



Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar
Enheten för planering

Promemoria med bakgrund och motiv till MSB:s förslag till föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap

Promemorians syfte är att underlätta läsning och tolkning av förslag till föreskrifter och allmänna råd. Vidare öka förståelsen för den aktuella kravbilden genom att redovisa bakgrund, förklaringar och motiv till bestämmelserna och varför de har utformats på det sätt som de har.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) planerar att i någon form komplettera beslutade föreskrifter och allmänna råden som myndigheten lämnar förslag på i denna remiss med ett vägledande dokument likt denna promemoria.

I denna promemoria används kortformen beredskapsförordningen för förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Andra förordningar skrivs ut med hela namnet. Hänvisningar till författning i rutor avser förslaget till föreskrift och allmänna råd. Hänvisningar till författning i brödtext avser beredskapsförordningen om inte annat framgår i texten.

Föreskriftens namn och övergripande om innehåll

Namnet ”föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap” ansluter till texten i bemyndigandet (27 § 4 och 5) i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, som in sin tur ansluter till aktuella rubriker i nämnda förordning.

En alternativ rubrik skulle kunna innehålla ord som planering och förberedelser. Eftersom föreskriften även omfattar bestämmelser som anknyter till 21 § i förordningen bör rubriken inkludera *vid höjd beredskap* på något sätt dvs. bestämmelserna i föreskriften omfattar även åtgärder vid höjd beredskap.

Även om rubriken är bred omfattar föreskriften och de allmänna råden inte alla uppgifter inför och vid höjd beredskap.

Av inledningen framgår vilket bemyndigande som avses samt en information om de allmänna rådens status enligt den uppställning som MSB använder i regelgivning.

Tillämpningsområde

1 § Bestämmelserna i denna föreskrift syftar till att förtydliga beredskapsmyndigheternas särskilda uppgifter inför och vid höjd beredskap samt skapa en enhetlig grund i den planering som behöver genomföras inför höjd beredskap.

Kustbevakningen omfattas inte av föreskrifterna.

I författningen finns också allmänna råd som knyter an direkt till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och gäller alla statliga myndigheter enligt förordningen.

Motiv och övervägande

Det aktuella bemyndigandet i 27 § 4 och 5 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) avser dels alla statliga myndigheter som omfattas av förordningen (10–11 §§) dels särskilt beredskapsmyndigheterna (20 § 10 och 11 samt 21 §).

MSB har i sin analys bedömt att behovet av att närmare precisera bestämmelserna som rör alla statliga myndigheter (10–11 §§) sammantaget inte är av den art att det i nuläget motiverar ytterligare konkretisering eller komplettering i föreskrift. Flera myndigheter upplever att tolkningen av innebörden i 10 § att varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav innebär svårigheter. Det finns på liknande sätt frågor som rör innebörden av att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. MSB bedömer att det finns behov av stöd för myndigheternas tolkning i dessa delar men att det i så fall handlar om icke-bindande vägledning eller allmänna råd¹.

I analysen har MSB vidare värderat behovet av närmare föreskrifter för beredskapsmyndigheterna. Dessa, just nu 61, myndigheter har enligt 18 § ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret. Beredskapsmyndigheterna ska genomföra särskild planering och vidta förberedelser för att klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vid höjd beredskap ska dessa myndigheter i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

MSB bedömer att det finns stort behov av att beredskapsmyndigheterna bidrar till gemensamma och samordnade processer och därför vidtar åtgärder samordnat för större samlad effekt. Behovet är särskilt stort i den delen som rör höjd beredskap eftersom verksamheten då är särskilt komplex och tidskritisk. Samtidigt är det viktigt, ur effektivitetshänseende och behovet av minimering av förändrade arbetssätt, att den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap logiskt och i olika delar hänger samman med verksamheten för fredstida krissituationer.

¹ Allmänna råd har en annan juridisk status än föreskrifter. De är inte tvingande. Deras funktion är att förtydliga innebörden i lag, förordning och föreskrifter och att ge generella rekommendationer om deras tillämpning.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB bedömer vidare att det finns ett stort värde av att vissa begrepp används på ett likartat sätt i planering, förberedelser och hantering mellan åtminstone beredskapsmyndigheterna. Även andra myndigheter kan ha nytta av en gemensam syn på användningen av vissa begrepp inom den civila beredskapen, men då som ett stöd i deras verksamhet.

MSB bedömer slutligen att det finns ett stort värde av att beredskapsmyndigheterna tolkar och vidtar åtgärder på ett likartat sätt när det gäller att vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Om myndigheterna gör olika tolkningar i denna del kan det påverka vår försvarsförmåga.

MSB:s samlade bedömning är därför att det finns tydliga behov av bestämmelser i en föreskrift som ensar begrepp, ger en ökad tydlighet och en grundläggande nivå i viktiga planeringsfrågor samt hur beredskapsmyndigheterna ska agera för att under höjd beredskap inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. För en del av de mer detaljerade behoven är det mer lämpligt att ge allmänna råd som stöd för myndigheternas arbete.

Av 27 § 5 i beredskapsförordningen framgår att Kustbevakningen inte omfattas av bemyndigandet. Detta bör framgå i 1 § i föreskriften som en upplysning.

Eftersom det i föreskriften också finns allmänna råd som gäller fler statliga myndigheter än de som är beredskapsmyndigheter finns en upplysning om detta i sista stycket där det framgår att i författningen finns också allmänna råd som knyter an direkt till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

2 § I den planering inför höjd beredskap som beredskapsmyndigheterna ska genomföra bör samordning ske med motsvarande planering inför fredstida krissituationer.

MSB:s bemyndigande är avgränsat till uppgifter inför och vid höjd beredskap. Samtidigt omfattar 20 § 10 i beredskapsförordningen även fredstida krissituationer. Det finns goda skäl att där det är möjligt att hålla samman planering som rör fredstida krissituationer med planering inför höjd beredskap, även om dimensioneringen skiljer sig åt. Flera av de vägledningar som MSB har och kommer ta fram som stöd för olika former av planering omfattar både krisberedskap och civilt försvar. Mot denna bakgrund finns det behov av en bestämmelse som visar på behovet av samordning mellan planering som rör fredstida krissituationer med planering inför höjd beredskap. Det finns inget som hindrar att använda ordet *bör* i en enskild paragraf om det finns skäl för detta.

Uttryck i föreskriften

3 § Uttryck enligt 6 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap används med samma innebörd i denna författning.

