



RIKSREVISIONEN

RiR 2008:9

# Regeringen och krisen

*– regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser*

ISBN 978 91 7086 148 2

RiR 2008:9

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

---

Till regeringen

Datum: 2008-06-03

Dnr: 31-2007-0997

## Regeringen och krisen

Riksrevisionen har granskat regeringens krishantering och dess styrning av samhällets krisberedskap. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för granskade departement samt Krisberedskapsmyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Claes Isander* har varit föredragande. Granskningsenhetschef *Gina Funnemark* och revisionsdirektör *Astrid Hofslagare* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Claes Isander

*För kännedom:*

Statsrådsberedningen  
Jordbruksdepartementet  
Näringsdepartementet  
Försvarsdepartementet  
Krisberedskapsmyndigheten

Justitiedepartementet  
Finansdepartementet  
Miljödepartementet  
Socialdepartementet



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens bakgrund och inriktning	11
1.1 Inledning	11
1.2 Revisionsfrågorna	12
1.3 Inriktning och avgränsning	13
1.4 Principer för bedömningsgrunder	14
1.5 Metod	14
1.6 Rapportens innehåll	16
1.7 Några begrepp i rapporten	17
2 Vilket är regeringens ansvar i en kris?	19
2.1 Kriser av nationell räckvidd	19
2.2 Vilka krav ställer riksdagen?	22
2.3 Principerna för ansvarsfördelning	25
3 Hur styr regeringen?	27
3.1 Regeringens utformning av ansvarsförhållanden	27
3.2 Styrning med ansvarsfördelning, mål och krav	33
3.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	38
4 Har regeringen förebyggt omfattande kriser?	39
4.1 Krisberedskapen och regeringens åtgärder	39
4.2 Regeringens uppföljning och bedömningar	42
4.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	54
5 Har regeringen en tillräcklig egen krisberedskap och krishantering?	55
5.1 Ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet	55
5.2 Regeringens krishantering	57
5.3 Regeringens krisledning – i extrema situationer	66
5.4 Är bristerna under tsunamin åtgärdade?	71
5.5 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	73
6 Sammanfattande slutsatser, bedömning och rekommendationer	75
6.1 Övergripande revisionsfrågor	75
6.2 Bedömningar och slutsatser för revisionsfrågorna	76
6.3 Konsekvenser av bristerna i krisberedskapen	82
6.4 Rekommendationer	84
Referenser	85
Bilaga 1 Arbetspapper – regeringens rättsliga ansvar vid kriser	89
Bilaga 2 Arbetspapper – Användning av sannolikhetsbedömningar	109
Bilaga 3 Sammandrag av regeringens åtgärder	129
Bilaga 4 Händelser och vissa av regeringens viktigare åtgärder för en förbättrad krisberedskap 2000 - 2008	137



# Sammanfattning

## Utgångspunkter för granskningen

Riksrevisionen har granskat regeringens krishantering och dess styrning av samhällets krisberedskap. Vi har begränsat granskningen till allvarliga kriser som kan skada många människors liv, hälsa och egendom och som kan göra att normala samhällsfunktioner inte fungerar eller fungerar dåligt.

Vi har särskilt granskat regeringens styrning av beredskapen inom följande områden:

- Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- Säkerheten vid vattenkraftsdammar
- Hantering av omfattande avbrott i elförsörjningen
- Krisberedskap i betalningssystemet
- Beredskapen för en pandemisk influensa
- Säkerheten i vår försörjning med dricksvatten

I granskningen bedömer Riksrevisionen om regeringen gör tillräckligt för att kunna förebygga omfattande samhällskriser. Vidare bedömer Riksrevisionen om regeringen har genomfört åtgärder så att omfattande kriser i viktiga samhällsfunktioner kan hanteras tillfredsställande.

## Riksrevisionens slutsatser

### *Regeringen har de senaste åren utvecklat beredskapen*

Regeringen har de senaste åren utvecklat krisberedskapens ramar för myndigheter, kommuner och landsting. Särskilt har regeringen utvecklat sin egen förmåga att snabbt upptäcka kriser, larma, analysera och koordinera åtgärder. Riksrevisionen anser att de brister i regeringens krishantering som framkom år 2005 nu till stor del är åtgärdade.

### *Riksrevisionen bedömer ändå att krisberedskapen har brister*

Trots dessa åtgärder bedömer Riksrevisionen att krisberedskapen i Sverige har betydande brister på flera områden, utifrån de sex granskningar vi har gjort av krisberedskapen i Sverige. De granskade händelserna kan utvecklas till mycket allvarliga samhällskriser med svåra konsekvenser för många människor och samhällsviktiga funktioner som transporter, livsmedelsförsörjning, tillgång till elkraft, sjukvård med flera.

Riksrevisionen bedömer att myndigheterna vid flera av dessa allvarliga händelser inte har en tillräcklig förmåga att hantera en kris.

### *Regeringens svaga styrning har medverkat till bristande beredskap*

Det är regeringens ansvar att krisberedskapen inte är tillräcklig i Sverige. Riksrevisionen bedömer att flera svagheter i regeringens styrning har medverkat till att Sveriges krisberedskap har brister.

- Regeringens uppföljning av beredskapen är osystematisk och dåligt samordnad inom Regeringskansliet.
- Regeringen gör ingen samlad bedömning av landets beredskapsförmåga för olika samhällsfarliga kriser och avväger inte kostnaden för de olika departementens åtgärder.
- Regeringen styr inte myndigheternas åtgärder genom samlade avvägningar i regeringsbeslut om krisberedskapen.

### *Lagstiftningen är inte förberedd för en extrem nödsituation*

I extrema krissituationer kan det vara nödvändigt att statsmakterna mycket snabbt ingriper för att lösa problem med hur krisen ska hanteras. Regeringens styrning ligger helt på den strategiska nivån. Krishanteringssystemet saknar en förberedd lagstiftning för det extremfall då det är nödvändigt att någon på nationell nivå övertar den operativa krisledningen. Det kan bero på att regeringen utgår från att ansvarsprincipen tillsammans med förberedd samverkan kan lösa alla situationer. Regeringen bör dock ha möjlighet att genom undantagslagstiftning kunna utse en myndighet som nationellt leder samhällets operativa insatser i exceptionella samhällskriser.



## Riksrevisionens rekommendationer

- Regeringen bör säkerställa att risk- och sårbarhetsanalyser på olika områden håller en tillräcklig kvalitet och möjliggör för regeringen att samlat pröva och fastställa en rimlig nivå på krisberedskapen. Med utgångspunkt i scenarier, sannolikheter och konsekvenser ska regeringen kunna bedöma om den effekt som kan erhållas av en åtgärd motiverar kostnaderna för åtgärden.
- Regeringen bör utreda, överväga och föreslå riksdagen en förberedd beslutsprocess som träder i kraft i det extrema fall då nuvarande ansvarsprinciper inte räcker till för en nationell ledning av samhällets samlade resurser för krishantering. Genom en sådan lagstiftning kan regeringen få befogenhet att förklara att ett nationellt krisläge gäller och att ge en myndighet särskilda befogenheter för att klara av situationen. Oavsett om regeringen föreslår riksdagen en sådan undantagslagstiftning eller inte bör regeringen gå igenom nuvarande sektorslagstiftning för att förbereda de lagar och förordningar som blir nödvändiga att ändra vid en extraordinärt omfattande samhällskris.
- Regeringen bör införa systematiska processer för sin egen kontroll, utvärdering och analys av myndigheternas rapporter om risker och sårbarheter och verksamhetens förmåga att hantera kriser.
- Regeringen bör överväga att med jämna mellanrum redovisa sina bedömningar av samhällets samlade krisberedskap och dess förmåga att hantera en omfattande samhällskris till riksdagen.

## Konsekvenser av bristerna i regeringens styrning

Riksrevisionen har bedömt att regeringen hittills inte har skaffat sig ett tillräckligt underlag för att bedöma vilka åtgärder som behövs för att få en bättre krisberedskap, inte gör sådana sammanhållna analyser eller bedömningar för Sverige som helhet och följaktligen inte har möjlighet att redovisa sin bedömning av Sveriges krisberedskap till riksdagen. En konsekvens av detta är att regeringens styrning blir mer händelsestyrd än förebyggande. En prioritering av insatser för att förbättra krisberedskapen är beroende av en avvägning mellan bedömd sannolikhet för att en kris ska inträffa och den skada som krisen kan ställa till. Det som kännetecknade de allvarliga kriser som har inträffat under 2000-talet, vare sig vi talar om World Trade Center, tsunamikatastrofen, stormen Gudrun eller andra allvarliga kriser, var att ingen i ansvarig ställning bedömde dem som sannolika.

Den svenska förvaltningsmodellens långtgående delegering med självständiga myndigheter och kommunalt självstyre kan försvåra möjligheten att samordna verksamheter före och under en kris. Förberedelser har inte gjorts för att regeringen tillräckligt snabbt ska kunna förordna en myndighet som kan få ansvar och befogenhet att operativt samordna samhällets resurser för att hantera en omfattande samhällskris. Konsekvensen kan bli att människorna drabbas värre än nödvändigt och att det tar längre tid att komma tillbaka till samhällets normaltillstånd än annars.

Regeringen har inte utsett någon som bereder underlag för en samlad bedömning av vilka åtgärder som krävs, utan varje departement sköter detta enligt sitt definierade myndighets- och politikområde. Konsekvensen av att de enskilda departementen i dag i hög grad styr myndigheternas krisberedskap är en högre risk för kostnadskrävande och reaktiva åtgärder som inte avvägs mot de samlade nationella behoven.

# 1 Granskningens bakgrund och inriktning

## 1.1 Inledning

### 1.1.1 Riksdagens krav

Utmaningar och hot mot vår säkerhet är föränderliga, gränslösa och komplexa. De kan vara av såväl antagonistisk som icke-antagonistisk karaktär. Vissa hot är svåra att förutse och kan uppstå plötsligt. Andra är mer långsiktiga och växer successivt fram. Konsekvenserna av vad som kan hända när ett hot blir verklighet kan vara allvarliga. Det är därför viktigt att vara öppen för vad som kan komma att bli hot, och att försöka förbereda sig för det oväntade genom nationella åtgärder och internationellt samarbete.<sup>1</sup>

Riksdagen har fastställt att målen för Sveriges säkerhetsarbete är att värna

- befolkningens liv och hälsa
- samhällets funktionalitet
- vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden, som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Det som hotar något av ovanstående mål är med denna definition ett säkerhetshot.<sup>2</sup>

Riksrevisionen har under åren 2007–2008 genomfört sex granskningar av ansvariga myndigheters beredskap för att hantera olika typer av hot mot samhället. Granskningarna har inte avsett händelser i den bredare definitionen av säkerhetshot som regeringen använt. Riksrevisionens granskningar har avgränsats till händelseförlopp som relativt snabbt kan utvecklas till en omfattande samhällskris och som kan leda till att många människor skadas eller att viktiga samhällsfunktioner sätts ur spel. Man kan beteckna händelserna som att de får oväntat katastrofala konsekvenser.

<sup>1</sup> Försvarsberedningen Ds 2007:46 *Säkerhet i samverkan*.

<sup>2</sup> P 2005/06, s. 44, FöU 9, rskr. 295–296. samt Försvarsberedningen Ds 2006:1 *En strategi för Sveriges säkerhet*.

### 1.1.2 Regeringens ansvar

Regeringens styrning intar en nyckelroll i krisberedskapen genom att den ska skapa strukturer och organisation för åtgärder före, under och efter en kris. Den svenska förvaltningsmodellens långtgående delegering med självständiga myndigheter och kommunalt självstyre kan försvåra möjligheten att samordna verksamheter före och under en kris. Att hantera dessa problem ställer stora krav på regeringens styrning, vilket är ett av motiven till denna granskning.

Ett geografiskt områdesansvar för krishantering infördes från den 1 juli 2002 efter riksdagens beslut om regeringens proposition Fortsatt förnyelse av totalförsvaret. I överensstämmelse med den så kallade Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag angavs följande: "Detta innebär att det geografiska områdesansvaret på nationell nivå ytterst utövas av regeringen, på regional nivå av länsstyrelsen och på lokal nivå av kommunen."<sup>3</sup>

Enligt regeringens proposition 2006<sup>4</sup> är regeringen geografiskt områdesansvarig för krishantering på nationell nivå. Detta innebär att regeringen har ansvaret för att på nationell nivå verka för att krishanteringen i Sverige anpassas till aktuella behov och att aktörerna agerar samordnat och effektivt för att hantera krisen.

## 1.2 Revisionsfrågorna

De två övergripande revisionsfrågorna för granskningen är följande:

- *Har regeringen tillräckligt underlag och gör den tillräckliga bedömningar för att kunna förebygga omfattande samhällskriser?*
- *Ger regeringens åtgärder förutsättningar för att omfattande kriser i viktiga samhällsfunktioner kan hanteras tillfredsställande?*

De övergripande revisionsfrågorna har brutits ned till följande frågor:

### *Regeringens styrning genom fördelning av ansvar samt mål och krav*

1. Har regeringen utformat ansvarsförhållanden och samverkansformer för myndigheter, kommuner och privata aktörer, så att samhället på ett tillfredsställande sätt kan förebygga och hantera allvarliga händelser som kan leda till en samhällskris?
2. Har regeringen lagt fast tydliga mål och krav för samhällets förmåga att förebygga och hantera allvarliga samhällskriser?

<sup>3</sup> SOU 2001:41 *Säkerhet i en ny tid*.

<sup>4</sup> Prop. 2005/06:133.

### *Regeringens styrning genom uppföljning, bedömning och åtgärder*

3. Har regeringen säkerställt att ansvariga myndigheter genomfört risk- och sårbarhetsanalyser som ger förutsättningar för en god förmåga för samhället att förebygga och hantera allvarliga kriser för viktiga samhällsfunktioner?
4. Har regeringen en ändamålsenlig process för att analysera och åtgärda hot på nationell nivå mot viktiga samhällsfunktioner?
5. Har regeringen genom uppföljning och tillsyn underlag för bedömning av beredskapen inom de granskade viktiga samhällsfunktionerna?

### *Regeringens egen krisberedskap och krishantering*

6. Har regeringen goda förutsättningar att hantera omfattande samhällskriser?

## **1.3 Inriktning och avgränsning**

Riksrevisionen har granskat regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för och förmåga att hantera omfattande konsekvenser av olyckor och svåra störningar i viktiga samhällsfunktioner. Granskningen avser i huvudsak sådana händelseutvecklingar som kan drabba många människor och stora delar av samhället.

Utgångspunkt för denna granskning utgör de iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen gjort om regeringens styrning av krisberedskapen inom nedanstående områden. Andra områden, såsom regeringens styrning av beredskapen för översvämningar, hanteringen av konsekvenser av klimatförändringar, fartygsolyckor med flera, ingår inte i granskningen.

Riksrevisionen har granskat följande områden:

- Beredskap för kärnkraftsolyckor
- Säkerhet vid vattenkraftsdammar
- Hantering av omfattande avbrott i elförsörjningen
- Krisberedskap i betalningssystemet
- Pandemiberedskap
- Säkerhet i dricksvattenförsörjning

Granskningarna utgör samtidigt fallstudier om regeringens styrning av krisberedskapen. Granskningarna har valts ut för att täcka in så många delar som möjligt av samhällsviktig infrastruktur. Avsikten har också varit att få med de nationella, regionala och lokala nivåerna. Ett annat kriterium har varit att områden ska ingå där tvärssektoriell samverkan krävs.

Viktiga aspekter på Sveriges deltagande i EU:s krisberedskap liksom förmåga att ta emot och lämna internationellt stöd vid kriser har inte ingått i granskningen.

Inom Regeringskansliet berörs Statsrådsberedningen, Försvarsdepartementet, Finansdepartementet, Socialdepartementet, Näringsdepartementet, Jordbruksdepartementet och Miljödepartementet.

## 1.4 Principer för bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder för granskningen är främst regeringsformen, förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.<sup>5</sup>

Riksdagen har lagt fast att målen för krisberedskapen är att värna befolkningens liv och hälsa samt samhällets grundläggande värden och funktionalitet. Det finns inte närmare reglerat vilket ansvar som regeringen har för att dessa mål uppnås.

Vid en bedömning av regeringens styrning av krisberedskapen före en kris och av samhällets krishantering under en kris krävs att man tar hänsyn till regelverket och gör en tolkning av regeringens ansvar relativt regeringsformens första kapitel: "regeringen styr riket".<sup>6</sup>

I inledningen av kapitlen 3–5 i rapporten har vi preciserat bedömningsgrunder för respektive frågeställning. Vi har i viss utsträckning hämtat bedömningsgrunder från de kriterier för krisberedskap och krishantering som framgår av Försvarsberedningens rapport<sup>7</sup> år 2006 samt av den så kallade Katastrofkommissionens rapport<sup>8</sup> år 2005. Riksrevisionen bedömer utifrån dessa ramar om regeringen och Regeringskansliet har gjort tillräckliga förberedelser i olika avseenden för att hantera en allvarlig samhällskris.

## 1.5 Metod

### *Dokumentstudier*

Granskningen bygger på studier av tre typer av underlag. Vi har granskat författningar, betänkanden från utredningar och riksdagsutskott, budgetpropositioner, regleringsbrev och rapporter från myndigheter och andra aktörer. Vi har också granskat interna arbetshandlingar vid Krisberedskapsmyndigheten

<sup>5</sup> Förordningen ersatte den 1 september 2006 den tidigare förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

<sup>6</sup> 1 kap. 6 § RF (1974:152).

<sup>7</sup> Försvarsberedningen, Ds 2006:1.

<sup>8</sup> Katastrofkommissionen, SOU 2005:104.

och vid olika departement. En tredje typ av underlag som använts utgörs av dokumentation från de sex granskningar av krisberedskap och krishantering som Riksrevisionen har genomfört och publicerat åren 2007–2008.<sup>9</sup>

### *Intervjuer*

Dokumentstudierna har kompletterats med ett tjugotal intervjuer. Vi har intervjuat utredaren för en ny myndighet mot olyckor och kriser, generaldirektör Mats Sjöstrand, och utredaren för en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet, generaldirektör Christina Salomonsson samt hennes närmaste medarbetare. Vi har genomfört ett par intervjuer med berörda handläggare vid Krisberedskapsmyndigheten. Vi har intervjuat enhetschefer och handläggare vid följande departement: Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet, Miljödepartementet, Socialdepartementet, Jordbruksdepartementet och Näringsdepartementet. Vid Statsrådsberedningen har enheten för beredskap och analys och kansliet för krishantering besökts och intervjuats. Vi har också intervjuat ordförandena i 2006 respektive 2007 års försvarsberedningar Håkan Juholt och Göran Lennmarker. Statsrådsberedningen, Krisberedskapsmyndigheten och nämnda departement har sakgranskat iakttagelserna i denna rapport.

### *Särskilda studier*

Docent Thomas Bull vid Uppsala universitet har anlitats för att kartlägga regeringens ansvar i krishanteringssystemet enligt grundlag, andra lagar och praxis. Universitetslektor Henrik Johansson vid Lunds universitet har genomfört en studie av förutsättningar för användning av sannolikheter vid förberedelser inför allvarliga händelser.

### *Kvalitetssäkring med hjälp av experter*

För kvalitetssäkring har vi anlitat en grupp experter med olika specialiteter: Per Molander, huvudsekreterare i 2005 års katastrofkommission, Kurt Petersen, professor vid Lunds universitet med specialitet riskhantering, Carl-Erik Nyquist, f.d. vd vid Vattenfall AB, Åke Pettersson, särskild utredare för Sårbarhets- och säkerhetsutredningen 2001, samt Bengt Sundelius, professor vid Uppsala universitet och Försvarshögskolan.

<sup>9</sup> RiR 2007:4 *Beredskapen för kärnkraftsolyckor*,  
RiR 2007:9 *Säkerheten vid vattenkraftsdammar*,  
RiR 2007:17 *Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott*,  
RiR 2007:28 *Krisberedskap i betalningssystemet*,  
RiR 2008: 1 *Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa*,  
RiR 2008: 8 *Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser*.

## 1.6 Rapportens innehåll

*Kapitel 2* beskriver inledningsvis vad som är kriser av nationell räckvidd. Därefter beskrivs riksdagens krav på krisberedskap och krishantering och vilka krav som ställs på regeringen respektive på myndigheter, kommuner och privata aktörer. Här återfinns också de grundläggande principer för ansvarsfördelning före och under en kris som styr myndigheter, kommuner och landsting.

I *kapitel 3* hittar den som vill veta mer om hur regeringen utformat ansvarsförhållandet svaren på frågorna 1 och 2. Är ansvarsfördelningen mellan regeringen, myndigheterna, kommunerna och privata aktörer sådan att samhället kan förebygga och hantera allvarliga händelser som kan leda till en samhällskris? Har regeringen lagt fast tydliga mål och krav för samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser?

*Kapitel 4* behandlar regeringens styrning av samhällets krisberedskap. Har regeringen säkerställt en god förmåga för samhället att förebygga och hantera allvarliga kriser genom analyser av risker, sårbarheter och konsekvenser av bristande förmåga i olika samhällssektorer? (frågorna 3 och 4), Har regeringen genom uppföljning och tillsyn underlag för bedömning av beredskapen inom de granskade viktiga samhällsfunktionerna? (fråga 5)

*Kapitel 5* besvarar fråga 6 om regeringens egen krishantering. Här beskrivs regeringens förutsättningar att hantera omfattande samhällskriser och om regeringen ordnat förutsättningar att hantera situationer som inte nuvarande principer för krishantering kan lösa.

I *kapitel 6* redovisas Riksrevisionens sammanfattande slutsatser, bedömningar och rekommendationer.



## 1.7 Några begrepp i rapporten

De mest använda begreppen har i *denna* rapport följande innebörd.

*Risk*: Den påverkan som en oönskad händelse innebär för människor, miljö och materiella värden. Risk är en sammanvägning mellan sannolikhet och konsekvens, varvid *konsekvens* är följden av en (oönskad) händelse.

*Sannolikhet*: Hur ofta en händelse bedöms inträffa i snitt under en oändligt lång tid.

*Sårbarhet*: Ett systems (bristande) förmåga att fungera när det utsätts för påfrestningar. I begreppet innefattas ibland också potentialen för allvaret i konsekvenserna av oönskade händelser.

*Robusthet*: Förmåga att fungera och uppnå syften vid påfrestning.

*Förebyggande åtgärd*: Åtgärd som eliminerar eller begränsar sannolikheten för en oönskad händelse *före* en kris.

*Förmåga*: Den robusthet och beredskap som finns i samhället.

*Kris*: En händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner.

*Krisberedskap*: Att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas *före en kris* kunna förebygga och förbereda sig för att hantera krissituationer.

*Krishantering*: Alla åtgärder som *under och efter* en allvarlig kris vidtas för att motverka krisens skadeverkningar. Den *operativa krishanteringen* under en kris innebär att snarast påbörja åtgärder för att genomföra de åtgärder som krävs för att avhjälpa, skydda och lindra effekterna av det inträffade.

*Krisledning*: Att genom beslut om inriktning, prioritering av resursinsatser och ledningsansvar samordna de krishanteringsåtgärder som behöver vidtas.

*Samhällsviktig verksamhet*: Verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.



