ 7 § första stycket 3 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹² 10 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹³ 9 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.



Datum
2023-05-10

FHS beteckning
AVT 4/2023

Avdelning
CTSS/Analysstöd

regeringen i propositionstexter utgöra en viktig bevekelsegrund för myndigheter när förordningstextens innebörd ska uttolkas och när det ska analyseras hur den ska omsättas i praktiken.

1.2 Krisberedskap jämfört med totalförsvvar

Dokumentet berör händelser som hanteras inom ramen för krisberedskap respektive totalförsvvar. För att underlätta förståelsen kring systemen görs nedan en summarisk jämförelse. Notera att det finns ytterligare skillnader som inte låter sig sammanfattas på samma sätt för att kunna platsa i listan. Vid skärpt beredskap tillämpas båda systemen parallellt och i olika utsträckning beroende på aktör. Vid högsta beredskap är totalförsvvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas, vilket får till följd att krisberedskap endast ska bedrivas i den mån den kan anses vara av särskild vikt för totalförsvvaret.¹⁴ Verksamheten behöver alltså bedömas i förhållande till kontexten totalförsvvar/höjd beredskap.

¹⁴ Formuleringen "verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvvaret" förekommer i 6 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvvarsplikt samt i 1 § lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång. I de två lagarnas proposition (prop. 1994/95:6) ges dock ingen närmare beskrivning av innebörden. Formuleringen bedöms dock vara att föredra framför det närliggande och ibland förekommande begreppet "totalförsvvars viktig verksamhet" som inte återfinns i författning.



Datum
2023-05-10
FHS beteckning
AVT 4/2023
Avdelning
CTSS/Analysstöd

Krisberedskap

1. Saknar särreglering i grundlagen.
2. Enskild aktör – oavsett var den befinner sig i systemet – definierar om en viss händelse utgör en fredstida krissituation, extraordinär händelse i fredstid eller motsvarande.¹⁵
3. Händelser hanteras inom ramen för ordinarie förvaltningsstrukturer (både avseende uppgifter och verktyg).¹⁶
4. Målen för krisberedskapen är: minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, 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.¹⁷
5. Samhällsviktig verksamhet prioriteras. Ansvar för hanteringen ligger på ansvariga aktörer.¹⁸
6. Risk- och sårbarhetsanalyser grundläggande för att identifiera oönskade händelser. Konsekvenser och sannolikhet för händelserna avgör vilken planering som vidtas.¹⁹

Totalförsvaret

1. Har särskild grundlagsreglering.²⁰
2. Regeringen har exklusiv rätt att definiera om en händelse utgör grund för höjd beredskap/krig.²¹
3. Höjd beredskap/krig innebär att förvaltningsstrukturer kan förändras och särskilda uppdrag/verktyg kan tillkomma.²²
4. Det övergripande målet för totalförsvaret är bl.a. att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet.²³
5. Hårdare prioriteringar kring vilken verksamhet som ska upprätthållas och vad som ska hanteras. Det som ska hanteras är en angelägenhet för totalförsvaret.²⁴
6. Kriget och dess följder är den dimensionerande händelsen.²⁵ Sannolikhet är inte en planeringsförutsättning.²⁶

¹⁵ Se t.ex. 1 kap. 4 § och 2 kap. 3 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Se vidare prop. 2001/02:184 s. 13 ff. och prop. 2005/06:133 s. 157.

¹⁶ Med ett fåtal undantag så som krisledningsnämnd i kommun och region, se 2 kap. 2–6 §§ lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt prop. 2001/02:184 s. 18 ff. och prop. 2005/06:133 s. 158 f.

¹⁷ Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 6 s. 71.

¹⁸ FHS/CTSS tolkning. Ett av målen för krisberedskapen är att upprätthålla samhällsviktig verksamhet, se vidare prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 6 s. 71.

¹⁹ Se t.ex. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2016:7) om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser.

²⁰ 15 kap. regeringsformen (1974:152).

²¹ 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap samt prop. 1992/93:76 s. 40 ff. Se även t.ex. prop. 2009/10:80 s. 204.

²² Se t.ex. lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

²³ Prop. 2020/21:30 s. 86.

²⁴ FHS/CTSS tolkning. Detta är tydligast vid högsta beredskap då totalförsvaret är all samhällsverksamhet som ska bedrivas, se 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap samt prop. 1996/97:4 s. 297. Enligt målet för det civila försvaret ska de viktigaste samhällsfunktionerna säkerställas, se prop. 2020/21:30 s. 89. Vidare ska beredskapsmyndigheterna redan vid skärpt beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret, se 21 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

²⁵ Prop. 2020/21:30 s. 84 och Ds. 2019:8 s. 157.

²⁶ FHS/CTSS tolkning. Se t.ex. syftet med säkerhetsskydd och Säpo:s vägledning i Säkerhetsskydd – Säkerhetsskyddsanalys (2019). Säkerhetspolisen (2019) s. 5.



2 Bakgrund och avgränsningar

2.1 Bakgrund till den nya strukturen

Sedan den 1 oktober 2022 råder en ny statlig struktur och ansvarsindelning avseende krisberedskap och totalförsvaret. Ansvarsindelningen och strukturen har meddelats av regeringen genom förordningar, och än så länge har bara en komplettering i lag föreslagits till följd av förordningsändringarna.²⁷ Förslag, delvis motsvarande den nu gällande ordningen, lämnades av *Utredningen om civilt försvar* i slutbetänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25). Skrivningarna i betänkandet utgör utredningens uppfattning, men inte regeringens uppfattning (till skillnad från om det hade rört sig om en proposition). I utredningens kommittédirektiv, som beslutades av regeringen år 2018, gavs dock utgångspunkter för arbetet, t.ex. att ansvarsprincipen skulle beaktas vid utformning av myndigheters uppgifter.²⁸ Utredningens motiveringar och överväganden kan dock inte tillskrivas regeringen. Regeringen har inte utfärdat några förordningsmotiv i avseende den nya strukturen. Regeringens motiv och överväganden till varför förordningarna utformats på det sätt som skett är således oklara. Eventuella tolkningar med stöd av utredningens betänkande för att förstå förordningarnas bestämmelser och begreppsanvändning behöver därmed göras med stor försiktighet.

2.2 Hantering av pågående händelse

Med begreppet *hantering av pågående händelse* avses här åtgärder som vidtas i syfte att få en viss händelse/situation att upphöra, eller minska konsekvenserna av den. Åtgärderna kan även avse samverkan/samordning i syfte att berörda aktörer gemensamt kan hantera händelsen/situationen och dess konsekvenser mer effektivt. Det inbegriper inte de åtgärder som vidtas före (i förebyggande syfte) eller efter (utvärdering och liknande) en inträffad händelse, utan enbart vid en sådan händelse/situation.

2.3 Kris

Vi använder oss i detta sammanhang av begreppet *kris* synonymt med begreppet *fredstida krissituation* som följer av aktuell förordningstext. Detta får bl.a. till följd att vissa händelser som är en *extraordinär händelse* inte når upp till att vara en fredstida krissituation.²⁹ I författningsregleringen av fredstida krissituationer saknas bestämmelser om vilka aktörer som har mandat att klassificera en situation som en fredstida krissituation. En rimlig utgångspunkt är därför att det är de berörda aktörernas bedömningar, dvs. de som har att hantera situationen, som är mest relevanta. De kriterier som ska beaktas kräver i sin tur att berörda aktörer gör bedömningar – det finns t.ex. inga kvantitativa gränsvärden för vad som avses med många människor.

²⁷ Se prop. 2022/23:77 s. 8, 48 ff. och 62 där regeringen föreslås att i krig få överlåta uppgifter som ankommer på regeringen enligt 8 kap. regeringsformen (1974:152) till de civilområdesansvariga länsstyrelserna vad avser civilområdet.

²⁸ Dir. 2018:79 s. 8.

²⁹ Se definitionerna av *fredstida krissituation* i 6 § 1 tredje strecksatsen förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap respektive *extraordinär händelse* i 1 kap. 4 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Definitionerna liknar varandra, men *extraordinär händelse* saknar krav på att den ska drabba många människor, stora delar av samhället eller hota grundläggande värden.



Datum
2023-05-10

FHS beteckning
AVT 4/2023

Avdelning
CTSS/Analysstöd

2.4 Höjd beredskap/krig

Höjd beredskap råder först efter beslut av regeringen³⁰, som är ensam behörig att fatta ett sådant beslut.³¹ Vid krig råder dock automatiskt högsta beredskap. Det råder därmed knappast osäkerhet kring om en händelse inträffat vid höjd beredskap. Det finns så klart möjliga tolkningsfrågor, t.ex. om en händelse inträffat innan ett beslut om höjd beredskap men fortsatt ge följdverkningar efter regeringens beslut om höjd beredskap. Dessa får dock antas vara så pass perifera att de inte ska behandlas särskilt i denna kontext.

2.5 Sektorsansvariga myndigheters generella sektorsansvar inklusive rapporteringsskyldigheter

De beskrivningar av sektorsansvariga myndigheters roller som är aktuella i denna kontext är de gemensamma nämname som finns för samtliga sektorsansvariga myndigheter. En följd av en sådan avgränsning är att de särdrag som finns i respektive sektor, i relation till beredskapsmyndigheterna eller annat, inte berörs.

Vi tar upp de rapporteringsskyldigheter som följer av uppdraget som sektorsansvarig myndighet. Vad som ska rapporteras beskrivs inte i detalj, utan försök görs enbart att beskriva vilken roll som dessa respektive rapporteringsskyldigheter fyller.

³⁰ Enligt prop. 1992/93:76 s. 46 har dock varje myndighet, kommun etc. som kan konstatera att Sverige befinner sig i krig "att handla som om beslut om högsta beredskap fattats". Det faller utanför FHS/CTSS uppdrags ram att närmare belysa de gränsdragningsfrågor som följer av uttalandet.

³¹ 1 och 3 §§ lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap och prop. 1992/93:76 s. 40 ff.



3 Övergripande analys

Innan sektorsansvariga myndigheters roll, ansvar och mandat vid fredstida krissituationer respektive höjd beredskap beskrivs tar vi avstamp vid några övergripande aspekter som inte har direkt koppling till dessa två olika situationer. Dessa är av mer allmän karaktär och berör den reglering som utgör grunden för roll, ansvar och mandat.

3.1 Förhållandet mellan viktiga samhällsfunktioner och sektorsindelningen

Det finns ett stort antal viktiga samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden och säkerhet. Det går att diskutera hur många dessa är, var gränsdragningen mellan dessa går och på vilken abstraktionsnivå de bör anges. På något sätt behöver de dock beskrivas för att vi lättare ska kunna förstå och diskutera vad som är värt att skydda och försvara, hur det ska ske och vad som bör prioriteras. MSB har tillsammans med andra aktörer tagit fram en lista över viktiga samhällsfunktioner³² och listan genomgår just nu (maj 2023) revidering.³³ FHS/CTSS bedömer att ett stort antal av de identifierade viktiga samhällsfunktionerna omfattas av den nya sektorsindelningen. Det finns dock ett flertal av dessa funktioner som inte kan anses falla inom en beredskapssektors ansvarsområde, men däremot inom ansvarsområdet för en beredskapsmyndighet som saknar sektorstillhörighet, t.ex. samhällsfunktionen *Utbildning för barn och unga*. Det finns därtill ett flertal viktiga samhällsfunktioner som varken kan anses falla inom en beredskapssektors eller beredskapsmyndighets ansvarsområden, t.ex. *Militärt försvar*. Den nya strukturen och sektorsindelningen täcker därmed inte in samtliga dessa viktiga samhällsfunktioner. Det gör att vi på förhand vet att samhällets totala behov av struktur för krisberedskap och totalförsvar inte är tillgodosett på ett sammanhållet vis genom den nya sektorsindelningen för statliga myndigheter. Sektorsindelningen i sin nuvarande form kan därför inte betraktas som en fullständig lösning för dessa behov. FHS/CTSS bedömer därför att identifieringen av viktiga samhällsfunktioner och utvecklingen av sektorsindelningen är två parallella arbeten med täta beroenden vars resultat är av stor vikt för Sveriges samlade beredskap.

