



Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar
Enheten för planering (KC-ST-PL)

**Bakgrund och motiv till
Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps
föreskrifter och allmänna råd (MSBFS 2025:4) om
statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap**

Innehåll

INLEDNING	4
Konsekvensutredning	4
Författningens namn och innehåll	4
TILLÄMPNINGSOMRÅDE.....	5
1 §	5
2 §	7
UTTRYCK I FÖRFATTNINGEN	8
3 §	8
STATLIGA MYNDIGHETERS UPPGIFTER INFÖR OCH VID HÖJD BEREDSKAP	11
Allmänna råd till 7 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap	11
Allmänna råd till 10 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap – beakta totalförsvarets krav	12
Allmänna råd till 10 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap – fortsatt verksamhet	14
BEREDSKAPSMYNDIGHETERS FÖRMÅGEPLANERING	16
4 §	16
Allmänna råd till 4 §	17
5 §	18
Allmänna råd till 5 §	18
BEREDSKAPSMYNDIGHETERS FÖRBEREDANDE PLANERING.....	20
6 §	20
Allmänna råd till 6 §	22
Allmänna råd till 20 § 10 förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap – genomföra omvärldsbevakning	24
7 §	25
BEREDSKAPSMYNDIGHETERS KRIGSORGANISATION OCH DESS UPPGIFTER.....	26
8 §	26
Allmänna råd till 8 §	26
9 §	27
10 §	28
11 §	34
BEREDSKAPSMYNDIGHETERS VERKSAMHET VID HÖJD BEREDSKAP	36
12 §	36
Allmänna råd till 12 §	37
13 §	38

14 §	38
GEMENSAMMA TEKNISKA SYSTEM FÖR LEDNING OCH SAMVERKAN	40
15 §	40
UNDANTAG	42
16 §	42

Inledning

Syftet med denna promemoria är att öka förståelsen för och underlätta tolkningen av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd (MSBFS 2025:4) om statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap. Promemorian redovisar bakgrund och motiv till bestämmelserna och råden samt förklarar varför de har utformats på detta sätt.

I promemorian används genomgående kortformen ”beredskapsförordningen” för förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Text i rutor är citat från föreskrifterna och de allmänna råden.

Utöver denna promemoria tillhandahåller MSB löpande vägledning och stöd inom de olika områden som föreskrifterna och de allmänna råden reglerar.

Konsekvensutredning

MSB har även gjort en konsekvensutredning som ansluter till författningen. Att en konsekvensutredning ska göras följer av förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

Utredningen innehåller en redogörelse för problemet, vilken förändring som ska uppnås samt analys av konsekvenser och vissa av de kostnader som regleringen medför. Denna promemoria ska ses som ett komplement till konsekvensutredningen, men kan också läsas enskilt för att få en fördjupad bild av de enskilda paragraferna och allmänna råden.

Författningens namn och 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 beredskapsförordningen. Bemyndigandet ansluter i sin tur till de aktuella rubrikerna i förordningen. Av namnet framgår att bestämmelserna omfattar höjd beredskap och inte fredstida krissituationer.

Även om rubriken är brett formulerad så omfattar föreskrifterna och de allmänna råden inte alla uppgifter inför och vid höjd beredskap. I inledningen anges vilka bemyndiganden som föreskrifterna grundas på samt ges information om de allmänna rådens status enligt den uppställning som MSB använder i regelgivning.

Tillämpningsområde

1 §

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

Kustbevakningen omfattas inte av föreskrifterna.

Säkerhetspolisen har inte någon informationsskyldighet i arbetet med uppgifterna enligt föreskrifterna.

I författningen finns också allmänna råd som knyter an dels till föreskrifterna, dels direkt till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Bakgrund och motiv

Bemyndigandet i 27 § 4 och 5 i beredskapsförordningen om att MSB får meddela forskrifter avser dels alla statliga myndigheter som omfattas av förordningen (10–11 §§), dels särskilt beredskapsmyndigheterna (20 § 10 och 11 samt 21 §).

MSB har bedömt att behovet av att närmare precisera bestämmelserna som rör alla statliga myndigheter (10–11 §§) sammantaget inte är sådant att det i nuläget motiverar ytterligare konkretisering eller komplettering i föreskrifter. Flera myndigheter har svårigheter med att tolka 10 § om att varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. Det finns också 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 dock att behovet av stöd för myndigheternas tolkning i dessa delar kan tillgodoses genom icke bindande vägledning eller allmänna råd.¹

MSB har också värderat behovet av närmare föreskrifter för beredskapsmyndigheterna. Dessa 61 myndigheter har enligt 18 § i beredskapsförordningen verksamhet med ”särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret” och ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner. Beredskapsmyndigheterna ska genomföra särskild planering och vidta förberedelser för att klara sina uppgifter både i fredstida krissituationer och vid 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 ett stort behov av att beredskapsmyndigheterna medverkar till gemensamma och samordnade processer och vidtar åtgärder mer samordnat för större samlad effekt. Behovet är särskilt stort i den del som rör höjd beredskap, eftersom verksamheten då är särskilt komplex och tidskritisk. Samtidigt är det viktigt att den

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.

verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap logiskt och i olika delar hänger samman med verksamheten för fredstida krissituationer, både ur effektivitetshänseende och utifrån behovet av att minimera förändrade arbetssätt.

MSB bedömer vidare att det finns ett stort värde av att vissa begrepp används på ett likartat sätt i planering, förberedelser och hantering åtminstone mellan 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 den samlade försvarsförmågan.

MSB:s samlade bedömning är därför att det finns tydliga behov av föreskrifter 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 § 4 och 5 i beredskapsförordningen framgår att Kustbevakningen inte omfattas av bemyndigandet. För att underlätta läsningen framgår detta som en upplysning även i 1 § i föreskrifterna. Säkerhetspolisen är undantagen vissa delar av beredskapsförordningen enligt 3 §, bland annat rörande informationsskyldighet. Myndigheten omfattas dock av samverkan enligt bland annat 10 § i beredskapsförordningen. Av den anledningen tydliggör föreskrifternas 1 § att Säkerhetspolisen inte har någon informationsskyldighet i arbetet med uppgifterna enligt föreskrifterna.

Författningen innehåller allmänna råd som dels knyter an till föreskrifterna, och dels knyter an direkt till beredskapsförordningen. Det framkommer i de allmänna rådens rubriker om de har en anknytning till bestämmelse i beredskapsförordningen eller i föreskrifterna. Vissa allmänna råd gäller flera statliga myndigheter än de som är beredskapsmyndigheter, medan andra allmänna råd enbart gäller myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter. Vilka myndigheter som berörs av respektive allmänt råd framkommer av löptexten i respektive råd.

2 §

Beredskapsmyndigheternas planering inför höjd beredskap bör samordnas med motsvarande planering inför fredstida krissituationer.

Bakgrund och motiv

MSB:s bemyndigande är avgränsat till uppgifter inför och vid höjd beredskap. Men samtidigt omfattar 20 § 10 i beredskapsförordningen även fredstida krissituationer. Det finns därför goda skäl för att där det är möjligt samordna planering som rör fredstida krissituationer med planering inför höjd beredskap, även om dimensioneringen kan skilja sig åt. Planeringen inför höjd beredskap dimensioneras alltid för de krav som kriget ställer, vilket inte nödvändigtvis gäller planeringen för fredstida krissituationer.

Samordning minskar risken för onödiga parallella strukturer och processer som gör det svårare att ta tillvara resurser från den fredstida krisberedskapen i det civila försvaret, och som riskerar att öka administrationen i planeringsarbetet. Ytterligare ett viktigt skäl för att samordna planeringen är den ökade risken för hybridhot. I det ingår till exempel otillbörlig informationspåverkan, it-attacker, sabotage samt aktiviteter som genomförs av gränsöverskridande kriminella nätverk som nyttjas av statsaktörer. Dessa hot har skapat otydligare gränser mellan normal tillstånd och ett tillstånd som fordrar beredskapshöjande åtgärder, med eller utan att regeringen har beslutat om höjd beredskap. Det kan därtill tänkas att vissa ”Nato response measures”² kan aktualiseras inom ramen för en fredstida hantering. Sammantaget behövs det en bestämmelse som visar på behovet att samordna planering som rör fredstida krissituationer med planering inför höjd beredskap. Flera av de vägledningar och stöd som MSB producerar för olika former av planering avser både fredstida krissituationer och höjd beredskap.

I bestämmelsen används *bör* eftersom förhållandena är sådana att ett absolut krav inte kan ställas. Det finns inget som hindrar att ordet *bör* används i en enskild paragraf om det finns skäl för detta. Regeln är bindande såtillvida att det behöver finnas skäl för att avvika från regeln.

² NATO:s response measures, inom ramen för NATO response system, är en uppsättning åtgärder som NATO kan vidta för att hantera och svara på potentiella eller faktiska hot. Dessa åtgärder kan inkludera både militära och icke-militära svar beroende på situation.

Uttryck i författningen

3 §

Uttryck i denna författning används med samma innebörd som i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och i lagen (1992:1403) om totalförsvär och höjd beredskap.

I denna författning används begrepp för planering som avser dels att skapa förmåga och dels för att använda förmåga. I författningen avses med

Planering för att skapa förmåga

Förmågeplanering	planering för att skapa förmåga på kort till medellång sikt (1–10 år).
------------------	--

Planering för att använda förmåga

Förberedande planering	generisk eller scenariospecifik planering för att kunna hantera möjliga händelser som kan få betydande konsekvenser i samhället.
------------------------	--

Responsplanering	planering för hantering av faktiskt inträffade eller omedelbart förestående händelser, samt planering för ändrade förutsättningar.
------------------	--

Bakgrund och motiv

Syftet med bestämmelsen är att definiera vissa gemensamma uttryck som används av beredskapsmyndigheterna. Tydliga definitioner minskar risken för missförstånd och effektiviserar det gemensamma arbetet.