## 2 Vilket är regeringens ansvar i en kris?

*I detta kapitel beskriver vi inledningsvis de olika typer av kriser som ingår i vår granskning. Regeringen ska genom sin styrning av myndigheternas beredskap kunna förebygga och se till att denna typ av kriser hanteras effektivt. Här beskrivs också det regelsystem som styr krishantering i Sverige och regeringens ansvar och roller i detta system.*

### 2.1 Kriser av nationell räckvidd

Eftersom konsekvenserna av en krissituation kan vara mycket allvarliga måste samhället förbereda sig för att kunna hantera kriser, oavsett om sannolikheten för att de ska inträffa är stor eller liten.<sup>10</sup>

Med en allvarlig kris menas en situation som kan försämra förmågan till verksamhet i myndigheternas ansvarsområden. En sådan kris kan uppstå hastigt, oväntat och utan förvarning samt försämra förmågan att upprätthålla de mest nödvändiga funktionerna i samhällsviktig verksamhet.<sup>11</sup> Det är en central uppgift för offentlig verksamhet att även vid allvarliga störningar kunna bedriva samhällsviktig verksamhet. Det är ytterst riksdagen och regeringen som ansvarar för att samhället även vid allvarliga störningar i samhällsviktiga funktioner och svåra påfrestningar fortfarande kan fungera och säkerställa medborgarnas grundläggande service, trygghet och omvårdnad.<sup>12</sup>

Riksrevisionen har i sina granskningar genomgående utgått ifrån händelser som har teknisk och logisk möjlighet att utvecklas till allvarliga störningar i samhällsviktig verksamhet. Granskningarna har specifikt avsett samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser samt mildra konsekvenserna av vissa mycket allvarliga händelser. Dessa utgör också utgångspunkter för granskningen av regeringens ansvar för krisberedskapen. Granskningen av regeringens styrning av krisberedskapen och egen krishantering har därmed avgränsats till dessa sex olika typer av händelser.

<sup>10</sup> KBM, Planeringsprocessen 2007:2, Samhällets krisberedskap – Inriktning för verksamheten till och med 2011.

<sup>11</sup> Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

<sup>12</sup> Regeringsbeslut Fö 2006/2842 CIV.

### 2.1.1 *Kärnkraftsolyckor*

I dag har Sverige tio reaktorer för elproduktion i kommersiell drift med produktion vid fyra reaktorer i Ringhals, tre i Forsmark och tre i Oskarhamn.

Olyckorna i Harrisburg år 1979 och i Tjernobyl år 1986 har visat vilka konsekvenser en kärnkraftsolycka kan få. En kärnkraftsolycka med ett radioaktivt utsläpp kan medföra att många människor i en region på kort tid utsätts för höga stråldoser och att radioaktiva ämnen långsiktigt sprids till livsmedel och grundvatten.

### 2.1.2 *Dammbrott i vattenkraftsdammar*

I Sverige finns det omkring 190 dammar där ett haveri har bedömts få stora konsekvenser för omgivningen.<sup>13</sup> De flesta av dessa används av kraftindustrin för att producera elström.

Internationellt sker varje år i genomsnitt ett stort dammras i världen, medan Sverige hittills drabbats av ett fåtal dammbrott. Ett dammbrott i en av landets större kraftverksdammar till följd av kraftiga regnperioder med höga flöden i kombination med tekniska problem kan få förödande konsekvenser. Många människor kan omkomma, vägar och järnvägar undermineras eller förstöras och bostäder och industrier skadas.

### 2.1.3 *Omfattande avbrott i elförsörjningen*

På den nationella nivån finns det ett landsomfattande ledningsnät ägt av staten via Affärsverket svenska kraftnät för överföring av elproduktion till de slutliga användarna.

Hittills har inte omfattande elavbrott inträffat i Sverige som både har berört flera regioner och har varit så långvariga att viktiga samhällsfunktioner allvarligt drabbats.<sup>14</sup> Men internationellt finns exempel där människor under elavbrott har sökt sig till nödanläggningar, där affärsverksamhet temporärt upphört, boskapsuppfödning hotats och basala servicenäringar som livsmedelsdistribution och sjukvård fått svårigheter.

<sup>13</sup> Dammar i Sverige klassificeras av branschorganisationen Svensk energi enligt internationella förebilder. Konsekvenserna av ett dammbrott utgör grund för klassificeringen.

<sup>14</sup> De elavbrott som följde av stormarna i januari 2005 (Gudrun) och januari 2007 (Per) i södra Sverige drabbade i huvudsak lokalnäten och fick inte de allvarliga konsekvenser som ett längre avbrott i stamnätet skulle få, trots att avbrottet 2005 beräknats ha medfört strömavbrott för fler än 600 000 elanvändare.

#### 2.1.4 *Allvarliga störningar i betalningssystemet*

Det svenska betalningssystemet omsätter 1 290 miljarder kronor varje dag, och de flesta betalningar sker numera genom elektroniska överföringar. Betalningssystemet drabbas ofta av tekniska incidenter, men hittills har Sverige varit förskonat från en riktigt allvarlig störning.

Ett flertal händelseförlopp kan leda till allvarliga störningar i det centrala betalningssystemet. Vad exempelvis gäller behov av elström har de flesta myndigheter och institut tillgång till reservkraft under en begränsad tid. Varar emellertid ett elavbrott längre än två till tre dagar kan följderna bli problematiska. Ett större elavbrott i slutet av månaden kan innebära att stora delar av befolkningen och näringslivet riskerar att stå utan likvida medel eftersom banker, bankomater och betalkort inte längre fungerar. Butikerna skulle stänga och ett kristillstånd inträda.

#### 2.1.5 *Utbrott av en pandemi*

En pandemi är en epidemi som sprids till flera världsdelar. Till skillnad från en epidemi saknas vid en pandemi immunitet mot det virus som orsakar pandemin eftersom vaccinationer eller tidigare utbrott inte byggt upp ett skydd hos människor. En skillnad är också att avsevärt fler människor blir sjuka.

Under 1900-talet har tre stora influensapandemier inträffat<sup>15</sup>: Antalet personer som insjuknade var mellan 15 och 80 procent av befolkningen i drabbade länder. Pandemierna krävde också ett stort antal dödsfall. Om samhället inte är tillräckligt förberett kan en ökad sjukfrånvaro leda till allvarliga kriser. Exempelvis kan livsmedelsbutiker tvingas stänga på grund av brist på personal och varor. Bränsle och värme kan bli en bristvara, räddningstjänst och polisen kan få problem att utföra sina uppgifter och sjukhus kan stängas varvid en kris uppstår i vården.

#### 2.1.6 *Kris i dricksvattenförsörjningen*

Försörjningen med dricksvatten är en känslig funktion där sabotage och oavsiktliga händelser snabbt kan få stora konsekvenser för distributionen till hushållen. Vid en möjlig dricksvattenkris i storstäderna kan det medföra att många människor drabbas av farliga sjukdomar. Hushållen kan komma att sakna vatten till dryck och matlagning. I extremfallet kan krisen medföra att skolkök inte fungerar och att utsatta grupper måste flyttas från sjukhus, särskilda boenden och vårdinrättningar. Ett samhälle utan vattenförsörjning kan också efter en tid bli en härd för smitta och sjukdomar.

<sup>15</sup> Krisberedskapsmyndigheten (2004) Hot- och riskrapport.

## 2.2 Vilka krav ställer riksdagen?

### 2.2.1 *Krav på regeringen*

Regeringens ansvar vid hantering av en mycket allvarlig samhällskris framgår primärt av regeringsformen (RF). Den svenska regeringen i såväl grundlag som vanlig lag bygger helt på att regeringen har ett övergripande ansvar som inte kan delegeras<sup>16</sup>.

Innebörden av grundlagens bestämmelse att ”regeringen styr riket” är att den har ansvar för både att ta initiativ och att verkställa genomförande. Regeringen delegerar en del av sitt ansvar till myndigheterna, vilket innebär att regeringen inför riksdagen ytterst är ansvarig för allt som myndigheterna gör. Samtidigt har regeringen inte ett operativt ansvar för vilka åtgärder som vidtas eller inte vidtas, fränsett att regeringen ska se till att krisen hanteras. Regeringen ska alltså initiera åtgärder om myndigheter inte på egen hand gör detta. Det framgår av regeringsformen att ingen myndighet, inte heller regeringen, får bestämma hur en myndighet ska besluta i ett ärende som rör tillämpningen av lag eller som innebär myndighetsutövning mot enskild eller kommun.<sup>17</sup>

Regeringens beslut är kollektiva, och besluten fattas vid regeringssammanträden där minst fem statsråd ska delta.<sup>18</sup>

Regeringsformen innehåller också regler för att klara mycket svåra situationer och extraordinära händelser, men avser då situationer då landet kommer i krig eller krigsfara. I en sådan situation har regeringen långtgående befogenheter att med stöd av bemyndigande i lag meddela föreskrifter som enligt grundlagen annars ska meddelas genom lag. Regeringen kan också vid krig eller krigsfara med stöd av bemyndigande besluta att en myndighet ska fullgöra en uppgift som enligt grundlagen ankommer på regeringen.<sup>19</sup>

Regeringsformen innehåller ingen motsvarande bestämmelse som förändrar regeringens befogenheter vid extraordinära händelser som de allvarliga nationella kriser som våra granskningar avser. Användande av ett konstitutionellt undantag från regeringsformens krav på maktutövning enligt lag kan anses vara rättsstridigt.<sup>20</sup> Samtidigt medför detta att konstitutionen inte medger att regeringen ens vid en flerregional allvarlig samhällskris kan bryta mot lagen för att skydda mycket viktiga samhällsintressen.

<sup>16</sup> 1 kap. 6 § RF (1976:871) Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.

<sup>17</sup> 11 kap. 7 § RF (1976:871).

<sup>18</sup> 7 kap. 4 § RF (1976:871).

<sup>19</sup> 13 kap. 5 – 8 § RF (1976:871).

<sup>20</sup> 1 kap. 1 § RF (1976:871). Se även bilaga 1.

## 2.2.2 Krav på myndigheter, kommuner och landsting

Regeringens roll i krishanteringssystemet och dess ansvar relativt andra aktörer framgår av flera regler i lagstiftningen om krishantering.<sup>21</sup>

*Lagen om skydd mot olyckor* innehåller bland annat en betydelsefull reglering av ansvarsförhållanden mellan enskilda, kommuner, myndigheter och regering i samband med kriser.<sup>22</sup> Lagen syftar till att i hela landet bereda ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor för människors liv, hälsa, egendom och miljö. I lagen åläggs kommunerna att vidta förebyggande åtgärder i form av handlingsprogram för förebyggande verksamhet inklusive beskrivning av risker för olyckor som finns i kommunen. Kommunerna ansvarar för räddningstjänsten inom kommunen och ska ha ett handlingsprogram för denna som inbegriper vilken förmåga och vilka resurser som kommunen har.

Enligt lagen om skydd mot olyckor har regeringen flera befogenheter som innebär direkta ingrepp i hur räddningstjänsten leds operativt. Regeringen har således vad gäller förebyggande verksamhet möjlighet att på framställning av myndighet och om synnerliga skäl föreligger besluta om ändring av kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet liksom om ändring av handlingsprogram för räddningstjänst. I samband med omfattande räddningsinsatser får regeringen också föreskriva eller särskilt besluta att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får överta ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner, varvid denna myndighet utser räddningsledare.<sup>23</sup> Det bör noteras att lagen avser mer eller mindre omfattande olyckor och inte samhällskriser i en mer allvarlig mening. Inte heller säger förarbetena till lagen något om den specifika roll som regeringen och Regeringskansliet har vid olyckor.

*Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser<sup>24</sup> i fredstid och höjd beredskap* syftar uttryckligen till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred.<sup>25</sup> Som en del av lagen har kommuner och landsting ålagts att genomföra förberedelser för verksamhet under extraordinära händelser i fredstid. Dessa inbegriper bland annat att planera för hur extraordinära händelser ska hanteras, att värdera och sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser samt att utse en krisledningsnämnd som efter

<sup>21</sup> Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap behandlas inte här eftersom den behandlar regeringens befogenheter vid krig och krigsfara.

<sup>22</sup> Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

<sup>23</sup> 4 kap. 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

<sup>24</sup> 1 kap. 4 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap definierar en extraordinär händelse som en händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

<sup>25</sup> Lagen om kommuner och landsting 2006 föregicks av lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting från 2002. Redan år 2002 gav lagen främst kommunerna en ny roll vid extraordinära händelser som innefattade lokalt områdes ansvar vid svårare kriser.

beslut av dess ordförande ska leda kommunens eller landstingets verksamhet.<sup>26</sup> Kommuner ska också inom ramen för sitt geografiska områdesansvar verka för att olika aktörer samordnar planerings- och förberedelsearbetet samt att krishanteringsåtgärder under en extraordinär händelse i fredstid samordnas.<sup>27</sup>

Regeringens ansvar och befogenheter för ledning av krishantering framgår sparsamt av denna lag. Emellertid får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för hanteringen av extraordinära händelser. Vidare är kommuner och landsting skyldiga att rapportera till den myndighet som regeringen bestämmer om vilka åtgärder som görs och hur åtgärderna har påverkat krisberedskapen. Detta gäller också för lägesrapporter och utvecklingen under en extraordinär händelse. Det kan också observeras att regeringen i ett fall enligt lagen kan besluta att kommuner och landsting är skyldiga att hjälpa en annan kommun eller landsting som drabbas av extraordinära förhållanden. Detta gäller emellertid förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara och inte vid kriser i fred.

Vid en speciell typ av extraordinära händelser, som kan leda till en allvarlig samhällskris, ger lagstiftningen regeringen ett tydligt ansvar för att agera aktivt. *Smittskyddslagen* förutsätter att regeringen i två betydelsefulla fall agerar aktivt. Regeringen har att med kort varsel ta ställning till om en ny smitta ska klassificeras som en samhällsfarlig sjukdom eller en allmänfarlig sjukdom och därmed initiera de åtgärder som lagen medger.<sup>28</sup> Regeringen får också meddela ytterligare föreskrifter som krävs för ett ändamålsenligt smittskydd samt meddela föreskrifter om samordning. Meningen är att regeringen, då akuta smittskyddsåtgärder är nödvändiga, ska kunna besluta om samordnade nationella åtgärder eller särskilda insatser inom smittskyddet.<sup>29</sup> Regeringen kan då besluta att sjukvårdshuvudmännen kan åläggas att ställa personella resurser, utrustning och läkemedel till förfogande för epidemibekämpning även utanför det egna landstingsområdet. Lagen ålägger i övrigt landstingens smittskyddsläkare samt Socialstyrelsen på den nationella nivån att hantera en kris operativt.

26 2 kap. 4 § lagen (2006:544) anger att krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

27 Genom en ändring i kommunallagen (1991:900), 1 kap. 3 §, hänvisas till att den kommunala självstyrelsen inskränks genom föreskrifter i lagen 2006:544 vid extraordinära händelser i fredstid.

28 Smittskyddslagen (2004:168) 9 kap. 2 §. Regeringen ska komplettera den lista lagen innehåller på vilka sjukdomar som anses falla in under begreppen samhällsfarlig sjukdom eller allmänfarlig sjukdom om riksdagens beslut inte kan avvaktas.

29 Förarbeten prop. 2003/04 s. 247.



## 2.3 Principerna för ansvarsfördelning

Krisberedskapen styrs av vissa grundläggande principer, som framgår av regeringens proposition *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*.<sup>30</sup>

- *Ansvarsprincipen* innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande verksamhetsansvar vid en kris<sup>31</sup>.
- *Närhetsprincipen* innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som närmast är berörda och ansvariga.
- *Likhetsprincipen* innebär att en verksamhet inte ska förändra sin organisation och lokalisering mer än vad som krävs vid en kris.

Ansvarsprincipen kan också komma att kompletteras med ett ansvar för sektorsövergripande samverkan av följande innebörd:

- En *samverkansprincip* innebär att det i verksamhetsansvaret ingår att initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan.<sup>32</sup>

En hörnpelare i dagens krishanteringssystem är det *geografiska områdesansvaret som bygger på de grundläggande principerna*. Detta syftar till att säkerställa samordningen och samverkan mellan aktörer på lokal, regional respektive nationell nivå. På den lokala nivån beräknades en uppbyggnadsperiod av kommunernas ansvar för krisförberedelser och krishantering inom sitt geografiska område på tre år med början år 2006. Den reglering som krävdes infördes genom de lagar och förordningar om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap som redovisats i punkt 2.2.2. Genom den nya förordningen om krisberedskap och höjd beredskap samt förordningen med ny länsstyrelseinstruktion<sup>33</sup> reglerades också ansvaret på den regionala nivån.

Det geografiska områdesansvaret på den *nationella nivån* är i fokus för denna rapport. Det nationella nivån är följaktligen Sverige, och ansvaret blir då regeringens. Här finns ingen normerande lag eller förordning frånsett regeringsformen. Den nationella nivåns ansvar ansåg den dåvarande regeringen år 2006 i första hand gälla för strategiska frågor. Regeringen skulle säkerställa en tvärssektoriell samordning, samverkan och prioritering vid kriser.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Prop. 2005/06:133.

<sup>31</sup> I försvarsutskottets betänkande 2005/06:FöU9 om regeringens proposition 2005/06:133 refererade utskottet till ansvarsprincipen som en av grundstenarna i krishanteringssystemet. Ansvarsprincipen har tidigare behandlats bland annat i regeringens proposition 2001/02:158. Detta framgår i betänkandet i samband med att utskottet tillstyrkte regeringens förslag om en ny lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid eller höjd beredskap.

<sup>32</sup> Enligt prop. 2007/08:92 gäller dessa principer fortfarande. Regeringen förtydligar där ansvarsprincipens koppling till behovet av tvärssektoriell samverkan på följande sätt. "I ansvarsprincipen, som innebär att den som bedriver verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer, ingår även att initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan. Förmåga att samverka över sektorsgränserna bör förbättras."

<sup>33</sup> Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>34</sup> Prop. 2005/06:133 s. 56–57.

Regeringen ansåg i propositionen 2006 att den med stöd av sitt regeringskansli hade följande ansvar under en kris i Sverige:

- att bedriva omvärldsbevakning samt identifiera och analysera händelser som kan komma att utvecklas till kriser,
- att snabbt kunna larma berörda aktörer inom Regeringskansliet och vid behov även andra aktörer,
- att snabbt kunna initiera vissa operativa insatser, som till exempel transporter,
- att snabbt kunna inleda samarbete med operativa funktioner vid centrala myndigheter och aktörer,
- att upprätthålla kommunikation med berörda aktörer inom och utom landet,
- att snabbt kunna delta i den kriskoordinering på politisk nivå som beslutats inom EU,
- att informera allmänhet och medier,
- att fatta regeringsbeslut om att vid särskilt allvarliga kriser av tvärspektoriell karaktär ge ett ledande ansvar till en myndighet för samhällets operativa insatser av nationell karaktär,<sup>35</sup>
- att vid behov begära internationella förstärkningsresurser,
- att löpande följa och bedöma effekten av vidtagna åtgärder samt
- att fatta regeringsbeslut om prioriteringar.

I propositionen 2008<sup>36</sup> har regeringen angett att det nationella områdesansvaret under en kris innefattar de samlade krishanteringsåtgärder som regeringen utövar, med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna. Regeringen anges därvid ha i uppgift att bland annat ansvara för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. Regeringens uppgifter är också att på övergripande nivå säkerställa en effektiv krishantering, att effektivt och trovärdigt kommunicera med allmänhet och medier samt att ansvara för kontakten med andra länder och internationella aktörer.

<sup>35</sup> Regeringens beslut på nyåret 2007 om att avluta utredningen om en ny krisledande myndighet. Detta innebär vi tills vidare bedömer att denna punkt inte ingår i regeringens ansvar.

<sup>36</sup> Prop. 2007/08:92.

## 3 Hur styr regeringen?

*I detta kapitel beskrivs hur regeringen utformat ansvarsförhållanden. Här redovisas iakttagelser om följande frågor: Är ansvarsfördelningen mellan regeringen, myndigheterna, kommunerna och privata aktörer sådan att samhället kan förebygga och hantera allvarliga händelser som kan leda till en samhällskris? Har regeringen lagt fast tydliga mål och krav för samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser?*

### 3.1 Regeringens utformning av ansvarsförhållanden

#### *Förordningar och propositioner*

Flera lagändringar tillkom som en följd av regeringens proposition 2006 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*, däribland lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser.<sup>37</sup> Propositionen redovisar en strategi för samhällets säkerhet som avsåg vara ett ramverk för samhällets samlade arbete med att stärka säkerheten. Vad gäller den nationella krishanteringsförmågan ansåg den dåvarande regeringen att regeringens ansvar i första hand avser strategiska frågor medan ansvaret för ledning och samordning av operativa åtgärder av nationell karaktär ligger på central myndighetsnivå. Vid särskilt svåra kriser med sektorsövergripande konsekvenser kunde den operativa verksamheten på central myndighetsnivå kräva tvärssektoriell ledning.

I propositionen 2006 angav också den dåvarande regeringen vilket ansvar som regeringsnivån hade för krisledning. Uppgifterna listas såsom att bedriva omvärldsbevakning och -analys, larma aktörer inom Regeringskansliet, snabbt kunna initiera vissa operativa insatser, som exempelvis transporter, upprätta kommunikation med berörda aktörer och informera allmänhet och medier med flera. Tre uppgifter med direkt operativa effekter angavs:

- att fatta regeringsbeslut om att vid särskilt allvarliga kriser av tvärssektoriell karaktär ge ett ledande ansvar till en myndighet för samhällets operativa insatser av nationell karaktär,
- att vid behov begära internationella förstärkningsresurser, samt
- att fatta regeringsbeslut om prioriteringar.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Prop. 2005/06:133.

<sup>38</sup> Prop. 2005/06:133 s. 56–58.

Regeringens proposition om samverkan vid kris var också utgångspunkt för en ny *förordning om krisberedskap och höjd beredskap*.<sup>39</sup> Förordningen syftade till att statliga myndigheter genom sin verksamhet dels ska minska sårbarheten i samhället, dels ska utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Förordningen reglerar de statliga myndigheternas ansvar i krissituationer. Myndigheterna åläggs att var och en inom sitt ansvarsområde vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av en krissituation. Vidare har myndigheterna ett ansvar för att analysera sin egen verksamhet vad gäller sårbarhet, funktion under krisförhållanden och samverkan med andra. Regeringen har också i förordningen pekat ut de myndigheter som förutom länsstyrelserna har ett särskilt ansvar för att planera för och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och kriser. Dessa myndigheter ska också ha en särskild krisledningsfunktion organiserad.<sup>40</sup>

Regeringens roll som beslutsfunktion nämns i förordningen endast på få ställen. Under en kris kan regeringen besluta om att prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till länsstyrelsernas förfogande. I övrigt framstår regeringen endast som mottagare av rapporter om arbetet i samverkansområden och av myndigheternas analyser av risker, sårbarheter och förmåga.

För länsstyrelser, landsting och kommuner har regeringen utfärdat andra förordningar<sup>41</sup> som specifikt reglerar dessa myndigheters ansvar och befogenheter som en följd av ovan nämnda lagar och förordningar om åtgärder inför och vid extraordinära händelser.

### 3.1.1 Ansvarsfördelning

Utgångspunkten för all krisberedskap och krishantering i Sverige är verksamhetsansvaret. Den som bedriver en verksamhet är också ansvarig för att de särskilda krav som ställs vid en kris också uppfylls.

<sup>39</sup> Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

<sup>40</sup> Redan i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap reglerades ansvaret för myndigheters förmåga inför och under kriser inklusive ansvaret för att årligen analysera sårbarheter och risker inom myndighetens ansvarsområde.

<sup>41</sup> Förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, smittskyddsförordningen (2004:255) samt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

### *Myndigheternas krisberedskap styrs genom vissa departement*

Före en kris styrs de enskilda myndigheternas förebyggande och förberedande åtgärder dels av nämnda förordningar, dels av regeringens beslut om mål och krav i regleringsbrev och instruktioner. Denna rapport avser ett antal extraordinära händelser som kan utvecklas till allvarliga samhällskriser och som skulle beröra myndigheter inom flera samhällssektorer vilket ställer höga krav på samhällets samordning av krishanteringen. Myndigheternas beredskap för att förebygga och hantera en sådan kris är beroende av styrning från många departement:

1. Försvarsdepartementet: Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket, Försvarsmakten, Kustbevakningen och Försvarets radioanstalt.
2. Finansdepartementet: Länsstyrelserna, Finansinspektionen, Riksgälden och Skatteverket.
3. Socialdepartementet: Socialstyrelsen och Försäkringskassan.
4. Näringsdepartementet: Svenska kraftnät, Post- och telestyrelsen, Energimyndigheten.
5. Jordbruksdepartementet: Livsmedelsverket och Jordbruksverket.
6. Miljödepartementet: Kärnkraftinspektionen och Strålskyddsinstitutet.
7. Justitiedepartementet: Polismyndigheterna, Rikskrim och Säkerhetspolisen.