Arbetet i beredskapssektorerna behöver beakta helheten och inte enbart de ingående myndigheternas egna verksamheter i relation till de viktiga samhällsfunktionerna. I flera beredskapssektorer kan det vara andra aktörer än statliga myndigheter som bedriver huvuddelen av den verksamhet som bidrar till att upprätthålla de viktiga samhällsfunktioner som utgör grunden för beredskapssektorn. Det kan t.ex. röra sig om andra offentliga aktörer så som kommuner, regioner, statligt och kommunalt ägda bolag men även privata näringslivet och olika former av frivilliga sammanslutningar. Dessa aktörer ingår formellt inte i beredskapssektorerna och omfattas inte heller av den reglering som återfinns i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Beredskapssektorerna inklusive de sektorsansvariga myndigheterna måste dock förhålla sig till de utomstående aktörer vars verksamhet är av relevans för den specifika beredskapssektorn och den aktuella situationen. Beredskapssektorn måste således bedriva samverkan med de aktörer som bedömts vara av relevans för att upprätthålla de viktiga samhällsfunktionerna och hantera fredstida krissituationer eller förhållanden vid höjd beredskap, oavsett vad det är för aktörstyp det rör sig om.

³² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021).

³³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023-04-14).



Datum
2023-05-10

FHS beteckning
AVT 4/2023

Avdelning
CTSS/Analysstöd

3.2 Vad är syftet med regleringen?

Den grundläggande principen är att regeringen styr de myndigheter³⁴ som lyder under den.³⁵ Dessa svarar i sin tur individuellt mot regeringen. Regeringen kan styra de individuella myndigheterna genom t.ex. regleringsbrev, regeringsuppdrag, budget eller förordningar som gäller flera. Ett exempel på det senare är förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Förordningen omfattar alla statliga myndigheter, dvs. en mängd olika aktörer med olika verksamheter och förutsättningar. Förordningen ska därför ses som en tvärsektorieell övergripande ram som respektive myndighet och beredskapssektor behöver konkretisera utifrån sina respektive ansvarsområden och förutsättningar. Detta kan också ske genom myndighetsspecifik eller beredskapssektorsspecifik styrning från regeringen. Syftet med den nya strukturen och regleringen är alltså inte att ge någon myndighetsspecifik styrning, utan sådan behöver istället ske separat utifrån respektive myndighets förutsättningar och ansvarsområde. Regeringen anförde i kommittédirektivet för Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05) att det övergripande syftet med en förändrad statlig struktur för civilt försvar och krisberedskap var att Sverige skulle få en bättre förmåga att hantera situationer med höjd beredskap, ytterst krig, samt stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser.³⁶

Av förordningen framgår att syftet med regleringen är att statliga myndigheter under regeringen genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.³⁷ Genom förordningen klargörs skyldigheter som gäller samtliga myndigheter under regeringen, ytterligare skyldigheter för beredskapsmyndigheter och ännu ytterligare skyldigheter för sektorsansvariga myndigheter. Ett fåtal beredskapsmyndigheter ingår dock inte i någon beredskapssektor,³⁸ vilket gör att bestämmelser om beredskapsmyndigheter inom en sektor i förhållande till sektorsansvariga myndigheter inte är tillämpliga för dessa.³⁹ Alla myndigheter som träffas av förordningen har således kvar sina individuella ansvar gentemot regeringen och kan t.ex. åläggas skyldighet att rapportera direkt till den.⁴⁰ Genom att inrätta beredskapssektorer och utse ansvariga myndigheter har regeringen skapat en struktur som medför att tio myndigheter har ett utpekat ansvar, i jämförelse med den tidigare ordningen där det fanns bevakningsansvariga myndigheter inom sex samverkansområden, men som saknade utpekat ansvariga myndigheter. Inom den nya strukturen har beredskapsmyndigheterna fortsatt ett ansvar gentemot Regeringskansliet, t.ex. avseende rapportering, men som ett komplement till detta utgör varje sektorsansvarig myndighet en ytterligare länk mellan regeringen och de aktörer som ingår i respektive sektor när det gäller beredskapsfrågor. I förhållande till beredskapsmyndigheternas ansvar utgör de sektorsansvariga myndigheterna i flera hänseenden ett komplement, t.ex. att de förser regeringen med en bild över läget inom beredskapssektorns ansvarsområde i dess helhet.

Vad som sagts ovan rörande legalitetsprincipen jämte ansvarsprincipen (avsnitt 1.1) får till följd att en myndighet som har ett utpekat ansvar endast kan bli fräntaget sitt ansvar på samma sätt som det pekats ut, t.ex. genom att myndighetsinstruktion eller motsvarande ändras. Detta kan ställas i kontrast till MSB:s

³⁴ Begreppet myndighet används genomgående i denna text även för de statliga affärsverken. Affärsverken är enligt Riksrevisionen statliga förvaltningsmyndigheter och är därmed inga självständiga juridiska enheter. Riksrevisionen (2018) s. 18.

³⁵ 12 kap. 1 § regeringsformen (1974:152).

³⁶ Dir. 2018:79 s. 5 f.

³⁷ 1 § andra stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

³⁸ I dagsläget är Migrationsverket, Myndigheten för psykologiskt försvar och Statens skolverk beredskapsmyndigheter som inte ingår i någon beredskapssektor, jfr bilaga 1 och 2 till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

³⁹ Se t.ex. 19 § andra stycket och 22 § tredje stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁴⁰ Se 12 § första stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.



Datum
2023-05-10
FHS beteckning
AVT 4/2023
Avdelning
CTSS/Analysstöd

ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret.⁴¹ Vår bedömning är att detta uppdrag inte står i strid med ansvarsprincipen, utan tvärt om kompletterar den svenska krisberedskapen och det civila försvaret genom att MSB har ansvar för alla frågor som ingen annan har ansvar för och som är av betydelse för just skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. MSB:s ansvar utgör därmed inte en grund för att ta över någon annan aktörs författningsreglerade ansvar, utan MSB:s ansvar i denna kontext är att fånga upp sådana frågor som ingen har ett utpekad ansvar för och verka för att sådana frågor hanteras.

3.3 Juridiska utgångspunkter för den nya strukturen

Att förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap har meddelats med stöd av regeringens s.k. restkompetens⁴² får bl.a. till följd att den inte får avse riksdagen eller dess myndigheter. Vidare anges att förordningen är subsidiär till annan författning, vilket innebär att förordningens bestämmelser inte ska tillämpas om det finns avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning. I sådana fall ska de avvikande bestämmelserna istället tillämpas. Slutligen följer en rad begränsningar i fråga om förordningens tillämplighet för flera myndigheter under regeringen.⁴³ Det finns statliga aktörer som faller utanför regleringen till följd av att de hör till riksdagens exklusiva normgivningskompetens.⁴⁴ Förordningen utgör en tvärsektoriell gemensam grund för statliga myndigheters beredskap. Förordningen syftar alltså inte till att utgöra en heltäckande reglering avseende statliga myndigheters beredskap. I förhållande till tidigare ordning har dock huvuddelen av den myndighetsgemensamma regleringen samlats i en och samma förordning. Det finns dock t.ex. särskilda bestämmelser som träffar samtliga beredskapsmyndigheter i ett fåtal separata förordningar rörande totalförsvaret.⁴⁵ Förordningen ger därmed inte en heltäckande bild av ansvar, roller och mandat inom systemen för krisberedskap och totalförsvaret. Andra aktörer än myndigheter under regeringen har separat författningsreglering avseende krisberedskap och totalförsvaret. Exempelvis regleras det grundläggande ansvaret för kommuner och regioner i separat författning⁴⁶, samtidigt som vissa statliga myndigheter har särskilda förordningar för sitt ansvar (t.ex. länsstyrelserna⁴⁷). Förordningens bestämmelser måste således läsas jämte andra författningar för att kunna få en heltäckande bild av regleringen inom områdena krisberedskap och totalförsvaret.

De sektorsansvariga myndigheterna har genom den nya strukturen tilldelats roller och ansvar som vi återkommer till nedan. Den juridiska konstruktionen för mandat är dock värd att belysa. Regeringen valde att inte gå vidare med Utredningen om civilt försvars (Ju 2018:05) förslag om att tilldela sektorsansvariga myndigheter föreskriftsrätt vid höjd beredskap gentemot övriga beredskapsmyndigheter i sektorn avseende prioritering och fördelning av resurser.⁴⁸ Till följd har sektorsansvariga myndigheter alltså inte något mandat att bestämma över andra myndigheter. Vidare har förordningen utformats på så sätt att det inte är en rättighet för den sektorsansvariga myndigheten att begära in viss information, utan istället en

⁴¹ 1 § första stycket förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁴² 8 kap. 7 § regeringsformen (1974:152).

⁴³ 2-3 §§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁴⁴ T.ex. myndigheter som lyder under riksdagen såsom Riksbanken, Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän (JO) och ett flertal nämnder, se 8 kap. 7 § andra stycket regeringsformen (1974:152) och 13 kap. riksdagsordningen (2014:801). Vidare omfattas t.ex. lagstiftning rörande kommuner, 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen (1974:152).

⁴⁵ Se 20 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), 2 och 9 §§ förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring samt 1-2 §§ förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster.

⁴⁶ Lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

⁴⁷ Förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap samt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

⁴⁸ Jfr SOU 2021:25 s. 62 och 184 f.



Datum
2023-05-10
FHS beteckning
AVT 4/2023
Avdelning
CTSS/Analysstöd

skyldighet för beredskapsmyndigheterna (i en beredskapssektor) att lämna information till den sektorsansvariga myndigheten.⁴⁹ Följaktligen har regleringen inte medfört några tydliga verktyg till de sektorsansvariga myndigheterna, utöver att de kan begära in information och hänvisa till beredskapsmyndigheternas skyldigheter. Det kan noteras att motsvarande teknik valts även i fråga om beredskapsmyndigheters, sektorsansvariga myndigheters och civilområdesansvariga länsstyrelseras skyldigheter att lämna information till Försvarmakten.⁵⁰

3.4 Sektorsansvariga myndigheters roll

Regeringen har inrättat s.k. beredskapssektorer för att förbättra statens förmåga att hantera fredstida krissituationer och höjd beredskap. Varje beredskapssektors område är indelat efter viktiga samhällsfunktioner (se avsnitt 3.1) som bedömts vara av betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret. FHS/CTSS gör tolkningen att de myndigheter som ingår i sektorn gör det på grund av att de har en viktig roll eller ansvar för verksamhet som är av betydelse för dessa samhällsfunktioner. Dessa beredskapsmyndigheter har till följd av att de har närliggande ansvar starka beroenden i förhållande till varandras verksamheter. Det finns därför behov av samordning av de åtgärder som dessa myndigheter vidtar vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Syftet är att statens hantering av dessa situationer och lindrande av dess konsekvenser ska bli så effektiv som möjligt. De sektorsansvariga myndigheterna, som tillika är beredskapsmyndigheter, ska ansvara för att leda samordningen av respektive sektors arbete. Behovet av en särskild övergripande samordningsroll utgår bl.a. från hur den statliga förvaltningen är organiserad. Ju fler myndigheter som tilldelas uppdrag som har anknytning till en viss samhällsfunktion, desto större blir behovet av samordning för att åtgärderna ska få synergier istället för att riskera att motverka varandra.