I denna föreskrift används dels begrepp för planering som avser att skapa förmåga och dels begrepp för att använda befintlig förmåga. I föreskriften avses med

Planering för att skapa förmåga

| | |
|-------------------------------------|---|
| <i>Förmågeplanering</i> | planering som behöver ske för att skapa förmåga på medellång sikt (1–10 år). |
| <i>Långsiktig förmågeutveckling</i> | analyser och studier om framtida samhällsutveckling, hot- och riskutveckling samt möjliga vägval och behov av förmåga på längre sikt. |

Planering för att använda förmåga

| | |
|-------------------------------|---|
| <i>Förberedande planering</i> | generisk eller scenariospecifik planering för att kunna hantera möjliga händelser som kan få betydande konsekvenser i samhället. |
| <i>Responsplanering</i> | planering för hantering av faktiskt inträffade eller omedelbart förestående händelser, samt planering för väsentligt ändrade förutsättningar. |

Motiv och övervägande

Syftet med bestämmelsen är att beskriva och förtydliga vissa gemensamma uttryck som används gemensamt av beredskapsmyndigheterna då detta bedöms minska risken för missförstånd och göra att det gemensamma arbetet blir mer effektivt. Termen beredskapsplanering används idag brett med olika innebörd och betydelse. Det finns exempel på möten där deltagarna diskuterat planering och beredskapsplanering och upptäckt i slutet av mötet att de haft helt olika uppfattningar om vad som diskuterats och resultatet av mötet. I samband med den återupptagna planeringen för höjd beredskap har det blivit tydligt att vissa termer behöver tydliggöras utifrån olika behov. MSB har därför börjat använda fyra termer vilka närmare beskrivs i MSB:s skrift Vägledning - Planering för civil beredskap process och metod (version 2023). Innebörden av dessa fyra termer motsvarar termer som används inom Försvarsmakten samt inom Nato (dessa termer finns också beskriva i MSB:s vägledning Planering för civil beredskap). Den exakta lydelsen av respektive term har i föreskriften här justerats bl.a. för att passa i författningstext.

I föreskriften och de allmänna råden används termer som planering och plan.

Enligt svensk ordbok är plan en förutsedd kedja av handlingar som tillsammans avses leda till uppnåendet av något mål. Att planera handlar om att göra upp en plan och en synonym är planläggning. Ordet planläggning användes förr mer frekvent kopplat till planeringen inom totalförsvaret och då med målet att ett arbete skulle resultera i en plan. Idag används

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

främst ordet planering. I nuvarande Plan- och bygglagen används planläggning med betydelsen ”arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser”, dvs att ta fram olika former av planer för fysisk markanvändning. Ytterligare ett begrepp som användes förr men som saknar förklaring i ordböcker är planverk. Det som avsågs då var en samling av planer, oftast i form av papper i flera pärmar i ett säkerhetsskåp.

Med plan i denna föreskrift avses ett fysiskt eller elektroniskt dokument som är beslutat eller färdigställt. Den exakta innebörden av de planer som ska tas fram behöver förhålla sig till respektive myndighets processer och styrande dokument. För viktiga dokument som rör verksamheten under höjd beredskap finns ett värde av att också hålla åtminstone kopior även på papper.

Allmänna råd

Uttrycken sin verksamhet och relationen till samhällsviktig verksamhet

Där uttrycket ”sin verksamhet” och motsvarande används bör myndigheterna utifrån sitt uppdrag uppfatta det som den verksamhet som myndigheterna själva har direkt rättslig och faktisk kontroll över.

Myndigheternas planering inför och vid höjd beredskap bör ta sin utgångspunkt i vad som framgår i 7 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskapskap. Enligt 7§ ska varje myndighet bland annat identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde samt bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete. En sådan identifikation och systematiskt arbete utgör en viktig grund för avvägning i planeringen inför höjd beredskap och därmed bestämmelserna enligt denna föreskrift med allmänna råd.

All samhällsviktig verksamhet kan inte (eller ska ens inte) upprätthållas över tid under höjd beredskap. Planeringen behöver därför innehålla prioritering av verksamheterna och vilka som kan avvecklas, skalas ner etc. och vilka som är nödvändiga för totalförsvaret.

Motiv och övervägande

Det allmänna rådet ger en vägledning till myndigheterna. Rådet upplyser också myndigheterna att den planering som ska genomföras enligt föreskriften relaterar till bestämmelsen 7 § i beredskapsförordningen.

Allmänna råd

Att myndigheten enligt 10 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska beakta totalförsvarets krav bör exempelvis innebära att myndigheten

- utifrån gällande krav i författningar bedömer hur de påverkar myndigheten och hur de kan uppfyllas,
- beaktar anvisningar och andra beslut från regeringen som rör totalförsvaret samt anpassar verksamheten utifrån dessa,

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

- beaktar vägledningarna och andra ingångsvärden från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,
- analyserar hur egen regelgivning påverkar förmågan i totalförsvaret direkt eller indirekt, och
- analyserar hur beslut som fattas av myndigheten påverkar förmågan i totalförsvaret direkt eller indirekt och när det är relevant informerar Regeringskansliet om identifierade målkonflikter.

Allmänna råd

Att myndigheten enligt 10 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt bör exempelvis innebära att myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter

- planerar för att samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret kan upprätthållas i tillräcklig omfattning under krig eller vilken verksamhet som helt eller delvis kan upphöra (Regeringskansliet bör informeras om myndighetens bedömning),
- överväger om myndigheten behöver en krigsorganisation,
- vidtar de åtgärder som behövs för att förbereda verksamheten och dess personal för att viss verksamhet kan behöva avvecklas, flyttas till annan myndighet eller att ny verksamhet kan tillkomma,
- planerar för sin personalförsörjning utifrån den påverkan totalförsvarsplikten och den arbetsrättsliga lagstiftningen för höjd beredskap kan få på verksamheten.

För beredskapsmyndigheterna gäller istället 20 § 10 och 11 samt 21 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap med tillhörande komplettering enligt denna föreskrift.

Motiv och övervägande

MSB bedömer att det finns ett behov att vägleda myndigheter om innebörden av att beakta totalförsvarets krav samt att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Därför finns två allmänna råd.

Varje myndighet ska enligt 10 § i beredskapsförordningen beakta totalförsvarets krav. Bestämmelsen, som är synnerligen övergripande formulerad, omfattas av MSB:s föreskriftsbemyndigande enligt 27 § 4. Den har även funnits i äldre författningar, i vart fall sedan 1986. Det saknas en utförlig beskrivning av motiv och innebörd i förarbeten och äldre utredningar vilket försvårar tolkningen.

Vad formuleringen betyder låter sig inte beskrivas närmare på något uttömmande sätt. Totalförsvarets krav måste också till stor del betraktas som variabla utifrån gällande hotbild, de förutsättningar som ges inom varje myndighet, samt de ambitioner och resurser som samhället vid varje tid har beslutat om för totalförsvarets räkning. Klart är att beredskapshänsyn och totalförsvarets krav nu aktualiseras i statens verksamhet på ett mycket påtagligt sätt än vad som varit fallet sedan slutet av det kalla kriget.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Det är många parametrar som spelar in i vad som är totalförsvaret, dvs. all samhällsverksamhet som ska bedrivas under högsta beredskap enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap (LTH) respektive av betydelse för totalförsvaret (21 § beredskapsförordningen). Och bedömningen av hur 1 § LTH och 21 § beredskapsförordningen faktiskt ska omsättas i förhållande till den egna verksamheten kommer ju behöva omprövas kontinuerligt vid skärpt och högsta beredskap.