Termen *beredskapsplanering* används i dag brett med olika innebörd och betydelse. I samband med den återupptagna planeringen för höjd beredskap har det blivit tydligt att innebörden av denna och vissa andra termer behöver tydliggöras. MSB har därför benämnt den övergripande planeringsverksamheten *civil beredskapsplanering*. Den civila beredskapsplaneringen delas sedan upp i ett antal planeringsformer som syftar till att dels 1) skapa förmåga och dels 2) använda förmåga. Dessa termer utgår från terminologi som används inom Försvarsmakten och Nato, och har här fått en anpassning.

Planering för att skapa och använda förmåga

Förmåga i det här sammanhanget handlar övergripande om att kunna förebygga att en oönskad händelse inträffar, hantera en händelse, eller hantera konsekvenserna av en händelse.

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

Planering för att skapa förmåga handlar om att ha en planering för den förmåga som behöver utvecklas. Här finns de processer som behövs för att kunna ta om hand den politiska inriktning, så som den kommer till uttryck i budgetproposition, försvarspolitisk proposition och inriktningar från regeringen. *Förmågeplanering* är planering för att skapa förmåga på kort till medellång sikt, det vill säga tidsperioden 1–10 år framåt. Detta innebär planering som tas om hand i kommande års verksamhetsplanering, i budgetunderlag till regeringen samt åren bortanför budgetprocessens omfattning med en utsträckning om som mest två försvarsbeslutsperioder. Planeringen syftar dels till att den enskilda myndigheten ska kunna använda tillgängliga resurser rationellt och effektivt, och dels till att kunna samordna åtgärder med andra. I det ingår att identifiera förmåga som den enskilda myndigheten inte kan skapa på egen hand, utan där flera måste bedriva ett gemensamt arbete för att uppnå önskad förmåga.

Planering för att använda förmåga delas i denna författning in i två former: *förberedande planering* och *responsplanering*.

Förberedande planering är att planera för potentiella framtida händelser. Syftet med den förberedande planeringen är att minska reaktionstiden och förbättra förutsättningarna för att vidta adekvata åtgärder om en händelse inträffar. Det innebär mer konkret att på förhand förbereda hur befintlig förmåga³ kan och ska användas vid höjd beredskap. Förberedande planering kan vara generisk eller scenariospecifik. En generisk planering har ett generellt och allmängiltigt perspektiv, medan en scenariospecifik planering görs utifrån en mer specifik kontext.

Responsplanering är planering som en del av att hanteringen av faktiskt inträffade eller omedelbart förestående händelser, samt planering för ändrade förutsättningar inom ramen för hantering av en händelse. Målet med responsplanering är att uppnå effekt på bästa möjliga sätt i en given situation. Responsplanering följer dynamiken och de konkreta förhållandena i en händelse, och förändras således dynamiskt för att ligga i fas med händelseutvecklingen. Om en händelse varit möjlig att förutse, kommer responsplaneringen att ske med utgångspunkt i en redan genomförd förberedande planering, som anpassas till det som faktiskt inträffat.

Närmare om vissa begrepp relaterade till planering

I författningen används termerna *planering* och *plan*. Enligt Svensk ordbok är *plan* en förutsedd kedja av handlingar som tillsammans avses leda till uppnåendet av något mål. *Planering* handlar om att göra upp en plan och en synonym är *planläggning*.

I denna författning används inte termerna *planläggning* eller *planverk* som var vanligare förr. *Planläggning* användes förr kopplat till planeringen inom totalförsvaret, och då med målet att ett arbete skulle resultera i en plan. Idag används istället termen planering, även om äldre begrepp fortfarande kan förekomma på sina håll. Med *planverk* avsågs en

³ I ”befintlig förmåga” ingår förmåga som tillförs eller som tillkommer vid hanteringen av en händelse, så länge som den tillförda och tillkommande förmågan är säkerställd för ändamålet.

samling av planer som hängde samman sinsemellan, ofta i form av dokument i flera pärmar förvarade i säkerhetsskåp.

Ytterligare två relevanta begrepp i sammanhanget är *ledningssystem* och *styrdokument*. Ledningssystem är det sätt som myndigheten styr sin verksamhet på inom ett eller flera områden. Ledningssystem kan beskrivas i en mer eller mindre strukturerad samling av styrdokument. Myndigheternas interna planering och planer avseende totalförsvaret behöver utformas ändamålsenligt både utifrån aktörsgemensamma behov inom totalförvarsplaneringen, och också utifrån myndighetens interna ledningssystem, vare sig ledningssystemet är uttryckligt beskrivet eller inte. Att fullt ut tillmötesgå båda dessa perspektiv samtidigt är en svårighet. Även föreskrifterna och de allmänna råden behöver förhålla sig till detta. I föreskrifterna och de allmänna råden används begreppet *plan* i bred bemärkelse såtillvida att det innefattar olika former av styrande och beskrivande dokument. Planerna kan vara en del i en dokumentstruktur.

En myndighet kan ha olika slags planer med olika syften. Några exempel är planer som utvisar hur roll- och ansvarsfördelningen ser ut på myndigheten (t.ex. arbetsordning), planer som tydliggör principiella förhållningssätt och arbetssätt (t.ex. riktlinjer), eller planer som tydliggör tillvägagångssätt för att uppnå förändring (t.ex. verksamhetsplaner, handlingsplaner, beredskapsplaner, rutiner och checklistor). Det kan även finnas andra indelningar och typer skapade utifrån den enskilda myndighetens förutsättningar och behov. Innehållet i olika former av planer bör hållas isär utifrån deras respektive syften. Exempelvis bör innehållet i beredskapsplaner hållas isär från verksamhetsplaner eller handlingsplaner om anskaffning av utrustning i fredstid.

Det exakta innehållet av de planer som ska tas fram behöver därmed ses i sitt sammanhang och syfte i en dokumentstruktur. Begreppen plan och planering förekommer dessutom i flera författningar rörande totalförsvaret och kan ha olika krav kopplat till sig som myndigheterna behöver följa.

Sammanfattningsvis används begreppet plan i denna författning mycket brett. Med *plan* avses någon form av fysiskt eller elektroniskt dokumenterad information som normalt sett upprättas eller beslutas.

För planer som rör verksamhet under höjd beredskap är det viktigt med adekvat informationssäkerhet och säkerhetsskydd. Till exempel att informationen är tillgänglig endast för de personer som har behörighet ta del av den (konfidentialitet), att informationen finns nåbar när den behövs (tillgänglighet) samt att innehållet i informationen hålls korrekt och inte kan förändras av obehöriga (riktighet).

Statliga myndigheters uppgifter inför och vid höjd beredskap

Allmänna råd till 7 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

Myndigheternas planering inför och vid höjd beredskap bör utgå från 7 § i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Enligt denna ska varje myndighet bland annat identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde, bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten, samt verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete.

Ett systematiskt arbete innebär att planera för att kunna upprätthålla sin egen samhällsviktiga verksamhet på en tolerabel nivå, exempelvis genom arbete med kontinuitetshantering.

För att kunna göra prioriteringar inför höjd beredskap behöver planeringen bland annat innehålla information om vilka samhällsviktiga verksamheter som är nödvändiga för totalförsvaret.

En sådan identifiering och ett sådant systematiskt arbete utgör en viktig grund för avvägningar i planeringen inför höjd beredskap.

Bakgrund och motiv

Det allmänna rådet upplyser myndigheterna om att den planering som ska genomföras enligt föreskrifterna bör utgå från bestämmelserna i 7 § beredskapsförordningen. Myndigheternas grundläggande robusthet och motståndskraft utgör grund för förmågan vid höjd beredskap. Viss samhällsviktig verksamhet har sådan betydelse för totalförsvaret att den behöver ha högre förmåga och uthållighet för att kunna fortsätta fungera även under höjd beredskap. För att säkerställa att den samhällsviktiga verksamheten är tillräckligt robust behöver myndigheterna arbeta systematiskt med exempelvis kontinuitetsplanering.

Av rådet framgår också att planeringen behöver inkludera prioritering. Viss samhällsviktig verksamhet som inte är nödvändig för totalförsvaret kan behöva avvecklas eller skalas ner.

Vilken verksamhet som kan anses vara nödvändig för totalförsvaret kan förändras av flera faktorer, både före och efter ett beslut om höjd beredskap. Vid höjd beredskap kan antagonistens åtgärder mot Sverige och allierade samt krigets mer konkreta verkningar på det svenska samhället föranleda behov av omprioriteringar av verksamhet inom totalförsvaret. Myndigheterna behöver därför ha en förmåga att kontinuerligt analysera sin verksamhet utifrån bland annat formell styrning av totalförsvaret, förändringar i hotbilden och antagonisters förmågor. Myndigheternas ansvar gäller såväl den egna

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

verksamheten som att verka för att andra aktörer inom myndighetens ansvarsområde gör detsamma.

Allmänna råd till 10 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap – beakta totalförsvarets krav

Att myndigheten ska beakta totalförsvarets krav bör exempelvis innebära att myndigheten

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

Bakgrund och motiv

Varje myndighet ska enligt 10 § i beredskapsförordningen beakta totalförsvarets krav. Bestämmelsen är mycket övergripande formulerad och låter sig svårligen beskrivas på ett uttömmande sätt. Den har funnits i äldre författningar, i vart fall sedan 1986. Det finns ingen utförlig beskrivning av bestämmelsens motiv och innebörd i förarbeten eller äldre utredningar, vilket också försvårar tolkningen. Klart är dock att beredskapshänsyn och totalförsvarets krav nu aktualiseras i statens verksamhet på ett mycket påtagligare sätt än vad som varit fallet sedan slutet av det kalla kriget.