### *Det offentliga åtagandet är tydligt vid extrema samhällskriser – men många resurser är privata*

Vår granskning avser mycket allvarliga samhällskriser varför det är ett offentligt åtagande att genom åtgärder före, under och efter en kris öka förmågan att hantera krisen och mildra krisens konsekvenser. Av samhällets totala resurser finns huvuddelen i den privata sektorn där enskilda har ett ansvar för att försäkra sig mot störningar i normal verksamhet. Denna granskning avser emellertid händelser och händelseutveckling som enskilda inte kan hantera utan där det offentliga åtagandet träder in. Gränserna för det offentliga åtagandet är av stor betydelse för statsmakternas lagstiftning och förordningsmakt vad gäller krav på verksamhetsutövare, exempelvis för produktion av elkraft eller sjukvård. Dessa frågor ligger utanför denna rapport avgränsning men behandlas i ett avseende. Detta gäller frågan om statens krav på samhällskritisk infrastruktur oavsett om denna bedrivs av offentliga eller privata verksamhetsutövare.

### *Regeringen har det strategiska ansvaret på nationell nivå*

Regeringen ska utifrån sin uppgift att styra riket fatta beslut i avdömningsfrågor och vidta åtgärder för att åstadkomma nationell samordning. Regeringens uppgift som ytterst ansvarig avser bland annat att fatta de regeringsbeslut som bedöms nödvändiga för att hantera kriser.<sup>42</sup>

Regeringen har före en kris ansvaret för att vidareutveckla krisberedskapen och krishanteringsförmågan i hela samhället. Regeringen ska kunna upptäcka eventuella behov av åtgärder genom uppföljning av krisberedskapen i dialoger med myndigheter, genom myndigheternas rapporter om sårbarheter och krishanteringsförmåga samt genom att ge särskilda utredningar i uppdrag till myndigheter eller särskilda utredare. Om brister konstateras ansvarar regeringen för att åtgärda dessa genom förslag till riksdagen om lagändringar, genom förordningar eller krav i regleringsbrev. Regeringen har också ett ansvar för att säkerställa en god beredskap i sin egen myndighet Regeringskansliet genom att organisera funktioner för omvärldsbevakning, jourberedskap, larmning, kommunikation med myndigheter och beredning av beslutsunderlag.<sup>43</sup>

### *Krisberedskapsmyndigheten har ett stödjande ansvar*

Följande beskrivning avser i huvudsak Krisberedskapsmyndighetens (KBM) ansvar sådant det gällde fram till mars 2008, eftersom ansvaret för den nybildade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inte var beslutat vid denna tidpunkt. Denna myndighet avses emellertid få motsvarande uppgifter.

KBM ska samordna arbetet med samhällets beredskap inför allvarliga kriser. Myndigheten ansvarar före en kris för att tilldela särskilda medel för krisberedskapsåtgärder vid myndigheterna samt att följa upp medelsanvändningen och dess effekt på samhällets krishanteringsförmåga. Myndigheten ansvarar också för anvisningar. I en årlig rapport till regeringen sammanställer KBM risk- och sårbarhetsanalyserna och bedömer samhällets samlade förmåga att hantera kriser.<sup>44</sup> KBM gör också fördjupade utvärderingar på uppdrag av regeringen eller på eget initiativ och har även ett ansvar för forskning och utveckling inom området. Man har exempelvis utvärderat elförsörjning och djursmitta. Myndigheten genomför också sektorsövergripande samverkansövningar med myndigheter, näringsliv, organisationer samt departement och med delar av regeringen som deltagare. KBM arbetar också med utveckling av teknisk informationssamordning för myndigheterna.<sup>45</sup> På

<sup>42</sup> Med vissa undantag som bl.a. rör myndighetsutövning mot enskild och tillämpning av lag. Jfr En strategi för Sveriges säkerhet, Ds 2006:1, s. 28.

<sup>43</sup> Intervjuer vid Försvarsdepartementet 2007-12-18 och enheten för beredskap och analys, Statsrådsberedningen 2008-01-22.

<sup>44</sup> KBM, Samhällets krisberedskap, Förmåga 2006/2007.

<sup>45</sup> Intervju KBM 2007-11-22.

uppdrag av regeringen utvecklas också en lägesbildsfunktion med uppgift att löpande ta fram en nationell samlad lägesbild och KBM ska också kunna lämna lägesrapporter till regeringen på uppdrag eller på eget initiativ.

### *Central myndighetsnivå har nationellt det operativa ansvaret*

De centrala myndigheterna har före en kris att var och en inom sitt verksamhetsområde dels minska sårbarheten i samhället, dels utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och i höjd beredskap. Vidare har myndigheterna ett ansvar för att analysera sin egen verksamhet beträffande sårbarhet, funktion under krisförhållanden och samverkan med andra. Regeringen har också i förordningen pekat ut de myndigheter, så kallade sektorsmyndigheter, som förutom länsstyrelserna har ett särskilt ansvar för att planera för och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och kriser. Dessa ska också ha inrättat en krisledningsfunktion.

Vid krissituationer åläggs myndigheterna att var och en inom sitt ansvarsområde vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av en krissituation. En myndighets ansvarsområde definieras genom dess instruktion, andra förordningar, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. I vissa fall kan uppgifter regleras i lag som polislagen och lagen om skydd mot olyckor. Myndigheterna har enligt vare sig förvaltningslagen, myndighetsförordningen<sup>46</sup> eller instruktionen någon rätt, befogenhet eller skyldighet att agera i en uppgift utanför sitt mandat ens i ett allvarligt krisläge.

### *Länsstyrelser, landsting och kommuner har regionalt och lokalt det operativa ansvaret*

Länsstyrelserna ska enligt sina instruktioner att följa upp krisberedskapen i länets kommuner och ska också rapportera sina iakttagelser i årlig rapport till KBM.<sup>47</sup>

Under en kris ansvarar länsstyrelserna för att samordna kommunernas insatser i länet, förmedla lägesinformation till Regeringskansliet samt ska kunna motta och prioritera nationella eller internationella resurser som regeringen ställer till förfogande.

Kommuner och landsting har genom lag och förordning ålagts motsvarande ansvar som de statliga myndigheterna har.<sup>48</sup> De ska före en kris minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera

<sup>46</sup> SFS 2007:515.

<sup>47</sup> Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>48</sup> Förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

krissituationer i fred. Som en del av lagen har kommuner och landsting ålagts att genomföra förberedelser för verksamhet under extraordinära händelser i fredstid, bland annat ska de planera för hur extraordinära händelser ska hanteras, värdera och sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser och utse en krisledningsnämnd.

Under en extraordinär händelse i fredstid ska kommuner och landsting inom ramen för sitt geografiska områdesansvar också verka för att olika aktörer samordnar krishanteringsåtgärderna.

### *Myndigheterna ska samverka*

Krisberedskapen över myndighetsgränser och mellan samhällssektorer planeras inom så kallade samverkansområden med KBM som samordnande myndighet. Samverkansområdena bedriver gemensamt arbete kring exempelvis risk- och sårbarhetsanalyser, förmågebedömningar, övningar och informationsinsatser. Samverkansgrupper kan också vara inriktade på att kartlägga kritiska processer, ta fram krav på redundans<sup>49</sup> och etablera kontaktlister vid en kris. I verksamheter med en hög systemintegration mellan aktörerna finns det också samverkansorgan som mer specifikt arbetar med att utforma avtal om stöd vid kriser, koordinerade arbetsmetoder, samordnat informationsutbyte och gemensam övning och utbildning.

Gemensamt för olika sektorer är att det ofta finns särskilda samverkansorgan med undergrupper för områden där näringslivet har en framträdande roll i samhällets operativa verksamhet, såsom exempelvis branschorganisationen Svensk Energi för elförsörjningen och privat-offentlig samverkan rörande den finansiella sektorns robusthet och förmåga att hantera kriser.

Enligt myndighetsförordningen<sup>50</sup> finns som nämnts ingen skyldighet för en myndighet att agera utanför sitt verksamhetsområde. Emellertid anger förordningen att myndigheten ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet. Eftersom allvarliga kriser förväntas kräva samarbete tvärs över myndighets- och sektorsgränser har regeringen beslutat att förändra myndigheternas ansvar för samverkan. I propositionen om stärkt krisberedskap (mars 2008) aviserar regeringen att myndigheterna i en förordning kommer att åläggas en skyldighet att inom ramen för verksamhetsansvaret initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan.<sup>51</sup>

49 Med redundans menas här alternativa kommunikations- och verksamhetslösningar.

50 Myndighetsförordning (2007:515).

51 Prop. 2007/08:92, s. 37.



## 3.2 Styrning med ansvarsfördelning, mål och krav

### 3.2.1 Riksrevisionens bedömningsgrunder

Våra bedömningsgrunder när det gäller regeringens utformning av ansvarsförhållanden och samverkansformer för myndigheter, kommuner och privata aktörer är:

- Ansvaret bör vara tydligt fördelat mellan regering, myndigheter och kommuner.
- Regeringen bör säkerställa att det inte finns några luckor i fördelningen av ansvaret för att hantera en allvarlig samhällskris.
- Myndigheter bör samverka då det behövs och om detta inte fungerar bör någon myndighet leda denna samverkan.
- Det bör finnas en klarlagd möjlighet att prioritera tillgängliga resursers användning vid en allvarlig samhällskris på de tre nivåerna lokal, regional och nationell nivå.

Vi har granskat om de mål och krav som regeringen ställer på myndigheterna är tydliga och ger tillräcklig vägledning för myndigheternas arbete. Vi bedömer i denna fråga också om regeringen ställt grundläggande krav på myndigheternas uthållighet i samhällsviktiga funktioner vid en kris. Det är också av vikt att det formuleras grundläggande krav som samhället ställer på leverantörer av infrastruktur.

### 3.2.2 Iakttagelser om ansvar, mål och krav

De iakttagelser nedan som avser hur regeringen styrt ansvaret för krisberedskapen inom sektorsspecifika områden är i huvudsak hämtade från Riksrevisionens föregående rapporter om samhällets krisberedskap.<sup>52</sup>

*Ansvaret är i huvudsak tydligt fördelat mellan regering, myndigheter och kommuner*

Riksrevisionens granskningar visar att den mer preciserade ansvarsfördelningen mellan myndigheterna varierar i tydlighet beroende på vilket specifikt område som krisberedskapen avser.

Vad gäller kärnkraftsberedskapen fann Riksrevisionen i sin granskning att ansvarsförhållandena i huvudsak var tydligt reglerade.

<sup>52</sup> RiR 2007:4 *Beredskapen för kärnkraftsolyckor.*  
RiR 2007:9 *Säkerheten vid vattenkraftsdammar.*  
RiR 2007:17 *Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott.*  
RiR 2007:28 *Krisberedskap i betalningssystemet.*  
RiR 2008:1 *Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa.*  
RiR 2008:8 *Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser*

Frånsett vissa mindre brister bedömde Riksrevisionen att ansvarsfördelning och befogenheter inom elförsörjningen uppfyllde en nödvändig förutsättning för att omfattande elavbrott ska kunna hanteras på ett ändamålsenligt sätt.

Inom beredskapen för en pandemi konstaterades brister bland kommuner och landsting rörande det operativa krishanteringsansvaret.

Inom området betalningssystem konstaterade Riksrevisionen att ansvarsfördelningen inte var utformad så att samhället kunde förebygga och hantera allvarliga störningar på ett ändamålsenligt sätt. Centrala aktörer för att hantera en kris i betalningssystemet är dels Finansinspektionen och Riksgälden under regeringen, dels Riksbanken under riksdagen. Ingen av myndigheterna ansåg sig ha ett övergripande och samlat ansvar för att leda, planera, organisera samverkan och följa upp krisberedskapen. Det saknades också en gemensam ledningsorganisation för aktörerna inkluderande både myndigheter och banker liksom inom betalningssystemet.

Vad det gällde dricksvattenförsörjning fann Riksrevisionen att länsstyrelserna har svårigheter att tolka sin roll och sitt ansvar som statlig myndighet i samband med en dricksvattenkris.

Inom Regeringskansliet råder en samstämmig och tydlig uppfattning om var gränsen går mellan regeringens och myndigheternas ansvar. Regeringen ska säkerställa ansvarsfördelning, verktyg och resurser. Myndigheterna har hela ansvaret för att operativt hantera en kris.<sup>53</sup>

### *Det är inte helt klarlagt vem som leder samverkan*

Aktörerna har ansvar för att samverka då det behövs. Det är emellertid inte alltid klarlagt vem som leder denna samverkan.

I granskningen av betalningssystemet konstaterade Riksrevisionen att de samverkansorgan som tillsatts för privat-offentlig samverkan saknade klara målsättningar.

Vad gäller dricksvattenförsörjningen fungerade samverkan väl genom informella nätverk. I detta fall försvårades emellertid samverkan genom bristen på gemensamma utgångspunkter, arbetssätt och tillämpade riktlinjer.

Trots väl etablerade former för strategisk samverkan inom beredskapen för kärnkraftsolyckor konstaterade Riksrevisionen att myndigheternas informationssamverkan inte var effektiv.

Regeringen aviserade i mars 2008 åtgärder för att stärka samordningen av myndigheternas arbete före, under och efter en kris. Alla centrala myndig-

<sup>53</sup> Intervjuer vid Försvars-, Finans-, Jordbruksdepartementen.

heter med uppgifter inom krisberedskapen bör ha en grundläggande beredskap och förmåga att snabbt och effektivt agera och samverka i en krissituation. Detta anser regeringen kan åstadkommas med gemensamma eller kompatibla system och metoder för analys, uppföljning, rapportering och kommunikation samt gemensamma utbildningar och övningar. Regeringen avsåg att ge den nya Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppdrag att säkerställa nödvändig samverkan genom informationssamordning mellan myndigheter och att utveckla stöd och hjälpmedel för samordning.<sup>54</sup>

### *Det är inte klarlagt hur resurserna ska prioriteras vid en allvarlig samhällskris*

Regeringen har inom de olika samhällsområdena i mycket olika utsträckning klarlagt vem som prioriterar tillgängliga resursers användning eller hur denna prioritering går till vid en allvarlig samhällskris på nationell nivå. Inom pandemiområdet är detta tydligt klarlagt genom lagändringar 2007 i hälso- och sjukvårdslagen. Socialstyrelsen fick då bemyndigande att efter regeringsbeslut kunna ta över prioritering av resurser, tillfälliga nedläggningar, resursöverföring med mera för landstingen.

För betalningssystemet fanns ingen resursprioritering alls förberedd men de intervjuade tjänstemännen antar att regeringen tillräckligt snabbt skulle kunna fatta ett sådant prioriteringsbeslut. När det gäller försörjning med el- och telekommunikation för betalningssystemet ansåg Riksrevisionen att det fanns oklarheter om vem som fattar beslut och vad som ska prioriteras.

Revisorerna menade att lagstiftningen saknade möjlighet till prioritering av vissa användare, vilket kunde krävas vid en knapp tillgång på elenergi vid ett omfattande elavbrott. Inte heller fann revisorerna att förberedelser var gjorda för en situation som kräver särskilda befogenheter gentemot näringslivets eldistributörer och elproducenter. Näringslivet hade efterfrågat någon form av prioritering från statens sida.

Vid en intervju gavs en möjlig förklaring till olikheterna inom olika samhällsområden: "Frågor som är etablerade sedan lång tid tillbaka såsom ordning, säkerhet och hälsa har upprättade system för vem och vad som ska prioriteras. Detta gäller inte för relativt nya frågor som ofta knyter an till näringslivet."<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Prop. 2007/08:92, s. 16.

<sup>55</sup> Intervjuer vid Försvarsdepartementet 2007-11-27, Socialdepartementet 2008-01-30 och Finansdepartementet 2008-02-18.

### *Regeringens krav på enskilda myndigheter är ofta otydliga...*

Riksrevisionens granskningar visar emellertid att regeringen ofta ställer otydliga krav på myndigheterna som är svåra att tolka och följa upp. Ofta var regeringens mål och krav allmänt uttryckta och inte i termer av slutresultat och önskade effekter. Oklara formuleringar dominerade, som till exempel "minska risken för olyckor och svåra påfrestningar", "bidra till ett stabilt system", "verka för att samhällets sårbarhet minskar", "bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och samhällsliv" eller "öka robustheten i samhällsviktiga system och infrastrukturer". I vissa fall antyder regeringen att det finns mer preciserade krav på säkerhet, men utan att ange vilka kraven är eller vem som ställer dem. Exempel är formuleringar som "tillgodose statsmakternas uttalade krav på ...säkerhet" samt "tillgodose samhällets krav på stabilitet".

Beträffande beredskapen för kärnkraftsolyckor fanns inte fastlagda krav på förmåga. Riksrevisionen ansåg också att det fanns ett alltför stort tolkningsutrymme när det gällde statens skyldigheter att sanera efter en kärnkraftsolycka.

Begreppet *dammsäkerhet* preciseras inte i någon författning. Detta har försvårat för tillsynsmyndigheter att ställa krav på dammägarnas egenkontroll.

Regeringens mål för krisberedskap i betalningssystem var inte enhetliga. De mål och krav som formulerats från krisberedskapsförordningen skiljde sig från mål och krav för tillsyn och övervakning som gällde för bankernas och infrastrukturföretagens riskhantering.

Kraven på en nationell samordning av pandemiberedskapen var svaga inom flera områden. Riksrevisionen kan emellertid konstatera att regeringen efter granskningarna successivt förtydligat sina krav på myndigheterna i flera avseenden. Exempelvis har regeringen i regleringsbrev ställt krav på att den ansvariga myndigheten för elförsörjningen ska bedriva verksamhet i syfte att säkerställa en robusthet i samhällsviktig verksamhet. På liknande sätt har ett särskilt uppdrag tillkommit i regleringsbrev att arbetet i pandemiberedskapen ska beakta ett bredare samhällsperspektiv.<sup>56</sup>

### *...och innehåller inte grundläggande krav på uthållighet eller förebyggande åtgärder*

Inom kärnkraftsberedskapen framkom vid Riksrevisionens granskning att uthålligheten för den operativa personalen vid beredskap är osäker eftersom länsstyrelserna inte hade en tydlig bild av behovet av beredskapsresurser.

<sup>56</sup> Intervjuer vid Närings- och Socialdepartementen 2008-02-11 resp. 2008-02-13.

Regeringen hade inte ställt tydliga krav på den ansvariga myndighetens förmåga att förebygga och hantera omfattande elavbrott, vilket enligt Riksrevisionen medförde att regeringen saknade underlag för att kunna bedöma om vidtagna åtgärder var tillräckliga.

Vad gäller betalningssystem fann Riksrevisionen en otydlighet i målbilden, som berodde på att regeringen inte fastställt krav på grundläggande säkerhet och uthållighet i betalningssystemet. Inte heller hade regeringen bestämt vilka säkerhetskrav som kan ställas på leverantörer av telekommunikationer, energi och IT.

Det saknades formellt tvingande regler för pandemiberedskapen. Regeringen hade inte beslutat om regler för att få till stånd en pandemiplanering hos kommuner och myndigheter vilket medfört att få av de kommuner som Riksrevisionen besökt hade upprättat egna beredskapsplaner eller beaktat pandemihotet i sin risk- och sårbarhetsanalys.

Det finns också skäl att pröva frågan om det bör ställas krav på producenter och kommuner att kunna leverera erforderliga mängder dricksvatten till innevanarna under en allvarlig kris som drabbar något av våra storstadsområden.

Krisberedskapsmyndigheten fick 2007 i uppdrag att utreda kriterier för uthållighet inom olika infrastrukturområden samt koppla dessa till funktionskrav. Detta arbete var emellertid inte klart i mars 2008, och det anses av Regeringskansliet vara mycket svårt att fastställa miniminivåer som krav på kritisk infrastruktur. Försvarsdepartementet ser nu detta som ett långsiktigt arbete som ska fortsätta inom den nya myndigheten MSB och ”på sikt kunna leda till metod- och verktygsutveckling och arbetsätt som kan spridas till intresserade aktörer som själva eller tillsammans med myndigheten vill fastställa grundläggande säkerhetsnivåer”. Vi har inte i granskningen funnit någon uttalad avsikt från regeringens sida att i framtiden ställa denna typ av krav på ansvariga myndigheter och aktörer för samhällskritisk infrastruktur.<sup>57</sup>

Regeringskansliet har i övrigt av olika skäl inte bedrivit annan verksamhet för att utveckla krav på uthållighet eller förebyggande åtgärder. De berörda departementen som är ansvariga för åtgärder på en strategisk nivå arbetade inte med att formulera grundläggande krav på funktionalitet. Skälen för detta varierade. Man ansåg sig inte ”ha något formellt ansvar”, det ”är ett arbete som ligger framför oss”, ”regeringen har inte tagit ställning”, det är kommunens sak att ”ta hand om medborgarna när det gäller el, värme och vatten” vilket ”måste betyda att kommunen har en skyldighet”, ”ingen anledning att ställa konkreta krav” respektive ”vi har inte varit inblandade i Försvarsdepartementets diskussioner om grundläggande funktioner i samhället”.<sup>58</sup>

57 Intervju vid Försvarsdepartementet 2008-03-18 samt prop. 2007/08:92 s. 34.

58 Intervjuer vid Närings- (2007-11-29), Finans- (2008-01-24, 2008-02-18), Jordbruks- (2008-02-29), Miljö- (2008-02-05) och Socialdepartementen (2008-02-13).

### 3.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

- Ansvaret är i huvudsak tydligt fördelat mellan regering, myndigheter och kommuner. I några fall är ansvarsfördelningen emellertid inte heltäckande. De fall där brister konstaterats av Riksrevisionen rör områden där det operativa krishanteringsansvaret delvis eller helt ligger utanför det regeringsstyrda myndighetsområdet. Otydligheterna rör ansvarsfördelning när det gäller krisberedskap i betalningssystem mellan Riksbanken, som lyder under riksdagen, och Finansinspektionen. Det gäller också ansvarsfördelningen mellan landstingen och Socialstyrelsen för beredskap för smittsamma sjukdomar.
- Regeringen har ålagt aktörerna inom flertalet områden att samverka då det behövs. Det är emellertid inte alltid klarlagt vem som leder denna samverkan.
- Det saknas ofta ett klarläggande för aktörerna om vem som ansvarar för eller hur det ska gå till när man ska prioritera användningen av tillgängliga resurser vid en allvarlig samhällskris på nationell nivå.
- Riksrevisionens granskningar visade att regeringen ofta ställer otydliga krav på myndigheterna som är svåra att tolka och följa upp. Regeringens mål och krav är allmänt uttryckta. Oklara formuleringar dominerar och fastlagda krav på krishanteringsförmåga saknas.
- Regeringen har inte ställt grundläggande krav på uthållighet eller förebyggande åtgärder. De departement som är ansvariga för åtgärder på en strategisk nivå har inte inlett arbetet med att formulera grundläggande krav på funktionalitet. För komplexa system är det komplicerat för regeringen att åstadkomma en sådan gemensam plattform för planeringen. Det kan emellertid ge en större konsistens i åtgärderna på central, regional och lokal nivå. Utformningen av sådana krav bör styras av regeringen efter en prövning av rimliga krav med hänsyn till kostnadskonsekvenser.