Av avsnitt 21 Författningskommentar i Prop. 1996/97:4 rörande Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1403) om höjd beredskap framgår följande:

”1 § första stycke. Av styckets sista mening framgår att under högsta beredskap är totalförsvaret all den samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Totalförsvaretsbegreppet vidgas alltså under högsta beredskap - på samma sätt som gäller i dag enligt beredskapsförordningen - till att omfatta alla de åtgärder som behövs för att ställa om samhället och utgör hela den samhällsverksamhet som då skall bedrivas.”²

Detta ska läsas som att om det uppstår konkurrens mellan olika behov av resurser så ska sådan verksamhet som bidrar till försvaret av landet, och målet för totalförsvaret respektive civilt försvar, gå före annan verksamhet.

En förståelse för vad som på en övergripande nivå är totalförsvarets krav för respektive myndighet får antas växa fram som ett resultat av den lärandeprocess som kommer att pågå inom ramen för den organisationsstruktur och det samverkansmaskineri för det civila försvaret som statsmakterna nu lagt fast i form av beredskapssektorer med sektorsansvariga myndigheter samt civilområden med områdesansvariga länsstyrelser. Här bör t.ex. ingå det som brukar benämnas beredskapshänsyn i samhällsplaneringen.³ Utbildning och övning kommer att ytterligare utveckla och befästa förståelsen för totalförsvarets krav.

Som tidigare påpekats finns det en stor mängd författningar som myndigheterna behöver känna till och som är av väsentlig betydelse för myndigheternas beredskap inför och vid höjd beredskap. Exempel på detta är säkerhetsskyddslagen, skyddslagen, förfogandelagen samt lagen om totalförsvarsplikt med tillhörande förordningar och övriga tillämpningsföreskrifter. Bestämmelsen om totalförsvarets krav kan därmed också ses som en erinran om vikten av att beakta och tillämpa dessa författningar.

Det framstår sammanfattningsvis inte som varken nödvändigt eller ens lämpligt för MSB att i nuvarande skede meddela föreskrifter specifikt i anslutning till bestämmelsen om totalförsvarets krav. En sådan bedömning kan givetvis ändras senare om ett tydligare behov skulle framträda. Det kan för övrigt förväntas att regeringens styrning av myndigheternas beredskap kommer att utvecklas, såväl övergripande som mer konkret och verksamhetsanknutet.

² Notera att med beredskapsförordningen här avses Beredskapsförordning (1993:242)

³ Med beredskapshänsyn i samhällsplaneringen (som ofta benämns BIS) avses en samhällsutveckling som i fred tillgodoser totalförsvarets-, krisberedskaps- och olycksriskperspektivet vilket förenklar, reducerar kostnader och minskar behovet av särskilda beredskapsåtgärder enbart avsedda för totalförsvaret. Att redan i fredstid bygga på ett sätt som tar höjd för beredskap är alltså både billigare och enklare än att vänta tills något har hänt.

Även om det varken bedöms som nödvändigt eller ens lämpligt med ska-krav i föreskriftsform finns skäl att vägleda myndigheterna. Detta görs genom två allmänna råd, vilka ger en vägledning för alla de statliga myndigheter som omfattas av beredskapsförordningen.

I det första av de två allmänna råden framgår att myndigheten bland annat bör beakta och analysera olika aspekter. Bland annat bör myndigheten analysera hur beslut som fattas av myndigheten påverkar förmågan i totalförsvaret direkt eller indirekt och när det är relevant informerar Regeringskansliet (sitt departement) om identifierade målkonflikter. Det finns en mängd mål i lagstiftning eller genom andra beslut av riksdag och regering. Det uppstår ofta behov av att bedöma hur olika mål relaterar till varandra och om något mål är överordnat andra mål. När det i tillämpningen av olika regelverk uppstår målkonflikter mellan olika samhällsområden som påverkar möjligheten att beakta totalförsvarets krav kan det bli nödvändigt att informera uppdragsgivaren om de olika konsekvenserna.

I det andra allmänna rådet exemplifieras innebörden av att myndigheterna vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. (Med Regeringskansliet avses här det departement som myndigheten sorterar under). För beredskapsmyndigheterna finns särskilda uppgifter i denna del vilket också framgår i det allmänna rådet.

Myndigheter som inte har andra särskilda krav i författning eller beslut bör genomföra viss form av planering och analys av verksamheten. Det kan i vissa fall leda till att myndigheten behöver en krigsorganisation men i andra fall kan det räcka med en planering för hur verksamheten påverkas vid höjd beredskap. Verksamheten ska kanske bedrivas vidare ungefär som i fred och då behövs ingen krigsorganisation.

Beredskapsmyndigheters förberedande planering

4 § Beredskapsmyndigheterna ska genomföra förberedande planering och upprätta planer (beredskapsplaner). I detta ingår att genomföra de åtgärder samt övriga förberedelser som krävs för att utföra sina uppgifter under höjd beredskap. Planerna ska hållas aktuella.

De sektorsansvariga myndigheterna ska, därutöver göra en förberedande planering och upprätta planer som omfattar uppgifter som ingår i att vara sektorsansvarig, dock inte rörande den del andra aktörer inom sektorn har ett ansvar för att genomföra planering inom.

Länsstyrelser, respektive civilområdesansvariga länsstyrelser, ska även göra en förberedande planering och upprätta planer för uppgifter som geografiskt områdesansvarig för län respektive civilområde.

Allmänna råd

När beredskapsmyndigheterna enligt 20 § 10 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap genomför omvärldsbevakning, för att omsätta i planering och förberedelser inför höjd beredskap, bör denna exempelvis omfatta

- anvisningar, beslut och uppdrag från regeringen,

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

- vägledning och andra ingångsvärden från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,
- ingångsvärden från Försvarmaktens,
- ny kunskap från relevant forskning och studier, och
- erfarenheter från övningar, kriser och konflikter.

Allmänna råd

Förberedande planering bör exempelvis omfatta att

- identifiera vilka andra planer som krävs enligt gällande författningar,
- beakta arbetet inom Nato med civila förmågekrav,
- att i förväg ha tagit fram underlag för att vid höjd beredskap kunna ändra krav i föreskrifter inom myndighetens ansvarsområde för att motsvara totalförsvarets krav,
- planera för att kunna påskynda nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap enligt 20 § 12 förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap,
- planera för stöd till det militära försvaret,
- planera för prioritering av resurser,
- planera för att som allierad ha förmåga att ge och ta emot stöd samt ge och ta emot annat internationellt stöd, eller
- planera för att vidta eller medverka i olika åtgärder inom försörjningsberedskapen.

Ansvar för den förberedande planeringen bör framgå i arbetsordning eller motsvarande styrande dokument.

Erfarenheter från genomförd förberedande planering bör användas i förmågeplaneringen enligt denna föreskrift.

Ytterligare vägledning om förberedande planering lämnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Motiv och övervägande

Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att beredskapsmyndigheterna bygger upp en handlingsberedskap för de riktigt allvarliga händelserna där det väpnade angreppet är dimensionerande. Med en generell hanteringsförmåga kan många typer av allvarliga händelser hanteras. För vissa händelser med tidskritiska förlopp där stor osäkerhet och komplexitet är faktorer behövs särskilda förberedelser inklusive framtagna planer som kan effektueras.