Totalförsvarets krav måste till en del betraktas som föränderliga utifrån det säkerhetspolitiska läget och hotbilden, de ambitioner och resurser som ges och de förutsättningar som vid varje given tidpunkt finns inom totalförsvarets respektive verksamhetsområden. En förståelse för vad som på en övergripande nivå är totalförsvarets krav på respektive myndighet får antas växa fram som ett resultat av den samverkan som sker kring totalförvarsplaneringen. Här spelar det som brukar benämnas ”beredskapshänsyn i samhällsplaneringen”⁴ samt utbildning och övning en viktig roll.

⁴ Med beredskapshänsyn i samhällsplaneringen (som ofta benämns BIS) avses en samhällsutveckling som i fred tillgodoser totalförvars-, krisberedskaps- och olycksperspektivet vilket förenklar och reducerar kostnader samt 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.

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

Det finns en stor mängd författningar som myndigheterna behöver känna till och som har väsentlig betydelse för myndigheternas beredskap inför och vid höjd beredskap. Bestämmelsen om totalförsvarets krav kan ses som en erinran om vikten av att beakta och tillämpa dessa författningar. Det kan till exempel handla om att bedöma hur beredskapslagstiftningen, det vill säga lagar och förordningar som specifikt avser krig eller andra kriser, påverkar och kan efterlevas av myndigheten. Även efterlevnaden av säkerhetsskyddslagstiftningen har stor betydelse i sammanhanget. Det kan också gälla att bedöma hur relevanta författningar inom myndighetens ansvarsområde kan efterlevas vid höjd beredskap, inte minst myndighetens instruktion.

Regeringen kan genom regleringsbrev och andra regleringsbeslut ytterligare styra och inrikta myndigheterna rörande totalförsvaret. Myndigheter behöver därför ta hänsyn till olika former av beslut från regeringen som rör totalförsvaret och anpassa verksamheten därefter. De krav som totalförsvaret ställer på statliga myndigheters beredskap behöver på flera sätt konkretiseras utifrån de yttre ramarna som sätts av regeringen. En stor del av beredskapsutvecklingen konkretiseras i totalförvarsplaneringen, med olika former av underlag som stöd. På ett generellt plan utgör olika former av vägledningar och andra ingångsvärden från MSB sådana viktiga underlag.

Myndigheters verksamhet i fred behöver bedrivas på ett sådant sätt att den bidrar till att stärka totalförsvarets förmåga under höjd beredskap. I sitt beslutsfattande och regelgivning behöver myndigheterna därför beakta totalförsvarets krav. Men myndigheternas olika verksamheter tillgodoser i viss mån skilda intressen, och målkonflikter kan uppstå. När det finns anledning att i verksamheten beakta totalförsvarets krav är det viktigt att detta blir klarlagt, och att samhällsintressen vägs mot förutsättningarna att i efterhand tillgodose totalförsvarets krav.

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. När det är relevant behöver därför myndigheten informera Regeringskansliet (sitt departement) om identifierade målkonflikter.

Detta allmänna råd inkräktar inte på en myndighets beslutsprocess i ett enskilt ärende. Rådet bör ses i ljuset av att myndigheterna ständigt ska arbeta för att utveckla verksamheten och tillse att verksamheten bedrivs författningsenligt. Det handlar om att analysera hur myndighetens verksamhet, i form av beslutsfattande och regelgivning, påverkar förmågan i totalförsvaret.

MSB bedömer att det varken är nödvändigt eller lämpligt att i nuvarande skede meddela bindande föreskrifter specifikt i anslutning till bestämmelsen om totalförsvarets krav. Bedömningen kan givetvis ändras senare om ett behov uppstår. Det kan för övrigt förväntas att regeringens styrning av myndigheternas beredskap utvecklas, såväl övergripande som mer konkret.

Allmänna råd till 10 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap – fortsatt verksamhet

Att myndigheten 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 § i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap med tillhörande komplettering enligt denna författning.

Bakgrund och motiv

MSB bedömer att myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter behöver vägledning om vad det innebär att planera för att vid höjd beredskap fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Många faktorer har betydelse för vad som är totalförsvaret, det vill säga all samhällsverksamhet som ska bedrivas under högsta beredskap enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap (LTH) respektive har betydelse för totalförsvaret enligt 21 § beredskapsförordningen. Bedömningen av hur dessa bestämmelser faktiskt ska omsättas i myndighetens egna verksamhet kommer att behöva anpassas kontinuerligt vid skärpt och högsta beredskap.

I författningskommentaren till förslaget om ändring i lagen (1992:1403) om höjd beredskap i Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2 (Prop. 1996/97:4) finns följande beskrivning:

1 § första stycke. Av styckets sista mening framgår att under högsta beredskap är totalförsvaret all den samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Totalförsvarsbegreppet 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.⁵

⁵ Notera att med beredskapsförordningen avses här beredskapsförordning (1993:242).

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

Detta ska läsas som att om det uppstår konkurrens mellan olika behov av resurser så ska verksamhet som bidrar till försvaret av landet och målet för totalförsvaret respektive det civila försvaret gå före övrig verksamhet. All annan verksamhet ska upprätthållas så gott det går och om förutsättningar finns. Verksamheter kan, exempelvis på grund av olika former av resursknapphet, periodvis läggas ner för att återupptas när läget så tillåter. Regeringskansliet, vilket här avser det departement som myndigheten sorterar under, bör informeras om myndighetens bedömning.

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

Vid höjd beredskap är totalförsvaret den samhällsverksamhet som ska bedrivas, vilket kan innebära nya prioriteringar av vilken verksamhet som myndigheterna ska bedriva och vilka uppgifter de bör fullgöra. För att möjliggöra sådana prioriteringar har regeringen och i viss mån förvaltningsmyndigheterna författningsstöd för detta.⁶ Detta bör beaktas av samtliga myndigheter i sin beredskapsplanering, även om regeringen inte på förhand fattat något beslut om vilken verksamhet som ska fortsätta eller upphöra. Om verksamheten inte är totalförsvaret, men personalen som bedriver den kan göra nytta i totalförsvaret, så kan det vara tillräckligt skäl för att genomföra viss planering och ge de anställda skriftliga besked om att de kan komma att flyttas. Sådana förberedelser syftar framförallt till att myndigheterna ska kunna planera sin verksamhet och sina resurser, spara tid under höjd beredskap eller kunna öva.

Myndigheter behöver planera för att kunna upprätthålla nödvändig verksamhet även med mindre personal, och i övrigt verka för att det system med rekrytering av personal som finns i fredstid kan fortsätta även under höjd beredskap. Alla myndigheter bör ha aktuell information om vilka personella resurser de har tillgång till under höjd beredskap. En del av detta är att veta vilka anställda som är kvar på myndigheten under höjd beredskap och vilka som avviker till följd av att de är krigsplacerade med värn- eller civilplikt, eller har frivilligavtal om tjänstgöring i annan organisation (exempelvis genom medlemskap i en frivillig försvarsorganisation). Myndigheterna bör också ha klart för sig vilka arbetsuppgifter anställda har under höjd beredskap, samt kommunicera detta till de anställda.

För beredskapsmyndigheterna finns särskilda uppgifter i denna del, vilket framgår sist i det allmänna rådet.

⁶ Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. samt i förordning (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Beredskapsmyndigheters förmågeplanering

4 §

Beredskapsmyndigheterna ska genomföra och dokumentera förmågeplanering för att skapa förutsättningar för att hantera sina uppgifter vid höjd beredskap.

Beredskapsmyndigheterna ska även genomföra de åtgärder samt övriga förberedelser som krävs för att de ska kunna 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.

Bakgrund och motiv

Beredskapsmyndigheterna ska enligt 20 § 10 beredskapsförordningen genomföra de utvecklingsinsatser samt övriga förberedelser som krävs för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska enligt 10 § ske i samverkan med övriga berörda statliga myndigheter.

Utöver detta ska beredskapsmyndigheter enligt 19 § sista stycket lämna en risk- och sårbarhetsbedömning. Bedömningen ska innehålla uppgifter om de åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar för att minska sårbarheten mot hot och risker som identifierats, en övergripande bedömning av vilka övriga åtgärder inom myndighetens ansvarsområde som bör vidtas i samma syfte samt en beskrivning hur åtgärderna ska prioriteras.

Vissa beredskapsmyndigheter är även sektorsansvariga. Sektorsansvariga myndigheter ska enligt 24 § bland annat inom sin sektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid höjd beredskap och därutöver verka för att de åtgärder som myndigheterna inom sektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarsmakten vidtar.

MSB:s samlade bedömning 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 myndigheterna utvecklar olika syn på vad som behöver göras, hur planeringen ska sammanställas för att få en samlad bild av förmågebehoven eller hur olika behov kan värderas.

Förmågeplanering handlar om att planera för att skapa förmåga på kort till medellång sikt (ca 1–10 år). Bestämmelsen tydliggör alltså att beredskapsmyndigheterna behöver genomföra en sådan planering, som ska ha det väpnade angreppet som dimensionerande

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

ram och finnas i en nationellt samordnad kontext. Därmed används de begränsade resurserna mer effektivt än om myndigheterna var för sig utvecklat egna processer för liknande planering. Dessutom stärks förutsättningarna för en balanserad utveckling av den nationella beredskapen. Förmågeplaneringen omsätts sedan i myndigheternas verksamhetsplanering och budgetunderlag. Arbetet går kort ut på följande.

Alla beredskapsmyndigheter identifierar och dokumenterar angelägna beredskapsåtgärder. Åtgärderna lyfts till samverkan för gemensam bedömning och prioritering inom sektorn, civilområdet, eller med andra beredskapsmyndigheter om det finns beroenden mellan verksamheterna.

För varje beredskapssektor och civilområde finns en gemensam dokumentation av angelägna beredskapsåtgärder (se bakgrund och motiv för 5 § nedan). Denna dokumentation bygger på myndigheternas respektive behov och fokuserar på prioriterings- och samverkansbehov inom och utanför beredskapssektorn och civilområdet, inklusive vad som framkommer i den nationella samordningen av förmågeplaneringen.