## 4 Har regeringen förebyggt omfattande kriser?

*Detta kapitel behandlar regeringens styrning av samhällets krisberedskap och svarar på följande frågor: Har regeringen säkerställt en god förmåga för samhället att förebygga och hantera allvarliga kriser? Har regeringen ett tillräckligt beslutsunderlag genom analyser av risker, sårbarheter och konsekvenser av bristande förmåga i olika samhällssektorer? Har regeringen genom uppföljning och tillsyn underlag för bedömning av beredskapen inom de granskade viktiga samhällsfunktionerna?*

### 4.1 Krisberedskapen och regeringens åtgärder

#### 4.1.1 Riksrevisionens bedömning av krisberedskapen

Riksrevisionen har i sina granskningar i flertalet fall gjort en bedömning av om ansvariga myndigheter säkerställt en god krisberedskap samt om samhället har en god operativ förmåga att hantera en kris.<sup>59</sup> I tabell 1 redovisas de bedömningar som Riksrevisionen har gjort av krisberedskap och operativ krishanteringsförmåga vid olika allvarliga samhällskriser. Regeringens styrning har avgörande betydelse för samhällets krisberedskap.

<sup>59</sup> För bedömning av förmåga att hantera allvarliga kriser har Riksrevisionen i rapporterna använt regeringens och KBM:s klassificering: god, god men vissa brister, bristfällig respektive mycket bristfällig. Se rapporterna beträffande bedömningskriterier för olika delmoment såsom regeringens mål och krav, ansvarsfördelning, samverkan, risk- och sårbarhetsanalysernas kvalitet, övning, uppföljning och tillsyn.

**Tabell 1.** Riksrevisionens bedömningar av krisberedskap och operativ förmåga att hantera en kris

Rapport	Benämning/Granskningens avgränsning till typ av samhällsfarlig kris	Bedömningar av	
		Krisberedskap	Operativ förmåga
RiR 2007:4	"Beredskapen för kärnkraftsolyckor"/ Avser konsekvenser av olyckor i svenska kärnkraftsverk som medfört ett stort utsläpp av radioaktiva ämnen.	Inte säkerställd.	God förmåga med vissa brister under en olycka. Mycket bristfällig långsiktigt efter en olycka.
RiR 2007:9	"Säkerheten vid vattenkraftsdammar"/ Avser konsekvenser av dammbrott i större vattenkraftsdammar.	Förekommer brister.	Inte bedömd i denna granskning.
RiR 2007:17	"Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott"/ Avser konsekvenser av långvariga elavbrott med flerregional eller nationell omfattning.	Saknas underlag för att kunna förebygga en allvarlig kris.	God förmåga med vissa brister vid avbrott med fysiska skador Bristfällig vid skada på fjärrstyrning.
RiR 2007:28	"Krisberedskap i betalningssystemet"/ Avser allvarliga el-, tele- och IT-störningar i det centrala betalningssystemet.	Otillräckliga åtgärder för att förebygga och hantera.	Bristfällig förmåga.
RiR 2008:1	"Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa"/ Avser ett utbrott av pandemisk influensa med hög sjuklighet och dödlighet.	Inte säkerställd.	Vissa brister inom sjukvården Bristfällig förmåga i granskade län och kommuner.
RiR 2008:8	"Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser"/ Avser hot mot försörjningen av dricksvatten till storstäderna.	Inte skapat tillräckliga förutsättningar för krishantering.	Viss förmåga men med betydande brister inom kommunerna.

#### 4.1.2 Regeringens åtgärder för att förbättra beredskapens organisation

Regeringen har under 2000-talet genomfört ett flertal åtgärder för att förbättra beredskap för och hantering av extraordinära händelser som kan leda till en allvarlig samhällskris. Reformtakten kan ses som ett uttryck för en ökad medvetenhet om samhällets sårbarhet. Samtidigt har regeringen uppenbarligen bedömt att samhällets förmåga att hantera samhällskriser varit otillräcklig. I bilaga 4 finns en sammanställning av åtgärder åren 2000 till 2008 med väsentligt inflytande på den nuvarande utformning av beredskapen för och hantering av allvarliga kriser.



Beträffande de senaste årens åtgärder kan särskilt nämnas regeringens beslut i juni år 2006 om att utreda om en ny myndighet kunde bildas för hantering av kriser och olyckor genom sammanslagning av KBM, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar. Enligt utredarens direktiv var en utgångspunkt att en ny myndighet skulle få uppgiften att vara krisledande myndighet. Samtidigt lämnade regeringen uppdrag till Utredningen om nationell krisledning att lämna förslag om förutsättningsarna för en tvärssektoriell krisledning och närmare utformning av ett system med krisledande myndighet.<sup>60</sup> Den nya regeringen beslöt emellertid i januari 2007 att utredningen om nationell krisledning skulle upphöra samtidigt som regeringen gav ett tilläggsdirektiv februari 2007 till utredningen om en ny myndighet att denna myndighet inte skulle ha krisledande uppgift.

Utredaren lämnade sitt betänkande i maj 2007 och föreslog en sammanslagning av myndigheterna till en ny myndighet från och med 1 juli 2008, men utan krisledande uppgift.<sup>61</sup> I sin proposition i mars 2008 föreslår regeringen nedläggning av Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk samt Styrelsen för psykologiskt försvar den 31 december 2008 varvid en nybildad myndighet (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) bland annat övertar dessa myndigheters uppgifter.

Statsministern beslöt i januari 2007 att förstärka krishanteringsförmågan på nationell nivå genom att utreda möjligheten att inrätta en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet. Huvuduppgiften för en nationell krishanteringsfunktion angavs i beslutet vara att tillgodose behovet av samordning avseende regeringens åtgärder och de centrala myndigheternas åtgärder.<sup>62</sup> Utredaren lämnade sina förslag i oktober 2007. I och med regeringens beslut i mars 2008 om ändring av Regeringskansliets instruktion har en chefstjänsteman och ett kansli för krishantering införts vid Statsrådsberedningen.

#### 4.1.3 *Regeringens åtgärder för att förbättra beredskap i viss sektor*

I kapitlen 2-4 i vår rapport redovisas bland annat iakttagelser från Riksrevisionens bedömningar i fyra granskningar under år 2007 av krisberedskapen. Denna redovisning behöver emellertid kompletteras med de åtgärder som regeringen hunnit göra med anledning av påtalade brister från dessa granskningar. Frågan är i vilken utsträckning regeringen försöker åtgärda de slutsatser om svagheter i krisberedskapen som granskningarna redovisat. Sådana åtgärder redovisas i sammandrag i bilaga 3 avseende beredskapen

<sup>60</sup> Utredningen avslutades i januari 2007 med en *Sammanställning med slutrapport från Utredningen om nationell krisledning*, Fö 2006:02.

<sup>61</sup> SOU 2007:31 *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*.

<sup>62</sup> FA2007/510/JA.

för kärnkraftsolyckor, säkerheten vid vattenkraftsdammar, hantering av omfattande elavbrott samt krisberedskapen i betalningssystemet. Sammandraget avser uppföljning av åtgärder som gjorts med anledning av granskningar som publicerats under år 2007.

Riksrevisionen drar av genomgången slutsatsen att regeringen ofta åtgärdar de brister som framkommit i granskningarna genom särskilda utredningsuppdrag och återrapporteringskrav till berörda sektorsmyndigheter. Andra typer av rekommendationer såsom översyn av tillsynsorganisation, utveckling av funktionskrav för samhällsviktig verksamhet eller andra åtgärder som påverkar myndigheternas ansvar har än så länge, vad vi inhämtat, gjorts mer sparsamt.

## 4.2 Regeringens uppföljning och bedömningar

### 4.2.1 Bedömningsgrunder för regeringens uppföljning och beslutsprocess

#### *Analysunderlaget*

Förordningen om krisberedskap och höjd beredskap anger att statliga myndigheter ska göra risk- och sårbarhetsanalyser. Motsvarande bestämmelser finns också i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.<sup>63</sup> Att *en risk- och sårbarhetsanalys* ska lämnas till Regeringskansliet och till Krisberedskapsmyndigheten (KBM) framgår också av förordningen. KBM har enligt sin instruktion i uppgift att sammanställa risk- och sårbarhetsanalyser och att till regeringen rapportera en bedömning av samhällets förmåga att hantera extraordinära händelser. Emellertid hade våren 2008 ingen myndighet direktivrätt avseende krav på denna typ av rapporter. KBM utgav i stället en rådgivande vägledning för statliga myndigheters arbete med dessa analyser och hur de ska redovisa resultatet.<sup>64</sup>

Kravet på statliga myndigheter att årligen göra en risk och sårbarhetsanalys som lämnas till regeringen syftar till att öka medvetenheten och kunskapen hos beslutsfattare om vilka hot och risker som finns, att minimera dessa samt att förbättra krisberedskapsförmågan. Analyserna ska kunna användas som underlag för inriktning och prioritering.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> 9 § förordning (2006:942) respektive 1 kap. 1 § lag (2006:544).

<sup>64</sup> KBM rekommenderar 2006:4, *Risk- och sårbarhetsanalyser, vägledning för statliga myndigheter*. Regeringen avser enligt 2008 års proposition att ge den nya myndigheten sådan föreskriftsrätt som KBM saknar.

<sup>65</sup> 9 § förordning (2006:942), samt KBM rekommenderar 2006:4 s. 5.

### *Regeringens avvägningar för beslut*

Systemet med risk- och sårbarhetsanalyser syftar till att en enhetlig risk- och hotbild ska kunna växa fram på varje nivå, lokalt, regionalt och nationellt. Dessa risk- och hotbilder ska styra beredskapsåtgärderna inom det geografiska området vad gäller förebyggande arbete, krisplanering, övningar, tillsyn, uppföljning och forskning. KBM ska enligt sitt uppdrag sammanställa myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser och göra en övergripande analys av dem. Slutligen är avsikten att det ska växa fram en nationell bild som underlag för regeringens beslut om åtgärder för krisberedskapen. Syftet är att regeringen därmed ska få underlag för inriktning av samhällets krisberedskap.

Ett viktigt moment för den samlade krisberedskapsförmågan är att den statliga organisationen analyserar risker och sårbarheter inom sina verksamhetsområden. Systemet med risk- och sårbarhetsanalyser är det förordningsstyrda verktyg som finns för att få ett stabilt underlag för planering av krisberedskapen och strategiska beslut om inriktning och åtgärder för att samhället ska få en god krisberedskap. Vi har här bedömt om regeringen har skaffat sig tillräckliga underlag, gör konsekvensanalyser av brister och genomför åtgärder för att förbättra beredskapen.

Regeringen bör enligt vår bedömning

- följa upp kvalitet i inlämnade bedömningar och påtala brister
- tillse att analyserna har ett samhällsperspektiv och själv ombesörja att krisberedskapens förmåga kan bedömas på nationell och tvärssektoriell nivå
- säkerställa att myndigheternas rapporter innehåller bedömningar av sannolikheten för att risker eller hot ska realiseras liksom konsekvenser om de realiseras
- säkerställa att myndigheternas rapporter innehåller bedömningar av beroenden till andra myndigheters verksamhetsområden så att konsekvenser för andra än den egna myndighetens verksamhetsområde beskrivs
- föra en dialog med myndigheterna om behovet av åtgärder relaterade till identifierad sårbarhet och de konsekvenser som kan inträffa
- själv göra en avvägning av hot, risker och förmåga i de skilda samhällssektorerna som beredning av regeringsbeslut om sårbarhetsförebyggande åtgärder, krisförberedelser och kostnaderna för dessa.

### *Bedömning av sannolikhet för en allvarlig kris*

Denna rapport har avgränsats till frågor om regeringens styrning av åtgärder för att förebygga och hantera extraordinära händelser som kan eskalera till en omfattande samhällskris. Detta innebär att regeringen, som har det yttersta ansvaret för krisberedskapen i landet, har att avväga sannolikheten för att en sådan händelse kan inträffa mot de konsekvenser som i så fall krisen medför i samhället och de kostnader som det medför att försöka reducera sårbarheten i samhällsstödjande system liksom att öka krishanteringsförmågan i samhället. Regeringen har också föreskrivit att myndigheterna i sina analyser ska vidta åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av en krissituation.<sup>66</sup>

Riksrevisionen har som en del av granskningen låtit utreda sambanden mellan sannolikheter och beslut om sårbarhetsreducerande åtgärder (se bilaga 2).<sup>67</sup>

### *Sannolikhet, konsekvenser och sårbarhetsreducerande åtgärder*

En aktör bör inte bortse från ett scenario utan att ha utvärderat sannolikheten för scenariot. Det är viktigt att för varje möjlig åtgärd utvärdera åtgärdens påverkan på sannolikheterna för olika scenarier och/eller dess påverkan på konsekvenserna av scenarierna. Det är denna påverkan, samt åtgärdens kostnad, som avgör om en viss åtgärd är lämplig eller ej. Man bör då söka efter investeringar vilka ger en reduktion av konsekvenserna av olika scenarier, och/eller sannolikheterna för dem, i proportion till investeringens kostnader.

### *Tidsperspektiv*

Ibland framförs argument som innebär att man inte bör förbereda sig på sådana händelser som inte har inträffat (i Sverige) och som därmed bedöms som mycket osannolika. Detta har emellertid att göra med det tidsperspektiv som används. Olika allvarliga händelser blir mycket osannolika om ett kort tidsperspektiv används, exempelvis ett eller två år. Det är dock inte lämpligt att basera förebyggande och förberedande aktiviteter för allvarliga samhällskriser på händelser som förväntas inträffa inom ett så kort tidsintervall som ett till två år.

### *Generell förmåga*

En annan aspekt av förberedelsearbete och händelser med små sannolikheter är att det inte alltid spelar roll vilken typ av scenario som förberedelser tar sin utgångspunkt i. Det är eftersträvansvärt att ha en så kallad *generell förmåga*, vilket i detta sammanhang ska tolkas som en förmåga att agera

<sup>66</sup> Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

<sup>67</sup> Uppdrag till tekn. dr. Henrik Johansson, Lunds tekniska högskola.

för en stor variation av händelser som kan drabba samhället. Detta innebär att även om förberedelserna sker med hjälp av ett specifikt scenario kommer den förmåga som påverkas vid förberedelserna att vara användbar vid en stor mängd andra allvarliga händelser än just det scenario som använts. Därmed blir det inte lika viktigt om scenariot i sig skulle visa sig ha en mycket låg sannolikhet att inträffa.

### *Regeringens uppföljning*

Syftet med en uppföljning är bland annat att leverera en lägesbild till riksdagen och till inblandade aktörer. Uppföljningen ska innehålla en bedömning av huruvida myndigheterna uppnått målet eller inte. Vidare ska resultatet av uppföljningen kunna ställas mot kostnaderna.<sup>68</sup> I denna granskning av krisberedskap och krishantering är tre inriktningar för denna uppföljning mest intressanta. Dessa är uppföljning av åtgärder för att öka robustheten i samhällsstödjande system, uppföljning av beredskapen för hantering av olika allvarliga händelser samt uppföljning av myndigheternas krisorganisation. Uppföljningen kan ske genom resultatdialoger med myndigheterna, genom särskilda återrapporteringskrav i regleringsbrev eller genom uppdrag till särskilda stödmyndigheter, i detta fall Krisberedskapsmyndigheten. Vi bedömer om regeringen själv har en tydlig bild genom uppföljning av krisberedskapen.

### *Tillsyn krisberedskap*

Tillsyn genomförs för att försäkra sig om att författningar och föreskrifter följs och att lagens syfte liksom uppställda krav uppfylls. Tillsynen bör också inriktas mot områden där riskerna är stora. Regeringen styr tillsynen genom att ge tillsynsuppdrag till särskilda myndigheter som normalt inte är ansvariga för att genomföra den granskade verksamheten.

Tillsyn är i detta sammanhang ett möjligt verktyg för regeringen för att säkerställa att underlagen för regeringens beslut ska vara tillförlitliga. Vi bedömer i detta avseende om regeringen organiserat en tillräcklig tillsyn.

<sup>68</sup> Utveckling av den ekonomiska styrningen, bet. 1999/2000 FiU13, rskr. 1999/2000:16.

#### 4.2.2 *lakttagelser om regeringens kontroll av tillförlitlighet i analysunderlaget och beslutsprocessen*

##### *Regeringen har inte haft tillgång till en samlad bild av risk- och sårbarhet*

Tidigare granskningar visade att myndigheterna sällan hade analyserat frågor om beredskap för kärnkraftsolyckor, och de risk- och sårbarhetsanalyser som gjordes hade varierande kvalitet och innehåll. Som en följd av detta har inte heller regeringen haft tillgång till en samlad analys av risker och sårbarheter inom beredskapen för kärnkraftsolyckor.

Svenska kraftnät rapporterade inte heller i sin risk- och sårbarhetsanalys till regeringen vilka risker som framkommit från dammägarnas rapportering till länsstyrelserna.

Inom elförsörjningens område saknades en samlad analys av risker och sårbarheter som kan kopplas till omfattande elavbrott. Regeringen hade inte heller efterfrågat en sådan analys.

Varken regeringen, Riksbanken eller myndigheterna sammanställde någon nationsövergripande analys över hot, sårbarheter och konsekvenser av omfattande tekniska störningar i betalningssystemet.

##### *Länsstyrelserna med det regionala beredskapsansvaret har analyser som inte uppfyller kvalitetskrav eller fyller sitt syfte*

Riksrevisionens granskningar visade att länsstyrelser i kärnkraftslänen inte uppfyllde regeringens krav i krisberedskapsförordningen eftersom risker och sårbarheter med kärnkraften inte analyserades. I granskningen år 2008 av dricksvattenförsörjningen konstaterade vi att det finns stora skiljaktigheter mellan länsstyrelsernas analyser i hur risker uppfattades, beräknades och behandlades. Analyserna ligger ännu inte till grund för prioriteringar av resurser och insatser i länen.

Forskare publicerade nyligen en studie<sup>69</sup> av 2006 års risk- och sårbarhetsanalyser utförda på länsstyrelserna. Forskarna konstaterade att dessa inte uppfyllde sitt lagstadgade syfte. Inte heller uppfylldes de allmänna kvalitetskrav som kan ställas på en sådan analys. Till exempel saknade forskarna ofta koppling mellan analysresultat och föreslagna riskreducerande åtgärder.

Som beslutsunderlag för Krisberedskapsmyndigheten och regeringen ansåg forskarna att de var bristfälliga. Vidare var kopplingarna mellan analysernas delar vaga, och åtgärdsförslagen saknade ofta tydlig prioriteringsgrund. Avgränsningarna var ofta otydliga. Överlag saknades motiv och bakgrund till de bedömningar man hade gjort med avseende på sannolikhet, sårbarhet och konsekvens.

69 Hamrin & Strömngren. *Regional risk- och krishantering*, Lunds tekniska högskola 2008.

### *Regeringen följer inte systematiskt upp kvaliteten och påtalar brister i risk- och sårbarhetsanalyserna*

Avsikten är att analyser av risker, sårbarheter och bedömning av förmåga till krishantering ska få konsekvenser för de ordinarie mål- och resultatdialogerna med myndigheterna. De ska kunna leda till ändrade uppdrag och medelstillelse liksom till omprioriteringar för att öka beredskap eller förmåga att hantera en kris. Inom Regeringskansliet finns det också en interdepartemental grupp som bland annat ska utveckla riktlinjer för hur departementen ska följa upp myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser. Det förmodas av handläggare vid Regeringskansliet leda till att uppföljningen blir mer likartad i och med gemensamma riktlinjer.<sup>70</sup> Arbetsgruppen leds av Försvarsdepartementet. I arbetsgruppen redovisades och diskuterades i april 2008 de inlämnade risk- och sårbarhetsanalyserna. Brister som påtalades kommer enligt berörda departement att återkopplas till myndigheterna i den fortsatta budgetprocessen och i den årliga mål- och resultatdialogen där så behövs. I och med att inlämnandet av risk- och sårbarhetsanalyserna tidigareläggs under 2008 finns en möjlighet att beakta brister och göra insatser inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.<sup>71</sup>

Alla berörda departement uppgav att de för dialoger med myndigheterna om de risker, sårbarheter och den krishanteringsförmåga som myndigheterna rapporterat. Intervjuerna visar emellertid att detta gjordes med väsentligt olika djup och kvalitet vid skilda delar av Regeringskansliet. Vid ett par departement har en systematisk uppföljning gjorts. Således hade Finansdepartementet åren 2005-2006 genom uppdrag till Statskontoret gått igenom sina myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser för att identifiera risker och behov av åtgärder samt följa upp att myndigheterna också åtgärdat dem. Handläggare vid Miljödepartementet framförde att risk- och sårbarhetsanalyser ingår i underlaget för dialogen med myndigheter inom krisberedskapen. Dessa tas även upp som en punkt i dialogen för relevanta myndigheter.

I övrigt framstod det som oklart om departementen framförde några krav alls på myndigheterna om innehållet och eventuella brister i deras analyser. Departementen hade inte kommunicerat några krav om användbara risk- och sårbarhetsanalyser, hade en "mjuk styrning i myndighetsdialogen" eller svarade att "Försvarsdepartementet hade det övergripande ansvaret". Vid ett par departement var det oklart om brister hade påtalats eller också kunde de intervjuade inte redovisa något resultat av dialogen i form av åtgärder för att förbättra krishanteringsförmågan. Riksrevisionen har även funnit fall där myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser inte ens har skickats in till departementet.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Intervju Försvarsdepartementet 2007-12-18 och Finansdepartementet 2008-01-24.

<sup>71</sup> Försvarsdepartementet 2008-04-23.

<sup>72</sup> Intervjuer vid Social-, Jordbruks- och Näringsdepartementen.

I sammanhanget noterar vi att år 2003 var det första året då myndigheterna skulle redovisa och till regeringen lämna sina analyser av risker och sårbarheter i verksamheten medan här redovisade brister inkluderade åren 2006 och 2007. Systemet har med andra ord efter fyra år ännu inte uppnått sitt syfte eller avsedd kvalitet som underlag för regeringsbeslut.

### *Regeringen säkerställer inte att tvärsektoriell förmåga kan bedömas*

En gemensam iakttagelse i flera av Riksrevisionens granskningar är ofullständiga risk- och sårbarhetsanalyser per sektor. Myndigheterna begränsar ofta sina analyser till det egna verksamhetsområdet, och ingen svarar för att analyserna dels är heltäckande, dels behandlar tvärsektoriella risker och sårbarheter i de fall sådana kan ha betydande inverkan på samhällets förmåga att motstå en kris.

Regeringen och Regeringskansliet har genomfört flera åtgärder de senaste åren för att förbättra systemet. Ett syfte med att förordningen år 2006 föreskrev om samverkansområden och myndigheter med särskilt sektorsansvar var just att få fram övergripande sektorsbilder. I uppdraget till Krisberedskapsmyndigheten ligger också att med ledning av myndigheternas analyser och bedömningar av krisberedskap till regeringen rapportera sektorsvisa bedömningar. Det ansvariga departementet, Försvarsdepartementet, menar att detta är en pågående utveckling som ännu inte har nått målen.<sup>73</sup>

Regeringen är beroende av att beslutsunderlag hanterar risker och förmåga ur ett samhällsperspektiv för att kunna göra prioriteringar. Därigenom skulle det finnas underlag för avvägningar mellan olika investeringar för att öka krisberedskapen, förbättra förmåga att motstå en kris och mildra konsekvenserna av en extraordinärt allvarlig händelse. Vår granskning visar emellertid att de departement i Regeringskansliet som har ansvaret att bereda dessa frågor inte tar fram sådana underlag. Varken Finans-, Jordbruks-, Social- eller Näringsdepartementen bereder övergripande analyser per sektor.<sup>74</sup> Riksrevisionen är medveten om att detta är en relativt komplicerad process som kräver betydande systemkunskap. Sådan kunskap bör emellertid finnas till regeringens disposition.

### *Styrningen av kommunerna har ännu inte resulterat i en god förmåga*

Kommunerna har en nyckelroll för att värna samhällets funktionalitet vid kriser. Riksdagen och regeringen har också genom lag respektive förordning ställt krav som syftar till att öka förmågan vid kommuner och landsting att

<sup>73</sup> Intervju Försvarsdepartementet 2007-12-18.