Enligt 20 § 10 i beredskapsförordningen ska beredskapsmyndigheter genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vidare enligt 20 § 11 ska dessa myndigheter planera, öva och utbilda personal och därutöver ha de planer som i övrigt

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Både 20 § 10 och 11 omfattar det som kan benämnas förberedande planering.

Vad som bör framgå i den aktuella bestämmelsen är att i den förberedande planeringen ingår att bedöma behovet av och genomföra de åtgärder samt övriga förberedelser som krävs för att klara sina uppgifter under höjd beredskap. Dessutom att den förberedande planeringen ska dokumenteras. Sättet som dokumentationen sker på är upp till varje berörd myndighet. I arbetet bör befintliga planer, riskinventeringar etc. som redan finns inom den fredstida krisberedskapen beaktas där detta är relevant.

I många fall kan dokumentationen komma att ske i en eller flera beredskapsplaner. Användningen av termen beredskapsplaner bör främst användas kopplat till den förberedande planeringen. Planerna ska hållas aktuella. Innebörden är att regelbundet uppdatera planerna så att dessa är aktuella. I vissa sammanhang kan detta betyda årligen i andra där förutsättningarna är mer stabila kan det räcka med översyn kanske vart tredje eller fjärde år.

Huvuddelen av beredskapsmyndigheterna ingår i en beredskapssektor (vissa i mer än en). De sektorsansvariga myndigheterna har enligt 24–25 §§ i beredskapsförordningen särskilda uppgifter. De sektorsansvariga myndigheterna ska mot denna bakgrund även göra en förberedande planering som omfattar deras uppgifter som sektorsansvariga, dock inte till den del andra aktörer inom sektorn har ett ansvar att genomföra planering.

Länsstyrelsen och den civilområdesansvariga länsstyrelsen har geografiskt områdesansvar för län respektive civilområde. Uppgifterna finns preciserade i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. För båda geografiska områden finns behov av en förberedande planering tillsammans med berörda aktörer.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska inför höjd beredskap särskilt exempelvis ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och mellan dessa och Försvarsmakten. Länsstyrelserna ska bland annat verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet när det gäller krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås. Genom bestämmelsen konkretiseras de förberedelser inför höjd beredskap som behöver vidtas inom respektive geografiskt område. I planeringen ska dialog ske med andra aktörer som bedöms berörda. I detta ligger behovet av dialog med andra beredskapsmyndigheter som har verksamhet i det geografiska området eller på annat sätt berörs av planeringen i det aktuella området.

Exakt vilka åtgärder som den förberedande planeringen omfattar beror på den enskilde myndighetens verksamhet och uppdrag och förhållanden i övrigt. Det är inte lämpligt att specificera detta ytterligare i en bestämmelse men exempel bör framgå i ett allmänt råd som kopplar till bestämmelsen. Exempelpunkterna kommer att träffa beredskapsmyndigheterna olika utifrån deras verksamhet. När det gäller att beakta arbetet inom Nato med civila förmågekrav så kan detta inkludera de sju civila förmågekraven (Seven Baseline Requirements for National Resilience), Natos krishanteringsåtgärder (CRM) och resliensmål. Vidare att ansvar för den förberedande planeringen bör framgå i

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

arbetsordning eller motsvarande styrande dokument samt att erfarenheter från genomförd förberedande planering bör användas i förmågeplaneringen enligt denna föreskrift. Det är också lämpligt att MSB ger ytterligare vägledning om förberedande planering i andra typer av dokument.

Noterbart är att i 7 § 1977 års beredskapsförordning fanns krav att myndigheterna skulle ha en ”beredskapskalender (åtgärdskalender), utvisande vilka åtgärder som på olika stadier bör vidtagas för att höja organisations- och verksamhetsberedskapen”.

Omvärldsbevakning är en uppgift som myndigheter normalt arbetar med utifrån sitt uppdrag och uppgifter. Enligt 20 § 10 beredskapsförordningen ska beredskapsmyndigheter genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

I detta fall är omvärldsbevakning avgränsat till att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

En liknande uppgift fanns tidigare i 16 § 2 förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap där de bevakningsansvariga myndigheterna särskilt skulle genomföra den omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap. Det fanns ingen motsvarande bestämmelse då som rörde fredstida krissituationer. Av betänkandet Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (SOU 2001:86) framgår att det bevakningsansvar som utredningen föreslog bland annat omfattade vissa förberedelseåtgärder som en kvalificerad omvärldsbevakning med inriktning på säkerhetspolitiska förhållanden.

Myndigheter har olika behov av att inhämta kunskap och bedriva omvärldsbevakning. Nuvarande bestämmelse omfattar som beskrivits både uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Som ett stöd till beredskapsmyndigheternas arbete med omvärldsbevakning lämnas därför exempel på områden i form av ett allmänt råd.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

5 § Beredskapsmyndigheterna ska samverka med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i sin förberedande planering inför höjd beredskap för att uppnå en mer samordnad planering inom det civila försvaret samt att samordning för det civila försvaret sker i förhållande till det militära försvaret.

Motiv och övervägande

Syftet med bestämmelsen är att MSB ska kunna identifiera behov av stöd samt bidra till samordning mellan olika myndigheters förberedande planering inför höjd beredskap. Den enskilda beredskapsmyndigheten har ett stort ansvar att planera och vidta förberedelser för sin verksamhet under höjd beredskap. Samtidigt är andra myndigheter och aktörer beroende av eventuella brister i förmåga inte får negativ påverkan på den egna förmågan. MSB ska enligt 6 § i instruktionen stödja berörda aktörer i planeringen för civilt försvar. MSB ska särskilt verka för att aktörerna samordnar planeringen samt för att samordning sker i förhållande till det militära försvaret. I detta ansvar finns behov av dialog med beredskapsmyndigheterna när det exempelvis gäller frågor om ledningsplatser, kommunikation och samband och rapportering. I arbetet med att ta fram och vidmakthålla en plan för beredskapsmyndighetens verksamhet under höjd beredskap ska dialog därför ske med MSB. Dialogen innebär inte att MSB automatiskt ska få ta del av respektive myndighets planering eller planer. Om sådant behov uppstår som en följd av dialogen ska myndigheter komma överens om vilka delar som kan delas för att stöd ska kunna lämnas.

Krigsorganisationen och dess uppgifter

6 § Beredskapsmyndigheterna ska ha en krigsorganisation vilken ska vara bemannad, utrustad, utbildad och övad.

Den närmare innebörden av detta framgår av 7–10 §§ i denna författning.

Motiv och övervägande

Av 20 § 11 beredskapsförordningen ska beredskapsmyndigheterna planera, öva och utbilda personal och därutöver ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Bestämmelsen i föreskriften förtydligar och sammanfattar detta.⁴

Det räcker inte med att krigsplacera personalen för att uppnå godkänd förmåga i en krigsorganisation. Som framgår av flera av bestämmelserna i föreskriften krävs en mängd förberedande åtgärder.

De närmare kraven för innebörden utvecklas i de efterföljande bestämmelserna.