Den nationella samordningen av förmågeplaneringen resulterar i en nationell tioårig plan som bearbetas årligen. Den kommer att på kort sikt, det vill säga för innevarande och direkt efterföljande år, fokusera på hur tilldelade medel ska användas på bästa vis. Därmed utgör den nationella planen underlag för beredskapsmyndigheters verksamhetsplanering och budgetunderlag. För åren bortom vad som behandlas i kommande budgetunderlag bör planeringen, förutom att utgöra beredskapsmyndighetens egna planering på medellång sikt, ses som en bas för vad myndigheterna i beredskapssektorn och civilområdet gemensamt uppfattar som övergripande behov av beredskapsutveckling. Planen tjänar därmed som underlag till regeringen och Forsvarsberedningen.

Allmänna råd till 4 §

Beredskapsmyndigheternas förmågeplanering bör, där det är relevant, samordnas och integreras med myndigheternas processer för verksamhetsplanering och budgetarbete. Även arbetet inom Nato med civila förmågekrav bör beaktas.

Ansvar för förmågeplaneringen bör framgå i arbetsordning eller motsvarande styrande dokument.

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

Bakgrund och motiv

Till bestämmelsen om förmågeplanering finns allmänna råd. Som framkommer ovan är förmågeplaneringen nära relaterad till verksamhetsplanering och budgetarbete, som för myndigheter bland annat regleras i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och myndighetsförordningen (2007:515). Myndigheterna bör därför eftersträva att inom respektive organisation samordna förmågeplaneringen med dessa

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

processer där det är relevant. Myndigheterna behöver även beakta relevant arbete inom Nato med civila förmågekrav.

Förmågeplaneringen bör betraktas som ett särskilt arbete inom en myndighet. Ansvarsfördelningen för förmågeplaneringen bör därför framgå av myndighetens arbetsordning eller motsvarande dokument.

5 §

Utöver de uppgifter som följer av 4 § ska sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser genomföra och dokumentera en förmågeplanering för beredskapssektorn respektive civilområdet i syfte att uppnå samordning i myndigheternas planering.

Bakgrund och motiv

Som nämnts i motivtexten för 4 § i föreskrifterna behöver det inom varje beredskapssektor eller civilområde finnas en gemensam planering och dokumentation av angelägna beredskapsåtgärder. Denna planering hålls samman av den sektorsansvariga myndigheten respektive den civilområdesansvariga länsstyrelsen och fokuserar på prioriterings- och samverkansbehov inom och utanför beredskapssektorn respektive civilområdet, inklusive vad som framkommer i den nationella samordningen av förmågeplaneringen.

Identifierade beredskapsåtgärder inom en beredskapssektor behöver inom ramen för den nationella samordningen av förmågeplanering hänföras till en beredskapsmyndighet i sektorn, eller föreslås som en angelägen beredskapsåtgärd till annan sektor. På motsvarande sätt innebär förmågeplaneringen på civilområdesnivå för civilområdesansvariga länsstyrelser även bedömningar av vilka beredskapssektorer som identifierade beredskapsåtgärder bör hänföras till inom ramen för den nationella samordningen av förmågeplanering.

Allmänna råd till 5 §

Förmågeplaneringen som sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser ska göra bör utgå från de berörda beredskapsmyndigheternas förmågeplanering enligt 4 § och komplettera den så att den tillgodoser beredskapssektorns respektive civilområdets gemensamma och aggregerade behov.

I den mån förmågeplaneringen berör andra aktörer än statliga myndigheter bör den som utgångspunkt vara så omfattande som behövs för att bilda grund för myndigheternas planering och samordning av sina verksamheter och sitt ansvarsområde inom beredskapssektorn respektive civilområdet, samt för den nationella samordningen.

Ytterligare vägledning om processen för förmågeplanering 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

Bakgrund och motiv

Det allmänna rådet till 5 § tydliggör de sektorsansvariga myndigheternas och de civilområdesansvariga länsstyrelsernas förmågeplanering för beredskapssektorerna respektive civilområdena. Här framkommer att denna förmågeplanering kompletterar de enskilda myndigheternas förmågeplanering i samordnings- och aggregeringssyfte, där sektors- respektive civilområdesperspektivet ger ett mervärde till planeringen. Förmågeplaneringen kan avse åtgärder inom såväl myndigheternas egna verksamhet som åtgärder som behöver vidtas av andra aktörer inom myndigheternas ansvarsområden.

Myndigheterna har dock inte samma rådighet över andra aktörers planering som för sin egen verksamhet, och kan inte heller förväntas göra samtliga aktörers planering. Det är därför inte fråga om en bruttolista över den totala mängden beredskapsåtgärder som samtliga aktörer i ansvarsområdet planerar att genomföra. Rådet tydliggör därför att om förmågeplaneringen för sektorn respektive civilområdet berör andra aktörer bör den vara så omfattande så att den kan utgöra grund för myndigheternas planering och samordning.

Beredskapsmyndigheters förberedande planering

6 §

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

De sektorsansvariga myndigheterna ska därutöver genomföra förberedande planering och upprätta planer som omfattar de uppgifter som ingår i att vara sektorsansvarig, dock inte gällande sådana uppgifter som andra aktörer inom sektorn ansvarar för.

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

Bakgrund och motiv

Enligt 20 § 10 i beredskapsförordningen ska beredskapsmyndigheter genomföra de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap. Myndigheterna ska vidare enligt 20 § 11 ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Både 20 § 10 och 11 omfattar det som enligt § 3 i föreskrifterna benämns förberedande planering. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska göras i samverkan med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda enligt 10 § i beredskapsförordningen.

Syftet med bestämmelsen i föreskrifternas 6 § är att säkerställa att beredskapsmyndigheterna har en handlingsberedskap för allvarliga händelser, där det väpnade angreppet är dimensionerande. Med en generell förmåga kan många typer av allvarliga händelser hanteras. För händelser med tidskritiska förlopp, stor osäkerhet och komplexitet, behövs särskilda förberedelser och framtagna planer som kan verkställas.

I många fall kan dokumentationen göras i en eller flera beredskapsplaner. En beredskapsplan är dokumentationen efter en i förväg genomförd planering för att med befintliga resurser⁷ kunna hantera olika typer av händelser vid höjd beredskap. För att beredskapsplanen ska bli realistisk och direkt användbar är det viktigt att den utformas utifrån de faktiska förutsättningarna vid tidpunkten för planeringen och de resurser som finns att tillgå.

Termen ”beredskapsplan” bör främst användas kopplat till den förberedande planeringen. Beredskapsplaner ska alltså inte förväxlas med planer som tas fram inom ramen för förmågeplaneringen enligt 4 § i föreskrifterna. Det är inte en handlingsplan

⁷ I ”befintliga resurser” ingår resurser som tillförs eller som tillkommer vid hantering av olika typer av händelser vid höjd beredskap, så länge som de tillförda och tillkommande resurserna är säkerställda för ändamålet.

eller verksamhetsplan som beskriver hur eller vilka planer som ska upprättas, eller vilken förmågeuppbyggnad som ska genomföras i fredstid.

Enligt bestämmelsen ska planer upprättas. Det utesluter dock inte att de i många fall också behöver beslutas. Vissa planer kan dock vara sådana de i princip ständigt uppdateras. Då kan det vara mer lämpligt att myndigheten helt enkelt beslutar om att en viss typ av plan ska upprättas, men att dess innehåll i sig kan förändras över tid. Om och på vilket sätt en plan ska beslutas är upp till myndigheten att avgöra.

Planerna ska hållas aktuella. Myndigheterna ska regelbundet uppdatera planerna med hänsyn till behoven i den specifika planeringen och förhållandena i övrigt. I vissa sammanhang kan detta betyda översyn med regelbundna intervall, i andra fall kan en översyn initieras med anledning av förändringar i omvärlden. Det kan för viss planering finnas specifika krav som preciserar när och hur ofta planeringen ska ses över.

Bestämmelsen anger också att beredskapsmyndigheterna utöver att genomföra förberedande planering och upprätta planer även ska genomföra ”de åtgärder samt övriga förberedelser som krävs för att utföra sina uppgifter under höjd beredskap”. Att sådana åtgärder och förberedelser kommer till stånd är angeläget. Men genomförandet av konkreta förberedelser och beredskapsåtgärder är i verkligheten ofta nära sammanflätat med den förberedande planeringen. Den förberedande planeringen är dock i strikt mening avgränsad från själva genomförandet av beredskapsåtgärder. Detta eftersom den förberedande planeringen alltid utgår från befintlig förmåga.

De flesta beredskapsmyndigheter ingår i en beredskapssektor (vissa i mer än en) med en sektorsansvarig myndighet. De sektorsansvariga myndigheterna har enligt 24–25 §§ i beredskapsförordningen särskilda uppgifter. De ska mot denna bakgrund även genomföra förberedande planering och upprätta planer som omfattar deras uppgifter som sektorsansvariga, dock inte till den del andra aktörer inom sektorn har ett ansvar för att genomföra planering. Detta betyder att de sektorsansvariga myndigheternas förberedande planering också består av beredskapsplaner som behövs för arbetet inom respektive sektor vid höjd beredskap. Sektorsansvariga myndigheter ansvarar dock inte för de planer som är de enskilda beredskapsmyndigheternas ansvar enligt första stycket i föreskrifternas 6 §. De sektorsansvariga myndigheternas planering behöver dock ta hänsyn till behovet av interoperabilitet mellan myndigheternas beredskapsplaner.