<sup>74</sup> Intervjuer vid nämnda departement.



hantera krissituationer. Av lagen<sup>75</sup> framgår bland annat att kommuner och landsting är skyldiga att analysera risker och sårbarheter, fastställa en plan för krisberedskap ("hantera extraordinära händelser") samt genomföra övning och utbildning.

Riksrevisionens granskningar visade att regeringen särskilt för kommunerna har ett bristfälligt underlag för att bedöma krisberedskapen.<sup>76</sup> Än så länge kan man konstatera att kommunernas beredskapsplanering bara är i startfasen. Få kommuner hade exempelvis upprättat egna planer för att hantera en pandemisk influensaepidemi eller inkluderat en pandemi i den egna risk- och sårbarhetsanalysen. Endast omkring tio procent av kommunerna hade övat ett pandemiscenario i kommunal regi.<sup>77</sup>

Kommunerna hade ofta med problem med dricksvattenförsörjning i sina risk- och sårbarhetsanalyser. Emellertid var analysarbetet inte systematiskt och följde olika metoder, vilket gav ett varierat resultat. Riskerna för en kris i vattenförsörjningen hade i viss utsträckning uppmärksamrats, men inte hur dessa risker skulle hanteras.<sup>78</sup>

### *Regeringen gör ingen samlad bedömning av beredskapsförmågan*

I föregående granskningar gjorde Riksrevisionen flera iakttagelser om att regeringen inte gjorde någon samlad bedömning av samhällets beredskapsförmåga som underlag för regeringsbeslut.

En samlad bedömning av förmågan inom beredskapen för kärnkraftsolyckor hade inte gjorts sedan år 2000. Det gjordes ingen samlad uppföljning av beredskapen inom Regeringskansliet. I huvudsak var det Forsvarsdepartementet som fått del av information från uppföljning av övningar och från Räddningsverkets tillsyn.

Riksrevisionen bedömde att regeringen inte hade underlag för att kunna bedöma om vidtagna åtgärder var tillräckliga för att förebygga omfattande elavbrott. Vidare bedömdes att det fanns en viss men bristfällig förmåga att hantera sådana omfattande elavbrott.

Eftersom Regeringskansliet inte samordnade informationen och tillsynen hade begränsad omfattning, bedömde Riksrevisionen att regeringen och riksdagen hade svårt att få en heltäckande bild av beredskapen i betalningssystemet.

75 2 kap. 1 § och 8 § lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

76 I proposition 2007/08:92 skriver regeringen: "För att ytterligare förbättra uppföljningen av samhällets krisberedskap avser regeringen att ge länsstyrelserna i uppdrag att göra regionala sammanställningar, analyser och värderingar av kommunernas förmågebudvärningar."

77 RiR 2008:1. Åtta av 69 undersökta kommuner hade upprättat egna beredskapsplaner för att hantera en pandemi.

78 RiR 2008:8.

Regeringens insatser för att identifiera lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att möta en pandemi bedömdes vara otillräckliga och endast förekommande inom Socialdepartementet. Övriga departement hade inte utrett vilka åtgärder som skulle erfordras.

Med ett undantag har de intervjuade departementen bekräftat att man inte tar fram underlag för en samlad bedömning av beredskapsförmågan inom de sektorer som man är ansvarig för. Skälen till detta anges vara att systemet ännu inte är färdigutvecklat, att man anser att någon annan har ansvaret, att man litar till myndigheternas bedömning av förmåga eller att man våren 2008 avser att bedriva ett sådant arbete. Undantaget utgörs av Socialdepartementet som har en systematisk och dokumenterad inhämtning och beredning med stöd av en interdepartemental arbetsgrupp för pandemi-frågor.<sup>79</sup>

### *Regeringen har beslutat att förbättra processen*

Regeringen menade våren 2008 att det är angeläget att underlagen för samlade analyser av krisberedskapsförmågan håller en god kvalitet och är jämförbara och enhetliga. Enligt regeringen blir det en uppgift för den nya myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), att utveckla styrningen och uppföljningen av samhällets krisberedskap med stöd av myndighetens föreskriftsrätt. Det framgår dock inte vare sig av regeringens proposition eller av våra intervjuer inom Regeringskansliet om man avser att göra något för att även förbättra Regeringskansliets egen uppföljning av myndigheternas krisberedskap.<sup>80</sup>

### *Regeringskansliet saknar en systematisk bedömning av risker för en kris*

Av våra intervjuer att döma har Regeringskansliet ett svårbemästrat bedömningsproblem rörande vilka åtgärder som behöver göras i krisberedskapen. Detta problem sammanhänger med bedömningen av om en händelse kan inträffa som får mycket allvarliga konsekvenser. Svårigheten ligger i att avgöra om det finns en sannolikhet för att en sådan händelse kan utlösa en samhällskris och därför kräva investeringar i förebyggande åtgärder och krisberedskap.

Vid ett par tillfällen under denna och föregående granskningar har det framkommit tveksamheter om nödvändigheten av åtgärder för att förbättra krisberedskap och krishanteringsförmåga. Vi har noterat fall både bland handläggare i Regeringskansliet och i myndighetsledning där man menar

<sup>79</sup> Intervju Socialdepartementet 2008-02-13.

<sup>80</sup> Prop. 2007/08:92, s. 40.

att dessa allvarliga händelser som kan orsaka en samhällskris "ju aldrig har hänt" eller att åtgärder inte kan motiveras eftersom "de inte har inträffat".

Det kan emellertid konstateras att regeringen genomför kraftfulla åtgärder i form av lagstiftningsåtgärder, utredningar och ändrad krisorganisation vid de tillfällen som allvarliga händelser – på förhand med låg sannolikhet – inträffar. Exempelvis kan här nämnas regeringens åtgärder efter Estonia-katastrofen, stormen Gudrun och tsunamikatastrofen.

Under vår granskning har inget framkommit som visar att Regeringskansliet bereder eller regeringen begär underlag för den typ av bedömningar av risker, sannolikheter och konsekvenser som redovisas ovan.

En tjänsteman i Regeringskansliet med lång erfarenhet av beredskapsfrågor ansåg att det var ett generellt dilemma att genomföra åtgärder inom beredskapen innan något inträffat. Om sannolikheten bedömdes som liten för att en allvarlig händelse ska inträffa tenderar man att skjuta den ifrån sig och det kan vara svårt att motivera förberedelserna. Ofta bedömdes sannolikheten "så liten för vissa händelser att de blir ofarliga". Detta kunde ibland vara "symptomatiskt även för riskhanteringen inom Regeringskansliet".

#### 4.2.3 *lakttagelser om regeringens uppföljning av krisberedskap*

##### *Regeringen följde i vissa fall inte upp beredskapen ...*

Regeringen hade inte i regleringsbrev fram till april 2007 begärt en återrapportering av myndigheternas insatser inom beredskapen för kärnkraftsolyckor. Den får därmed ingen rapportering om genomförda insatser eller gränssättande faktorer för beredskapen för kärnkraftsolyckor. Det fanns en uppfattning inom Regeringskansliet att beredskapen för kärnkraftsolyckor var god. Denna uppfattning tog emellertid inte hänsyn till att brister framkommit i beredskapen för att hantera det långsiktiga perspektivet efter en olycka.

Regeringen hade inte infordrat rapportering från Svenska kraftnät om underlag för att bedöma samhällets kostnader och konsekvenser vid ett omfattande elavbrott. Därmed ansåg Riksrevisionen att regeringen saknade underlag för att bedöma om investeringar för att öka säkerheten i det nationella elsystemet var rimligt avvägda mot samhällets kostnader vid en svårare påfrestning.

Inom betalningssystemet gjorde varken regeringen eller myndigheterna någon samlad uppföljning av krisberedskapen.

Inom pandemiområdet finns det goda förutsättningar för en uppföljning av beredskapen. En interdepartemental arbetsgrupp för pandemifrågor i Regeringskansliet träffas fortlöpande. Dessutom finns den myndighets- och

organisationsövergripande Nationella pandemigruppen som ska samman-  
kallas vid ett hotande eller pågående utbrott av en influensapandemi.

Granskningen vid Regeringskansliet visar att det är oklart om alla departement anser att de har ett ansvar för att följa upp förebyggande åtgärder som skapar en robusthet inom respektive departements ansvar för samhällsstödande system. Försvarsdepartementet anser sig ha ett övergripande ansvar för att Regeringskansliet gör sådan uppföljning, men det är respektive departement som måste ansvara för uppföljning av sårbarhetsreducerande åtgärder i systemen.

Alla granskade departement uppgav att man följde upp krisberedskapen vid myndigheterna. Endast Försvars- och Miljödepartementen hade dock någon form av regelbundna systematiska uppföljningar. Övriga intervjuade departement hänvisade till "löpande kontakter", i samband med återrapporteringskrav eller vid uppföljning av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser. I flera fall framkom vid intervjuer att krisberedskap inte behövde vara en punkt i dialogen, och att de intervjuade inte kunde ge exempel på återrapporteringskrav som ställts om krisberedskap.<sup>81</sup>

Inom Försvarsdepartementet var man vid våra intervjuer medveten om bristerna i regeringens uppföljning. Departementet beredde förslagen i propositionen 2008 om en stärkt krisberedskap. I denna aviserades att regeringen avsåg att ge den nya myndigheten i uppdrag att se över formerna för den nya planeringsprocessen och arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser.<sup>82</sup>

### *... eller myndigheternas krisorganisation*

Uppföljning av myndigheternas krisorganisation synes inte vara en uppmärksam uppgift vid de olika departementen, varvid åtminstone en av beredskapshandläggarna inte ansåg det vara en uppgift som låg på det egna departementet.

Vad gällde frågan hur myndigheternas krisorganisation följdes upp framkom att något departement ansåg att detta var Försvarsdepartementets uppgift och inte sakdepartementets ansvar. Ett annat departement ansåg att myndigheternas krisorganisation fungerar eftersom inget framkommit som visade annorlunda. Försvarsdepartementet ansvarar för krisberedskapen i samhället, men har inte rutiner för att följa upp och ger heller inte anvisningar om hur Regeringskansliet ska genomföra uppföljning av statsförvaltningens krisberedskap och krisorganisationen vid myndigheterna.<sup>83</sup>

81 Enligt cirkulär Fi 2007:2 ska departementen inför myndighetsdialogen göra en välgrundad analys av myndighetens verksamhet och resultat. Därvid är myndighetens risk- och sårbarhetsanalys ett av många exempel på informationskällor. Uppföljning av krisberedskap utgör emellertid ingen särskilt utpekad huvudrubrik som analysens promemoria ska innehålla, inte ens som en del av rubriken *Styrning och samverkan*.

82 Prop. 2007/08:92 s. 40

83 Intervjuer vid Försvarsdepartementet 2007-11-27, Näringsdepartementet 2007-11-29, Socialdepartementet 2008-01-30, Miljödepartementet 2008-02-05, Näringsdepartementet 2008-02-12 samt Finansdepartementet 2008-02-18.

### *Tillsynen är otillräcklig*

Riksrevisionen ansåg att den tillsyn som Räddningsverket gjort av länsstyrelsernas beredskap för kärnkraftsolyckor var svag och inte omfattade alla krav som ställs i lagen.

Det har också upptäckts allvarliga brister i säkerheten vid vattenkraftsdammarna som inte identifierats i tillsynen samtidigt som staten har en svag styrning av dammägarnas egenkontroll.

Tillsynsrapporteringen inom betalningssystem var relativt knapphändig, och tillsynsmyndigheterna inspekterade inte betalningssystemets underliggande tekniska infrastruktur, varför de inte kunde kontrollera att de finansiella institutionerna hade fungerande skyddsåtgärder.

I de nämnda fallen konstaterar vi att tillsynen har varit otillräcklig som regeringens instrument för att säkerställa att sårbarheter blir kontrollerade och kommer till regeringens kännedom.

Beträffande krishanteringssystemet saknades någon som har tillsynsuppdrag över förordningen om krisberedskap och höjd beredskap. Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har vid en intervju framfört att den inte infordrar risk- och sårbarhetsanalyser, utan att myndigheterna förväntas följa förordningen och lämna in i samband med årsredovisningen. KBM hade dock inget uttalat ansvar för att påtala eventuella brister i redovisningarna, varken för regeringen eller för myndigheterna.<sup>84</sup>

Det kan konstateras att regeringen i mars 2008 ansåg att arbetet med risk- och sårbarheter samt med fördjupade bedömningar av krishanteringsförmåga för samhällsviktiga områden måste förbättras. Regeringen avsåg därför att ge den nya myndigheten för samhällsskydd och krisberedskap möjlighet att utfärda föreskrifter inom området samhällets krisberedskap.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Intervju KBM 2007-12-10. I intervjun påpekas att KBM för en löpande dialog med de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen rörande tolkning av roll och ansvarsområde, omfattning och innehåll i risk- och sårbarhetsanalyserna. Metodutvecklingen inom området genomförs i samverkan med myndigheterna. KBM har därmed ett ansvar för att myndigheterna ges goda förutsättningar för att kunna utföra uppgiften, men inte att påtala brister.

<sup>85</sup> Prop. 2007/08:92, s. 40.

### 4.3 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

- Sammantaget har Riksrevisionen bedömt i sina granskningar under 2007–2008 att krisberedskapen för mycket allvarliga samhällskriser inte är säkerställd, har brister eller inte kan bedömas av regeringen med det underlag som regeringen har. För flera sektorer bedöms myndigheter eller andra aktörer ha en bristfällig förmåga att operativt hantera en omfattande samhällskris.
- Regeringen har dock under åren 2004–2007 genomfört flera åtgärder för att förtydliga de ramar som förordningen om krisberedskap och höjd beredskap ger. Regeringen har också snabbt genomfört åtgärder för att avlägsna vissa brister i den sektorsvisa krisberedskapen men än så länge inte genomfört mera långt gående åtgärder för en sammanhållen uppföljning och tillsyn.
- Systemet med analys av risker och sårbarheter har funnits sedan år 2003. Risker och sårbarheter analyseras fortfarande inte tillräckligt av myndigheter, och regeringen följer inte systematiskt upp kvaliteten och påtalar brister. Detta medför att den bild av samhällets sårbarhet som kan erhållas som underlag för beslut kan vara alltför ofullständig. Regeringen har heller ingen process för att säkerställa att förmåga kan bedömas i ett tvärsektorielt perspektiv.
- Regeringen gör ingen systematisk eller planerad uppföljning av om krisberedskapen fungerar. Departementen har ansvaret för att följa upp beredskapen för de myndigheter som hör till respektive departement. Emellertid stannar uppföljningen ofta vid att under myndighetsdialoger ta upp frågor om risker, sårbarheter och förmåga. Regeringskansliet gör heller ingen samlad bedömning av beredskapsförmåga som underlag för regeringsbeslut.
- Regeringen bedömer inte själv samhällets krishanteringsförmåga i ett tvärsektorielt perspektiv eller gör en avvägd bedömning av sannolikheter och konsekvenser för olika risker som underlag för budgetprioriteringar. Någon systematisk process för värdering av sannolikheter och konsekvenser av en allvarig samhällskris finns inte inom Regeringskansliet.

## 5 Har regeringen en tillräcklig egen krisberedskap och krishantering?

*Detta kapitel handlar om regeringens förutsättningar att hantera samhällskriser. Här ingår en bedömning av om rutiner och funktioner finns utvecklade för regeringens egen krishantering.*

### 5.1 Ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet

#### 5.1.1 Statsrådsberedningen och ansvariga departement

##### *Regeringskansliets övergripande ansvar*

Regeringskansliet är en sammanhållen myndighet som består av de enskilda departementen, Statsrådsberedningen och förvaltningsavdelningen.<sup>86</sup> I Statsrådsberedningen finns sedan den 31 mars 2008 även en särskild chefstjänsteman för krishantering. Den grundläggande principen för myndigheternas krishantering, och därmed även för Regeringskansliets krisberedskap, är ansvarsprincipen.<sup>87</sup> Regeringens arbete med nationell krisledning och krishantering styrs förutom av nämnda lagar även av förordningen med instruktion för Regeringskansliet.<sup>88</sup> Av instruktionen framgår att regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas i samråd med övriga statsråd, varvid det handläggs i det departement som det huvudsakligen hör till. I mars 2008 beslöt regeringen om en ändrad instruktion för Regeringskansliet. Ändringarna var föranledda av regeringens beslut om att införa en chefstjänsteman och ett kansli för krishantering i Statsrådsberedningen. Frånsett att en chefstjänsteman och ett kansli för krishantering regleras i den nya förordningstexten anges specifikt nya uppgifter:

- Chefen för varje departement ansvarar för krishanteringsförmågan i departementet.
- Departementschefen ska uppdra åt en chefstjänsteman i departementet att närmast under departementschefen ansvara för att departementet har en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation.

<sup>86</sup> Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

<sup>87</sup> Se avsnitt 2.3.

<sup>88</sup> Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

- Den chefstjänsteman för krishantering som finns i Statsrådsberedningen ansvarar för utveckling, samordning och uppföljning av krishanteringen i Regeringskansliet samt nödvändiga förberedelser för detta. Chefstjänstemannen får i det syftet ge ut riktlinjer och annat material.
- För krishantering finns det en grupp för strategisk samordning bestående av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområden berörs av en allvarlig händelse eller en uppkommen situation.<sup>89</sup>

I övrigt gäller för närvarande instruktionen från 2006 vad det gäller de olika departementens ansvar för förvaltnings- och lagstiftningsärenden.

### *Departementens ansvar*

Varje departement har ansvar för att det finns en tillräcklig förmåga att hantera kriser inom det egna verksamhetsområdet. Om en kris skulle falla inom flera departements ansvarsområden, ska den handläggas i det departement dit den huvudsakligen hör. Före den 31 mars 2008 och därmed före inrättandet av chefstjänstemannen med särskilt ansvar för krishantering skulle det departement som främst berördes av en kris också i viss mån samordna övriga departements krishantering. Detta samordningsansvar har nu tagits över av chefstjänstemannen för krishantering.<sup>90</sup> Regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas i samråd med övriga berörda departement (gemensam beredning).

### *Försvarsdepartementets ansvar*

Försvarsdepartementet svarar för skydd mot olyckor och samordning av samhällets krisberedskap.<sup>91</sup> Departementet har även haft till uppgift att driva processen att förbättra Regeringskansliets krishanteringsförmåga genom att bland annat stödjade de övriga departementen i sådana frågor.<sup>92</sup> En uppgift som nu finns inom kansliet för krishantering. Ett exempel på att Försvarsdepartementet även i fortsättningen stöder övriga departement är arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser.

Försvarsdepartementets uppgifter inom Regeringskansliet avser samhällets beredskap medan uppgiften för kansliet för krishantering avser Regeringskansliets egen förmåga att hantera kriser.

<sup>89</sup> Förordning 2008:66 om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

<sup>90</sup> Intervju kansliet för krishantering 2007-11-15 och 2008-03-26 och förordningen (2008:66) om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

<sup>91</sup> Intervju Försvarsdepartementet 2007-12-18.

<sup>92</sup> Bilaga till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.



## *Ansvar för kansliet för krishantering*

Kansliet för krishantering och dess chef ansvarar för att utveckla, samordna och följa upp krishanteringen i Regeringskansliet samt göra nödvändiga förberedelser för detta.<sup>93</sup> Under normala förhållanden ska kansliet bedriva omvärldsbevakning, utveckla och följa upp Regeringskansliets krishanteringsförmåga, ansvara för utbildning och övning samt ta fram analyser av hot och risker som kan drabba Sverige. Vid kriser ska kansliet larma, kunna initiera arbetet, stödja beslutsfattare i Regeringskansliet samt samordna underlag och göra lägesbilder. Varje departement har kvar ett eget ansvar för krishantering inom sitt verksamhetsområde.<sup>94</sup>

De granskade departementens ansvar för krishantering kommer inom departementets område i princip vara oförändrat.<sup>95</sup> Kansliet kommer dock att innebära viktiga skillnader för ett departement jämfört med tidigare. Den ena är att rollen att samordna Regeringskansliets arbete under en kris flyttas från departementen till Statsrådsberedningen.<sup>96</sup> Att Statsrådsberedningen har ett tydligt mandat att samordna krishanteringen i hela Regeringskansliet är en viktig skillnad jämfört med den tidigare konstruktionen.<sup>97</sup>

Den andra skillnaden är att Försvarsdepartementets tidigare samordningsroll i huvudsak övergår till kansliet.<sup>98</sup> Kansliet tar även över Försvarsdepartementets ansvar för övningar.<sup>99</sup> Rent organisatoriskt förändrades också Statsrådsberedningen i och med att verksamheten vid enheten för beredskap och analys (EBA) fördes över till kansliet för krishantering. Under våren 2008 kommer kansliet för krishantering att ge ut de första riktlinjerna till departementen. Riktlinjerna syftar till att förbättra krishanteringen inom Regeringskansliet. Kansliets ansvar att utveckla krishanteringen inom Regeringskansliet innebär ett ansvar för att även se vad som behövs på några års sikt.<sup>100</sup>

## **5.2 Regeringens krishantering**

### *5.2.1 Bedömningsgrunder för regeringens krishantering*

Nedan följer de bedömningsgrunder vi använt för att bedöma om regeringen har en förmåga att hantera en allvarlig samhällskris. Bedömningsgrunderna bygger till viss del på de rimliga krav på effektiv krishantering som Riksrevisionen tillämpat i en tidigare granskning<sup>101</sup> men har anpassats till att vår granskning avser regeringen och Regeringskansliet.

93 Förordning 2008:66 om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

94 *Krishantering i Regeringskansliet*, utredning av Christina Salomonson s. 3.

95 Intervju kansliet för krishantering 2007-11-15 och 2008-03-26.

96 Intervjuer Socialdepartementet 2008-02-13 och Finansdepartementet 2008-01-24.

97 Intervju med tjänstemän vid kansliet för krishantering 08-03-07.

98 Intervju med kansliet för krishantering 2007-11-15 och 2008-03-26.

99 *Krishantering i Regeringskansliet*, utredning av Christina Salomonson s. 3.

100 Intervju med kansliet för krishantering 2007-11-15 och 2008-03-26.

101 RiR 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet, bilaga 1.

### *Förutsättningar att tidigt agera*

Regeringen och dess beredningsorgan Regeringskansliet behöver ha ett brett spektrum av informationskällor och kompetens för att aktivt söka information på de områden där kompletteringar behöver ske.<sup>102</sup> Underrättelsetjänster inom Försvarsmakten kan behöva ingå som informationskällor. För att kunna förebygga, upptäcka och hantera kriser som kan ge allvarliga följder för samhället måste man analysera potentiella risker och hot.<sup>103</sup>

Det bör finnas olika former av kontinuerlig omvärldsbevakning eller andra förvarningssystem etablerade. Det bör finnas en jourtjänstgöring med tjänstemän utsedda. Tjänstemännen ska kunna använda etablerade larmförbindelser.

En viktig faktor i inledningskedet av en kris är att de tekniska förutsättningarna tillåter en mycket stor belastning. Detta berör särskilt Regeringskansliets förmåga att inledningsvis hantera krisen. Denna aspekt har dock inte ingått i granskningen.

### *Övningsverksamhetens inriktning och omfattning*

I granskningen har övningar granskats endast genom begränsade dokumentstudier. Vi har inte inkluderat i granskningen i vilken utsträckning förbättringsförslag har implementerats i verksamheten. Vi har heller inte granskat huruvida alla väsentliga moment som bör ingå i en övning också har ingått.

Följande aspekter har vi utgått ifrån: Övningarna bör ske planlagt och regelbundet för att förmågan ska kunna behållas och utvecklas.

De scenarier som övas bör avse händelser som kan leda till en allvarlig samhällskris med stora konsekvenser för många människor. Vidare bör moment med regeringsbeslut och störningar som kräver tvärsektoriell samverkan ingå i övningarna. Viktigt är även att öva koordinering mellan olika berörda aktörer. Situationer där beslut måste fattas under stor press och med otillräckligt beslutsunderlag bör övas. Även extrema situationer då ansvarsprincipen inte längre fungerar och regeringen måste ta ett ledningsansvar för krisen bör någon gång övas.