⁴ Försvarsberedningen skriver i sin delrapport Kraftsamling (Ds 2023:34) att ett mer korrekt mått på förberedelserna är vilka aktörer som har en bemannad, utrustad och övad krigsorganisation.

7 § Beredskapsmyndigheterna ska ha en aktuell planering och beslutade planer för den verksamhet som myndighetens krigsorganisation ska bedriva under höjd beredskap.

Det ska finnas en planering och planer för omställning till krigsorganisation som tar hänsyn till såväl beredskapshöjningar efter hand som omedelbart intagande av högsta beredskap.

Motiv och övervägande

En viktig del av planeringen inför höjd beredskap avser den verksamhet som krigsorganisationen ska bedriva under höjd beredskap. Därtill kan det finnas behov av planering för övrig verksamhet som myndigheten ska bedriva men som inte ingår i krigsorganisationen.⁵

Eftersom verksamheten i krigsorganisationen endast finns under höjd beredskap handlar verksamheten i fred om planering och att vidta olika typer av förberedelser. Planeringen behöver hållas aktuell dvs. arbetet behöver revideras när nya ingångsvärden finns eller nya behov uppstår. För många myndigheter krävs någon form av ständigt pågående arbete för att omhänderta förbättringsbehov.

Med plan i denna föreskrift avses ett fysiskt eller elektroniskt dokument som är beslutat eller färdigställt. Den exakta innebörden av de planer som ska tas fram behöver förhålla sig till respektive myndighets processer och styrande dokument. För viktiga dokument som rör verksamheten under höjd beredskap bör sådan också finnas på papper för det fall digitala stödsystem är brukbara.

Det ska också finnas en planering för omställning till krigsorganisation som också tar hänsyn till beredskapshöjningar efter hand men också omedelbart intagande av högsta beredskap. Hur omställningen ska gå till beror på den verksamhet som myndigheten bedriver. I vissa fall handlar det om mindre ändringar men det kan också handla om större omställningar där verksamhet tillkommer eller försvinner från myndigheten alternativt ska bedrivas på annan plats eller med stort inslag av tillkommande extern personal. I denna del behöver även ingå hur myndigheten ska agera i när beredskapen höjs på olika sätt. En möjlighet kan ju vara att regeringen beslutar om skärpt beredskap utan att allmän tjänsteplikt införs eller beslut om krigsorganisering. Högsta beredskap kan också beslutas med olika former av begränsningar geografiskt eller verksamhetsmässigt.

⁵ Behovet av konkreta förberedelser är något som Försvarsberedningen konstaterar i sin rapport Kraftsamling (Ds 2023:34). Försvarsberedningen understryker vikten av ett intensifierat arbete med förberedelser, inklusive planering, utbildning och övning, för att öka förmågan till omställning. Försvarsberedningen föreslår också att varje aktör måste planera för att kunna inta krigsorganisation med huvuddelen av sin organisation inom några dagar och med hela sin organisation inom sju dagar. För vissa aktörer, och för vissa delar av en aktörs verksamhet, måste krigsorganisation kunna intas inom några timmar. Försvarsberedningen betonar att intagandet av krigsorganisationen i sig kräver omfattande förberedelser.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

En viktig aspekt är hur personalen ska agera i olika lägen av beredskapshöjning. Vilka ska omedelbart bege sig till olika platser? Det kan vara direkt olämpligt att alla beger sig till ”kontoret” utifrån den aktuella hotbilden.

8 § Planeringen med tillhörande planer enligt 7 § ska omfatta myndighetens uppgifter under höjd beredskap, inklusive sådan verksamhet som ska avvecklas, överföras eller som tillkommer (krigsuppgiftsförteckning). I detta ingår även att hålla Regeringskansliet informerad om myndighetens bedömning.

Därutöver ska följande delar ingå

1. hur myndighetens lokaler ska användas, vilka lokaler för ledning och samverkan som disponeras samt vilka reservalternativ som finns,
2. former för hur myndigheten ska organisera och leda verksamheten (krigsarbetsordning),
3. personalbehov i krigsorganisationen och hur behoven ska tillgodoses med egen eller tillförd personal, vilken personal som inte ingår i krigsorganisationen, samt vilken personal som eventuellt ska överföras till annan organisation (krigsbemanningsplan),
4. användning av kommunikationstjänster inklusive signalskydd (sambandsplan),
5. former för hur samverkan med andra aktörer ska bedrivas inklusive en funktion motsvarande tjänsteman i beredskap för att säkerställa att andra myndigheter och aktörer kan komma i kontakt med myndigheten (samverkansplan),
6. former för hur arbetet med lägesbilder och rapportering ska utföras,
7. åtgärder vid eventuellt beslut om utrymning av ett område där myndigheten har verksamhet (utrymningsplan),
8. former för hur skydd/bevakning och skydd och förmåga mot CBRNE-hot ska tillgodoses (skyddsplan),
9. former för hur kommunikation med allmänheten ska bedrivas inklusive information till allmänheten om hur myndighetens tjänster kan påverkas (kommunikationsplan), och
10. vad som i övrigt behövs för att myndigheten ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.

Allmänna råd

I utformningen av krigsorganisationen bör hänsyn tas till hur organisationen för ledning och hantering av fredstida krissituationer är utformad. Viktiga funktioner i respektive organisation bör vara så lika som möjligt för att bidra till en smidig omställning från hantering av en fredstida krissituation till krigsorganisation.

Planeringen, särskilt aspekter som rör samverkan, bör förhålla sig till Gemensamma grunder – Ramverk för samverkan och ledning.

Ytterligare vägledning om krigsorganisation lämnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Motiv och övervägande

Syftet med bestämmelsen är att tydliggöra en lägsta aktörsgemensam nivå för den verksamhet som krigsorganisationen ska bedriva under höjd beredskap. Vissa myndigheter kommer att behöva även andra typer av planer än de som beskrivs här för att kunna lösa sina uppgifter. Därmed underlättas samverkan med andra aktörer och regeringen som leder det civila försvaret har vetskap om att myndigheterna har en viss grundläggande förmåga för sin verksamhet under höjd beredskap. Myndigheterna kan också fokusera sin verksamhet under höjd beredskap på hanteringen av händelserna framför att vidta åtgärder för att kunna fungera som verksamhet. Bestämmelsen utgör en central del i föreskriften.

I tidigare förordningen (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m.m. och i Beredskapsförordning (1993:242) fanns detaljerade krav på myndigheternas förberedelser inför beredskapshöjningar och åtgärder efter beredskapshöjningar. I princip alla dessa krav har tagits bort i senare förordningar. Den återupptagna planeringen inför höjd beredskap har visat på behov att återföra vissa krav. Krig och krigsfara ställer stora krav på att beredskapsmyndigheterna snabbt kan ställa om verksamheten. Förberedelser för detta krävs och det är viktigt att vissa grundläggande förmågor finns hos samtliga av dessa myndigheter. Av 20 § 11 i nuvarande beredskapsförordning framgår bland annat att beredskapsmyndigheterna ska ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Av 21 § framgår att beredskapsmyndigheterna vid höjd beredskap i första hand ska inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

Det är möjligt att ett beslut om att höja beredskapen föregås av någon form av skärpt säkerhetspolitisk situation där myndigheterna behöver agera inom ramen för den fredstida krisberedskapen. Övergången från fredstida hantering av händelser av hybridkaraktär till verksamhet under höjd beredskap bör inte försvåras av helt olika kravställningar.