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. Inom ramen för båda dessa geografiska områdesansvar behövs förberedande planering och planer ska upprättas tillsammans med berörda aktörer.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska inför höjd beredskap särskilt exempelvis ta initiativ till att samordna planeringen dels mellan statliga myndigheter, dels mellan dessa och Försvarmakten. Länsstyrelserna ska bland annat verka för att den verksamhet som

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

berörda aktörer bedriver inom länet när det gäller krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås. Genom bestämmelsen i 6 § konkretiseras de förberedelser inför höjd beredskap som behöver vidtas inom respektive geografiskt område. I planeringen ska samverkan ske med vissa andra aktörer som bedöms berörda. Det innebär att det finns behov av dialog med bland annat beredskapsmyndigheter som har verksamhet i det geografiska området eller på annat sätt berörs av planeringen i det aktuella området. Myndigheterna kan behöva arbeta med olika beredskapsplaner för olika delar av landet.

Allmänna råd till 6 §

Förberedande planering bör exempelvis omfatta att

- identifiera vilka planer som krävs enligt gällande författningar,
- beakta arbetet inom Nato med civila förmågekrav,
- ta fram underlag för att vid höjd beredskap kunna ändra krav i föreskrifter inom myndighetens ansvarsområde så att de motsvarar 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 ge värdlandsstöd till internationella civila och militära aktörer som verkar på eller transiteras genom svenskt territorium, eller
- planera för att vidta eller medverka i olika åtgärder inom försörjningsberedskapen.

Ansvaret för olika delar av den förberedande planeringen bör framgå av arbetsordning eller motsvarande styrande dokument.

Erfarenheter från den förberedande planeringen bör användas i förmågeplaneringen.

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

Bakgrund och motiv

Exakt vilka uppgifter som ingår i den förberedande planeringen beror på den enskilda myndighetens verksamhet och uppdrag samt förhållandena i övrigt. Det är inte lämpligt att i nuläget specificera detta ytterligare i en bestämmelse, men exempel bör framgå i allmänna råd kopplade till bestämmelsen. Exempelpunkterna träffar beredskapsmyndigheterna olika utifrån deras verksamhet.

Som redogjorts för i tidigare avsnitt om att beakta totalförsvarets krav finns en stor mängd författningar som har väsentlig betydelse för myndigheternas beredskap inför och vid höjd beredskap. Den förberedande planeringen bör omfatta att identifiera vilka planer som krävs för att myndigheten ska kunna tillämpa och efterleva gällande författningar vid 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

Myndigheterna bör inom ramen för sin förberedande planering beakta arbetet inom Nato med civila förmågekrav, Natos response measures samt resiliensmål.

Myndigheter kan, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddela föreskrifter. Vid höjd beredskap kan det krävas andra regler i föreskrifter än de som gäller för normala förhållanden. Det finns behov av framförhållning och beredskap för att undvika brådskande beredningar av föreskrifter. God författningsberedskap är att ha reglering på plats redan på förhand, eller åtminstone beslutsunderlag färdigt. Det skapar förutsättningar för ett ändamålsenligt agerande vid höjd beredskap. I beredskapsmyndigheternas förberedande planering bör därför ingå att ta fram underlag för att vid höjd beredskap kunna ändra krav i föreskrifter inom myndighetens ansvarsområde för att motsvara totalförsvarets krav.

Beredskapsmyndigheter ska enligt 20 § 12 beredskapsförordningen särskilt planera för att, efter beslut av regeringen, kunna påskynda nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap. Vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge kan åtgärder behöva vidtas och investeringar behöva göras snabbare än normalt. Myndigheterna behöver därför ha en plan för det fall regeringen beslutar om att kraftigt öka takten i myndigheternas beredskapsarbete. Beredskapsmyndigheterna bör därför som del av sin förberedande planering förbereda vilka beredskapsåtgärder som kan bli aktuella på ett tidigt stadium och på eget ansvar bedöma behovet av och genomföra åtgärder som underlättar en övergång till höjd beredskap.

Beredskapsmyndigheterna har olika uppgifter som gäller att stödja det militära försvaret. I den förberedande planeringen bör därför ingå att planera för stöd till Försvarmakten. Andra viktiga delar i den förberedande planeringen är att planera för hur resurser ska prioriteras, att ge världsstöd och att vidta eller medverka i olika åtgärder inom försörjningsberedskapen.

Det är upp till varje myndighet att inom respektive organisation fördela ansvar för enskilda delar av den förberedande planeringen samt vilken beslutsnivå som är lämplig. Ansvar för olika delar av den förberedande planeringen bör framgå i arbetsordning eller motsvarande styrande dokument.

I arbetet med förberedande planering kommer förmågebrister sannolikt att identifieras. Dessa brister bör systematiskt föras över till förmågeplaneringen som regleras i föreskrifternas 4 § för att över tid minska skillnaderna mellan förmågebehov och tillgänglig förmåga. Därför anges i det allmänna rådet att erfarenheterna från genomförd förberedande planering bör användas i förmågeplaneringen.

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

Allmänna råd till 20 § 10 förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap – genomföra omvärldsbevakning

När beredskapsmyndigheterna genomför omvärldsbevakning, för att omsätta i planering och förberedelser inför höjd beredskap, bör denna exempelvis omfatta

- anvisningar, beslut och uppdrag från regeringen,
- vägledningar och andra ingångsvärden från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,
- ingångsvärden från Försvarmakten,
- ny kunskap från relevant forskning och studier, och
- erfarenheter från övningar, kriser och konflikter.

Bakgrund och motiv

Enligt 20 § 10 beredskapsförordningen ska beredskapsmyndigheter bland annat genomföra den omvärldsbevakning som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Omvärldsbevakning är en uppgift som myndigheter normalt arbetar med utifrån sitt uppdrag och sina uppgifter. I detta fall är omvärldsbevakning avgränsat till att myndigheten ska klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

En liknande uppgift fanns i krisberedskapsförordningen från 2015, dock inte rörande fredstida krissituationer. Av förarbetet⁸ till förordningen framgår att bevakningsansvaret som föreslogs bland annat omfattade vissa förberedelseåtgärder som en kvalificerad omvärldsbevakning med inriktning på säkerhetspolitiska förhållanden. I dag består ansvaret för beredskapsmyndigheterna i stället i att utifrån en faktisk förändrad säkerhetspolitisk situation direkt kunna vidta konkreta åtgärder för att öka totalförsvarsförmågan. Fokus för omvärldsbevakning bör således spegla detta.

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 i allmänna råd exempel på vad omvärldsbevakningen kan omfatta.

⁸ Betänkandet Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (SOU 2001:86)

7 §

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 för att bidra till samordning mellan det civila försvaret och det militära försvaret.

Bakgrund och motiv

Den förberedande planeringen på respektive myndighet enligt 6 § i föreskrifterna behöver samordnas med bland annat övriga berörda myndigheters förberedande planering. Syftet är att uppnå samordning, såväl inom det civila försvaret som mellan civilt och militärt försvar. För att beredskapsmyndigheterna ska kunna samordnas behöver de samverka. Enligt 10 § i beredskapsförordningen ska myndigheternas planering för totalförsvaret ske i samverkan med bland annat övriga berörda statliga myndigheter.

Det är viktigt att det finns en övergripande samverkan om den förberedande planeringen på nationell nivå, både för samordningen av det civila försvaret och för samordningen mellan det civila och det militära försvaret. Därför föreskrivs att beredskapsmyndigheterna ska samverka med MSB i sin förberedande planering inför höjd beredskap för att uppnå en mer samordnad planering inom det civila försvaret samt att samordning av det civila försvaret ska göras i förhållande till det militära försvaret.

Syftet med bestämmelsen är att MSB tillsammans med berörda myndigheter ska kunna identifiera utvecklingsbehov i olika myndigheters förberedande planering inför höjd beredskap på nationell nivå. De enskilda beredskapsmyndigheterna har stort ansvar för att planera och vidta förberedelser för sin verksamhet. Men samtidigt finns ömsesidiga beroenden mellan myndigheter och aktörer som innebär att brister i förmåga hos en myndighet påverkar en annan. MSB ska enligt sin myndighetsinstruktion 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. Bestämmelsen i föreskrifternas 7 § innebär att beredskapsmyndigheternas arbete med att ta fram och vidmakthålla planer för verksamhet under höjd beredskap ska ske i dialog med MSB. Dialogen innebär inte att MSB automatiskt får ta del av respektive myndighets planering eller planer i detalj. Om sådant behov uppstår som en följd av dialogen ska myndigheter komma överens om vilket underlag som kan delas.

Beredskapsmyndigheters krigsorganisation och dess uppgifter

8 §

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

Den närmare innebörden av detta framgår av 9–11 §§.

Bakgrund och motiv

Av 20 § 11 beredskapsförordningen framgår att beredskapsmyndigheterna ska planera, öva och utbilda personal och därutöver ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. De ska därtill enligt 20 § 10 bland annat genomföra de övriga förberedelser som krävs för att klara uppgifterna vid höjd beredskap, inklusive anskaffning av utrustning. Bestämmelsen i föreskrifterna förtydligar och sammanfattar att beredskapsmyndigheterna ska ha en krigsorganisation, och att denna ska vara bemannad, utrustad, utbildad och övad.⁹

Att som beredskapsmyndighet ha en krigsorganisation innebär att myndigheten har kommit fram till hur organisationen behöver se ut för att kunna utföra myndighetens krigsuppgifter under höjd beredskap. Det räcker inte med att krigsplacera personalen för att uppnå godkänd förmåga i en krigsorganisation. Som framgår av flera av bestämmelserna i föreskrifterna krävs en mängd åtgärder för detta. Den närmare innebörden av föreskrifternas 8 § utvecklas i de efterföljande bestämmelserna.

Allmänna råd till 8 §

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 den vägledning som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ger i ”Gemensamma grunder – Ramverk för ledning och samverkan”.