Vid övningen ska deltagarna representera relevanta funktioner och de befattningsnivåer i Regeringskansliet som blir engagerade vid en kris. Ledningens aktiva och engagerade medverkan är viktig. En effektiv krishantering förutsätter också att alla nivåer inom krisberedskapen som ska samverka också övar tillsammans – Regeringskansliet bör öva tillsammans med de relevanta myndigheterna.

<sup>102</sup> Katastrofkommissionen, SOU 2005:104, s. 185.

<sup>103</sup> Katastrofkommissionen, SOU 2005:104, s. 302.

För att en övning ska förbättra förmågan att hantera kriser krävs också en återkoppling till organisationen. Övningarna bör därför utvärderas omedelbart efter övningen. En skriftlig utvärdering bör också genomföras i närtid efter övningen. Erfarenheterna bör också resultera i en tydlig förbättringsplan.

### *Krisorganisation*

Det bör finnas tydligt angivna och uppdaterade uppgifter om vem som gör vad. Det bör även finnas dokumenterade rutiner för att snabbt skapa en lägesbild (analysera lägesinformation om tillstånd, förväntad utveckling, vidtagna åtgärder och tillgängliga resurser). Det bör finnas ett klart fastställt nätverk, internt inom den egna organisationen eller med de externa organisationer som krävs för en effektiv samordning vid kris. Viktigt är även uppdaterade checklistor med kontaktuppgifter till samverkande aktörer och att det är säkerställt att det finns tillräckligt med materiel och personal.

### *Samordning och koordinering*

Under en kris ska Regeringskansliet vid behov ansvara för att samordna verksamheter mellan myndigheter, kommuner och landsting. Att flera aktörers insatser kan koordineras under pågående kris – utifrån en gemensam lägesbild – är mycket viktigt. Varje myndighet eller aktör kan fatta beslut inom sitt ordinarie ansvarsområde, enligt ansvarsprincipen, men det bör ske efter koordinering.

### *Förberedda kanaler för spridning av information till omvärlden*

Vi har inte granskat aspekten informationshantering inom Regeringskansliet.

## 5.2.2 *Iakttagelser*

### *Förutsättningar att tidigt agera*

#### *Regeringen har förutsättningar att tidigt upptäcka händelser som kan leda till en kris*

I och med inrättandet år 2006 av enheten för beredskap och analys (EBA), och i ännu högre grad efter det att kansliet för krishantering inrättats våren 2008, har förutsättningarna förbättrats för regeringen att tidigt upptäcka

händelser som kan leda till en kris. EBA hade organisation, personal och teknisk utrustning för att dygnet runt genomföra en omvärldsbevakning av händelser. Enheten hade även uppgift och resurser för att löpande och med särskild personal analysera händelserna för att avgöra om de skulle kunna eskalera till en kris. Vid en sådan utveckling skulle EBA informera berörda departement.<sup>104</sup> EBA och därmed ansvaret för dess uppgifter har flyttats in i krishanteringsfunktionen. Både EBA och senare kansliet för krishantering skapades för att regeringen så tidigt som möjligt ska kunna inleda krishantering baserat på en omfattande omvärldsbevakning och larmfunktioner. En skillnad jämfört med den tidigare konstruktionen med EBA är att kansliet kan få information av andra källor och dessutom information tidigare än EBA fick.<sup>105</sup> Även militär underrättelsetjänst avses vara informationskälla, vilket är nödvändigt med tanke på att en möjlig nationell kris kan handla om svensk militär eller civil personal utomlands.<sup>106</sup>

### *Regeringen har förutsättningar att snabbt sätta i gång krisorganisationen inom Regeringskansliet*

Under ordinarie arbetstid har en beredskapsansvarig tjänsteman uppgiften att larma i händelse av en kris inom departementets ansvarsområde medan ett jour- eller beredskapsschema täcker upp under övrig tid. Tjänstemannen använder sig av i förväg bestämda och etablerade larmförbindelser. Signalen in till tjänstemannen kan komma från en myndighet, EBA eller på annat sätt.<sup>107</sup> Regeringskansliet har därmed en förmåga att snabbt sätta i gång de interna krisorganisationerna på departementen och därmed inleda krishantering.

### *Det finns omotiverade skillnader i hur departementens beredskapssystem ser ut*

Samtliga granskade departement<sup>108</sup> har någon form av jour- eller larmfunktion med en beredskapshandläggare eller beredskapssamordnare<sup>109</sup> eller ersättare för denne.

Det finns dock skillnader mellan departementen i både benämning av och innehåll i jour- eller beredskapsuppgiften. Social- och Miljödepartementen kallar inte funktionen ”jour” eftersom det anses leda för långt. De har

<sup>104</sup> Intervju enheten för beredskap och analys (EBA) 2007-11-29 och besök hos EBA av Riksrevisionen februari 2008.

<sup>105</sup> Intervju med tjänstemän vid kansliet för krishantering 2008-03-07.

<sup>106</sup> Förutom militära underrättelsetjänster är även polisen, Räddningsverket och andra svenska myndigheter tänkta att utgöra informationskällor. Intervju med tjänstemän vid kansliet för krishantering 2008-04-17.

<sup>107</sup> Intervju Socialdepartementet 2008-02-14, intervju Försvarsdepartementet 2008-01-21, intervju Näringsdepartementet 2008-02-12, intervju Finansdepartementet 2008-02-19, intervju Miljödepartementet 2008-02-11.

<sup>108</sup> Närings-, Social-, Finans-, Försvars-, Miljö-, och Jordbruksdepartementen.

<sup>109</sup> Benämningarna varierar mellan departementen.

heller inte något formellt krav på inställelsetid för den tjänsteman som är i beredskap.<sup>110</sup> Finans-, Närings- och Försvarsdepartementen använder där-  
emot begreppet ”jour” och har även krav på inställelsetid.

Uthålligheten i joursystemet skiljer sig åt mellan departementen. Under ordinarie arbetstid är det beredskapsansvarig tjänsteman eller beredskaps-  
handläggare/samordnare som utgör larmfunktionen. Vid semester eller sjukdom har den tjänstemannen en ersättare. På övrig tid delas juren enligt ett rullande veckoschema av ett antal personer (5–12 personer beroende på departement)<sup>111</sup> men det förekommer också att beredskapshandläggaren har ständig beredskap<sup>112</sup> även efter ordinarie arbetstid förutom vid sjukdom eller semester då en ersättare utses. Ytterligare ett sätt att lösa jourfrågan är att expeditions- och rättschefen ständigt har jour såvida denne inte befinner sig mer än två timmar från Stockholm eller av annan anledning inte kan ha jourberedskap.<sup>113</sup> När samma person ständigt har beredskap är det tveksamt om systemet kan anses vara tillräckligt uthålligt.

Den tekniska utrustning som departementets jourhavande tjänsteman har tillgång till varierar. I vissa fall är organisationen väl genomtänkt för en krissituation med direkt tillgång dygnet runt för jourhavande tjänsteman till elektroniskt lagrade larmlistor, checklistor och beskrivningar över krishantering och berörda myndigheters ansvar. Inom andra departement saknas tillgång till detta, och den beredskapsansvarige måste i princip ta sig till departementet för att få tillgång till den information som kan behövas.<sup>114</sup>

## Övningar

### *Övningarna har skett planlagt och regelbundet*

Fokus för den här granskningen är övningsverksamheten i Regeringskansliet under åren 2005 till 2007. Vissa iakttagelser finns även för 2008.

Regeringskansliet genomförde under 2005 två övningar, samverkansövning ERIK och funktionsövning FRIDA. I maj 2006 genomfördes samverkansövning GREGER. I november 2006 och i mars 2007 genomfördes två pandemiövningar i Regeringskansliet. I april 2007 medverkade Regeringskansliet i Krisberedskapsmyndighetens samverkansövning (SAMÖ 07). Försvarsdepartementet utarbetade ett särskilt tillägg just för Regeringskansliet som också övades under SAMÖ 07. I april 2008 deltog Regeringskansliet i SAMÖ 08.

<sup>110</sup> Intervju Socialdepartementet 2008-02-14 och Miljödepartementet 2008-02-11.

<sup>111</sup> 5 personer, intervju Försvarsdepartementet 2008-01-21, 8 personer, intervju Näringsdepartementet 2008-02-12, 12 personer, intervju Finansdepartementet 2008-02-19.

<sup>112</sup> Intervju Miljödepartementet, 2008-02-11.

<sup>113</sup> Socialdepartementet, 2008-04-23.

<sup>114</sup> Intervju Socialdepartementet 2008-02-14, intervju Försvarsdepartementet 2008-01-21, intervju Näringsdepartementet 2008-02-12, intervju Finansdepartementet 2008-02-19, intervju Miljödepartementet, 2008-02-11.

### *Flera allvarliga scenarier har övats*

Flera av övningarna har omfattat allvarliga händelser som kan leda till en samhällskris med stora konsekvenser, till exempel kärnkraftsolycka, allvarligt oljeutsläpp i Östersjön som förorsakades av ett terroristattentat samt ett pandemiutbrott varvid hälften av den arbetsföra befolkningen insjuknade.<sup>115</sup> Andra allvarliga händelser som övats är terrorattacker i stockholmregionen med stor förstörelse och med stora störningar i viktiga samhällsfunktioner<sup>116</sup> och en organiserad IT-attack som hotar eller slår ut de finansiella systemen.<sup>117</sup>

### *Ledning och samverkan – beslutsmoment har ingått sedan 2006*

Syftet med övningarna under 2005 var att tydliggöra och fördjupa kunskaperna om ansvarsförhållanden inom Regeringskansliet och formerna för samverkan och informationshantering i händelse av en kärnkraftsolycka. Syftet var således inte att träna beslutsfattande.

Under 2006 genomfördes en övning som var inriktad på beslutsfattande och på sättet att arbeta i Regeringskansliet. Syftet med övningen var att belysa hur Regeringskansliet organiserar sitt arbete, vilken samverkan som initieras, vilka åtgärder som vidtas för extern och intern information samt vilka inledande beslut i övrigt som behöver fattas eller förberedas. Det som övades var bland annat att skapa lägesbild, samverkansmönster och rollfördelning.

Samverkansövningen 2007 var inriktad på samspelet mellan Regeringskansliet, myndigheter, olika nätverk samt samverkan mellan samhällets ledningsnivåer. Syftet var att de övade skulle få en ökad förmåga avseende gemensam lägesuppfattning, samordnad kommunikation med medier och allmänhet, alarmering nationellt och internationellt samt begäran om och förberedelser för mottagande av internationellt stöd. Syftet för Regeringskansliet var bland annat att öka förmågan att följa och analysera händelseförlopp som kan resultera i en kris, att snabbt kunna tillvarata och analysera spridd och successivt inkommande och inhämtad information och att snabbt skapa underlag för regeringens beslut.

Under övningen sammanträdde regeringen och fattade flera regeringsbeslut (övningsbeslut). Besluten fattades under stor brådska<sup>118</sup>, vilket är naturligt i kris. Flera brister och förslag till åtgärder finns dokumenterade om den övade beslutsprocessen.<sup>119</sup>

<sup>115</sup> Minnesanteckningar intervju Socialdepartementet 2007-07-24 från pandemigranskningen RiR 2008:1.

<sup>116</sup> Från arbetspapper vid Försvarsdepartementet 2007-04-16 RK:s övningsbestämmelser för övning SAMÖ 07.

<sup>117</sup> Informationen om SAMÖ 08 kommer från KBM:s hemsida, mars 2008.

<sup>118</sup> Vilka beslut framgår inte av dokumentationen.

<sup>119</sup> Arbetspapper från Försvarsdepartementet om erfarenheter från SAMÖ 07, daterat 2007-09-21.

Syftet med samverkansövningen 2008 var att deltagarna skulle utveckla sin förmåga att kunna hantera en allvarlig krissituation med svåra konsekvenser för samhället. Det som övades syftade bland annat till omvärldsbekantning och att kommunicera händelseförloppet, att i samverkan fatta beslut om åtgärder och att förebygga att krisen stegrades ytterligare.<sup>120</sup>

Riksrevisionen har inte funnit att de granskade övningarna har haft något bisyfte att öva situationer där ett allvarligt problem uppstår med resursprioriteringar mellan ansvariga myndigheter.

### *Relevanta nivåer och funktioner deltar i övningarna*

Under åren 2005 till 2008 har såväl övade funktioner som deltagande nivåer successivt utökats. Tjänstemannanivån och departementsledningarna har redan från övning ERIK år 2005 varit deltagare. Från 2006 deltog även statssekreterare från alla berörda departement och inte endast från Försvarsdepartementet. Både i samövningen 2006 och 2007 deltog huvuddelen av statsråden och statssekreterarna. I övningen år 2007 deltog inte bara 500 medarbetare i Regeringskansliet utan också omkring 3 500 personer från ett fyrtiotal myndigheter, organisationer och kommuner.

### *Men Regeringskansliet har inte i tillräcklig utsträckning övat tillsammans med relevanta myndigheter*

I två tidigare granskningar av Riksrevisionen har iakttagelser gjorts som visar att Regeringskansliet inte i tillräcklig utsträckning har deltagit i relevanta myndigheters övningar. Regeringskansliet hade vid utgången av år 2007 aldrig övat störningar i betalningssystemet tillsammans med operatörer, myndigheter och institutioner.<sup>121</sup> Detta har emellertid åtgärdats i april 2008 under SAMÖ 08 varvid Statsrådsberedningen, berörda myndigheter och ett par länsstyrelser övades. När det gäller kärnkraftsolyckor har Regeringskansliet enbart deltagit i en av tre totalövningar.<sup>122</sup>

### *Utvärderingar och skriftlig rapportering har skett*

Försvarsdepartementet har inför bildandet av kansliet för krishantering redovisat erfarenheter av Regeringskansliets övningsverksamhet.<sup>123</sup> Ett antal brister och erfarenheter finns uppräknade från övningarna och för varje brist presenteras ett åtgärdsförslag. Sammanställningen bygger i sin tur på årliga

<sup>120</sup> All information om SAMÖ 08 kommer från KBM:s hemsida.

<sup>121</sup> RiR 2007:28 *Krisberedskap i betalningssystemet*.

<sup>122</sup> RiR 2007:4 *Beredskapen för kärnkraftsolyckor*.

<sup>123</sup> Arbetspapper Försvarsdepartementet om samverkansövningar under åren 2005-2006, (2006-10-24).

genomgångar<sup>124</sup> av de övningarna. Av dessa dokument framgår även att övningsdeltagarna omedelbart efter övningarna varit med i en utvärdering i form av enkäter.

För de båda pandemiövningarna finns vissa dokumenterade erfarenheter men inte alls i samma omfattning som för ERIK, FRIDA och GREGER. För Regeringskansliets deltagande i SAMÖ 07 finns ett relativt omfattande dokument.<sup>125</sup> som beskriver erfarenheter som gjorts, brister som noterats och förslag till åtgärder. För SAMÖ 08 finns aktiviteter för utvärdering och uppföljning inplanerade.<sup>126</sup>

### *Krisorganisation*

#### *Departementen har krisorganisationer men med skillnader*

De granskade departementen har en krisorganisation med definierade roller och uppgifter. Det finns, i olika utsträckning, rutiner för att snabbt skapa en lägesbild. Det finns, i olika utsträckning, bestämt vilka man ska samverka med internt inom egen organisation och med externa organisationer. Det finns även, i olika utsträckning, uppdaterade checklistor med kontaktuppgifter till samverkande aktörer.<sup>127</sup> Departementens krisorganisation skiljer sig åt men det finns inga sakskalet som talar för att de bör se så olika ut.

#### *Regeringskansliet har tillgång till krisledningslokaler med reservkraft*

Alla granskade departement har tillgång till reservlokaler i händelse av kris eller till exempel elavbrott med reservkraft och alternativa linjer för data-, (krypterad) telefon- och faxkommunikation.<sup>128</sup>

#### *Personalförstärkning från andra departement kan bli en kritisk faktor*

De flesta granskade departementen uppger på frågan om personalresurserna är tillräckliga för att hantera en allvarlig kris, att de i första hand skulle omdisponera sin egen personal om behov uppstod. I andra hand skulle personal från andra departement kunna kallas in. Det finns inga överenskommelser mellan departementen om detta men enligt departementen finns en lojalitet mellan departementen som ger en beredskap att vid behov stödja varandra med personal. Även om personalen från andra departement inte har sakkunskap har de, enligt ett departement, viktig processkunskap. Något

<sup>124</sup> Redovisning av åtgärder för att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga 2006-06-26.

<sup>125</sup> Dokumentet är daterat 2007-09-21.

<sup>126</sup> All information om SAMÖ08 kommer från KBM:s hemsida.

<sup>127</sup> Intervju Socialdepartementet 2008-02-14, intervju Försvarsdepartementet 2008-01-21, intervju Näringsdepartementet 2008-02-12, intervju Finansdepartementet 2008-02-19, intervju Miljödepartementet, 2008-02-11.

<sup>128</sup> Intervjuer Försvarsdepartementet 2007-12-18, Socialdepartementet 2008-02-13, Finansdepartementet 2008-02-18, Näringsdepartementet 2008-02-12, Miljödepartementet 2008-02-05.



departement uppger även att man skulle kalla in pensionerad personal som befinner sig i närområdet. Även prioriteringar i den egna verksamheten uppges som ett sätt att lösa personalförsörjningen under krishantering. De flesta departement har ersättare för ledning och andra nyckelpersoner.

## *Samordning och koordinering*

### *Kansliet för krishantering kan ha en koordinerande roll*

Huvuddelen av de kriser som inträffar kommer operativt att hanteras av de aktörer som förfogar över nödvändiga resurser. Uppgifter ska således inte flyttas från dessa aktörer till regeringen eller Regeringskansliet. Samtidigt kommer en del kriser dock att kräva regeringens ställningstaganden eller annat agerande. För detta ska det finnas en beredskap och förmåga i Regeringskansliet och regeringen<sup>129</sup>.

Situationer då kansliet för krishantering direkt berörs och har att föredra ärendet för Statsrådsberedningen är om en kris blir så allvarlig att den drabbar många människor och ekonomiska, miljömässiga och andra stora värden i övrigt i samhället står på spel. En händelse kan, under en kort tidsrymd, utvecklas till att bli en nationell angelägenhet. Då ska kansliet för krishantering informera sig om läget och överväga behov av insatser från regeringens sida. En åtgärd som kan krävas är, i extremfallet, förslag om att regeringen fattar beslut om att en länsstyrelse eller en myndighet tar över ansvaret för att samordna operativa insatser. Kansliet kan föreslå att regeringen ska fatta ett beslut om att en myndighet eventuellt ges ett sådant samordnande mandat.<sup>130</sup>

Statsrådsberedningen med stöd av kansliet för krishantering (chefs-tjänstemannen) ska se till att samordning såväl inom Regeringskansliet som mellan regeringen och myndigheter snabbt kan komma till stånd.<sup>131</sup> Kansliet för krishantering påtalar om krishantering inte påbörjats vid ett berört departement men kommer inte ha befogenheter om inte departementen gör samma bedömning. Eventuell oenighet avgörs av Statsrådsberedningen efter en föredragning av chefen för kansliet för krishantering.<sup>132</sup>

När det gäller koordinering av myndigheters insatser kan kansliet för krishantering uppmärksamma ett behov att komma i gång med vissa insatser men inte koordinera dem. Om ansvarsförhållandena är oklara har kansliet mandat att agera genom att samordna internt inom Regeringskansliet, genom dialog med myndigheter eller genom att föreslå regeringen fatta regeringsbeslut.<sup>133</sup>

<sup>129</sup> *Krishantering i Regeringskansliet*, utredning av Christina Salomonson, s 21.

<sup>130</sup> Intervju med kansliet för krishantering, 2007-11-15 och 2008-03-26

<sup>131</sup> *Krishantering i Regeringskansliet*, utredning av Christina Salomonson, s 31.

<sup>132</sup> Intervju med kansliet för krishantering, 2007-11-15 och 2008-03-26.

<sup>133</sup> Intervju med tjänstemän vid Kansliet för krishantering, 2008-03-07.

### *Möjlighet till tvärsektoriell samordning finns*

Kansliet för krishantering har ett råd där generaldirektörerna för centrala myndigheter ingår. Syftet är bland annat att chefstjänstemannen för krishantering ska kunna träffa myndighetschefer och diskutera krishanteringsfrågor som förberedelser och beredskap. Rådet ska även fungera under en kris. Tanken är att myndighetscheferna ska kunna prioritera ett sådant möte eftersom de ska ta ansvar för de strategiska frågorna och inte bli för operativa i detaljer. Ett syfte med rådet är att det ska vara ett naturligt forum för myndighetscheferna att tala med varandra om dessa frågor, både före och efter en kris.<sup>134</sup> Ett antagande kan vara att rådet skulle kunna utvecklas till någon form av krisledande grupp som fattar beslut eller är operativa på annat sätt. I granskningen har vi emellertid inte funnit något som tyder på detta.

### *Initiativ till ökad samverkan finns förberedd i vissa fall*

För den händelse att en viss typ av kris, en pandemi, skulle inträffa, har Regeringskansliet vidtagit åtgärder för att öka samordningen. En interdepartemental arbetsgrupp för pandemifrågor finns och träffas fortlöpande under Socialdepartementets ledning.<sup>135</sup>

## **5.3 Regeringens krisledning – i extrema situationer**

### *5.3.1 Bedömningsgrunder för nationell krisledning*

De bedömningsgrunder som vi anser vara rimliga för krisledning ansluter nära till regeringens bestämmelser som enligt 2006 års förordning gäller för statliga myndigheter.<sup>136</sup> Regeringskansliet ska kunna hantera mycket allvarliga situationer inom departementets ansvarsområde där regeringens prioriteringsbeslut kan erfordras. Någon inom Regeringskansliet ska ansvara för att tillräckliga underlag lämnas till regeringen för prioritering och inriktning av statliga och internationella resurser. Regeringen ska även kunna hantera situationer som myndigheter och andra aktörer inte själva kan lösa<sup>137</sup>.

<sup>134</sup> Intervju med tjänstemän vid Kansliet för krishantering, 2008-03-07.

<sup>135</sup> Pandemigruppen är, enligt intervju med Socialdepartementet 2008-01-30, en tvärsektoriell samverkansgrupp där alla departement samt EBA/kansliet för krishantering och förvaltningsavdelningen är representerade.

<sup>136</sup> 4 §, 5 §, 7 § och 9 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

<sup>137</sup> Se vidare punkt 2.3.

### 5.3.2 Juridiska förutsättningar för krisledning i extrema situationer

För att regeringen ska kunna agera krisledande och fatta beslut att, vid en särskilt allvarlig kris av tvärsektoriell karaktär, ge ett ledande ansvar till en myndighet för samhällets operativa insatser av nationell karaktär, måste situationen vara förberedd i lagstiftningen. Det finns inga större konstitutionella hinder mot en sådan ordning. Det är följaktligen rättsligt möjligt, och inom regeringsformens ramar, för regeringen att agera krisledande och ge ett ledande ansvar till en myndighet för tvärsektoriella operativa insatser. Innan regeringen kan göra detta krävs dock en lagändring. Förutsättningarna för detta diskuteras i bilaga 1.

Den pågående Grundlagsutredningen har beslutat sig för att behandla vissa frågor som rör regleringen av krisberedskapen i grundlagen. Utredningen tillsatte därför hösten 2007 en expertgrupp med uppgift att överväga om de nu gällande reglerna om krig och krigsfara är anpassade till dagens förhållanden. Expertgruppens rapport för översyn av regeringsformen inkluderade också överväganden om 10 kap. regeringsformen borde innehålla särskilda regler för "civila krissituationer".<sup>138</sup> Bland annat redogör expertgruppen för ett detaljerat alternativ med att i 13 kap. regeringsformen införa ett generellt normgivningsbemyndigande till regeringen att genom förordning meddela sådana föreskrifter som annars ska meddelas genom lag. Utredningen har inte tagit ställning till expertgruppens bedömningar och förslag.