Sammanfattningsvis finns det skäl att inom vissa områden ställa krav på vad planeringen minst ska omfatta i föreskriftsform. För vissa delar kan det också finnas skäl att använda gemensamma uttryck som krigsuppgiftsförteckning⁶ eller krigsarbetsordning. De områden som framgår som strecksatser är i linje med vad som tidigare funnits som krav på förordningsnivå men som idag istället bör ingå på föreskriftsnivå.⁷

Myndigheter har olika styrande dokument för sin verksamhet. Benämningen av olika sorters planer i föreskriften hindrar inte den enskilda myndigheten att internt benämna motsvarande dokument på annat sätt. I många fall kan befintliga dokument få en tillika titel som motsvarar föreskriftens bestämmelse. Det centrala i sammanhanget är att myndigheterna har dokument som till sitt innehåll motsvarar de planer och förteckningar som framgår av bestämmelsen.

⁶ Enligt 1977 års förordning utvisade en krigsuppgiftsförteckning myndighetens uppgifter i stort under krig eller vid krigsfara och uppgifternas fördelning inom organisationen, vilka slag av uppgifter som ska föras över till annan myndighet, vilka slag av uppgifter som skall läggas ner samt vilka slag av uppgifter som tillkommer på grund av överföring från annan myndighet.

⁷ Med Regeringskansliet avses här det departement som myndigheten sorterar under.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Skulle exempelvis en myndighets arbetsordning vara sådan att den anses fungera utan ändringar även under höjd beredskap behöver någon särskild krigsarbetsplan inte tas fram. Då utgör ordinarie arbetsordning även krigsarbetsordning. I andra fall kan det vara motiverat att låta ta fram en anpassad arbetsordning för verksamheten under höjd beredskap.

De planer som ska tas fram kommer att behöva förhålla sig till överordnade planer. Exempelvis behöver en sambandsplan förhålla sig till en nationell sambandsplan eller sambandsplan för län/civo. På samma sätt behöver myndighetens utrymningsplan förhålla sig till den planering som genomförs av kommunen och länsstyrelsen. De planer som tas fram utgör också grund för utbildning och övning (se vidare nedanstående).

Inom Nato har de civila åtgärderna och förberedelserna (civil preparedness) inriktats mot tre kritiska funktioner: förmågan att upprätthålla politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, säkerställandet av viktiga samhällsfunktioner och civilt stöd till militära operationer. Dessa tre kritiska funktioner har brutits ner i sju grundkrav (Baseline Requirements) för nationell motståndskraft mot vilka de allierade kan mäta sina åtgärder.

I förhållande till nuvarande nationell beredskapsplanering innebär de sju grundkraven större fokus och krav på planering, planer, förberedelser och förmåga till samverkan mellan olika aktörer. När det gäller förmågan att övergå till och bedriva verksamhet i myndighetens krigsorganisation finns en nära koppling till grundkrav 1 (säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner).

Den närmare innebörden och omfattningen av respektive del i bestämmelsen kommer att kunna utvecklas av MSB i kommande vägledningar.

9 § För att möjliggöra planering inför och verksamhet under höjd beredskap ska beredskapsmyndigheterna använda av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utpekade gemensamma tjänster med höga krav på robusthet och tillgänglighet för ledning och samverkan mellan aktörer. Dessa är:

- Rakel
- SGSI
- WIS

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar om vilka beredskapsmyndigheter som också ska ha tilläggstjänster till ovannämnda tjänster.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar om vilka beredskapsmyndigheter som också ska ha [alt. tilldelas] system för alternativt samband.

Krav på gemensamma signalskyddssystem framgår av den föreskrift från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som ansluter till 18 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Motiv och övervägande

Syftet med denna bestämmelsen ansluter till syfte i bestämmelserna 6–8 §§ om krigsorganisation. Det finns behov på systemnivå (civilt försvar) av att beredskapsmyndigheterna använder sig av vissa gemensamma tekniska system för samverkan inför och under höjd beredskap. Enskilda myndigheter kan ha behov för sin egen verksamhet. Bestämmelsen hindrar inte sådana behov, men för att säkerställa samverkan och ledning mellan beredskapsmyndigheterna är det nödvändigt att använda vissa gemensamma system.

MSB tillhandahåller idag ett antal tilläggstjänster inom ramen för leveransen av Rakel, SGSI och WIS (så som Rakel sekretess) som kan vara nödvändiga att använda för vissa beredskapsmyndigheter. Det kan även bli aktuellt med fler tilläggstjänster framöver som med fördel bör kunna författningsregleras. Just nu utvecklas till exempel en tilläggstjänst till SGSI som består av en mobiltelefon för tal och meddelande upp till nivå Begränsad Hemlig (BH), mellan och inom samhällsviktiga organisationer. När det gäller system för alternativa samband utreds/utvärderas sådan just nu av MSB. Alternativa sambandssystem används under särskilda förutsättningar när andra system av olika skäl inte kan användas. [förslaget i denna del förutsätter ett beslut om införande utifrån den utveckling som idag pågår].

Utöver de nämnda systemen kan ytterligare tekniska system behöva användas för samverkan med Försvarsmakten.

10 § Beredskapsmyndigheterna ska ha en flerårig plan som beskriver omfattningen av myndighetens planerade utbildnings-, och övningsverksamhet.

Den personal, med utpekade uppgifter i myndighetens krigsorganisation, vars uppgifter blir väsentligt förändrade ska genom utbildning och övning ges den kompetens som behövs för att utföra arbetsuppgifterna.

Erfarenheter från genomförd övning ska tas om hand i den förberedande planeringen och i förmågeplaneringen.

Motiv och övervägande

Syftet med bestämmelsen är att skapa förutsättningar för en fungerande verksamhet under höjd beredskap genom en systematisk utbildnings-, och övningsverksamhet för den personal som ska ingå i krigsorganisationen. Det räcker inte att krigsplacera sin personal eller att ha genomfört viss planering inför hur verksamheten ska fungera under höjd beredskap. Med personal avses här sådan egen eller annan personal som ingår i krigsorganisationen. Annan personal kan vara personal från andra myndigheter, eller frivilliga med avtal att ingå i krigsorganisationen.

Att ha en fullt utbildad och övad krigsorganisation är en omfattande uppgift. Därför förtydligas att särskild uppmärksamhet ska ges utbildning och övning för den personal, med utpekade uppgifter i krigsorganisationen, vars uppgifter blir väsentligt förändrade. Alla som ingår i krigsorganisationen behöver dock få grundläggande utbildning och övning för att kunna verka under höjd beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Statliga myndigheter ska enligt 11 § tredje stycket i beredskapsförordningen ansvara för att personal som är krigsplacerad vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Beredskapsmyndigheterna ska enligt 20 § 11 planera, öva och utbilda personal och därutöver ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation.