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

⁹ 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. I försvarsbeslutet 2025–2030 (prop. 2024/25:34) skriver regeringen att statliga myndigheter behöver vidta de åtgärder som är nödvändiga för att kunna upprätthålla prioriterad verksamhet vid höjd beredskap.

Bakgrund och motiv

Som anförts tidigare så finns det goda skäl för att där det är möjligt samordna planeringen för fredstida krissituationer med planeringen inför höjd beredskap. För beredskapsmyndigheter kan det dock råda helt andra förutsättningar vid höjd beredskap än i fredstid. Myndigheterna kan exempelvis ha tillkommande uppgifter, ändrad personalsammansättning eller andra krav på samordning med andra aktörer. Samtidigt är det viktigt att myndigheterna leds och agerar på ett lämpligt sätt i gränslandet mellan fredstid och höjd beredskap, och dessutom undviker parallella strukturer och processer som försvårar en övergång till krigsorganisation. Därför bör utformningen av krigsorganisationen ta hänsyn till hur organisationen för ledning och hantering av fredstida krissituationer är utformad. Krigsorganisationen ska dock alltid vara dimensionerad och utformad för krigets krav.

Planeringen, särskilt aspekter som rör samverkan, bör förhålla sig till den vägledning MSB ger i *Gemensamma grunder – Ramverk för ledning och samverkan*. MSB lämnar även ytterligare vägledning om krigsorganisation.

9 §

Beredskapsmyndigheterna ska genomföra planering och upprätta planer för den verksamhet som myndighetens krigsorganisation ska bedriva under höjd beredskap, samt för övergången till krigsorganisation vid såväl beredskapshöjningar efter hand som vid omedelbart beslut om högsta beredskap. Planerna ska hållas aktuella.

Bakgrund och motiv

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 behöver bedriva, men som inte ingår i krigsorganisationen.

Det ska också finnas en planering för omställning till krigsorganisation som tar hänsyn till såväl beredskapshöjningar efter hand som omedelbart intagande av högsta beredskap.¹⁰ 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, ska bedrivas på annan plats eller med stort inslag av tillkommande extern personal. I denna del behöver även ingå hur myndigheten ska agera när beredskapen höjs på olika sätt. En möjlighet kan vara att regeringen beslutar om skärpt beredskap utan att allmän tjänsteplikt införs eller enbart beslutar om krigsorganisering. Högsta beredskap kan också beslutas med olika former av geografiska eller verksamhetsmässiga avgränsningar.

¹⁰ 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”.

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

Den verksamhet i krigsorganisationen som ska bedrivas under höjd beredskap behöver planeras och förberedas i fredstid. Planeringen behöver hållas aktuell. Med det menas att planeringen behöver revideras när nya ingångsvärden finns eller nya behov uppstår. I arbetet behöver man förhålla sig till både vad som framgår av författningskrav, vägledningar eller andra rekommendationer för den enskilda planeringen, och till att revidering av en plan kan skapa behov av att även revidera andra relaterade planer. Detta kan även gälla mellan organisationer. För de flesta myndigheter krävs någon form av ständigt pågående arbete för att omhänderta förbättringsbehov.

10 §

I planeringen med tillhörande planer enligt 9 § ska följande delar ingå:

1. 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.
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 ingår i krigsorganisationen, samt vilken personal som eventuellt ska överföras till annan organisation (krigsbemanningsplan).
4. Hur myndighetens lokaler ska användas, vilka lokaler för ledning och samverkan som disponeras samt vilka reservalternativ som finns (lokalplan).
5. Former för hur skydd och bevakning ska tillgodoses (skydds- och bevakningsplan).
6. Åtgärder vid beslut om utrymning av ett område där myndigheten har verksamhet (omflyttningsplan).
7. Användning av sambandsmedel för att dela såväl öppen som säkerhetsskyddsklassificerad information mellan och inom organisationer (sambandsplan).
8. 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).
9. Former för hur arbetet med lägesbilder och rapportering ska utföras (informationsförsörjningsplan).
10. Former för hur kommunikation med allmänheten ska bedrivas inklusive information till allmänheten om hur myndighetens tjänster kan påverkas (kommunikationsplan).
11. Vad som i övrigt behövs för att myndigheten ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.

Myndigheten får avvika från indelningen och benämningarna, så länge som planens innehåll motsvarar vad som framgår av bestämmelsen.

Bakgrund och motiv

Syftet med bestämmelsen är att tydliggöra en lägsta aktörsgemensam planeringsnivå för den verksamhet som krigsorganisationen ska bedriva under höjd beredskap.

Bestämmelsen utgör en central del i författningen. Genom att myndigheterna har en viss grundläggande förmåga för sin verksamhet under höjd beredskap underlättas samverkan med andra aktörer. Myndigheterna kan också fokusera verksamheten under höjd beredskap på hantering av händelser framför att vidta åtgärder som behövs för att verksamheten ska fungera.

De flesta myndigheter kommer dock att behöva även andra typer av planer än de som beskrivs här för att kunna lösa sina uppgifter, inte minst beredskapsplaner som tas fram inom ramen för den förberedande planeringen enligt 6 § i dessa föreskrifter.

MSB anser att myndigheterna i kraft av sitt ansvar för respektive verksamhet själva behöver bedöma vilka planer de behöver för verksamheten under höjd beredskap. Vissa planer är dock så betydelsefulla för beredskapen, eller ur ett aktörsgemensamt perspektiv, att planerna ska finnas. Dessa planer preciseras därför i föreskrifterna tillsammans med planeringens innehåll i huvuddrag. Närmare precisering behöver göras aktörsgemensamt och med stöd från MSB.

I den tidigare förordningen (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m.m. och i beredskapsförordningen (1993:242) fanns detaljerade krav på myndigheternas förberedelser inför och åtgärder efter beredskapshöjningar. I princip alla dessa krav har tagits bort i senare förordningar. Den återupptagna planeringen inför höjd beredskap har visat på behovet att återföra vissa krav. Krig och krigsfara ställer stora krav på att beredskapsmyndigheterna snabbt ska kunna ställa om sin verksamhet. Förberedelser för detta krävs, och det är viktigt att vissa grundläggande förmågor finns hos alla dessa myndigheter. Av 20 § 11 i den nuvarande beredskapsförordningen 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. Men övergången från fredstida hantering av händelser av hybridkaraktär till verksamhet under höjd beredskap bör inte försvåras av helt olika kravställningar. Sammanfattningsvis finns därför skäl att i föreskriftsform ställa krav på vad planeringen minst ska omfatta inom vissa områden. De delar som framgår i uppräkningsdelen är i linje med vad som tidigare funnits som krav på förordningsnivå men som i dag i stället anges på föreskriftsnivå.

Det finns skäl att använda gemensamma benämningar. Benämningarna av olika planer i bestämmelsen syftar till att ensa terminologi och underlätta att hänvisa till produkten av en specifik planering. Myndigheterna har dock olika system för indelning och benämning av styrande dokument för sin verksamhet. Bestämmelsen hindrar därför inte

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

den enskilda myndigheten att internt benämna motsvarande dokument på annat sätt om så skulle behövas. I vissa fall kan befintliga dokument få ytterligare en titel som motsvarar föreskrifternas bestämmelse. Det centrala är att myndigheterna har planer som till sitt innehåll motsvarar vad som framgår av bestämmelsen.

Några av planerna har i sin benämning prefixet krig (exempelvis ”krigsarbetsordning”), inte ett suffix som kopplar an till höjd beredskapsnivå (exempelvis ”arbetsordning vid höjd beredskap”). Prefixet krig ska läsas på så sätt att det handlar om krigsförhållanden, det vill säga krig, krigsfara eller utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det har varit krig eller krigsfara, eller att det är krig utanför Sveriges gränser. De ska således inte tolkas som att det är fråga om planer för endast högsta beredskap. Planerna hänger samman med krigsorganisationen, till vilken det ska finnas planer som tar hänsyn till såväl beredskapshöjningar efter hand som omedelbart intagande av högsta beredskap. Anpassningar för att hantera krig behöver om möjligt göras innan krigstillstånd råder. Råder det exempelvis krigsfara och regeringen beslutar om skärpt beredskap kan vissa krigsuppgifter bli aktuella.

De planer som ska tas fram behöver fungera tillsammans på olika nivåer och i olika sammanhang. Planerna behöver med andra ord vara interoperabla. Det innebär att de behöver förhålla sig till eventuella överordnade planer i en hierarki. En enskild myndighets sambandsplan behöver exempelvis förhålla sig till en nationell sambandsplan eller en sambandsplan inom ett län, civilområde eller sektor. På liknande sätt behöver myndighetens omflyttningsplan förhålla sig till den planering som genomförs av kommuner och länsstyrelser inom ramen för utrymningsplanering. De planer som tas fram utgör också grund för utbildning och övning.

Nedan följer en kort och övergripande beskrivning av alla delar som enligt bestämmelsen ska ingå. Den närmare innebörden och omfattningen av respektive del kommer att utvecklas av MSB i bland annat vägledningar.

Krigsuppgiftsförteckning

Planeringen ska omfatta myndighetens uppgifter under höjd beredskap, inklusive sådan verksamhet som ska avvecklas, överföras eller som tillkommer. I detta ingår även att hålla Regeringskansliet informerad om myndighetens bedömning.

Enligt beredskapsförordningen från 1977 innehöll en krigsuppgiftsförteckning myndighetens uppgifter i stort under krig eller vid krigsfara, liksom uppgifternas fördelning inom organisationen, vilka slags uppgifter som skulle föras över till annan myndighet, läggas ner samt som tillkom på grund av överföring från annan myndighet. I vad mån en myndighet direkt under regeringen skulle upprätthålla sin verksamhet under krig eller vid krigsfara bestämdes av regeringen, och myndigheterna skulle varje år anmäla och behov föreslå ändringar.