Beredskapsmyndigheterna ska bl.a. verka för att t.ex. kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap samtidigt som de har en skyldighet att samverka med dessa aktörer.⁵¹ De sektorsansvariga myndigheterna ska dessutom verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning som det behövs (se avsnitt 4.3).⁵² Nyckelordet här är "verka för" och varken beredskapsmyndigheter eller sektorsansvariga myndigheter har i egenskap av sina roller som just sådana erhållit några särskilda juridiska verktyg för att kräva samverkan eller att vissa åtgärder vidtas från ovan nämnda aktörer.⁵³ I slutändan behöver samarbeten etableras på frivillig grund mellan beredskapssektorernas myndigheter och de övriga verksamhetsutövare, oavsett de är offentliga eller privata, som är av betydelse för de viktiga samhällsfunktioner som de respektive beredskapssektorerna omfattar. Det är således av stor vikt att de sektorsansvariga myndigheterna tillsammans med beredskapsmyndigheterna arbetar för att skapa förtroendebaserade relationer med relevanta aktörer.

Respektive beredskapssektor är inte en isolerad ö. Samverkan och samordning behöver ske dels inom och mellan beredskapssektorer men även mellan beredskapssektorernas aktörer och andra berörda aktörer som inte ingår i någon av beredskapssektorerna. Beredskapssektorstrukturen bör inte utgöra en begränsande faktor för den samverkan och samordning som behöver åstadkommas mellan berörda aktörer för att

⁴⁹ Se 22 § tredje stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁵⁰ Se 8 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

⁵¹ Se 20 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁵² 24 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁵³ De myndigheter som utgör beredskapsmyndigheter och sektorsansvariga myndigheter kan dock i en annan kontext ha erhållit vissa juridiska verktyg som möjliggör kravställning avseende beredskapsaspekter gentemot andra aktörer så som kommuner, regioner och näringslivsaktörer. Detta är dock aktörs- och verksamhetsspecifikt och ansluter inte direkt till regleringen av beredskapssektorerna varför det inte behandlas närmare i denna text.



Datum
2023-05-10
FHS beteckning
AVT 4/2023
Avdelning
CTSS/Analysstöd

hantera en fredstida krissituation eller höjd beredskap. Även om beröringspunkterna mellan aktörer kanske är starkare inom beredskapssektorn så existerar de även i varierande grad utanför sektorn. Beredskapsrelaterade åtgärder som vidtas inom en sektor kan t.ex. påverka andra samhällsfunktioner inom andra beredskapssektorer. Det finns därför samordningsbehov inom sektorn, mellan sektorerna och utanför dem, t.ex. avseende Försvarsmakten eller civila aktörer på regional och lokal nivå. Med anledning av MSB:s särskilda samordningsuppdrag vid kris och höjd beredskap finns det även behov av dialog med MSB avseende eventuella samordningsbehov. Detta samordningsuppdrag består i att MSB ska stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid kris eller höjd beredskap samt bereda berörda aktörer tillfälle att samordna åtgärder, information till allmänhet och medier, effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser samt samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ avseende information och lägesbilder.⁵⁴ De sektorsansvariga myndigheterna har liksom övriga beredskapsmyndigheter en skyldighet att vid kris eller höjd beredskap lämna MSB den information som behövs för att myndigheten under sådana förhållanden ska kunna fullgöra sina uppgifter att stödja och verka för samordning mellan berörda aktörer samt ta fram en nationell civil lägesbild⁵⁵ (se vidare avsnitt 4.4.2).⁵⁶ Om varje beredskapsmyndighet enskilt skulle behöva verka för bilateral samordning med samtliga potentiellt berörda aktörer skulle deras tid inte räcka till mycket mer. Den sektorsansvariga myndigheten blir i denna del avlastande för övriga beredskapsmyndigheter i sektorn genom att verka för samordning av åtgärder inom och utanför sektorn. Beredskapsmyndigheterna har ansvar att samverka med berörda aktörer, men de har inte det primära ansvaret för att verka för samordning.

Genom det flöde av information som förväntas ske till sektorsansvariga myndigheterna kommer dessa att ha förutsättningar att bedöma läget i sektorn. Dessa bedömningar kan i sin tur vara av stor betydelse för sektorns fortsatta inriktning, samordning och beslutsunderlag för t.ex. resurs- och åtgärdsrioriteringar. Sammantaget fyller sektorsansvaret en viktig roll som syftar till att skapa bättre förutsättningar för att hålla samman statens och andra aktörers arbete för att nå gemensamma mål och bidra till en bättre gemensam förmåga att hantera fredstida krissituationer och höjd beredskap.

3.5 Verksamhetsområde, ansvarsområde och beredskapssektorns ansvarsområde

Av legalitetsprincipen⁵⁷ följer bl.a. att en myndighet bara får bedriva sådan verksamhet som den har fått i uppdrag att genomföra. Sådana uppdrag kan utformas som allt mellan specifika och avgränsade uppgifter till generella och breda uppdrag. Summan av alla uppdrag och uppgifter en myndighet tilldelats utgör dess verksamhetsområde. Verksamhetsområdet är således det område som en myndighet har ålagts ansvar för.⁵⁸ Det finns här också en skillnad i vad ansvaret innebär. Verksamhetsansvar kan förstås som sådant ansvar som myndigheten ansvarar för resultatet av, dvs. huvudsakligen den verksamhet där man disponerar egna resurser. Ansvarsområde kan vara betydligt bredare och kännetecknas snarare av att man har ett begränsat ansvar för resultatet, t.ex. vid uppgiften att bedriva samverkan med andra offentliga aktörer eller enskilda näringsidkare i syfte att främja något. Det kan också tänkas att myndigheten har vissa ansvar, t.ex. för att bedriva viss tillsynsverksamhet i visst syfte mot samma näringsidkare eller en offentlig aktör i form av t.ex. en kommun. Detta innebär att myndigheten har verksamhetsansvar för den

⁵⁴ 7 § första stycket förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁵⁵ I detta dokument används begreppet "nationell civil lägesbild" för den lägesbild som MSB tar fram utifrån aktörernas lägesrapportering och myndighetens uppdrag enligt 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁵⁶ Se 22 § andra stycket och 25 § första stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap samt 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁵⁷ 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (1974:152).

⁵⁸ Jfr t.ex. 27 § första stycket myndighetsförordningen (2007:515) och prop. 2016/17:180 s. 71.



Datum
2023-05-10
FHS beteckning
AVT 4/2023
Avdelning
CTSS/Analysstöd

egna tillsynsverksamheten och den egna samverkan, men att verksamheten som står under tillsyn tillhör myndighetens ansvarsområde – inte verksamhetsområde.⁵⁹

När det gäller en **beredskapssektors ansvarsområde** utgör det som utgångspunkt⁶⁰ summan av de ansvarsområden som finns hos de beredskapsmyndigheter som ingår i beredskapssektorn med avgränsningen att dessa måste anknyta till den specifika beredskapssektorn. En myndighet som ingår i en beredskapssektor kan t.ex. ha ett tillsynsuppdrag gentemot en viss verksamhet som saknar betydelse för den specifika beredskapssektorn. I det fallet ska denna del av myndighetens ansvarsområde inte anses ingå i beredskapssektorns ansvarsområde. Vad som är av betydelse för den specifika beredskapssektorn utgår i grunden från det ansvar beredskapssektorn har, vilket därmed styrs (i brist på andra definitioner) av namnet på beredskapssektorn⁶¹. Beredskapssektorn innehåller ett antal myndigheter som individuellt har olika verksamhets- och ansvarsområden. Det är dock endast det ansvar som kan anses falla inom beredskapssektorns område som är av betydelse för densamma. Det innebär också att de individuella beredskapsmyndigheterna kan ha ansvar och verksamhet som inte faller inom beredskapssektorsansvaret. Sådan verksamhet kan i sin tur falla in under någon annan beredskapssektors ansvarsområde, eller inte alls.

Exempel: Post- och telestyrelsen (PTS) har bl.a. tillsynsansvar för vissa grundläggande betaltjänster enligt 9 kap. lagen (2010:751) om betaltjänster. Betaltjänster ryms således inom PTS ansvarsområde med anledning av tillsynsansvaret. Det är tveksamt om denna del av myndighetens ansvarsområde kan anses rymmas inom beredskapssektorn *Elektronisk kommunikation och posts* ansvarsområde. Däremot faller denna del av myndighetens ansvarsområde sannolikt in under beredskapssektorerna *Finansiella tjänster* eller *Ekonomisk säkerhet*.

Teoretiskt kan verksamhets- och ansvarsområdena i bästa fall täcka in alla frågor som kan uppstå, och att det är tydligt vem som ansvarar för hanteringen av frågan. I verkligheten kan dock flera tänkbara situationer uppstå där en viss fråga antingen faller inom två eller flera myndigheters områden parallellt, eller utanför alla tilldelade verksamhets- och ansvarsområden. För att de senare situationernas oönskade konsekvenser ska kunna undvikas eller åtminstone lindras är det därför en förutsättning att myndigheter är uppmärksamma på händelseutvecklingen genom bland annat omvärldsbevakning samt samverkar med varandra. Inom beredskapssektorerna har de sektorsansvariga myndigheterna ett ansvar som anknyter till detta (se avsnitt 4.1). Resonemang kring var gränserna för en beredskapssektors ansvarsområde går får dock inte utgöra ett hinder för att nödvändig samverkan bedrivs med andra aktörer som i vanliga fall bedöms hamna utanför detta ansvarsområde. Av ansvarsprincipen (se avsnitt 1.1) följer bl.a. att berörda aktörer har ett ansvar att samverka med andra aktörer, även sektorsöverskridande, i den mån det behövs för att kunna hantera en händelse. Behovet av samverkan är således situationsberoende och sträcker sig längre än den egna beredskapssektorns ansvarsområde. Indelning i beredskapssektorer författningsreglerar viss samverkan mellan ett urval aktörer men utesluter inte på något sätt samverkan med andra berörda aktörer.

⁵⁹ Se även MSB:s resonemang om myndigheter och begreppet ansvarsområde (dock i kontexten risk- och sårbarhetsanalyser) i Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022a) s. 10 f.

⁶⁰ Det finns möjlighet att i en beredskapssektor ha frivilliga nära samarbeten med aktörer utan att de utgör beredskapsmyndigheter. T.ex. har Riksbanken, som utgör en myndighet under riksdagen, ett nära samarbete med beredskapssektorn finansiella tjänster. Riksbanken deltar i arbetet i beredskapssektorn på frivillig basis och omfattas inte av de författningskrav som ställs på beredskapsmyndigheter. Se bl.a. Riksbanken (2023-02-07) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022b) s. 86.