### 5.3.3 Krisledning och den förvaltningspolitiska modellen

Den så kallade Styrtredningen<sup>139</sup> behandlade år 2007 bland annat möjligheterna att i styrsystemet hantera problem som är gemensamma för flera myndigheter eller sektorer. Utredningen konstaterade att det i andra länder fanns olika fristående organ som svarade för verkställigheten av politiken och som påminde om den svenska förvaltningsmodellen. När det i dessa länder konstaterats att detta lett till samordningsproblem hade den centrala nivån återtagit en mer samordnande roll. Utredningen ansåg att det möjligt i Sverige kan ha varit svårare att motverka fragmenteringen beroende på att en mer intensifierad styrning och kontroll ansetts strida mot den svenska förvaltningsmodellen och föreställningen om fristående myndigheter.

Den svenska förvaltningsmodellens långtgående delegering med självständiga myndigheter och kommunalt självstyre kan försvåra möjligheten att samordna verksamheter före och under en kris.

<sup>138</sup> JU 2004:11, Grundlagsutredningen, *Rapport från grundlagsutredningens expertgrupp för översyn av 13 kap. regeringsformen*.

<sup>139</sup> SOU 2007:75 *Att styra staten.*, Styrtredningen. Utredningen hade i övrigt uttryckligen avgränsat bort bl.a. frågor som rör den svenska förvaltningsmodellen och organisationsformerna för statlig verksamhet.

### 5.3.4 Nationell krisledning – ett utrett problem

Försvarsberedningen år 2006 ansåg att samhällets förmåga att leda och samordna insatser måste utvecklas vid akuta kriser som inträffar plötsligt och ställer krav på ett sektorsövergripande agerande. Den långt drivna sektoriseringen och det oklara gränssnittet mellan Regeringskansliet och myndigheterna ansågs ha tydliga negativa effekter varför strukturella brister fanns i samhällets förmåga att hantera tvärsektoriella kriser. Beredningen ansåg vidare att en utveckling av den nationella krisledningsförmågan skulle ses som ett komplement till och inte en ersättning för den grundläggande betydelse som ansvarsprincipen och områdesansvaret har för operativa åtgärder.

Försvarsberedningen föreslog av dessa skäl bland annat att regeringen måste ha en förmåga att besluta om att vid särskilt allvarliga kriser av tvärsektoriell karaktär ge en krisledningsfunktion på myndighetsnivå ett ledande ansvar för samhällets operativa insatser. Regeringen borde också ha en förmåga att besluta om prioriteringar i den utsträckning som situationen krävde det. Förslaget innebar att ett sådant bemyndigande skulle ges genom regeringsbeslut varvid ett regelverk aktiverades med det bemyndigande som varje situation krävde.<sup>140</sup>

Försvarsberedningen år 2007 betonade att den största utmaningen för hantering av varje större kris skulle bli att på kort tid samordna befintliga resurser, som i vardagen var utspridda över många olika aktörer och oftast över stor geografisk yta. Den lokala, regionala och nationella nivån måste därför koordineras med utgångspunkt från att lösa krisens alla dimensioner. Beredningen ansåg att en ny samlad myndighet för säkerhet och beredskap måste få ett betydande sektorsövergripande ansvar för att inte Sverige åter skulle riskera att hamna i en ineffektiv struktur utvecklad utifrån olika verksamheters enskilda engagemang och förmåga.<sup>141</sup>

Försvarsberedningens överväganden år 2006 rörande dessa förslag styrdes av att man i stort sett var enig om behovet av att någon nationellt måste kunna göra prioriteringar i verkställigheten vid en kris. Ansvarsprincipen ansåg man skulle fungera bra, men i extrema krissituationer måste man ha möjlighet till annan krisledning. Någon måste kunna gå förbi den normala beslutsgången på grund av mycket knapphändig information och inom ett antal minuter, inte timmar fatta beslut som kan kosta mycket pengar.<sup>142</sup>

Regeringen föreslog i en proposition<sup>143</sup> våren 2006 att den operativa verksamheten skulle kunna ledas av en krisledande myndighet efter ett särskilt beslut av regeringen. Det regeringen avsåg var fall av sällan förekommande men särskilt svåra kriser med sektorsövergripande konsekvenser. Regeringen avsåg att skyndsamt ta fram förslag till närmare utformning av

<sup>140</sup> Försvarsberedningen Ds 2006:1 *En strategi för Sveriges säkerhet*, s. 25–35.

<sup>141</sup> Försvarsberedningen Ds 2007:46 *Säkerhet i samverkan*, s. 45–47.

<sup>142</sup> Intervjuer Göran Lenmarker 2008-03-27 och Håkan Juholt 2008-01-25.

<sup>143</sup> Prop. 2005/06:133.

ett system med en krisledande myndighet varvid utgångspunkten var att bästa möjliga förutsättningar för en effektiv krishantering skulle skapas.<sup>144</sup> I riksdagsbehandlingen ansåg försvarsutskottet att det av regeringen aviserade utredningsarbetet borde avvaktas och förutsatte att regeringen återkom till riksdagen i frågan om så behövdes.<sup>145</sup> Den nytilträdde regeringen gjorde i proposition bedömningen att ett system där en central funktion tar över ledningen av den operativa verksamheten kan vara olämpligt. Detta eftersom det kan leda till att aktörer på olika nivåer som i början av en kris har ansvaret avvaktar med att agera, och därmed riskerar krisen att förvärras.<sup>146</sup>

### 5.3.5 Iakttagelser

*Det saknas möjlighet för någon att nationellt leda samhällets operativa insatser om så krävs*

I extrema krissituationer kan det vara nödvändigt att statsmakterna mycket snabbt ingriper för att lösa problem med hantering av krisen. Som tidigare redovisats (se 2.2.1) innehåller regeringsformen inga befogenheter för regeringen att besluta om åtgärder som inte ligger inom ramen för riksdagens beslut. I regeringsformen anvisas emellertid den möjligheten att konstitutionella befogenheter genom lagstiftning före eller under en allvarlig kris överlåts från riksdagen till regeringen.

I dag kan inte en krisledande myndighet ta över sektorslagstiftningar utan lagändringar. Försvarsdepartementet anser att svårigheten med detta ytterst bottnar i vår lagstiftning. Den speciella lösning där Socialstyrelsen genom sektorslagstiftning utses att leda verksamheten för att hantera en pandemisk influensa är inte möjligt att tillämpa för andra sektorer. Skälet ansågs vara, att komplicerade kriser som rör flera samhällsfunktioner inte kan styras från ett ställe. En sådan styrning skulle kunna riskera att förmågan att samordna förloras hos de aktörer som nu har ansvaret att samordna och där samverkansvägar har utvecklats.<sup>147</sup> Problem kan även uppstå på grund av osäkerhet om och hur en ansvarsövergång sker och vilka uppgifter som omfattas. Enligt regeringen bör därför ytterligare åtgärder vidtas för att underlätta samordningen på central myndighetsnivå och därmed stärka den operativa krishanteringsförmågan.<sup>148</sup> En stärkt samordning mellan myndigheter är nödvändig och bra men detta utesluter inte att regeringen i undantagsfall kan behöva ge ett temporärt ledningsansvar till en myndighet i vissa extrema fall då krisen inte kan hanteras på annat sätt.

<sup>144</sup> Prop. 2005/06:133 s. 58.

<sup>145</sup> Bet. 2005/06:F6U9 s. 21.

<sup>146</sup> Prop. 2007/08:92 s. 16. Riksdagsbeslut, 2008-05-20, prot. 2007/08:115.

<sup>147</sup> Intervju Försvarsdepartementet 2007-12-18.

<sup>148</sup> Prop. 2007/08:92 s. 16. Riksdagsbeslut, 2008-05-20, prot. 2007/08:115.

### *Pågående organisationsförändringar påverkar inte ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna*

Varken regeringens proposition i mars 2008 eller beslutet om ett kansli för krishantering i Regeringskansliet innehåller något som möjliggör att samlat ansvar ges till någon att leda samhällets operativa insatser. Kansliet för krishantering arbetar endast med mandat att samordna Regeringskansliets krishantering.<sup>149</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som regeringen föreslår ska bildas från och med januari 2009, ska enligt regeringens proposition få den mer begränsade uppgiften att under en kris stödja samordningen av de centrala myndigheternas åtgärder genom att bland annat underlätta kontakter över administrativa och geografiska gränser.<sup>150</sup>

### *Olika uppfattningar inom Regeringskansliet ger oklara förutsättningar*

Under intervjuer i Regeringskansliet har vi fått olika svar på frågan om regeringen har möjlighet att ge ett ledande ansvar till en myndighet för samhällets operativa insatser av nationell karaktär. Situationen då detta skulle bli nödvändigt uppstår då ansvarsprincipen inte längre fungerar, alltså då den som har ansvaret för att operativt hantera en kris inte längre har möjlighet att göra det. Exempel från svar under intervjuerna:

- Enligt tjänstemän på EBA kan regeringen formellt fatta beslut om att utse en myndighet som krisledande myndighet beroende på typ av kris. Denna myndighet får i så fall ett vidgat mandat efter särskilt regeringsbeslut om händelseutvecklingen kräver detta.<sup>151</sup>
- Enligt tjänstemän på Forsvarsdepartementet kan regeringen tilldela samordningsansvar till vilken myndighet som helst. Ledningsansvar är svårare att besluta om. I så fall måste riksdagen besluta om undantagslagar alternativt i sektorslagstiftning öppna för en sådan möjlighet.<sup>152</sup>
- Från tjänstemän på Socialdepartementet var svaret att de utgår från att ansvarsprincipen gäller. Om den inte fungerar är det svårt att säga vad som händer. Det finns kompetensproblem och andra problem med att en myndighet ges kommandorätt över en annan.<sup>153</sup>

Flera departement saknade följaktligen vid våra intervjuer tydliga svar på frågan om vad som sker om krisens utveckling gör det nödvändigt att ett samlat ansvar ges till någon att leda samhällets operativa insatser. Krishanteringssystemet saknar en förberedd lagstiftning för att utse en krisledande

<sup>149</sup> Intervjuer Salomonson m.fl. 2007-11-10 och 2008-03-26. Emellertid anser de intervjuade att kansliet kan föreslå regeringen att fatta beslut om att ge ett samordnande mandat till en myndighet.

<sup>150</sup> Prop. 2007/08:92 s. 59–60 samt kommittédirektiv dir. 2008:27.

<sup>151</sup> Intervju enheten för beredskap och analys (EBA) 2008-01-22.

<sup>152</sup> Intervju med Forsvarsdepartementet 2007-12-18.

<sup>153</sup> Intervju Socialdepartementet 2008-02-13.

myndighet, med undantag för om en pandemi bryter ut. Regeringskansliets starka betoning av ansvarsprincipen som helt styrande princip för operativ krisledning synes ha lett till att beslut inte heller finns förberedda inom de olika departementen om behov av tvärsektoriell ledning skulle uppstå. Det framhölls också att om någon ska kunna prioritera samhällets resursinsatser innebär detta först en komplicerad genomgång av sektorslagstiftning om detta ska gälla vid omfattande samhällskris.<sup>154</sup> Regeringskansliet har inte vidtagit några åtgärder för att förbereda sig för en situation där den operativa myndighet som har ansvar att hantera krisen inte kan göra det.

## 5.4 Är bristerna under tsunamin åtgärdade?

I den utredning som granskade hur statsförvaltningen hanterat tsunamins konsekvenser påtalades ett antal brister inom Regeringskansliet avseende krishantering.<sup>155</sup> En stor del av dem är i dag åtgärdade men inte alla. Nedan följer en genomgång av de påtalade bristerna och våra iakttagelser huruvida bristerna är avhjälpade.

### *Brister enligt katastrofkommissionen*

En grundläggande brist inom Regeringskansliet var att det saknades en fungerande krishanteringsfunktion. Konsekvenser av det var att katastrofens omfattning uppfattades för sent med följden att svårigheter uppstod att samla in information, samordna analys och verkställa åtgärder på ett effektivt sätt. En krisorganisation kräver tre huvudkomponenter: en struktur för insamling, bearbetning och analys av information, en centraliserad beslutsfunktion och en organisation för att verkställa fattade beslut. Regeringen fattade inga beslut av betydelse för krisledningen. I stället förlitade man sig på att det för krisledningen var tillräckligt med de åtgärder inom den normala ordningen med den beredning och det faktiska beslutsfattande som kan utövas av Regeringskansliet.

Ledningsförhållandena mellan departementen var oklara. Även om Utrikesdepartementet var utpekade som samordnande departement eliminerade inte detta de oklarheter i auktoritetsförhållanden som råder mellan departementen. Utrikesdepartementets tjänstemän ansågs inte ha rätt att ta direktkontakter med myndigheter som sorterade under andra departement. Problemen med den departementsanknutna sektoriseringen av ansvaret bestod och illustrerades av den segdragna hanteringen av Räddningsverkets insats i Thailand.

<sup>154</sup> Intervju Salomonson 2007-11-15 och 2008-03-26.

<sup>155</sup> Katastrofkommissionen, SOU 2005:104 s. 265–279.

I stället för en fast struktur för krisledningen hade Regeringskansliet valt att lita till att enskilda tjänstemän fungerar optimalt inom ramen för den rådande institutionella ordningen. Erfarenheterna från tsunamin visade att en ad hoc-artad organisation byggd på en vag princip om samordnande eller ledande departement är helt otillräcklig för att kunna hantera kriser av större omfattning. För att lösa en sådan uppgift krävs en formell organisation för krisledning under regeringen.<sup>156</sup>

Ett annat problem inom Regeringskansliet som utredningen pekade på var departementens bristande jourberedskap.<sup>157</sup>

I utredningen diskuteras även åtgärder för att komma till rätta med de identifierade bristerna i krisberedskapen på nationell nivå. Det konstateras att möjligheter att fatta snabba och adekvata beslut över sektorsgränser behövs för att uppnå en ökad reaktionssnabbhet. Vid kriser som endast rör en myndighets verksamhetsområde och där krisen är geografiskt begränsad utgör myndighetens egna beredskapsåtgärder i allmänhet ett tillfredsställande system för krishantering. Ju mer komplex en kris är och ju fler myndigheter och andra aktörer som är inblandade, desto större blir problemen i krishantering. Det är på de punkter där nuvarande system med sin sektorisering har försvårat en effektiv krishantering som behovet av en ökad nationell ledning och samordning är störst. Ett effektivt system för krisledning måste inte bara omfatta sådan ledning och samordning som i dag förekommer inom ramen för olika samhällssektors verksamhet utan också kunna tillgodose behovet av tvärsektorieell ledning.<sup>158</sup>

### *Många brister har åtgärdats*

De problem som togs upp i utredningen – att för sent uppfatta omfattningen av en kris, svårigheterna att samla in information och att samordna analyser – är lösta i och med bildandet av enheten för beredskap och analys i ett första steg 2006 och sedan i ännu större utsträckning i och med inrättandet av kansliet för krishantering 2008. När det däremot gäller att verkställa åtgärder på ett effektivt sätt har inte Riksrevisionen iakttagit att något väsentligt har förändrats inom Regeringskansliet sedan utredningen publicerades. En av de viktiga komponenter som enligt utredningen krävs för en fungerande krishantering finns på plats i och med kansliet för krishantering: *en struktur för insamling, bearbetning och analys av information*. Vi har däremot inte kunnat finna att de två övriga komponenterna *en centraliserad beslutsfunktion under regeringen* och *en organisation för att verkställa fattade beslut* särskilt organise-

<sup>156</sup> Katastrofkommissionen SOU 2005:104 s. 265–267.

<sup>157</sup> Katastrofkommissionen SOU 2005:104 s. 269.

<sup>158</sup> Katastrofkommissionen SOU 2005:104 s. 302–307.



rats inom Regeringskansliet. Det framgår av våra intervjuer med kansliet för krishantering att det inte har detta ansvar utan bereder sådana ärenden för regeringen.

När det gäller den otillräckliga jourberedskap som utredningen pekade på konstaterar Riksrevisionen att den till stor del är avhjälpt genom att de centrala departementen numera har en tjänsteman med jourberedskap.

De förslag till åtgärder utredningen innehöll som gällde just krisledning och tvärssektoriell ledning i kris har inte genomförts. Förutsättningarna för krishantering och krissamordning har dock väsentligt förbättrats i och med att kansliet för krishantering inrättats.

## 5.5 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

- Regeringen har sedan år 2008 förutsättningar att med god förmåga hantera kriser under förutsättning att nationell ledning i extrema situationer inte blir nödvändig att ordna på kort tid.

### *Krishantering*

Riksrevisionen bedömer att regeringen har förutsättningar att hantera kriser särskilt efter att kansliet för krishantering inrättats våren 2008. Det finns förbättrade förutsättningar för samordning och koordinering av olika aktörers insatser under en kris eftersom kansliet för krishantering har ett tydligt samordningsansvar inom Regeringskansliet. Emellertid har kansliet för krishantering funnits under en mycket kort tid, vilket gör det svårt att grunda bedömningen på några faktiska händelser.

När det gäller övningsverksamheten inom Regeringskansliet gör Riksrevisionen bedömningen att den huvudsakligen har bedrivits på ett sätt som stärkt Regeringskansliets förmåga att hantera en kris.

Samtliga granskade departement har krisorganisationer som skiljer sig från varandra. Riksrevisionen gör bedömningen att de stora skillnaderna inte är motiverade. Riksrevisionen har erfarit att skillnaderna mellan krisorganisationerna kan komma att bli mindre efter att kansliet för krishantering utfärdat sina riktlinjer för Regeringskansliets krishantering.

### *Krisledning*

Att regeringen kan besluta om krisledning i extrema situationer kan visa sig avgörande för att snabbt kunna hantera en mycket allvarlig och omfattande samhällskris.

Att regeringens förberedelser för att snabbt kunna besluta om krisledning i extrema situationer inte är tillräckliga beror bland annat på att ansvarsförhållandena är oklara, att det råder delade meningar i Regeringskansliet om vad regeringen egentligen kan göra inom ramen för sitt övergripande ansvar för krisledning samt att en situation då regeringen måste besluta om nationell krisledning aldrig har övats eller förberetts inom Regeringskansliet.

## 6 Sammanfattande slutsatser, bedömning och rekommendationer

### 6.1 Övergripande revisionsfrågor

*Har regeringen tillräckligt underlag och gör den tillräckliga bedömningar för att kunna förebygga omfattande samhällskriser?*

*Ger regeringens åtgärder förutsättningar för att omfattande kriser i viktiga samhällsfunktioner kan hanteras tillfredsställande?*

- Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har ett tillräckligt underlag eller gör tillräckliga bedömningar för att kunna förebygga allvarliga samhällskriser.
- Riksrevisionen bedömer att regeringens åtgärder inte helt säkerställt att omfattande kriser i viktiga samhällsfunktioner kan hanteras tillfredsställande.

Riksrevisionen bedömer att krisberedskapen i Sverige har betydande brister inom flera områden. Vi har i tidigare rapporter granskat sex händelser som kan utvecklas till mycket allvarliga samhällskriser med svåra konsekvenser för många människor och samhällsviktiga funktioner såsom transporter, livsmedelsförsörjning, tillgång till elkraft, sjukvård med flera. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna har en bristfällig förmåga att hantera sådana kriser. Den svenska förvaltningsmodellens långtgående delegering med självständiga myndigheter och kommunalt självstyre kan försvåra möjligheten att samordna verksamheter före och under en kris.

Det yttersta ansvaret för krisberedskapen är regeringens. Regeringens uppföljning av beredskapen är osystematisk och dåligt samordnad inom Regeringskansliet. Regeringen gör ingen samlad bedömning av landets beredskapsförmåga för olika samhällsfarliga kriser och avväger inte kostnaden för de olika departementens åtgärder. Regeringen styr inte myndigheternas åtgärder genom samlade avvägningar i regeringsbeslut om krisberedskap.

Regeringen har de senaste åren utvecklat ramarna för krisberedskapen för att ordna förutsättningar för krisberedskap hos myndigheter, kommuner och landsting.

Regeringen har utvecklat sin egen förmåga att snabbt upptäcka, larma, analysera och koordinera åtgärder. Riksrevisionen anser att de brister i regeringens krishantering som framkom år 2005 nu under 2008 till stor del är åtgärdade. Det saknas dock fortfarande förberedelse för att regeringen vid en allvarlig kris ska kunna besluta om en nationell operativ krisledning för den händelse att nuvarande principer för kommuners och myndigheters krishantering inte skulle vara tillräckliga. Riksrevisionen anser det angeläget att regeringen genom lagstiftning ges sådana befogenheter.

## 6.2 Bedömningar och slutsatser för revisionsfrågorna

### *Fråga 1*

*Har regeringen utformat ansvarsförhållanden och samverkansformer för myndigheter, kommuner och privata aktörer så att samhället på ett tillfredsställande sätt kan förebygga och hantera allvarliga händelser som kan leda till en samhällskris?*

- Riksrevisionen bedömer att regeringen i huvudsak utformat ansvarsförhållanden och samverkansformer så att samhället på ett tillfredsställande sätt kan hantera allvarliga händelser som kan leda till en samhällskris. Emellertid finns fortfarande brister i ansvarsfördelningen som kan visa sig försämra samhällets krishantering vid en omfattande samhällskris.

Granskningen visar att ansvaret i huvudsak är tydligt fördelat mellan regeringen, myndigheterna och kommunerna. Det finns emellertid några fall av brister och otydligheter i de fall där delar eller hela ansvaret för krishantering ligger utanför det regeringsstyrda myndighetsområdet. Det är också oklart hur samhällets resursinsatser ska prioriteras under en kris.

### *Regeringen har skapat en tydlig ram för ansvarsfördelningen*

Riksdag och regering har under 2002 till 2006 skapat en tydlig ram i lagar och förordningar för ansvarsfördelningen inför och vid extraordinära händelser i fredstid. Statliga myndigheter samt kommuner och landsting ska, inom sina verksamhetsområden och geografiska områden, planera för och göra andra förberedande åtgärder för att kunna hantera kris-situationer.

### *Men utanför det statliga området är ansvaret ändå oklart*

Inom de områden där statliga myndigheter har huvudansvaret för att hantera en kris anser Riksrevisionen att ansvaret i stort är tydligt reglerat, såsom för hantering av en kärnkraftsolycka eller ett omfattande elavbrott. I fall där ansvaret för operativ krishantering helt eller delvis ligger på kommuner, landsting eller andra aktörer utanför regeringens styrning finns oklarheter och brister. Detta gäller ansvaret för exempelvis pandemiberedskapen hos kommuner och landsting liksom ansvarsfördelningen vid en allvarlig kris i betalningsförmedlingen där ansvaret är delat mellan myndigheter under regeringen och Riksbanken, som styrs av riksdagen.

### *Det finns brister i regeringens styrning av samverkan*

De samverkansorgan som bildats sedan 2003 mellan myndigheter respektive mellan myndigheter och privata aktörer har uppvisat brister i den åsyftade samordningen för snabb och effektiv samverkan under en kris. Detta gäller exempelvis kärnkraftsberedskapen (samverkan mellan myndigheter) och hanteringen av kriser i betalningssystemet (samverkan mellan myndigheter och privata aktörer). En orsak är att dessa samverkansområden i vissa fall har organiserats utan klara målsättningar. Efter Riksrevisionens granskningar har regeringen i propositionen om en stärkt krisberedskap mars 2008 betonat vikten av en effektiv tvärsektoriell samverkan samt ålagt myndigheterna ett förtydligat ansvar för att denna effektivt kommer till stånd.

### *Fråga 2*

*Har riksdag och regering lagt fast tydliga mål och krav för samhällets förmåga att förebygga och hantera allvarliga samhällskriser?*

- Riksrevisionen bedömer att den målsättning för krisberedskapen som riksdagen lagt fast är tillräckligt tydlig. Regeringens krav på myndigheternas krisberedskap är däremot inte tillräckligt tydliga.