MSB anser att det finns goda skäl för beredskapsmyndigheterna att ha en krigsuppgiftsförteckning, vilken bör ha en nära koppling till myndigheternas arbetsordning. Enligt 10 § beredskapsförordningen ska varje myndighet planera för att

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

vid höjd beredskap fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Denna planering är en del av att beakta totalförsvarets krav.

Myndigheterna behöver således i sin planering ta hänsyn till viktiga faktorer som påverkar förutsättningarna för att fortsätta bedriva viss verksamhet. Beredskapsmyndigheterna ska också enligt 21 § beredskapsförordningen vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Detta kan innebära att viss verksamhet kan behöva bedrivas med låg ambitionsnivå eller till och med avvecklas. Det finns i sammanhanget även beröringspunkter med vissa delar i förfarandelagen.¹¹

MSB bedömer att det är upp till regeringen att slutligen avgöra vilken verksamhet som ska fortsätta vid höjd beredskap och vilka verksamheter som ska avvecklas eller flyttas till annan myndighet. Av den anledningen menar MSB att myndigheterna i arbetet med uppgiftsförteckning behöver hålla sina respektive departement på Regeringskansliet informerade om bedömningen.

Krigsarbetsordning

Planeringen ska omfatta former för hur myndigheten ska organisera och leda verksamheten.

En arbetsordning beskriver myndighetens organisation och formerna för myndighetens verksamhet samt reglerar fördelningen av arbetsuppgifter, beslutanderätt och ansvar.¹² Myndighetens organisering är grunden för den vidare arbetsfördelningen, delegeringen och handläggningen inom myndigheten. Skulle en myndighets arbetsordning anses fungera även under höjd beredskap behöver någon anpassad krigsarbetsordning inte tas fram. Då utgör ordinarie arbetsordning även krigsarbetsordning. I andra fall kan det vara motiverat att ta fram en särskild arbetsordning för verksamheten under höjd beredskap. I krigsarbetsordningen framgår fördelningen av arbetsuppgifter, beslutanderätt och ansvar för den verksamhet som myndighetens krigsorganisation ska bedriva under höjd beredskap.

Krigsbemanningsplan

Planeringen ska omfatta personalbehov i krigsorganisationen och hur behoven ska tillgodoses med egen eller tillförd personal, vilken personal som ingår i krigsorganisationen, samt vilken personal som eventuellt ska överföras till annan organisation.

¹¹ Enligt 11 § i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. kan regeringen föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter inte ska fullgöras eller att de ska övertas av en annan sådan myndighet eller av en domstol. Det finns dock inget uttryckligt ansvar för myndigheterna att planera för detta.

¹² Detta framgår av 4 § myndighetsförordning (2007:515)

Myndigheterna behöver planera hur krigsorganisationen ska bemannas för att kunna bedriva prioriterad verksamhet under höjd beredskap. Det innebär att myndigheten bland annat behöver säkerställa behovet av personal för den planerade verksamheten, ta reda på vilken personal som finns kvar i organisationen vid höjd beredskap och vilken som inte gör det till följd av att de är krigsplacerade någon annanstans.

Lokalplan

Planeringen ska omfatta hur myndighetens lokaler ska användas, vilka lokaler för ledning och samverkan som disponeras samt vilka reservalternativ som finns.

Myndigheternas behov av lokaler och anläggningar varierar, och planeringen för hur de ska användas under höjd beredskap kan därför se olika ut och variera i omfattning. Gemensamt för alla är dock behovet av planering för hur befintliga lokaler ska nyttjas under höjd beredskap och hur alternativen ser ut de inte går att använda. Planeringen kan också omfatta anpassning av lokaler i händelse av krig. Lokalplanering inför höjd beredskap omfattar lokaler för samhällsviktig verksamhet, inklusive lokaler för ledning och samverkan. Planeringen bör hänga ihop med myndighetens lokalförsörjningsplanering och lokalförvaltning i övrigt.

Skydds- och bevakningsplan

Planeringen ska omfatta former för hur skydd och bevakning ska tillgodoses.

Myndigheterna behöver planera för hur lämpliga skydds- och bevakningsåtgärder ska kunna genomföras på ett praktiskt och realistiskt sätt vid höjd beredskap. I planeringen behöver myndigheten bland annat ta hänsyn till om den samhällsviktiga verksamhet som ska bedrivas vid höjd beredskap kan antas bli särskilt utsatt för stridshandlingar, inkluderat verkan av farliga ämnen (CBRNE).

Omflyttningsplan

Planeringen ska omfatta åtgärder vid beslut om utrymning av ett område där myndigheten har verksamhet.

Omflyttningsplanering avser myndighetens verksamhetsansvar att vid höjd beredskap kunna flytta de egna verksamheterna om behov för det uppstår. Det kan exempelvis behöva ske vid ett utrymningsbeslut enligt lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Att planera för omflyttning ska därmed inte likställas med de planer för utrymning som vissa myndigheter tar fram utifrån nämnda lag. Omflyttningsplan behöver dock ta sin utgångspunkt i vad som framkommer i planeringen för utrymning.

Sambandsplan

Planeringen ska omfatta användning av sambandsmedel för att dela såväl öppen som säkerhetsskyddsklassificerad information mellan och inom organisationer.

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 förutsättning för att aktörer inom det civila försvaret ska kunna överföra information mellan varandra vid höjd beredskap är att det är klarlagt hur sambandet mellan respektive aktör ska säkerställas.

Samverkansplan

Planeringen ska omfatta 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.

Det innebär dock inte nödvändigtvis att en myndighet behöver inrätta en ny befattning.¹³

Informationsförsörjningsplan

Planeringen ska omfatta former för hur arbetet med lägesbilder och rapportering ska utföras.

Beredskapsmyndigheter behöver planera så att informationsförsörjningen i totalförsvaret kan tillgodoses genom arbete med lägesbilder och rapportering. I planeringen behöver myndigheterna ta hänsyn både till författningskrav om rapportering, och att aktörernas samverkansbehov i övrigt kan fordra att de delar information. Informationsbehovet under höjd beredskap kan bland annat omfatta aktuellt tillstånd och den förväntade händelseutvecklingen, tillgängliga resurser och resursbehov samt vidtagna och planerade åtgärder. För att krigsorganisationer ska fungera effektivt behöver det vara tydligt hur rapportering och informationsdelning mellan berörda aktörer ska fungera.

Kommunikationsplan

Planeringen ska omfatta former för hur kommunikation med allmänheten ska bedrivas inklusive information till allmänheten om hur myndighetens tjänster kan påverkas.

Under höjd beredskap är det viktigt med snabb, tydlig, korrekt och samordnad information till allmänheten. Kommunikationsplaneringen behöver bland annat ange vilka som är myndighetens målgrupper och hur de kan nås. Myndigheten behöver i sin planering även förbereda för att möta otillbörlig informationspåverkan.

Vad som i övrigt behövs för att myndigheten ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap

Utgångspunkten är att myndigheterna ska ha de planer som behövs. I enskilda fall, i olika sektorer eller i olika geografiska områden kan det uppstå behov av vissa specifika

¹³ Funktionen tjänsteman i beredskap (TiB), som regleras i 15 § beredskapsförordningen, har idag endast en uppgift avseende fredstida krissituationer och inte vid höjd beredskap. De flesta, men inte alla, beredskapsmyndigheter har tjänsteman i beredskap. Det är upp till regeringen att särskilt besluta om en myndighet ska ha tjänsteman i beredskap. MSB får lämna förslag om vilka myndigheter som ska ha funktionen. Kriterierna för detta utgår från att funktionen endast har en uppgift i fredstid.

planer. Beredskapsmyndigheter kan därför behöva ha även andra planer än de som räknas upp i bestämmelsen för att kunna lösa sina uppgifter.

11 §

Beredskapsmyndigheterna ska ha en flerårig plan som beskriver myndighetens planerade utbildnings- och övningsverksamhet.

Vid övning och utbildning av personal i krigsorganisationen ska särskild uppmärksamhet ges till den personal vars uppgifter blir väsentligt förändrade, så att de får den kompetens de behöver för att kunna utföra arbetsuppgifterna.

Erfarenheter från genomförda övningar ska tas om hand i den förberedande planeringen och i förmågeplaneringen.

Bakgrund och motiv

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 öva och utbilda sin personal för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Kraven på beredskapsmyndigheterna gällande utbildning och övning är kopplade till myndighetens krigsorganisation och förmåga att fungera under höjd beredskap.

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. Med personal avses här sådan egen eller annan personal som ingår i krigsorganisationen. Annan personal kan vara personal från andra myndigheter, underentreprenörer eller frivilliga med avtal att ingå i krigsorganisationen.

För viss personal kommer arbetsuppgifterna vid höjd beredskap att vara i stort sett desamma som i fredstid, och för dem blir det i praktiken inte någon förändring. För andra kan uppgifterna vid höjd beredskap också i stort vara desamma, men ställa andra krav eller behöva genomföras på annat sätt. Annan personal i krigsorganisationen kan komma att ställas inför uppgifter som är väsentligt annorlunda än de uppgifter som utförs i fredstid. Det kan till exempel handla om att utföra helt andra arbetsuppgifter, eller att utföra uppgifterna på ett helt annat sätt och under helt andra omständigheter än i fredstid. Att ha en fullt utbildad och övad krigsorganisation är en omfattande uppgift. Därför förtydligas i bestämmelsen att särskild uppmärksamhet ska ges till utbildning och övning för den personal som har utpekade uppgifter i krigsorganisationen och vars uppgifter blir väsentligt förändrade. All personal som ingår i krigsorganisationen behöver dock få utbildning och övning för att kunna verka under höjd beredskap.

En viktig aspekt av beredskapen är att personalen vet hur de ska agera vid höjd beredskap och utifrån den aktuella hotbilden. Det är därför viktigt att utbildningen tar

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

upp vad som gäller om exempelvis en beredskapshöjning sker utanför kontorstid, eller om publika kommunikationsnät inte fungerar.