⁶¹ Som knyter an till viktiga samhällsfunktioner som bedömts vara av betydelse för krisberedskap och totalförsvaret.



Datum
2023-05-10

FHS beteckning
AVT 4/2023

Avdelning
CTSS/Analysstöd

3.6 Sektorsansvariga myndigheters samordningsansvar

Vi kommer nedan att beskriva vår syn på sektorsansvariga myndigheters samordningsansvar. Några inledande förklaringar behöver dock göras.

Det finns inte någon generell rangordning av vilken aktör som är viktigast att samordna sig med. Detta innebär som utgångspunkt att alla aktörer är likvärdigt viktiga ur samverkans- och samordningssynpunkt. Det avgörande för kommer istället vara den aktuella händelsens karaktär och omfattning, som i sig påverkar vilka aktörer som är berörda och därmed vilka verksamheter som behöver samordnas.

Vid allt samordningsarbete bör det på ett generellt plan bedömas huruvida det kan bidra till en sorts nettovinst avseende utfall. Det samma är i regel giltigt för den typ av informationsutbyte som ska bidra till att identifiera potentiella samordningsmöjligheter och skapa förutsättningar för en mer sammanhållen inriktning för berörda aktörer. Eftersom tid är värdefull, särskilt i samband med hantering av en händelse vid en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap, bör en balans eftersträvas. Samordning och informationsutbyte bör inte göras för görandets skull utan de behöver fylla en faktisk funktion och tillföra ett mervärde. Detta är ingångsvärden som bör beaktas vid fullföljandet av de sektorsansvariga myndigheternas samordningsansvar. Hur detta ska uppnås kan inte redogöras för på ett meningsfullt sätt inom ramen för den här texten, utan bör vara något som berörda aktörer gemensamt kommer fram till i det fortsatta arbetet.



4 Sektorsansvaret vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

Nedanstående avsnitt beskriver vad som, enligt FHS/CTSS tolkningar och analys av regelverket, följer av att vara sektorsansvarig myndighet vid hantering av en fredstida krissituation och vid höjd beredskap. Respektive avsnitt inleds med en beskrivning av förhållanden vid fredstida krissituationer samt sådana strukturer som är gemensamma för hanteringen av fredstida kris och höjd beredskap, för att därefter (i förekommande fall) beskriva särreglering för höjd beredskap. Vidare lyfts hur förhållanden som är specifika för höjd beredskap kan påverka fullföljandet av dessa ansvar, även i de fall dessa är desamma som vid fredstida krissituationer.

4.1 Samordning inom egen beredskapssektor m.m.

Sektorsansvariga myndigheter ska inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. De ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs.⁶²

Denna beskrivning av rollen tar sikte på de interna uppgifter inom beredskapssektorn som kan brytas ner till att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap:

1. Leda arbetet med att samordna åtgärder
2. Driva på arbetet
3. Stödja beredskapsmyndigheterna
4. Verka för att uppgifter/roller tydliggörs

Att leda arbetet med att samordna åtgärder innebär dels ta initiativ till samordning där behov identifierats i syfte att främja att sektorns aktörer arbetar i samma riktning. Det inkluderar även att skapa förutsättningar för att samordning ska kunna ske, t.ex. genom att ta initiativ till att lyfta samordningsfrågor och skapa ytor/forum för denna myndighetsgemensamma samordning inom beredskapssektorn. Det bör betonas att denna uppgift inte i sig innebär att den sektorsansvariga myndigheten övertar något ansvar för samverkan som åligger beredskapsmyndigheterna.⁶³ Som följd kan samordning även förväntas ske självmant på övriga nivåer av strukturen, utan att den sektorsansvariga myndigheten tagit initiativ till det. Detta kan både avse övriga beredskapsmyndigheters enskilda samordning och MSB:s uppdrag att se till att berörda aktörer vid kris eller höjd beredskap får tillfälle att samordna åtgärder, information till allmänhet och medier, information och lägesbilder samt att effektivt använda resurser.⁶⁴

Vad som ingår i denna samordning är beroende av den aktuella krissituationen eller de specifika förhållandena vid höjd beredskap och vad som krävs för att hantera dessa. Den sektorsansvariga myndigheten har huvudansvaret att verka för att nödvändig samordning inom sektorn sker, även om de enskilda beredskapsmyndigheterna har ett ansvar för att bidra till detta arbete. För att kunna identifiera samordningsbehov krävs det att både beredskapsmyndigheterna och den sektorsansvariga myndigheten har en god överblick över de rådande förhållandena inom sin sektor, dvs. ett gott informationsläge (vilket kopplar till rapporteringsskyldigheterna). Vidare krävs god förståelse för respektive beredskapsmyndighets ansvar

⁶² 24 § första stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁶³ 20 § andra stycket 1–4 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁶⁴ Jfr 7 § första stycket förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.



Datum
2023-05-10
FHS beteckning
AVT 4/2023
Avdelning
CTSS/Analysstöd

och mandat samt hur dessa relaterar till de andra beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn (som kopplar till tydliggörande av uppgifter och roller).

Driva på arbetet får uppfattas som att den sektorsansvariga myndigheten förväntas ta initiativ inom sektorns ansvarsområde, t.ex. genom att föreslå åtgärder, och om möjligt skapa förutsättningar tillsammans med beredskapsmyndigheterna för att påbörjade åtgärder genomförs och hjälpa till med att identifiera frågor för samordning. Arbetet kan också vara förutsättningsskapande i bemärkelsen att den sektorsansvariga myndigheten ska undanröja hinder eller trögheter som minskar effekten av sektorns arbete.

Ansvar att stödja beredskapsmyndigheterna är svår att förstå räckvidden av. Det får antas att denna skyldighet på något vis är bredare än andra generella skyldigheter att samverka och samarbeta.⁶⁵ Vad ansvaret innebär är dock inte möjligt att fastställa. Vissa antaganden kan emellertid göras, t.ex. att omfattningen av stödet är beroende på den tänkta mottagarens behov och förutsättningar inom beredskapssektorn inklusive hos den sektorsansvariga myndigheten.

Det samma gäller ansvaret att verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. Även vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap kan det uppstå otydligheter kring hur olika myndigheters ansvar förhåller sig till varandra i relation till identifierade behov, i syfte att frågor inte ska falla mellan stolar eller dubbelhanteras. Det finns således fortsatt ett behov av att den sektorsansvariga myndigheten verkar för att sådana frågor avgörs så fort som möjligt för att hanteringen av den fredstida krissituationen eller förhållanden vid höjd beredskap inte ska påverkas negativt. Alla berörda beredskapsmyndigheter har dock ett ansvar i detta.

Vid höjd beredskap ska de sektorsansvariga myndigheterna och beredskapsmyndigheterna i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.⁶⁶ Dessa myndigheter behöver därför bedöma sina verksamheter utifrån deras betydelse för totalförsvarsansträngningarna och t.ex. de förmågemål som är gällande för det civila försvaret. Detta ska beaktas redan i totalförsvarsplaneringen, men vid höjd beredskap kan händelseutvecklingen innebära att justeringar behöver göras i förhållande till den planerade verksamheten samtidigt som nya behov uppstår och som inte förutsetts. Höjd beredskap aktualiserar delvis andra typer av åtgärder jämfört med krisberedskap till följd av den särskilda lagstiftning som finns för totalförsvaret. Detta innebär att även samordningens innehåll kan komma att se annorlunda ut jämfört med en fredstida krissituation.

De mycket svåra förhållanden som kan vara förenade med höjd beredskap kan göra det omöjligt att upprätthålla viss verksamhet, eller innebära att det krävs mycket stora ansträngningar för det. Vilken verksamhet som behöver prioriteras inom beredskapssektorn kan behöva revideras löpande av olika anledningar. Det är rimligt att anta att det finns flera beroenden mellan beredskapsmyndigheternas verksamheter inom ramen för beredskapssektorn. Till följd av detta kommer beredskapsmyndigheterna inom en beredskapssektor i viss utsträckning vara beroende av varandra för att kunna upprätthålla sina egna verksamheter som är av särskild vikt för totalförsvaret. Sådana beroenden samt förmågor och prioriteringar behöver därför utgöra föremål för den interna samordning inom beredskapssektorerna som de sektorsansvariga myndigheterna ska leda. Grundläggande prioriteringar av verksamhet är en del av totalförsvarsplaneringen och förmågeuppbyggnaden. Den samordning som vi avser i detta stycke rör behovet av omprioriteringar vid höjd beredskap i den mån sådana behov uppstår till följd av oförutsedd händelseutveckling och ändrade förutsättningar. Denna samordning bör ha som målsättning att den

⁶⁵ Se t.ex. 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) och 8 § första stycket förvaltningslagen (2017:900).

⁶⁶ 21 jämte 23 §§ förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.



Datum
2023-05-10

FHS beteckning
AVT 4/2023

Avdelning
CTSS/Analysstöd

verksamhet som är av störst vikt för totalförsvaret inom beredskapssektorn ska upprätthållas så långt som möjligt givet de aktuella förhållandena. Det bör dock beaktas att vilken verksamhet inom beredskapssektorn som är av särskild vikt för totalförsvaret även kan påverkas av beroenden hos verksamhet utanför den egna beredskapssektorn. Detta medför behov av samordning med andra aktörer utanför beredskapssektorn.

Ovanstående förutsätter att den sektorsansvariga myndigheten har en god överblick över läget för de viktiga samhällsfunktioner som måste upprätthållas för totalförsvarets behov samt de verksamheter som berörda beredskapsmyndigheter, andra offentliga aktörer och enskilda näringsidkare inom beredskapssektorn bedriver till stöd för detta, i den mån dessa ryms inom beredskapssektorns ansvarsområde (se avsnitt 3.5). Om en beredskapsmyndighet eller näringsidkare får svårigheter att upprätthålla en verksamhet som är av betydelse för beredskapssektorns samlade totalförsvarsverksamhet kan den sektorsansvariga myndigheten leda den samordning som kan behövas för att hantera den uppkomna situationen på bästa möjliga sätt. Exakt vilka åtgärder detta kan bestå i kan inte anges på ett meningsfullt sätt inom kontexten för detta uppdrag. En någorlunda generisk åtgärd kan avse ledning av samordning kring och sammanställning av underlag till regeringen avseende omprioriteringar av personalresurser mellan myndigheterna (se avsnitt 4.5). Detta i syfte att säkerställa tillräcklig kompetens där den bäst behövs för totalförsvarsansträngningarna inom beredskapssektorn.

Vid höjd beredskap kan detta t.ex. innebära att den sektorsansvariga myndigheten kan få en samordnad roll avseende behov av omfördelning av personalresurser mellan beredskapssektorns beredskapsmyndigheter. Vid höjd beredskap finns det långtgående verktyg för staten att omdisponera t.ex. personalresurser inom statsförvaltningen jämfört med fredstida förhållanden.⁶⁷ Även om de sektorsansvariga myndigheterna inte har befogenhet att besluta om personalförflyttningar från andra förvaltningsmyndigheter så kan de ges i uppgift att leda samordningen avseende detta inom sin egen beredskapssektor, för att sedan rapportera till regeringen som i sin tur kan fatta ingripande beslut. Enskilda beredskapsmyndigheter skulle kunna anmäla sina behov av särskild kompetens till den sektorsansvariga myndigheten. Den skulle i sin tur kunna matcha behov i förhållande till kompetens hos främst personal som inte är avgörande för att andra beredskapsmyndigheter ska kunna bedriva identifierad verksamhet av särskild vikt för totalförsvaret. I slutändan är det dock de enskilda myndigheterna själva (på frivillig basis) eller regeringen (genom beslut) som avgör huruvida personalresurser ska överföras till en annan myndighet. Men ett uppdrag att samordna behov och disponibla personalresurser inom beredskapssektorns skulle kunna bidra till ett mer effektivt personalutbyte inom denna jämfört med bilaterala kontakter.