Beredskapsmyndigheternas krav gällande utbildning och övning är kopplat till myndighetens krigsorganisation och förmåga att fungera under höjd beredskap. Det finns också en koppling till 20 § 10 att genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida kris-situationer och höjd beredskap.

För att kunna vidmakthålla förmågan hos personalen som ingår i krigsorganisationen finns behov av en långsiktig planering och förberedelse. Det är också viktigt att erfarenheter från genomförda övningar omsätts i reviderade planer och andra utbildningar och övningar inför höjd beredskap.

En del som kan ingå i en övningsplan är uppstarts- och larmövningar och då minst för delar som ska skapa förutsättningar för övriga organisationen.

Beredskapsmyndigheters förmågeplanering och långsiktiga förmågeutveckling

11 § Beredskapsmyndigheterna ska genomföra och dokumentera en förmågeplanering för att skapa förutsättningar för att hantera sina uppgifter vid höjd beredskap. I detta ingår att genomföra de åtgärder samt övriga förberedelser som krävs för att utföra sina uppgifter under höjd beredskap.

Samverkan med andra beredskapsmyndigheter ska ske om det finns beroenden mellan verksamheterna.

Beredskapsmyndigheterna ska delta i den gemensamma process för förmågeplanering som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bedriver och som syftar till en övergripande planering av åtgärder.

12 § Utöver de uppgifter som följer av 11 § ska de sektorsansvariga myndigheterna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna genomföra och dokumentera en förmågeplanering för beredskapssektorn respektive civilområdet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Allmänna råd

Förmågeplaneringen bör, där det är relevant, samordnas och integreras med myndighetens ordinarie processer för verksamhetsplanering och budgetarbete. Ansvar för förmågeplaneringen bör framgå i arbetsordning eller motsvarande styrande dokument.

Ytterligare vägledning om processen för förmågeplanering lämnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Motiv och övervägande

Syftet med bestämmelsen är att tydliggöra att beredskapsmyndigheterna behöver genomföra planering för att skapa förmåga på medellång sikt (1–10 år) med det väpnade angreppet som dimensionerande ram. Därmed används de begränsade resurserna mer effektivt än om myndigheterna var för sig utvecklat egna processer för liknande planering.

Enligt MSB:s skrift Vägledning - Planering för civil beredskap process och metod (version 2023) framgår att förberedelser för samhällsstörningar och ytterst krig omfattar bland annat att planera för att kunna nyttja våra gemensamma resurser för att möta ett hot och för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Vägledningen handlar om att gemensamt planera för att skapa förmåga på kort och medellång sikt (ca 1–10 år), så kallad förmågeplanering. Tonvikten är på planering av sådana åtgärder som kräver samordning mellan aktörer. Planeringen omsätts i myndigheternas verksamhetsplanering och budgetunderlag. Arbetet går i korthet ut på att:

- Alla beredskapsmyndigheter har en tioårig plan för det egna ansvarsområdet som uppdateras årligen. Denna tioåriga plan, samt identifierade behov av åtgärder som myndigheten inte kan ta om hand i sin egen planering, lyfts till samverkan inom sektorn eller civilområdet.
- Inom varje beredskapssektor eller civilområde finns en gemensam tioårig plan som innefattar summan av enskilda beredskapsmyndigheters planering och som särskilt fokuserar på prioritering och samverkansbehov inom sektorn, samt de ytterligare behov av åtgärder som framkommer i den aktörsgemensamma planeringsprocessen. Även denna plan uppdateras årligen.
- Sektorernas och civilområdenas tioåriga planer och åtgärder som behöver hanteras systemövergripande delas med MSB som utifrån dessa underlag och MSB:s egen analys tar fram ett nationellt systemunderlag. Detta delas i sin tur till regeringen och samtliga beredskapsmyndigheter.

Den tioåriga planen bör för innevarande och direkt efterföljande år fokusera på hur tilldelade medel ska användas på bästa vis. Därmed utgör den underlag för myndighetens egen verksamhetsplanering och budgetunderlag. För åren bortom innevarande försvarsbeslutsperiod bör planen förutom att utgöra den egna långsiktiga planeringen på medellång sikt på området ses som en bas för myndigheten och sektorn kommer att redovisa i form av behov till försvarsberedningen inför nästa försvarsbeslut.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Utgångspunkten för MSB:s vägledning är uppgifterna enligt instruktionen att (2 §) dels i samverkan med myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. MSB ska vidare tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. MSB ska värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet till regeringen. Dels enligt 6 § enligt instruktionen att stödja berörda aktörer i planeringen för civilt försvar.

Sektorsansvariga myndigheter ska enligt 24 § beredskapsförordningen bland annat inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. (...) En sektorsansvarig myndighet ska därutöver verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarsmakten vidtar. Den ska vidare verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs.

Beredskapsmyndigheterna ska enligt 19 § sista stycket i beredskapsförordningen om risk- och sårbarhetsbedömning lämna underlag om dels uppgifter om de åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker som identifierats i risk- och sårbarhetsanalysen, dels en övergripande bedömning av vilka övriga åtgärder inom myndighetens ansvarsområde som bör vidtas i samma syfte samt hur dessa åtgärder ska prioriteras. Vidare ska dessa myndigheter enligt 20 § 10 genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Den samlade bedömningen av ovanstående författningskrav är att det behöver finnas en förmågeplanering som är likartad vid beredskapsmyndigheterna och att denna ska vara dokumenterad samt att samverkan med andra beredskapsmyndigheter ska ske om det finns beroenden mellan verksamheterna. Risken är annars att det utvecklas olika syn på vad som behöver tas fram och att dessa produkter inte går att sammanställa för att få en samlad bild över förmågebehov eller hur olika behov kan värderas.

Till bestämmelsen om förmågeplanering finns ett allmänt råd där det tydliggörs att den planering som görs för höjd beredskap bör samordnas med motsvarande planering för fredstida krissituationer. Vidare bör förmågeplaneringen, där det är relevant, samordnas med myndighetens ordinarie processer för verksamhetsplanering och budgetarbete. Slutligen konstateras att ytterligare vägledning om processen för förmågeplanering lämnas av MSB. Ett arbete att se över vägledningen (version 2023) pågår inom MSB.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

13 § Beredskapsmyndigheterna ska bedriva långsiktig förmågeutveckling och delta i den gemensamma analys- och studieprocess som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bedriver och håller samman för beredskapssystemet. Beredskapsmyndigheterna ska delta i identifieringen och analys av framtida utmaningar, vägval och förmågebehov som underlag för utvecklingen av koncept, råd och rekommendationer om den civila förmågeutvecklingen.

Allmänna råd

Den långsiktiga förmågeutveckling bör, där det är relevant, samordnas och integreras med myndighetens ordinarie processer.