För att kunna vidmakthålla förmågan hos personalen som ingår i krigsorganisationen behövs strukturerad planering och förberedelser. Det är också viktigt att erfarenheter från genomförda övningar omsätts i reviderade planer och andra utbildningar och övningar både inför och under höjd beredskap. Erfarenhetshantering efter övning innebär att insikter och lärdomar identifieras på ett strukturerat sätt för att kunna omsättas i processer och skapa den förmåga som behövs. Vissa utvärderingsresultat kan handla om påvisade brister som måste omsättas i åtgärder som vidtas direkt efter en övning med de resurser som finns här och nu. Sådana åtgärder kan vara att upprätta eller revidera beredskapsplaner inom ramen för den förberedande planeringen. Andra utvärderingsresultat kan innebära behov av större investeringar och förändringar med en längre tidshorisont, och även behöva samordnas med andra aktörer. Detta kan då tas om hand inom ramen för förmågeplaneringen.

Beredskapsmyndigheters verksamhet vid höjd beredskap

12 §

Vid skärpt beredskap ska beredskapsmyndigheterna i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Övrig verksamhet ska om möjligt upprätthållas.

Beredskapsmyndigheterna ska vara beredda att övergå till krigsorganisation.

Vid höjd beredskap ska beredskapsmyndigheterna genomföra responsplanering vid faktiskt inträffade eller omedelbart förestående händelser för att hantera de ändrade förutsättningarna.

Bakgrund och motiv

Syftet med bestämmelsen är att tillsammans med 13–14 §§ förtydliga innebörden i bestämmelsen i 21 § i beredskapsförordningen om att beredskapsmyndigheterna vid *höjd beredskap* i första hand ska inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

En liknande bestämmelse fanns även i den tidigare beredskapsförordningen från 1993. Där angavs i 27 § att beredskapsmyndigheten vid *skärpt beredskap* i första hand skulle 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 i förordning var från år 2002 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 Försvarsmakten 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 i dag ingen bestämmelse som reglerar när statliga myndigheter ska övergå till krigsorganisation som motsvarar beredskapsförordningen från 1993.

Beslut om högsta beredskap kan tillkännages på olika sätt och med olika avgränsningar och omfattning. Det är rimligt att utgå ifrån att berörda statliga myndigheter och däribland beredskapsmyndigheter, precis som kommuner och regioner, ska övergå till krigsorganisation vid beslut om högsta beredskap. Detta är i linje med hur

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

bestämmelserna var utformade i den dåvarande beredskapsförordningen från 1993. Om det råder högsta beredskap i hela landet kan regeringen besluta att detta ska meddelas genom beredskapslarm.¹⁴ Det är därför rimligt att utgå från att samtliga beredskapsmyndigheter ska övergå till krigsorganisation vid beredskapslarm.

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

Föreskrifterna preciserar därför att beredskapsmyndigheterna vid skärpt beredskap i första hand ska inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret och att den övriga verksamheten om möjligt ska upprätthållas. Beredskapsmyndigheten ska också vara beredda att övergå till krigsorganisation. Det kan exempelvis innebära att göra en översyn av relevanta planer och genomföra andra slutliga förberedelser som underlättar en övergång till krigsorganisation.

Regeringen kan även vid skärpt beredskap särskilt besluta att myndigheterna ska övergå till krigsorganisation. En enskild myndighet kan också själv besluta att övergå till krigsorganisation om den så finner lämpligt. Huruvida personalen omfattas av allmän tjänsteplikt eller inte beror i så fall på om regeringen föreskriver om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Det anges också i föreskrifternas 12 § att beredskapsmyndigheter både vid skärpt och högsta beredskap ska genomföra responsplanering för hanteringen av de ändrade förutsättningarna vid faktiskt inträffade eller omedelbart förestående händelser. Vad begreppet responsplanering innebär diskuteras i avsnittet för 3 §.

Allmänna råd till 12 §

Av betydelse för totalförsvaret är exempelvis

- Försvarsmaktens mobilisering,
- förmåga att ge värdlandsstöd till internationella civila och militära aktörer som verkar på eller transiteras genom svenskt territorium,
- hur de viktigaste samhällsfunktionerna säkerställs, och
- skyddet av civilbefolkningen.

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

¹⁴ Enligt 9 § i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Bakgrund och motiv

Till 12 § finns anslutande allmänna råd som ger exempel på vad uppgifter som har betydelse för totalförsvaret kan innebära för myndigheterna vid skärpt beredskap. Därtill finns exempel på förberedelser för omedelbar övergång till krigsorganisation.

13 §

Vid beredskapslarm ska beredskapsmyndigheterna omedelbart övergå till krigsorganisation.

Bakgrund och motiv

Syftet med bestämmelsen är att, tillsammans med 12 och 14 §§ förtydliga innebörden i 21 § beredskapsförordningen om att beredskapsmyndigheterna vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

Övergång till krigsorganisation är att betrakta som en process med både parallella och sekventiella steg. Innebörden är att beredskapsmyndigheterna vid beredskapslarm genast ska starta omställningen till krigsorganisation. Vissa delar av omställningen till krigsorganisation behöver gå snabbt, medan andra delar kan ta längre tid.¹⁵

Myndigheterna kan behöva ta hänsyn till rådande omständigheter och därtill olika former av krav för specifik verksamhet. Allt detta påverkar vilka prioriteringar som behöver göras i övergången till krigsorganisation.

14 §

Vid beredskapslarm, eller efter regeringens beslut om att myndigheten ska övergå till krigsorganisation, ska krigsorganisationen vara fullt ut intagen så snart som möjligt, men senast efter sju dygn. Detta gäller om inte regeringen beslutar annat.

Bakgrund och motiv

I dag finns inget krav på hur snabbt beredskapsmyndigheterna ska ställa om och kunna verka fullt ut i sin krigsorganisation. Däremot finns krav på Försvarsmakten att kunna genomföra en fullständig mobilisering inom sju dygn. Det är rimligt att ha ett motsvarande krav för beredskapsmyndigheterna.¹⁶ Som konstaterats i motivtexten till 13 § så är övergången till krigsorganisation att betrakta som en process, där vissa delar kan behöva göras snabbare än andra.

Bestämmelsen anger att krigsorganisationen som huvudregel ska vara intagen så snart som möjligt. Myndigheterna behöver därför ha klart för sig vilka åtgärder som behöver

¹⁵ Av rapporten Kraftsamling framgår att Förvarsberedningen 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.

¹⁶ Förvarsberedningen 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.

vidtas för att höja organisations- och verksamhetsberedskapen så snabbt och effektivt som möjligt. Kravet på sju dygn ska ses som en övre gräns. Hänsyn behöver också tas till andra krav, exempelvis regler för specifika verksamheter eller krav från regeringen.

Gemensamma tekniska system för ledning och samverkan

15 §

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

- Rakel (Radiokommunikation för effektiv ledning)
- SGSI (Swedish Government Secure Intranet)
- WIS (webbaserat informationssystem)

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

Bakgrund och motiv

Enligt 20 § 10 beredskapsförordningen ska beredskapsmyndigheterna bland annat genomföra de övriga förberedelser som krävs för att de ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap. En viktig del i dessa förberedelser är att säkerställa att myndigheterna kan kommunicera.

Syftet med 15 § i föreskrifter ansluter till syftet med bestämmelserna i 8–11 §§ om att krigsorganisationen ska vara utrustad och övad. För att tillgodose det civila försvarets behov ska beredskapsmyndigheterna använda vissa gemensamma tekniska system med höga krav på robusthet och tillgänglighet för ledning och samverkan inför och under höjd beredskap. Enskilda myndigheter kan också behöva ha andra system för sin egen verksamhet. Bestämmelsen hindrar inte detta, men för att säkerställa att ledning och samverkan fungerar är det nödvändigt att beredskapsmyndigheterna även använder vissa gemensamma system.

För att möjliggöra planering inför och verksamhet under höjd beredskap föreskrivs därför att beredskapsmyndigheterna ska använda dels Rakel (Radiokommunikation för effektiv ledning) som är Sveriges nationella kommunikationssystem för samverkan och ledning för aktörer med ansvar inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar, dels SGSI (Swedish Government Secure Intranet) som är en kommunikationstjänst för säker kommunikation mellan myndigheter i Sverige och i Europa, samt WIS (webbaserat informationssystem) som är en portal för Sveriges civila beredskap där aktörer delar information före, under och efter samhällsstörningar. WIS fungerar även via SGSI under störningar på internet, vilket ger utökad robusthet.

För att utbyta säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i dessa tjänster måste uppgifterna skyddas av lämpligt signalskyddssystem innan de överförs. MSB har i uppgift att tilldela

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

signalskydd till myndigheter enligt förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

MSB kan inte föreskriva om användandet av andra leverantörers tjänster, och föreskrifternas 15 § omfattar därför endast dessa tre tjänster. MSB:s tjänster löser inte heller myndigheternas alla kommunikationsbehov, exempelvis kommunikation med privatpersoner. För sin verksamhet behöver myndigheterna därför även kommersiella aktörers standardprodukter inom exempelvis mobiltelefoni och internet.

MSB tillhandahåller ett antal tilläggstjänster inom ramen för de utpekade tjänsterna som kan vara nödvändiga att använda för vissa beredskapsmyndigheter. Utöver de nämnda systemen kan ytterligare tekniska system behöva användas för samverkan med Försvarsmakten.

Undantag

16 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får, förutom för 12–14 §§, i enskilda fall och om det finns särskilda skäl medge undantag från tillämpningen av dessa föreskrifter.

Bakgrund och motiv

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 eller uppenbart orimliga 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 att i ett enskilt fall kunna ge dispens från föreskrifterna behövs en särskild regel om detta. För bestämmelserna i 12–14 §§ är det dock varken nödvändigt eller önskvärt med undantag.