4.2 Inledande om samordning med aktörer utanför beredskapssektorn

De sektorsansvariga myndigheterna ska verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarsmakten vidtar. En sektorsansvarig myndighet ska även verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs.⁶⁸ Bestämmelsen klargör den sektorsansvariga myndighetens roll som består i att sprida information utanför den egna sektorn om dess inriktning och åtgärder, samt få del av andra aktörers

⁶⁷ Se t.ex. 11 § lagen (1988:97) och 8 § förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

⁶⁸ 24 § andra stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.



Datum
2023-05-10
FHS beteckning
AVT 4/2023
Avdelning
CTSS/Analysstöd

behov och åtgärder som är av betydelse för sektorns arbete. Detta i syfte att skapa bättre förutsättningar för att den egna sektorns åtgärder ska kunna samordnas med åtgärder och behov utanför sektorn.⁶⁹

Det kan vara värt att notera att samordning med andra aktörer (både inom och utanför beredskapssektorn) också kan göras av andra skäl än skyldigheterna i den aktuella förordningen. Sådan samordning (och samverkan) kan t.ex. ske som ett led i myndighetens ordinarie linjeverksamhet. Det går inte att på ett meningsfullt sätt beskriva när en linjeverksamhet vid en pågående händelse kan anses uppfylla en del av myndighetens skyldigheter enligt förordningen, eller när motsvarande samverkan/samordning enligt förordningen kan anses utgöra en del av myndighetens linjeverksamhet. För att kunna verka för samordning över beredskapssektorsgränserna behöver de sektorsansvariga myndigheterna ha tillräckligt god information om de egna beredskapsmyndigheternas åtgärder, samt på ett övergripande plan ha kännedom om vilka åtgärder som beredskapsmyndigheter i andra beredskapssektorer vidtar. Det tidigare säkerställs huvudsakligen genom beredskapsmyndigheternas rapporteringsskyldighet gentemot sin sektorsansvariga myndighet. Det senare förutsätter att det bedrivs ett ändamålsenligt informationsutbyte mellan beredskapssektorerna samt att omvärldsbevakning⁷⁰ genomförs. När det gäller samordningsinitiativ utanför den egna beredskapssektorn kan även MSB:s särskilda samordningsuppdrag vid fredstida krissituationer och höjd beredskap⁷¹ behöva beaktas bl.a. i syfte att minska risken för dubbelarbete.

4.2.1 Samordning med andra beredskapsmyndigheter

Vid samordningen mellan beredskapsmyndigheter inom olika beredskapssektorer behöver berörda sektorsansvariga myndigheter hållas informerade om beredskapsmyndigheternas samverkan för att få en bild av befintlig samordning. En beredskapsmyndighet som tar kontakt över beredskapssektorsgränserna avseende åtgärder bör hålla de berörda sektorsansvariga myndigheterna underrättade om detta. Informationsutbytet behöver dock utgå från ett bedömt informationsbehov för beredskapssektorn, för att undvika att information utbyts för utbytets skull istället för informationsbehovet. Behovsanpassning och relevans utgör således viktiga grunder för när sektorsansvariga myndigheter ska informeras. Hur bedömningsgrunderna och ambitionsnivån för informationsutbyte ska se ut är något som respektive beredskapssektor behöver komma överens om. Ett informationsutbyte behöver fylla en funktion och vara så pass välavvägt att det inte utgör ett hinder för annan verksamhet, tar oproportionerligt med tid i anspråk eller hindrar samverkan, särskilt vid en pågående fredstida krissituation eller höjd beredskap. De sektorsansvariga myndigheterna behöver dessutom ha ett eget informationsutbyte om vilka åtgärder som vidtas inom deras respektive beredskapssektorer. Ovanstående behövs för att på ett övergripande plan bedöma behov av samordning mellan beredskapssektorer i syfte att likrikta och understödja vidtagna/planerade åtgärder. Detta förutsätter någorlunda lika målbilder. Med anledning av att det finns beredskapsmyndigheter som inte ingår i en beredskapssektor⁷² kan sektorsansvariga myndigheter vid behov även föra dialog med dessa. Notera att denna uppgift inte ersätter de enskilda beredskapsmyndigheternas skyldighet att samverka med varandra och andra berörda aktörer.⁷³

⁶⁹ I detta hänseende kan den sektorsansvariga myndigheten även vara behjälpt av det stöd som MSB ska tillhandahålla för att stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid kris eller höjd beredskap. Det kan därför finnas anledning att bedriva samverkan med MSB avseende samordningsansvaret. Se 7 § första stycket förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁷⁰ Ett krav på att genomföra omvärldsbevakning finns för alla beredskapsmyndigheter, se 20 § andra stycket 10 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁷¹ Se 7 § första stycket förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁷² För närvarande Migrationsverket, Myndigheten för psykologiskt försvar och Statens skolverk (Skolverket), jfr bilaga 1 och 2 till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁷³ 20 § andra stycket 1–4 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.



Datum
2023-05-10
FHS beteckning
AVT 4/2023
Avdelning
CTSS/Analysstöd

Formerna för de sektorsansvariga myndigheternas samordning med andra beredskapssektorer (och fristående beredskapsmyndigheter) behöver tas fram och då även beakta befintliga forum för motsvarande samverkan/samordning. Sådana forum har t.ex. etablerats med anledning av MSB:s särskilda samordningsuppdrag vid kris och höjd beredskap,⁷⁴ och på regional nivå finns motsvarande forum inom ramen för länsstyrelsernas geografiska områdesansvar för krisberedskap och civilt försvar.⁷⁵

I fråga om samordning mellan beredskapsmyndigheter vid höjd beredskap så tillkommer inte några roller, ansvar eller mandat genom förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Utifrån vilken nivå av höjd beredskap som beslutats kommer dock (redan vid skärpt beredskap) åtminstone samtliga beredskapsmyndigheter ha riktat in sin verksamhet till sådan som har betydelse för totalförsvaret⁷⁶, eller (vid högsta beredskap) hela samhället ha ställt om till totalförsvaret.⁷⁷ Beslutet om höjd beredskap öppnar därtill upp möjligheten för att myndigheters roller, ansvar och mandat förändras utifrån annan lagstiftning.⁷⁸ Det är således sannolikt att behovet av samordning förändras i jämförelse med fredstida kris-situationer, både i fråga om vad som behöver samordnas, hur ofta samordning behöver ske och med vem.

4.2.2 Samordning med länsstyrelser

Gällande samordning med länsstyrelser vid fredstida krissituationer bör det betonas att rollen som civilområdesansvarig länsstyrelse inte medför något geografiskt områdesansvar inom civilområdet (hög regional nivå) vid en fredstida kris.⁷⁹ Vid fredstida krissituationer medför civilområdesansvaret enbart att den civilområdesansvariga länsstyrelsen ska ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen när det gäller sådana krissituationer som berör flera län inom civilområdet.⁸⁰ Den ordinarie länsstyrelserollen innebär dock ett geografiskt områdesansvar inom det egna länet vid fredstida krissituationer där länsstyrelsen bl.a. ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom länet och därför verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Vid en krissituation ska länsstyrelsen bl.a. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs och verka för att samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter.⁸¹ Länsstyrelsen utgör således en viktig kontaktpunkt för de sektorsansvariga myndigheterna för samordningsuppdraget. Sektorsansvaret är dock inte förenat med ett krav att verka för att beredskapsmyndigheternas åtgärder inom beredskapssektorn är samordnade med berörda kommuners och regioners åtgärder.⁸²

Huvudfokus är i detta sammanhang är alltså länsstyrelsens egna åtgärder för att hantera pågående krissituationer. Ett exempel på sådana åtgärder, utöver att verka för samverkan och samordning inom länet, är att länsstyrelsen vid en kris, efter beslut av regeringen, ska prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.⁸³ Sådana beslut kan potentiellt vara relevanta för de sektorsansvariga myndigheterna för att säkerställa att resurserna används på ett sätt som är samordnat med

⁷⁴ 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁷⁵ 4–6 §§ förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

⁷⁶ 21 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁷⁷ 1 § andra stycket lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

⁷⁸ Se t.ex. 13 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

⁷⁹ Notera dock en civilområdesansvarig länsstyrelse möjlighet att ta över ansvaret för räddningstjänsten i vissa fall, se 4 kap. 10 § lagen (2003:778) och 4 kap. 33 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

⁸⁰ Se 6 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

⁸¹ 3–5 §§ förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

⁸² Samtliga beredskapsmyndigheter har dock ett ansvar att samverka med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda, jfr 20 § andra stycket 3 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁸³ 5 § andra stycket förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.



Datum
2023-05-10
FHS beteckning
AVT 4/2023
Avdelning
CTSS/Analysstöd

beredskapsmyndigheternas åtgärder så att dessa gemensamt bidrar till att hantera krissituationen på ett så optimalt sätt som möjligt. De länsstyrelser som efter regeringsbeslut tilldelats ett sådant mandat är i sin tur beroende av att få en överblick över vilka åtgärder som bl.a. beredskapsmyndigheterna vidtar inom det berörda länet, för att de ska kunna prioritera och inrikta resurserna på bästa sätt.

Vid höjd beredskap har (motsvarande som för krisberedskapen) länsstyrelserna det geografiska områdesansvaret inom respektive län avseende civilt försvar. De har därmed i denna kontext flera samordningsuppgifter inom det geografiska området.⁸⁴ I jämförelse med vad som gäller vid fredstida krissituationer har de civilområdesansvariga länsstyrelserna vid höjd beredskap flera tillkommande uppgifter, däribland ett geografiskt områdesansvar inom civilområdet avseende civilt försvar samt att de utgör högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet. Det geografiska områdesansvaret hos länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser avser samordning inom ett avgränsat geografiskt område, till skillnad från de sektorsansvariga myndigheternas ansvar för samordning inom en beredskapssektor utifrån ett sakfrågeperspektiv. Att de civilområdesansvariga länsstyrelserna har konkreta samordningsuppgifter avseende civilt försvar innebär att de sektorsansvariga myndigheternas behov av samordning gentemot de civilområdesansvariga länsstyrelserna ökar vid höjd beredskap i förhållande till fredstida krissituationer. Vid höjd beredskap ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna, inom civilområdet, bl.a. verka för samordning av de civila försvarsåtgärderna, i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas, ansvara för att en samlad lägesbild sammanställs samt samordna den civila delen av värdlandsstödet.⁸⁵ Hur skärningspunkterna mellan samordningsuppgifter för sektorsansvariga myndigheter respektive de som följer av geografiskt områdesansvar ser ut är en viktig aspekt att reflektera kring. Detta har dock inte rymts inom avgränsningarna för denna text.