Ytterligare vägledning om deltagande i samt metoden och processen för långsiktig förmågeutveckling lämnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Motiv och övervägande

Syftet med bestämmelsen är dels att tydliggöra att beredskapsmyndigheterna ska delta i den långsiktiga förmågeutvecklingen med fokus på de längre tidsperspektiven som MSB bedriver och leder för beredskapssystemet, dels att koppla samman den planering som varje beredskapsmyndighet behöver bedriva med det arbete som MSB driver. Bedömningen är att det i nuläget och utifrån nuvarande resurstilldelning inte finns skäl att kräva att alla beredskapsmyndigheter enskilt bedriver en egen systematisk långsiktig förmågeutveckling utan att deltagande i den process som leds av MSB i nuläget fyller behovet av samordning. Utifrån nuvarande resurstilldelning till myndigheterna bör kravet istället vara att myndigheterna bidrar i det arbete som MSB håller samman. Detta kan innebära att olika myndigheter över tid berörs deltar på olika sätt. Omfattningen av bidragen deltagandet behöver klaras ut i dialog mellan MSB och berörda myndigheter.

Beredskapsmyndigheters verksamhet vid höjd beredskap

14 § Vid skärpt beredskap ska beredskapsmyndigheterna i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

Den fredsmässiga verksamheten ska om möjligt upprätthållas.

Vid faktiskt inträffade eller omedelbart förestående händelser ska det genomföras en responsplanering för hanteringen av de väsentligt ändrade förutsättningarna.

Beredskapsmyndigheterna ska vara beredda att gå över till krigsorganisation.

Allmänna råd

Av betydelse för totalförsvaret är exempelvis

- Försvarsmaktens mobilisering,
- förmåga att ge och ta emot stöd från allierade, andra länder och organisationer,
- hur de viktigaste samhällsfunktionerna säkerställs, och
- skyddet av civilbefolkningen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

I förberedelserna för att kunna gå över till krigsorganisation bör ingå översyn av planer och andra förberedelser samt hur sådan verksamhet som inte längre ska bedrivas ska kunna avvecklas eller överföras till annan myndighet.

Motiv och övervägande

Syftet med bestämmelsen är att förtydliga innebörden i bestämmelsen i 21 § i beredskapsförordningen om att beredskapsmyndigheterna vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

En liknande bestämmelse har funnits i den tidigare Beredskapsförordningen (1993:242). Enligt 27 § skulle beredskapsmyndigheten i den gamla beredskapsförordningen vid skärpt beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den fredsmässiga verksamheten skulle om möjligt upprätthållas i normal omfattning. Myndighetens planer skulle ses över. Samordningen med andra berörda myndigheter inom totalförsvaret skulle kontrolleras. Enligt 35 § i samma förordning skulle beredskapsmyndigheten vid högsta beredskap övergå till krigsorganisation.

I betänkandet *Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap* (SOU 2001:86) ändrades lydelsen utan närmare motivering från skärpt beredskap till höjd beredskap. Lydelsen var från år 2002 därmed i förordning att de bevakningsansvariga myndigheterna vid höjd beredskap i första hand skulle inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den fredstida verksamheten skulle om möjligt upprätthållas i normal omfattning.

Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. När beredskapen höjts, ska Försvarmakten enligt 11 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap krigsorganiseras i den omfattning som regeringen bestämmer. Vid högsta beredskap ska kommuner och regioner enligt 12 § samma förordning övergå till krigsorganisation. Det finns idag ingen bestämmelse som reglerar när statliga myndigheter ska övergå till krigsorganisation på det sätt som framgick tidigare i Beredskapsförordningen från 1993.

Det är rimligt att utgå från att alla berörda myndigheter ska övergå till krigsorganisation vid beredskapslarm. På samma sätt borde det vara rimligt att beredskapsmyndigheterna, precis som kommuner och regioner, ska övergå till krigsorganisation vid beslut om högsta beredskap. Detta är i linje med hur bestämmelserna var utformade i den dåvarande Beredskapsförordningen från 1993.

Dagens bestämmelse i nuvarande beredskapsförordning att beredskapsmyndigheterna vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret kan uppfattas som motsägelsefull och också svår att tolka för myndigheterna.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Förslaget är därför att i föreskriften förtydliga att beredskapsmyndigheterna vid skärpt beredskap i första hand ska inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Vidare att den fredsmässiga verksamheten om möjligt ska upprätthållas. Beredskapsmyndigheten ska också vara beredda att gå över till krigsorganisation.

Även vid skärpt beredskap kan regeringen besluta att myndigheterna ska övergå till krigsorganisation. En enskild myndighet kan också själv besluta att övergå till krigsorganisation. Huruvida personalen omfattas av allmän tjänsteplikt eller inte beror i så fall på om regeringen beslutat om föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt om myndigheten beslutat om att allmän tjänsteplikt omfattar berörda personer.

Förslaget omfattar också ett allmänt råd som ger stöd i hur myndigheterna kan tolka uppgifter som har betydelse för totalförsvaret samt exempel på förberedelser för omedelbar övergång till krigsorganisation.

15 § Vid beredskapslarm ska beredskapsmyndigheterna omedelbart gå över till krigsorganisation.

Motiv och övervägande

Syftet med bestämmelsen är att förtydliga innebörden i bestämmelsen i 21 § om att beredskapsmyndigheterna vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

Bestämmelsen ansluter till föregående bestämmelse och dess bakgrund och övervägande. Innebörden är att beredskapsmyndigheterna vid beredskapslarm omedelbart ska gå över till krigsorganisation.⁸

16 § Krigsorganisationen ska efter beslut eller beredskapslarm vara fullt ut intagen senast efter sju dygn om inte andra krav finns.

Motiv och övervägande

Idag finns inget krav på hur snabbt beredskapsmyndigheterna ska ställa om och kunna verka i sin krigsorganisation. Försvarsmakten ska kunna genomföra en fullständig mobilisering inom sju dygn. Det är rimligt att ett motsvarande krav bör finnas för beredskapsmyndigheterna utifrån deras viktiga roll inom totalförsvaret.⁹

⁸ Detta förslag är i linje med Försvarsberedningens resonemang om brister i nuvarande system. I rapporten Kraftsamling framgår att Försvarsberedningen anser att samma automatik (som för kommuner/regioner, Försvarsmakten etc.) om att övergå till krigsorganisation vid beredskapslarm ska finnas även för beredskapsmyndigheter och övriga statliga myndigheter med totalförsvarsuppgifter.

⁹ Detta förslag är i linje med Försvarsberedningens resonemang om brister i nuvarande system. Försvarsberedningen menar att varje aktör måste planera för att kunna inta krigsorganisation med huvuddelen av sin organisation inom några dagar och med hela sin organisation inom sju dagar. För vissa aktörer, och för vissa delar av en aktörs verksamhet, måste krigsorganisation kunna intas inom några timmar.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

17 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får, förutom för 14–16 §§, i enskilda fall och om det finns särskilda skäl medge undantag från tillämpningen av dessa föreskrifter.

Motiv och övervägande

Det bör finnas möjlighet för MSB att medge undantag från tillämpningen av föreskrifterna. Bestämmelserna träffar alla beredskapsmyndigheter samtidigt som myndigheternas verksamheter ser olika ut. Kraven kan i enskilda fall bli onödigt betungande för en viss myndighet även om huvudlinjen är att alla beredskapsmyndigheter behöver en hög och god förmåga att verka inför och under höjd beredskap. För bestämmelserna 14–16 §§ är det varken nödvändigt eller önskvärt med undantag.