4.2.3 Samordning med Försvarsmakten

Inledningsvis bör några ord sägas om Försvarsmaktens beredskapssystem. Försvarsmaktens har egna myndighetsinterna beredskapssystem och –nivåer. Det är Försvarsmakten som tagit fram nivåerna, deras innebörd och beskrivningen av vad som ska vara uppfyllt för att aktivera dem. På samma sätt som beskrivits för begreppet extraordinär händelse (avsnitt 2.3 ovan) saknar Försvarsmaktens egna beredskapsnivåer betydelse för bedömningen av om det råder en fredstida kris ur andra aktörers perspektiv. En möjlig situation är därför att Försvarsmakten bedömer att normalläge råder, trots att andra aktörer bedömer (och agerar som) att det råder en fredstida kris. Likaså kan den omvända situationen uppstå. Detta är en naturlig följd av att bedömningen av om en kris råder samt eventuella åtgärder till följd av det görs utifrån varje enskild aktör.

Utöver att sektorsansvariga myndigheter ska verka för att beredskapssektorns åtgärder samordnas med civila aktörer behöver motsvarande ske även avseende de åtgärder som Försvarsmakten vidtar.⁸⁶ I händelse av en fredstida kris kan Försvarsmaktens åtgärder utgöras av både stödåtgärder till civil verksamhet,⁸⁷ och bedrivandet av militär verksamhet (t.ex. avvisande av kränkningar av svenskt territorium⁸⁸), där det senare kan sakna koppling till den fredstida krissituationen. Som följd behöver de sektorsansvariga

⁸⁴ Se 6 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

⁸⁵ 7 och 9 §§ förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

⁸⁶ 24 § andra stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁸⁷ Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet. Huvudregeln är att stödet inte allvarligt får hindra dess ordinarie verksamhet. Se 2 § tredje stycket förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten samt 6 § förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

⁸⁸ Se 3 § 1 förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning).



Datum
2023-05-10

FHS beteckning
AVT 4/2023

Avdelning
CTSS/Analysstöd

myndigheterna ha en dialog med Försvarsmakten för att möjliggöra sådan samordning avseende båda typerna av åtgärder.

Vid höjd beredskap förändras Försvarsmaktens roll från att ha kunnat ge stöd till civila aktörer, till att behöva stöd från den civila sidan för att kunna fullgöra sin huvuduppgift – försvara Sverige mot ett väpnat angrepp.⁸⁹ Detta innebär att den sektorsansvariga myndighetens ansvar att inom beredskapssektorn verka för samordning gentemot de åtgärder Försvarsmakten vidtar kommer se annorlunda ut jämfört med vad som kan bli aktuellt vid en frestida krissituation. T.ex. blir en god förståelse för Försvarsmaktens huvudverksamhet, dess beroenden och behov en viktig förutsättning för effektiv samordning. En viktig del av samordningen blir sannolikt att säkerställa att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna vidtar antingen stödjer Försvarsmaktens verksamhet eller åtminstone inte försvårar, stör eller hindrar denna. Försvarsmakten har betonat att de aktörer som myndigheten behöver utbyta information med vid höjd beredskap eller krig behöver ha system som kan hantera försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).⁹⁰ De sektorsansvariga myndigheterna behöver således beakta detta vid samordning gentemot Försvarsmakten vid höjd beredskap.

4.3 Verka för samverkan med näringslivet

När det gäller att **verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning som behövs** avses i denna kontext samverkan som bedöms nödvändig för att främja att berörda näringslivsaktörers eventuella åtgärder är tillräckligt samordnade med de som de beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar. Det kopplar också till att mycket av samhällsviktig verksamhet bedrivs av privata aktörer, och det finns därför behov av att i den mån det är möjligt ha koll på hur de t.ex. bedömer sin förmåga att upprätthålla verksamheten vid en pågående frestida krissituation. Sådant underlag kan i sin tur läggas till grund för de prioriteringar som behöver göras inom staten (se vidare avsnitt 4.5 nedan). Detta innebär att den sektorsansvariga myndigheten behöver verka för att de enskilda beredskapsmyndigheterna inom sina respektive ansvarsområden identifierar behov av samverkan med näringslivsaktörer och tar nödvändiga initiativ till att sådan samverkan genomförs⁹¹. Den sektorsansvariga myndigheten skulle exempelvis kunna etablera beredskapssektorsövergripande forum för samverkan mellan myndigheterna och berörda näringslivsaktörer. Det är dock viktigt att notera att möjligheterna för en statlig aktör att kräva privata aktörers medverkan är begränsad. Det finns anledning att påtala att denna typ av samverkan kan vara en förutsättning för att en myndighet ska kunna bedöma läget inom sitt ansvarsområde, då flera sektorer operativa verksamhet till stor del utförs av näringslivet. Näringslivsaktörer har dock inga legala krav på sig att rapportera om sina förhållanden till de sektorsansvariga myndigheterna eller beredskapsmyndigheterna. Därför behöver informationsdelning och samverkan mellan dessa och näringslivet, i denna kontext, grundas på frivillighet.

Den sektorsansvariga myndighetens ansvar kan också påverkas av att det råder höjd beredskap. Vid höjd beredskap kan det offentliga genom fullmaktslagar så som förfogandelagen (1978:262) och ransoneringslagen (1978:268) ges ett större inflytande över privata aktörer i jämförelse med ordinarie frestida förhållanden. Verktyg som gör ingrepp i ägande- och nyttjanderätt samt andra grundläggande rättigheter för en näringsidkare kan föranleda nya behov av samverkan med näringslivsaktörer än i vardagen. Det kan t.ex. avse näringslivsaktörernas förutsättningar att upprätthålla sådan verksamhet som bedömts vara av betydelse för totalförsvaret och de viktiga samhällsfunktioner som ska upprätthållas även i krig. Beredskapsmyndigheterna inom en beredskapssektor kan till exempel vara beroende av varor och tjänster från

⁸⁹ Se 1 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten samt prop. 2020/21:30 s. 87 ff.

⁹⁰ Försvarsmakten (2023-02-17) s. 13.

⁹¹ Enligt 20 § andra stycket 3 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska beredskapsmyndigheter samverka med bl.a. de näringsidkare som är berörda av frestida krissituationer.



Datum
2023-05-10
FHS beteckning
AVT 4/2023
Avdelning
CTSS/Analysstöd

det privata näringslivet för den del av den egna verksamheten som är av särskild vikt för totalförsvaret. Därför är det särskilt viktigt att samverkan sker i den utsträckning som är nödvändigt givet förhållandena och att den sektorsansvariga myndigheten verkar för att så sker inom beredskapssektorn.

4.4 Inledande om att informera om läget inom beredskapssektorns ansvarsområde

De enskilda beredskapsmyndigheterna ska vid frekventa krissituationer och höjd beredskap lämna information till flera i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap utpekade aktörer. De sektorsansvariga myndigheterna ska till följd av sin roll under samma förhållanden även hålla samma utpekade aktörer informerade om läget inom beredskapssektorns ansvarsområde.⁹² De utpekade mottagarna kommer således få information som är specifik för respektive beredskapsmyndighet genom dess egen försorg. De sektorsansvariga myndigheterna ska som ett komplement även redogöra för läget inom beredskapssektorns ansvarsområde⁹³ i sin motsvarande rapportering. I dessa rapporter behöver någon form av mervärde tillföras i jämförelse med de individuella rapporterna från de enskilda beredskapsmyndigheterna. Vad mervärdet består i beror på förutsättningar så som informationsläge, tidsförhållanden och typ av händelse. Mervärdet kan utgöras av allt ifrån tillförd analys enligt ovan till att i vissa fall bara sammanställa alla, eller vissa, beredskapsmyndigheters rapporter eller ett specifikt urval av uppgifter som finns i de rapporter som sektorsansvariga myndigheten tagit del av. Det kompletterande innehållet kan t.ex. utgöras av sammanställningar för att ge en överblick över relevanta förhållanden inom beredskapssektorn, exempelvis i fråga om begränsningar, uthållighet eller påverkan på samhällsviktig verksamhet. Det kan också avse förhållanden för näringsidkare som bedriver samhällsviktig verksamhet som anknyter till beredskapssektorn. De sektorsansvariga myndigheternas informationsutbyte med näringslivet behöver dock ske på frivillig grund. Vilken information som är av relevans för att beskriva läget kommer vara situationsberoende och variera mellan beredskapssektorer.

De sektorsansvariga myndigheterna bör i den mån det är möjligt ha ett frekvent informationsflöde till och från sektorns beredskapsmyndigheter för att ge och få insyn i varandras läge och underlag för rapportering. Detta för att deras bilder av läget i respektive beredskapssektor ska vara så aktuell och tillförlitlig som förutsättningarna medger. Informationsflödets utformning och innehåll kan påverkas av hur synkroniserad beredskapsmyndigheternas och den sektorsansvariga myndighetens omvärldsbevakning⁹⁴ är samt huruvida det finns betydande skillnader kring hur dessa inriktas. Hur detta ska beaktas i förhållande till ovan nämnda informationsflöde är något som respektive beredskapssektor bör komma överens om internt. Ett frekvent informationsflöde bidrar till att undvika onödig fördröjning avseende den sektorsansvariga myndigheternas rapportering till i förordningen utpekade mottagare i förhållande till beredskapsmyndigheternas enskilda informationsöverföring till dessa mottagare. Det är även av vikt att de sektorsansvariga myndigheterna kompletterar informationsutbytet med beredskapsmyndigheterna med ett motsvarande frekvent informationsflöde när det avser t.ex. viktiga näringslivsaktörer inom beredskapssektorn i den mån dessa är berörda. Former för ett sådant informationsutbyte behöver etableras på frivillig grund. Frekvensen i informationsutbytet kan påverkas av den enskilda krisens egenskaper och således mottagarnas behov av uppdateringar.

Givet att beredskapsmyndigheterna och den sektorsansvariga myndigheten har löpande kontakter med varandra vid frekventa krissituationer och höjd beredskap kommer den sektorsansvariga myndigheten ta del av relevant information löpande. Utöver det kan den sektorsansvariga myndigheten vid behov komma att efterfråga specifika uppgifter från beredskapsmyndigheterna. Detta bör leda till att de sektorsansvariga myndigheterna i vissa fall kan lämna en bild av läget inom beredskapssektorn till utpekade mottagare

⁹² Se 22 § jämte 25 § första stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁹³ Se avsnitt 3.5 för innebörden av begreppet ansvarsområde i denna kontext.

⁹⁴ Se 20 § andra stycket 10 samt 23 § tredje stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.



Datum
2023-05-10
FHS beteckning
AVT 4/2023
Avdelning
CTSS/Analysstöd

utan att behöva vänta in att respektive beredskapsmyndighet i sektorn har lämnat ifrån sig sin individuella rapportering till dessa mottagare och den sektorsansvariga myndigheten.

Det är således av vikt att sektorsansvariga myndigheter tar initiativ till att skapa ändamålsenliga informationsdelningsrutiner inom sin beredskapssektor. Faktorer som hur frekvent rapporteringen till i förordningen utpekade mottagare ska vara, dess form osv. utgör dock viktiga ingångsvärden för hur arbetet inom beredskapssektorn behöver utformas. Dessa faktorer kan behöva anpassas för den specifika fredstida krissituationen eller de aktuella förhållandena vid höjd beredskap, t.ex. baserat på hur snabbt händelseförloppet är, hur utdragen i tid som situationen är (t.ex. en flerårig pandemi kontra en kort men intensiv kris).

Ovanstående skrivelser om informationsflöde mellan en beredskapssektors beredskapsmyndigheter och sektorsansvarig myndighet är i viss mån en beskrivning av ideala förhållanden. Den höga graden av insyn i beredskapsmyndigheternas verksamhet kan vara svår att uppnå även under normala omständigheter. Den sektorsansvariga myndigheten kan inte heller enbart genom egna åtgärder skapa denna insyn, utan det är något som beredskapssektorns samtliga aktörer behöver bidra till.

4.4.1 Informera regeringen om läget inom beredskapssektorn

De sektorsansvariga myndigheterna ska vid fredstida krissituationer och höjd beredskap hålla regeringen informerad om läget inom beredskapssektorns ansvarsområde.⁹⁵ Regeringen är beroende av underrättelser, lägesbilder m.m. från myndigheterna som underlag för sin bedömning av t.ex. vilka åtgärder som den kan behöva vidta eller vilka uppdrag den behöver utfärda till myndigheterna. Den sektorsansvariga myndighetens bild över läget inom beredskapssektorns ansvarsområde kan utgöra en viktig delmängd i detta underlag. Vid en pågående mer långvarig kris kan det bli aktuellt att under relativt korta tidsförhållanden förbereda och riksdagsbehandla lagändringar som syftar till att förse ansvariga aktörer med tillräckliga verktyg för att kunna hantera krissituationen. Detta aktualiserades under coronapandemin⁹⁶. Regeringens initiativrätt till lagändringar genom proposition kan vara föranledda av identifierade behov och förhållanden hos myndigheterna, vilket kan vara en delmängd i den information om läget inom beredskapssektorernas ansvarsområde som de sektorsansvariga myndigheterna ska förmedla. Den sektorsansvariga myndigheten kan t.ex. i sin analys göra bedömningar kring att lag- eller förordningsändringar kan vara motiverade för att bättre hantera krissituationen. Det är dock upp till regeringen att avgöra om den vill vidta några åtgärder till följd av informationen.

Vid höjd beredskap kan de sektorsansvariga myndigheternas information om läget inom beredskapssektorn utgöra ett viktigt underlag för regeringen i dess bedömningar kring vilka åtgärder som behöver vidtas för att kunna hantera situationen och underlätta myndigheternas arbete. Regeringen har vid höjd beredskap flera kraftfulla verktyg till sitt förfogande, t.ex. i form av fullmaktslagarna.⁹⁷ De sektorsansvariga myndigheternas informationsförmedling om läget inom de respektive beredskapssektorerna kan t.ex. utgöra en del av bedömningsunderlaget för huruvida någon av fullmaktslagarna behöver träda i tillämpning i syfte att underlätta totalförvarsanstängningarna utifrån aktuella behov. De enskilda myndigheterna kan på eget initiativ begära att regeringen ska aktivera någon av fullmaktslagarna i deras egen rapportering till regeringen men det kan antas att de sektorsansvariga myndigheternas information om

⁹⁵ 22 § första stycket och 25 § första stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁹⁶ Se t.ex. processen avseende lagförslaget kring tillfällig lagstiftning till följd av covid-19 där flera steg förkortades avsevärt jämfört med ordinarie lagstiftningsförhållanden. Se bl.a. prop. 2020/21:79 jämte Socialutskottets betänkande 2020/21:SoU23 och Riksdagsskrivelse 2020/21:159.

⁹⁷ Med fullmaktslagarna avses de författningar som anges i 13 § förordningen (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap.



Datum
2023-05-10
FHS beteckning
AVT 4/2023
Avdelning
CTSS/Analysstöd

läget inom beredskapssektorerna kan komplettera sådana enskilda behovsframställningar med ett aktörsöverskridande behovsunderlag.

4.4.2 Informera MSB om läget i beredskapssektorn

De sektorsansvariga myndigheterna ska vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

informera MSB om läget inom beredskapssektorns ansvarsområde.⁹⁸ De enskilda beredskapsmyndigheterna ska vid fredstida krissituationer lämna information till MSB, och MSB har rätt att meddela föreskrifter avseende denna informationsskyldighet.⁹⁹

MSB har i jämförelse med regeringen annorlunda användningsområden för den information som de sektorsansvariga myndigheterna ska rapportera till den vid en fredstida krissituation. MSB:s behov av de sektorsansvariga myndigheternas information om läget inom beredskapssektorns ansvarsområde utgår dels från deras uppgift att vid fredstida krissituationer (och höjd beredskap) hålla samman arbetet med att ta fram en nationell lägesbild och förmedla denna till Regeringskansliet och dels från det särskilda samordningsuppdrag som MSB har vid kris och höjd beredskap.¹⁰⁰ Informationen som de sektorsansvariga myndigheterna lämnar till MSB kan t.ex. komma att utgöra underlag för pågående samordningsaktiviteter och sammanställning av en nationell civil lägesbild. Detta innebär att innehållet i den sektorsansvariga myndighetens rapportering behöver vid behov målgruppsanpassas utifrån vad den ska användas till.

I kontexten totalförsvaret och höjd beredskap kommer frågan om resursfördelning mellan civilt och militärt att aktualiseras på ett helt annat sätt jämfört med fredstida krissituationer. MSB har ett särskilt ansvar för att 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.¹⁰¹ De sektorsansvariga myndigheternas information om läget inom beredskapssektorns ansvarsområde utgör en pusselbit för att tydliggöra behov inom *hela* det civila försvaret gällande exempelvis prioriteringar och utgör således en viktig del av det underlag som MSB behöver för att den ska kunna fullgöra sitt ansvar på central nivå gentemot regeringen.

4.4.3 Informera Försvarsmakten om läget inom beredskapssektorn

De sektorsansvariga myndigheterna ska vid höjd beredskap informera Försvarsmakten, om läget inom beredskapssektorns ansvarsområde.¹⁰²

Till skillnad från fredstida krissituationer ska de sektorsansvariga myndigheterna vid höjd beredskap informera Försvarsmakten om läget inom beredskapssektorns ansvarsområde. Anledningen till att Försvarsmakten ska ta del av informationen är att den kan vara av relevans för myndighetens informationsskyldighet gentemot regeringen. Den kan vidare vara av betydelse för Försvarsmaktens bedömning av hur den kan fullgöra försvaret av Sverige, även om det inte är det uttalade syftet med bestämmelsen. Information om läget inom beredskapssektorn vid höjd beredskap, inklusive relevanta näringslivsaktörer i möjlig mån, kan även t.ex. utgöra ett viktigt underlag för Försvarsmakten avseende vilken typ av stöd från det civila försvaret som kan vara potentiellt möjligt. Informationen skulle t.ex. kunna underlätta Försvarsmaktens identifiering av vilken aktör som den bör vända sig till i ett visst ärende.

⁹⁸ 22 § andra stycket och 25 § första stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁹⁹ Se 22 § andra stycket och 27 § 3 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁰⁰ Se Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021-06-01) s. 5 och 21 samt 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁰¹ 1 § andra stycket 8 förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁰² 22 § fjärde stycket och 25 § första stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap jämte 8 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.



Datum
2023-05-10

FHS beteckning
AVT 4/2023

Avdelning
CTSS/Analysstöd

4.4.4 Informera civilområdesansvariga länsstyrelser om läget inom beredskapssektorn
De sektorsansvariga myndigheterna ska vid höjd beredskap informera civilområdesansvariga länsstyrelser, om läget inom beredskapssektorns ansvarsområde.¹⁰³ Till skillnad från fredstida krissituationer ska de sektorsansvariga myndigheterna vid höjd beredskap informera de civilområdesansvariga länsstyrelserna om läget inom beredskapssektorns ansvarsområde. Som framgår ovan förändras de civilområdesansvariga myndigheternas roll i höjd beredskap jämfört med fredstida krissituationer. I höjd beredskap har de fler och större ansvar, vilket gör dem beroende av information från bl.a. sektorsansvariga myndigheter. De sektorsansvariga myndigheternas information om läget inom beredskapssektorns ansvarsområde kan t.ex. utgöra viktigt underlag för att identifiera samordningsbehov i förhållande till beredskapsmyndigheterna inom ramen för den verksamhet som de bedriver inom respektive civilområde. Informationen som den sektorsansvariga myndigheten lämnar kan t.ex. vara av relevans för verksamhet som kommuner och regioner bedriver inom civilområdet. Den kan därmed vara av betydelse för civilområdets totalförsvarsansträngningar. Länsstyrelserna har även de ett geografiskt områdesansvar men på en lägre regional nivå (inom det enskilda länet) och har vid höjd beredskap liknande uppgifter som de civilområdesansvariga länsstyrelserna inom detta geografiska område.¹⁰⁴

Utöver att lämna lägesinformation till de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska, som framgår ovanför, de sektorsansvariga myndigheterna även verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som länsstyrelser (även de som inte är civilområdesansvariga) vidtar. Information behöver således gå åt båda hållen för att för att det ska finnas möjlighet till samordning.

4.5 lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser
En sektorsansvarig myndighet ska vid en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap vid behov lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser inom beredskapssektorn.¹⁰⁵ Detta ansvar utgår från de sektorsansvariga myndigheternas kunskap och lägesöversikt över beredskapssektorerna. Ansvaret ger inte den sektorsansvariga myndigheten något beslutsmandat över beredskapsmyndigheternas resurser och det är inte den sektorsansvariga myndigheten som gör själva prioriteringarna. De ska enbart ta fram och förmedla underlag till regeringen. Avseende inhämtning av underlag ska beredskapsmyndigheterna lämna den sektorsansvariga myndigheten den information som behövs för att den ska kunna fullgöra sin uppgift.¹⁰⁶ Det är i slutändan regeringen som har beslutsmandatet avseende prioritering och fördelning av resurser inom beredskapssektorn. Underlag avseende fördelning och prioritering av resurser avser, enligt FHS/CTSS tolkning, de myndigheter som ingår i beredskapssektorn. De juridiska verktygen och förutsättningarna för prioritering av resurser skiljer sig i viss mån mellan fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Vid en fredstida krissituation har regeringen begränsade förberedda juridiska verktyg att prioritera och fördela resurser som inte finns inom staten (t.ex. sådana som finns inom näringslivet).¹⁰⁷ Dessutom saknar de sektorsansvariga myndigheterna, i egenskap av att vara sektorsansvarig myndighet, generella mandat att kräva in upplysningar om resursförhållanden. Beredskapsmyndigheterna som ingår i en beredskapssektor har dock en skyldighet att vid fredstida krissituationer och höjd beredskap lämna den sektorsansvariga myndigheten den information som behövs för att den senare ska kunna fullgöra sina

¹⁰³ 22 § femte stycket och 25 § första stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap jämte 8 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

¹⁰⁴ 6-7 §§ förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

¹⁰⁵ 25 § andra stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁰⁶ Se 22 § tredje stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁰⁷ Med vissa undantag, se t.ex. 2 § första stycket 2 ransoneringslagen (1978:268).



Datum
2023-05-10
FHS beteckning
AVT 4/2023
Avdelning
CTSS/Analysstöd

uppgifter (se avsnitt 3.3).¹⁰⁸ Övriga aktörer, så som näringslivsaktörer eller kommuner och regioner, har ingen legal skyldighet att lämna sådana underlag till de sektorsansvariga myndigheterna.¹⁰⁹ Sådana åtgärder skulle kräva ändringar i författning. Grunden för de sektorsansvariga myndigheterna att ta del av sådana upplysningar från andra aktörer än beredskapsmyndigheterna behöver således grundas på frivillighet.

Vid fredstida krissituationer finns det myndigheter som har konkreta prioriteringsuppgifter, vilket kan behöva beaktas när den sektorsansvariga myndigheten tar fram underlag till regeringen enligt ovan. T.ex. ska länsstyrelsen efter beslut av regeringen vid en kris prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.¹¹⁰ Ett annat exempel är att MSB ska kunna prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser vid omfattande kommunala räddningsinsatser¹¹¹ om det finns ett konkurrerande behov av dessa och en eller flera räddningschefer begär detta.¹¹²

Regeringen har, i jämförelse med vad som gäller vid fredstida krissituationer, fler skarpa förberedda juridiska verktyg avseende prioritering. Den s.k. förfarandelagen¹¹³ utgör ett exempel på detta.¹¹⁴ Lagen innehåller långtgående möjligheter för regeringen att bl.a. föreskriva om att vissa av myndigheternas ordinarie uppgifter tillsvidare inte ska utföras överhuvudtaget eller flyttas till andra myndigheter. Dessutom kan personalresurser flyttas relativt fritt inom den statliga förvaltningen.¹¹⁵ I och med att detta verktyg kan användas av regeringen för prioritering och fördelning av resurser vid höjd beredskap kan det även påverka vilket underlag regeringen behöver för att kunna fatta beslut. Detta kan i sin tur medföra att regeringen begär in sådant underlag med stöd av den aktuella bestämmelsen i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.¹¹⁶

När det gäller potentiella överföringar av arbetsuppgifter mellan olika förvaltningsmyndigheter är myndigheternas egna beslutsmandat begränsade.¹¹⁷ Regeringen är därför beroende av underlag från myndigheterna för att behovet av sådana åtgärder ska kunna identifieras och vidtas vid behov. Varje statlig förvaltningsmyndighet ska anmäla till regeringen om den bedömer att den egna myndighetens

¹⁰⁸ Se 22 § tredje stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁰⁹ Vissa sektorsansvariga myndigheter kan dock begära olika typer av upplysningar på andra grunder än att de är just sektorsansvariga myndigheter, men i detta underlag är fokus på det generiska för sektorsansvariga myndigheter. T.ex. ska regioner vid extraordinära händelser i fredstid lämna informationsunderlag till Socialstyrelsen och vid höjd beredskap till Socialstyrelsen och MSB. Se 3 § andra stycket och 7 § andra stycket förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

¹¹⁰ 5 § andra stycket förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

¹¹¹ En omfattande kommunal räddningsinsats kan potentiellt vara förknippad med en fredstida krissituation enligt 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹¹² Se 7 a § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap jämte 6 kap. 8 a § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

¹¹³ Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

¹¹⁴ Det finns även andra typer av prioriteringsmandat hos regeringen eller utpekade myndigheter men dessa är i regel mindre generiska i jämförelse med bestämmelserna i förfarandelagen. T.ex. har länsstyrelserna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna vid höjd beredskap mandat att inom länet respektive civilområdet omprioritera personalresurser mellan olika kommunala räddningstjänster, se 8 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt 8 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

¹¹⁵ Se 11 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

¹¹⁶ Se 25 § andra stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹¹⁷ Se 5-6 §§ förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.



Datum
2023-05-10

FHS beteckning
AVT 4/2023

Avdelning
CTSS/Analysstöd

uppgifter bör övertas av en annan myndighet eller tvärtom.¹¹⁸ Den sektorsansvariga myndigheten ansvarar för att tillhandahålla en bild över läget inom beredskapssektorn och har ett övergripande samordningsansvar avseende åtgärder som vidtas inom beredskapssektorn. Med anledning av detta kan det vara motiverat att den sektorsansvariga myndighetens underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser (som t.ex. kan syfta till att upprätthålla verksamhet av särskild vikt för totalförsvaret) även kan inbegripa underlag kring eventuella behov av omprioriteringar och fördelning av beredskapsmyndigheternas uppgifter inom beredskapssektorn. Ändringar i uppgifter leder i regel till förändrade behov av resurser. Därför bör de sektorsansvariga myndigheterna, som lämnar underlag kring resurserna, vid höjd beredskap även vara involverade i framtagandet av underlag avseende eventuell överföring av arbetsuppgifter mellan beredskapssektorns myndigheter.

I händelse av att ytterligare tillkommande resurser (oavsett om de är nationella eller internationella) blir aktuella ska dessa fördelas dit de gör bäst nytta för totalförsvaret i aktuellt läge. För att kunna avgöra detta kan regeringen vara i behov av de sektorsansvariga myndigheternas underlag. Den sektorsansvariga myndigheten kan i underlaget göra bedömningar kring hur resurserna skulle bidra till beredskapssektorns försvarsansträngningar vid höjd beredskap samt konsekvenserna av om resurserna skulle utebli. Detta underlag kan utgöra en viktig delmängd vid sidan av t.ex. MSB:s uppdrag att företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser.¹¹⁹ I detta hänseende kan det även vara relevant att uppmärksamma MSB:s uppdrag att vid höjd beredskap se till att berörda aktörer, när det gäller civilt försvar, får tillfälle att effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser.¹²⁰ Dessa MSB-uppdrag avser en mer heltäckande bild av det civila försvaret i förhållande till de sektorsansvariga myndigheternas underlag som är avgränsade till respektive beredskapssektor. De svåra avvägningarna och prioriteringarna mellan det civila och militära försvarets behov är en oerhört viktig fråga som också är av stor vikt för totalförsvarets funktionalitet och uthållighet.

¹¹⁸ 6 § första stycket förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

¹¹⁹ 1 § andra stycket 8 förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹²⁰ 7 § första stycket 3 förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.



Datum
2023-05-10

FHS beteckning
AVT 4/2023

Avdelning
CTSS/Analysstöd

5 Referenslista

Dir. 2018:79 Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Kommittédirektiv. Beslut vid regeringssammanträde 2018-08-16.

Ds. 2019:8 Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025.

Förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning). Utfärdad 1982-06-17. Ändrad t.o.m. SFS 2019:776.

Förordning (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Utfärdad 1988-11-10. Ändrad t.o.m. SFS 2011:167.

Förordning (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster. Utfärdad 1992-04-15. Ändrad t.o.m. SFS 2022:528.

Förordning (1993:243) om undanförsel och förstöring. Utfärdad 1993-04-22. Ändrad t.o.m. SFS 2022:529.

Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Utfärdad 2002-05-23. Ändrad t.o.m. SFS 2019:1041.

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor. Utfärdad 2003-11-20. Ändrad t.o.m. SFS 2022:530.

Förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Utfärdad 2006-06-01. Ändrad t.o.m. SFS 2019:1053.

Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Utfärdad 2007-12-06. Ändrad t.o.m. SFS 2022:1340.

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Utfärdad 2008-11-20. Ändrad t.o.m. SFS 2022:1703.

Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. Utfärdad 2015-12-17. Ändrad t.o.m. SFS 2022:1770.

Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Utfärdad 2017-09-14. Ändrad t.o.m. SFS 2022:569.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Utfärdad 2022-05-19. I kraft 2022-10-01. Ännu inga ändringar genomförda (2023-02-24).

Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Utfärdad 2022-05-19. I kraft 2022-10-01. Ännu inga ändringar genomförda (2023-02-24).

Försvarsmakten (2023-02-17), *Försvarsmaktens synpunkter på MSB:s rapport Civilt försvar mot 2030*. 2023-02-17. Beteckning FM2022-12214:6.

Förvaltningslag (2017:900). Utfärdad 2017-09-28. Ändrad t.o.m. SFS 2019:981.



Datum
2023-05-10
FHS beteckning
AVT 4/2023
Avdelning
CTSS/Analysstöd

Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Utfärdad 1988-02-18. Ändrad t.o.m. SFS 2020:63.

Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Utfärdad 1992-12-17. Ändrad t.o.m. SFS 2019:880.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Utfärdad 2003-11-20. Ändrad t.o.m. SFS 2021:1141.

Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Utfärdad 2006-06-01. Ändrad t.o.m. SFS 2020:1275.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021-06-01), *Remissvar: Betänkandet SOU 2021:25 – Struktur för ökad motståndskraft*. 2021-06-01. Ärendenummer MSB 2021-03599.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021), *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner*. Publikationsnummer MSB1844 (oktober 2021).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022a), *Vägledning: Statliga myndigheters RSA-redovisning: Utifrån MSB:s föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2016:7)*, Publikationsnummer MSB1457 (juli 2022). ISBN 978-91-7927-293-7.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022b), *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans: Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2022/01209/SSK)*. Publikationsnummer MSB 2095 (oktober 2022). ISBN 978-91-7927-316-3.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023-04-14), *Remiss – Viktiga samhällsfunktioner till stöd för arbete med civil beredskap*. Ärendenummer MSB 2022-14641.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2016:7) om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser. Beslutade 2016-06-28. Trädde i kraft 2016-08-01.

Myndighetsförordning (2007:515). Utfärdad 2007-06-07. Ännu inga ändringar genomförda (2023-02-24).

Prop. 1992/93:76 om höjd beredskap. 1992-10-29.

Prop. 1996/97:4 Totalförsvar i förnyelse – etapp 2. 1996-09-12.

Prop. 2001/02:184 Extraordinära händelser i kommuner och landsting. 2002-05-23.

Prop. 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle. 2006-03-16.

Prop. 2007/08:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull. 2008-03-13.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag. 2009-12-08.

Prop. 2013/14:144 Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling. 2014-03-13.

Prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020. 2015-04-23.

Prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Förslag till statens budget för 2017.



Datum
2023-05-10
FHS beteckning
AVT 4/2023
Avdelning
CTSS/Analysstöd

Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag. 2017-04-06.

Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025. 2020-10-14.

Prop. 2020/21:79 En tillfällig covid-19-lag. 2021-01-04.

Prop. 2022/23:1 Budgetpropositionen för 2023 - Utgiftsområde 6 Försvvar och samhällets krisberedskap. 2022-11-08.

Prop. 2022/23:45 Vissa frågor om hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap. 2023-01-19.

Prop. 2022/23:77 En ny lag om viktigt meddelande till allmänheten. 2023-03-09.

Ransoneringslag (1978:268). Utfärdad 1978-05-18. Ändrad t.o.m. SFS 2014:683.

Regeringsformen (1974:152). Utfärdad 1974-02-28. Ändrad t.o.m. SFS 2022:1600. Fullständigt namn: Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Riksbanken (2023-02-07), *Riksbankens arbete med beredskap*. Senast uppdaterad 2023-02-07. Tillgänglig: <https://www.riksbank.se/sv/om-riksbanken/riksbankens-uppdrag/beredskap/> (hämtad 2023-05-02).

Arkiverad version (2023-05-02):

<https://web.archive.org/web/20230502114143/https://www.riksbank.se/sv/om-riksbanken/riksbankens-uppdrag/beredskap/>

Riksdagsordning (2014:801). Utfärdad 2014-06-19. Ändrad t.o.m. SFS 2022:1567.

Riksdagsskrivelse 2020/21:159. 2021-01-08.

Riksrevisionen (2018), *Regeringens styrning av affärsverken*. RIR 2018:5. ISBN 978-91-7086-472-8.

Socialutskottets betänkande 2020/21:SoU23, En tillfällig covid-19-lag.

SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*. Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar. ISBN 978-91-525-0073-6.

Säkerhetspolisen (2019), *Vägledning i säkerhetsskydd: Säkerhetsskyddsanalys*. Juni 2019.

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12). Utfärdad 1990-01-18. Ändrad t.o.m. SFS 2022:527.