### *Regeringen har genomfört flera åtgärder de senaste åren...*

Regeringen har under åren 2004 till 2008 genomfört flera åtgärder för att förtydliga de ramar som gäller enligt förordningar om krisberedskap. Åtgärderna avsåg främst de krav som gäller för kvalitet och innehåll i myndigheternas analyser av risker och sårbarheter. Sådana analyser är av stor betydelse för att man ska kunna komma fram till vilka åtgärder som behövs för att förbättra krisberedskapen.

*... men kraven på enskilda myndigheter och viktiga samhällsfunktioner är otydliga eller saknas*

Regeringen ställer ofta otydliga krav på myndigheterna som är svåra att tolka och inte ger förutsättningar för att följa upp verksamheten. Riksrevisionen fann oklara målformuleringar, vaga krav på förmåga eller bristande krav på kontroll och tillsyn inom huvuddelen av de samhällsviktiga områden som granskats. Detta gällde beredskapen för kärnkraftsolyckor, säkerheten i vattenkraftsdammar, krisberedskapen i betalningssystem och kraven på pandemiberedskap. Riksrevisionen bedömer samtidigt att regeringen i många fall efter granskningarna genomfört åtgärder för att förtydliga kraven på myndigheterna.

Regeringen har inte heller ställt grundläggande krav på uthållighet eller förebyggande åtgärder inom samhällsviktiga funktioner. De departement som är ansvariga för åtgärder på en strategisk beredskapsnivå har inte inlett något arbete med att formulera grundläggande krav på funktionalitet. Riksrevisionen är medveten om att detta är en svår och relativt kvalificerad process att implementera, men bedömer att flera granskningar visat att detta kan resultera i en förbättrad förmåga att hantera extraordinära krissituationer.

### *Fråga 3*

*Har regeringen säkerställt att ansvariga myndigheter genomfört risk- och sårbarhetsanalyser som ger förutsättningar för en god förmåga för samhället att förebygga och hantera allvarliga kriser för viktiga samhällsfunktioner?*

- Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har säkerställt att risk- och sårbarhetsanalyser ger förutsättningar för en god förmåga för samhället att förebygga och hantera allvarliga samhällskriser.

### *Analyserna och regeringens uppföljning har brister*

Systemet med risk- och sårbarhetsanalyser syftar till att en bild av risker ska kunna växa fram på varje nivå. Med utgångspunkt i dessa bilder ska det sedan lokalt, regionalt och nationellt skapas en förmåga att hantera dessa risker. Det ska kunna växa fram en nationell bild som underlag för regeringens beslut om åtgärder för krisberedskapen. Det ligger i systemets natur att denna bild inte har bättre kvalitet eller är mer relevant än de analyser som enskilda myndigheter och kommuner upprättar.

I Riksrevisionens granskningar konstaterades att risk- och sårbarhetsanalyserna saknades eller hade varierande kvalitet. Ibland utelämnades

väsentliga risker, och analyserna sammanställdes inte sektorsvis på nationell nivå. Det fanns ingen som kontrollerade eller ställde krav på att analyserna var heltäckande och innehöll ett tvärsektorielt perspektiv om detta var av väsentlig betydelse. Regeringen har inte gjort en systematisk uppföljning eller ställt krav på kvalitet i inlämnade analyser trots att systemet har funnits sedan år 2003. Regeringens uppföljning av risk- och sårbarhetsanalyserna har inte säkerställt kvaliteten i analyserna. Därmed försvåras regeringens möjligheter att bedöma och prioritera de åtgärder som krävs för att förbättra beredskapen på nationell nivå.

#### *Fråga 4*

*Har regeringen en ändamålsenlig process för att analysera och åtgärda hot på nationell nivå mot viktiga samhällsfunktioner?*

- Riksrevisionen bedömer att regeringen ännu inte har utvecklat en ändamålsenlig process för att analysera och åtgärda hot på nationell nivå.

#### *Regeringen gör ingen samlad bedömning av beredskapsförmåga*

Regeringen har gjort flera åtgärder för att förbättra beredskapssystemet. Förordningen år 2006 syftade bland annat till att få fram sektorsövergripande bedömningar genom att sektorsansvar föreskrevs för samverkansområden. Även propositionen 2008 aviserar att regeringen avser att förbättra systemet genom att lägga ett föreskrifts- och tillsynsansvar på den nybildade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Granskningen visar dock att regeringen inte tar fram tillräckliga underlag för avvägningar mellan olika investeringar för att öka beredskapsförmågan. Sådana underlag för prioriteringar bör inkludera risker och förmåga till krishantering ur ett samhällsperspektiv. Endast några få departement gör egentliga analyser av konsekvenserna av myndigheternas rapportering. Berörda departement tar inte fram underlag för en samlad bedömning av beredskapsförmågan inom de sektorer som man är ansvarig för, med ett undantag.

Regeringen gör inte heller någon avvägd bedömning av sannolikheter och konsekvenser för olika risker som underlag för budgetprioriteringar. Riksrevisionen har inte vid Regeringskansliet funnit någon systematisk process för att värdera sannolikheter och konsekvenser för en allvarlig extraordinär händelseutveckling.

### Fråga 5

*Har regeringen genom uppföljning och tillsyn underlag för bedömning av beredskapen inom de granskade viktiga samhällsfunktionerna?*

- Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning av beredskapen inom de granskade viktiga samhällsfunktionerna har brister.

### *Regeringen följer inte alltid upp krisberedskapen*

Inom flera av granskningarna bedömde Riksrevisionen att regeringen inte gjorde en uppföljning av krisberedskapen inom området. En samlad uppföljning av krisberedskapen saknades inom beredskapen för kärnkraftsolyckor och beredskapen för kriser i betalningssystemet samt var otillräcklig inom området elförsörjning. De olika departementen handlägger sårbarhetsreducerande åtgärder för myndigheter under departementet. Det framkom emellertid vid granskningen att det var tveksamt om alla departement ansåg att de hade i uppgift att följa upp förebyggande åtgärder, krisberedskap och krisorganisation vid myndigheterna.

- Riksrevisionen bedömer att tillsynen av krishanteringsförmåga hos samhällsviktig verksamhet inom vissa områden har brister.

### *Tillsynen borde i flera fall skärpas*

Riksrevisionen har i granskningar konstaterat att tillsynen av beredskapen för kärnkraftsolyckor var svag samt att brister funnits i tillsynen av säkerheten i vattenkraftsdammar. Tillsynen av betalningssystemet innefattade inte att de finansiella institutionerna hade fungerande skyddsåtgärder. Tillsynsuppdrag saknades också över förordningen om krisberedskap och höjd beredskap avseende analyser om risker, sårbarheter och krishanteringsförmåga. Regeringen ansåg år 2008 att sistnämnda brist måste åtgärdas och avsåg ge den nya Myndigheten för samhällsskydd och beredskap möjlighet att utfärda föreskrifter.

### Fråga 6

*Har regeringen goda förutsättningar att hantera omfattande samhällskriser?*

- Riksrevisionen bedömer att regeringen har förutsättningar att hantera samhällskriser. Detta gäller de kriser som kan hanteras inom ansvarsprincipen. När det däremot gäller extrema situationer är regeringens förberedelser för att snabbt kunna besluta om krisledning inte tillräckliga.



### *Mycket har förbättrats men en del återstår*

Regeringen har under åren 2006 till 2008 förbättrat sina förutsättningar att tidigt upptäcka och påbörja hantering av en kris. Detta genom att enheten för beredskap och analys inrättades 2006 och i än högre grad genom kansliet för krishantering år 2008. Regeringen har även förutsättningar att snabbt sätta i gång krisorganisationen inom Regeringskansliet eftersom alla departement som är centrala för krishantering nu har egna krisorganisationer. Det finns dock omotiverade skillnader mellan departementens krisorganisationer.

### *Oklarhet inom Regeringskansliet om regeringens befogenheter*

Regeringens förutsättningar för krisledning i extrema situationer är inte tillräckliga. Med extrema situationer avses de fall då ansvariga och samverkande myndigheter inte har befogenheter eller resurser att på mycket kort tid kunna inleda hantering av en viss kris. Det råder delade meningar i Regeringskansliet om vad regeringen egentligen kan göra inom ramen för sitt övergripande ansvar för krisledning. En situation då regeringen måste fatta beslut om krisledning har aldrig övats eller förberetts inom Regeringskansliet. En bidragande orsak tycks också vara en uppfattning inom Regeringskansliet att regeringen alltid tillräckligt snabbt i ett sådant fall kan utse en myndighet som samordnar och leder operativ krishantering. Som visats i granskningen är detta inte en rättsligt förankrad utgångspunkt i en fråga som kan visa sig avgörande för att snabbt kunna hantera en mycket allvarlig och omfattande samhällskris.

### *Regeringen har inte förberett en nationell operativ krisledning*

I extrema krissituationer kan det vara nödvändigt att statsmakterna mycket snabbt ingriper för att lösa problem med hantering av krisen. Regeringens styrning ligger helt på den strategiska nivån, och någon förberedelse finns inte för det extremfall där det är nödvändigt att någon på nationell nivå övertar operativ krisledning. Krishanteringssystemet saknar en förberedd lagstiftning för en sådan nödsituation. En orsak kan vara att regeringen utgår från att ansvarsprincipen tillsammans med förberedd samverkan kan lösa alla situationer. Riksrevisionen anser att det är angeläget att regeringen ges möjlighet att genom undantagslagstiftning besluta om att utse en myndighet som nationellt leder samhällets operativa insatser i exceptionella samhällskriser.

### 6.3 Konsekvenser av bristerna i krisberedskapen

Vi har under föregående punkt redovisat bedömningen att krisberedskapen i Sverige har betydande brister på flera områden eftersom myndigheterna har bristande förmåga att hantera mycket allvarliga kriser vid flera av sex granskade centrala samhällsfunktioner. Om en sådan kris skulle inträffa drabbas i värsta fall tio- eller hundratusentals människor av sjukdom, brist på livsmedel och nerkylda bostäder.

#### *Regeringens styrning blir alltför händelsestyrd*

Regeringen har ansvaret för krisberedskapen på nationell nivå. Riksrevisionen anser att regeringen inte hittills har skaffat sig ett tillräckligt underlag för att bedöma vilken krisberedskap som behövs. Regeringen har inte gjort sådana sammanhållna analyser eller bedömningar för Sverige som helhet och har följaktligen inte haft möjlighet att till riksdagen redovisa sin bedömning av Sveriges krisberedskap. Såväl kommunernas som länsstyrelsernas, centrala myndigheters som regeringens egen analys och beredning av förmågan att hantera en kris uppvisar sådana grundläggande brister att man kan säga att systemet inte helt uppfyller sitt syfte. Regeringens styrning är mer händelsestyrd än förebyggande. Regeringens åtgärder har heller inte hittills vilat på en samlad bedömning och prioritering av åtgärderna och dess kostnader i samband med budgetprocessen.

#### *Man räknar inte med att det oförutsedda ska inträffa*

En prioritering av insatser för att förbättra krisberedskapen är beroende av en avvägning mellan bedömd sannolikhet för att en kris ska inträffa och den skada som krisen kan medföra för många människor och de samhälls- och servicefunktioner som vi alla normalt räknar som självklara. Statsråd i regeringen och ansvariga tjänstemän saknar en stringent analys av riskerna för en allvarlig kris. Problemet är att regeringen utan en sådan analys riskerar att inte kunna uppfylla sitt ansvar inför medborgarna att kunna hantera en allvarlig kris, kunna mildra konsekvenserna för människorna och så snabbt som möjligt återställa de funktioner som är viktiga för att samhället ska kunna fungera. Regeringen måste se till att det finns underlag för att fastställa nivån på samhällets krishanteringsförmåga. Det som kännetecknade de allvarliga kriser som inträffat under 2000-talet, vare sig vi talar om World Trade Center, tsunamikatastrofen, stormen Gudrun eller andra allvarliga kriser, var att ingen i ansvarig ställning bedömde dem som sannolika.

### *Mycket har förbättrats – men förberedelse för extrem krissituation kvarstår*

Regeringen har under de senaste åren genomfört ett antal åtgärder för att förbättra krisberedskapen. Genom de senaste propositionerna om krisberedskap med åtföljande förordningar och lagstiftning har riksdag och regering organiserat ansvaret på nationell, regional och lokal nivå. Vi anser också att huvuddelen av de brister som framkom efter tsunamikatastrofen nu är åtgärdade. Genom att inrätta kansliet för krishantering vid Regeringskansliet och den nya Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har regeringen skapat två viktiga verktyg för sin egen hantering av en allvarlig samhällskris.

Fortfarande har emellertid inte förberedelser gjorts för den situation där resurserna vid myndigheter och kommuner inte räcker till med de ansvarsprinciper som nu gäller. Det är inom Regeringskansliet närmast en förhoppning att de nuvarande principerna medför att alla genomför tillräckliga åtgärder inom ramen för sitt verksamhetsansvar och lever upp till skyldigheten att samverka. Det kan ifrågasättas om regeringen tillräckligt snabbt kan förordna en myndighet som kan få ansvar och befogenhet att operativt samordna samhällets resurser för att hantera en omfattande samhällskris. Konsekvensen kan bli att människor drabbas mer än nödvändigt och att det tar längre tid att komma tillbaka till samhällets normaltilstånd än annars.

### *Krisberedskap – en fråga för hela regeringen*

Regeringen har inte utsett någon som bereder underlag för en samlad bedömning av vilka åtgärder som krävs, utan varje departement sköter detta enligt sitt definierade myndighets- och politikområde. En omfattande samhällskris är emellertid tvärspektoriell och måste förebyggas och hanteras av många inblandade departement. Om ett enskilt departement ska avgöra vad som krävs av myndigheter under departementet kommer såväl prioritering som åtgärder att bli tveksamma vad gäller det bästa sättet att förebygga och hantera en omfattande samhällskris. En omfattande samhällskris till följd av en extrem händelseutveckling anser vi blir en fråga för regeringen, varvid Regeringskansliet som regeringens myndighet har att ge ett tvärspektoriellt beslutsunderlag. Trots att regeringen formellt fattar besluten kan i praktiken enskilda departement komma att styra myndigheternas krisberedskap, vilket kan medföra en högre risk för kostnadskrävande och reaktiva åtgärder som inte avvägs mot de samlade nationella behoven.

## 6.4 Rekommendationer

- Regeringen bör säkerställa att risk- och sårbarhetsanalyser på olika områden håller en tillräcklig kvalitet och möjliggör för regeringen att samlat pröva och fastställa en rimlig nivå på krisberedskapen. Med utgångspunkt i scenarier, sannolikheter och konsekvenser ska regeringen kunna bedöma om den effekt som kan erhållas av en åtgärd motiverar kostnaderna för åtgärden.
- Regeringen bör införa systematiska processer för sin egen kontroll, utvärdering och analys av myndigheternas rapporter om risker och sårbarheter och verksamhetens förmåga att hantera kriser.
- Regeringen bör utreda, överväga och för riksdagen föreslå en förberedd beslutsprocess som träder i kraft i det extrema fall då nuvarande ansvarsprinciper inte räcker till för en nationell ledning av samhällets samlade resurser för krishantering. Genom en sådan lagstiftning kan regeringen få befogenhet att förklara att ett nationellt krisläge gäller och att en myndighet ges särskilda befogenheter för att klara av situationen. Oavsett om regeringen föreslår riksdagen sådan undantagslagstiftning eller inte bör regeringen gå igenom nuvarande sektorslagstiftning för att förbereda de nya lagar och de förordningar som blir nödvändiga att ändra vid en extraordinär omfattande samhällskris.
- Regeringen bör överväga att med jämna mellanrum till riksdagen redovisa sina bedömningar av samhällets samlade krisberedskap och dess förmåga att hantera en omfattande samhällskris.

# Referenser

## Riksdagstryck och författningar

Regeringsformen (1976:871)

Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Kommunallagen (1991:900)

Smittskyddslagen (2004:168)

Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap

Förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Förordningen (2008:66) om ändring i förordning (1996:1515)

Myndighetsförordningen (2007:515)

Smittskyddsförordningen (2004:255)

Betänkande 2005/06:FöU9 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*

Betänkande 1999/2000:16 FiU13 *Utveckling av den ekonomiska styrningen*

## Övriga tryckta källor

Försvarsberedningen. Ds 2006:1 *En strategi för Sveriges säkerhet*

Försvarsberedningen. Ds 2007:46 *Säkerhet i samverkan*

Försvarsdepartementet. Fö 2006/2842 CIV

Försvarsdepartementet. Fö 2006:02 *Sammanställning med slutrapport från Utredningen om nationell krisledning*

Justitiedepartementet. JU 2004:11 *Grundlagsutredningen. Rapport från Grundlagsutredningens expertgrupp för översyn av 13 kap. regeringsformen Krishantering i Regeringskansliet – utredning av C. Salomonson*

Hamrin & Strömgren Lunds tekniska högskola 2008 *Regional risk- och krishantering*

KBM. 2004 *Hot- och riskrapport*

KBM. KBM rekommenderar 2006:4 *Risk- och sårbarhetsanalyser, vägledning för statliga myndigheter*

KBM. *Samhällets krisberedskap. Förmåga 2006/2007*

KBM. Planeringsprocessen 2007:2 *Samhällets krisberedskap*

Proposition 2005/06:133 *Samverkan i kris – för ett säkrare samhälle*

Proposition 2007/08:92 *Stärkt beredskap – för säkerhets skull*

Riksrevisionen. RiR 2007:4 *Beredskapen för kärnkraftsolyckor*

Riksrevisionen. RiR 2007:9 *Säkerheten vid vattenkraftsdammar*

Riksrevisionen. RiR 2007:17 *Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott*

Riksrevisionen. RiR 2007:28 *Krisberedskapen i betalningssystemet*

Riksrevisionen. RiR 2008:1 *Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa*

Riksrevisionen. RiR 2008:8 *Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser*

SOU 2004:41 *Säkerhet i en ny tid*

SOU 2005:104 *Sverige och tsunamin*

SOU 2007:31 *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*

SOU 2007:75 *Styrtredningen Att styra staten*

## Otryckta källor

### *Intervjuförteckning*

Finansdepartementet 2008-01-24, 2008-02-18, 2008-02-19

Försvarsdepartementet 2007-11-27, 2007-12-18, 2008-01-21, 2008-01-22,  
2008-03-18 samt 2008-04-23

Jordbruksdepartementet 2008-02-29

Miljödepartementet 2008-02-05, 2008-02-11

Näringsdepartementet 2007-11-29, 2008-02-11, 2008-02-12

Socialdepartementet 2008-01-30, 2008-02-13, 2008-02-14

Statsrådsberedningen, kansliet för krishantering, 2007-11-15, 2008-03-07,  
2008-03-26, 2008-04-17 (tfn)

Statsrådsberedningen, enheten för beredskap och analys, 2007-11-29

KBM 2007-11-22, 2007-12-10

## Övriga referenser

Arbetspapper Fö 070416 RK:s övningsbestämmelser för övning SAMÖ 07

Arbetspapper Fö Samverkansövningar 2005–2006

KBM hemsida mars 2008 *Information om SAMÖ 08*





# Bilaga 1 Arbetspapper – regeringens rättsliga ansvar vid kriser

## Inledning

Undertecknad har fått i uppdrag att för Riksrevisionens räkning närmare undersöka och diskutera regeringens konstitutionella ansvar för krishanteringen vid svenska myndigheter. Studien görs utifrån ett antal scenarion som i sin tur baseras på RiR:s granskningar av ett antal myndigheter och samhällssektorer.<sup>159</sup>

Syftet är att söka klarlägga de rättsliga ramarna för regeringens ansvar för krishanteringen i riket genom att kartlägga och analysera det konstitutionella regelverket, lagstiftningen på området och den praxis som utbildats vid större kriser.

## Konstitutionella utgångspunkter

I enlighet med klassisk konstitutionell teori är det regeringen som styr riket, så även i Sverige (1 kap. 6 § regeringsformen). I denna exekutiva roll ingår att leda myndigheternas arbete, även om det i en organisation så stor som staten förutsätts att regeringens praktiska ledning av statens verksamhet normalt håller sig på en abstrakt nivå. I viss mån kan regeringen kanske karakteriseras som en permanent "krisenhet" som skall hantera de saker i det allmännas organisation (stat och kommun) som inte fungerar tillfredsställande, varav en del är akuta, andra inte. Formellt lyder de statliga myndigheterna under regeringen, vilket innebär att de har en *lydnadsplikt* visavi denna. I grundlag framgår detta av 11 kap. 6 §.

Den svenska förvaltningen är i viss mån unik i det avseendet att de enskilda statsråden inte har någon egentlig beslutandemakt över de förvaltningar som lyder under deras respektive departement samt att de har en konstitutionellt garanterad självständighet visavi regeringen. Enligt 1 kap. 6 § styr regeringen riket, och enligt 7 kap. 3 § fattar regeringen (utom i vissa mindre intressanta undantagsfall) kollektiva beslut vid regeringssamman-

<sup>159</sup> Se granskningarna RiR 2007:4, 2007:9, 2007:10, 2007:17 och 2007:28.

träden. Detta innebär att det konstitutionella utrymmet för enskilda statsråd att beordra förvaltningen att vidta olika åtgärder är begränsat till när denne uttalar sig å regeringens vägnar och när formella beslut ligger till grund för dessa uttalanden. Enligt 11 kap. 7 § gäller också att ingen myndighet, ej heller regeringen, får bestämma hur en myndighet skall besluta i ett ärende som rör tillämpning av lag eller som innebär myndighetsutövning visavi enskild eller kommun. Denna myndigheternas självständighet har motiverats med hänsyn till såväl att skydda enskildas rättssäkerhet mot politisk styrning av förvaltningen som den praktiska olämpligheten av att regeringen eller enskilda statsråd formellt skulle ansvara för åtgärder som de i realiteten inte haft rimlig möjlighet att påverka. I sak innebär detta att även i fall där regeringen skulle kunna styra förvaltningen får detta inte medföra att man påverkar hur lagstiftningen tillämpas i enskilda fall eller hur myndigheter beslutar i fall som innefattar beslut om åligganden eller förmåner för enskilda eller kommuner. Här har myndigheterna således ett konstitutionellt skyddat område av självständigt beslutsfattande, i den meningen att besluten styrs av lagar och andra författningar istället för order från regeringen eller ansvarig minister. Brott mot denna regel kan för statsråds del föranleda konstitutionellt ansvar, ytterst misstroendeförklaring mot enskilt statsråd eller mot regeringen som helhet. För tjänstemän på myndigheterna kan lydnad av anvisningar som strider mot självständigheten föranleda straffrättsligt ansvar för tjänstefel enligt brottsbalken 20 kap. 1 §, även om detta i praktiken torde vara än mer ovanligt än utkrävande av konstitutionellt ansvar utav statsråd.

Det tycks förekomma en del osäkerhet om hur förbudet mot ingrepp i enskilda ärenden som innefattar tillämpning av lag eller myndighetsutövning mot enskilda skall tolkas i praktiken. Ibland hävdas nämligen att regeringen kan ingripa i konkreta situationer och ge anvisningar och order också då, t.ex. om användningen av tillgängliga resurser eller om att polisen skall vidta en viss tvångsåtgärd.<sup>160</sup> I konstitutionsutskottets betänkande om hanteringen av tsunami-katastrofen uttalas följande i genomgången av gällande rätt:

*”Härutöver har anförts att regeringen – om den inte nöjer sig med att ge direktiv – även torde kunna överta en verkställande uppgift som normalt tillkommer en myndighet. [Magnus Isberg, a.a., s. 55.] Sådana fall har förekommit och kommer sannolikt att förekomma i krissituationer. Troligen bör man, har det då anförts, inte se annorlunda på dessa fall än på de fall där regeringen ger direktiv till en myndighet. Har regeringen rätt att ge direktiv till en myndighet att utföra en uppgift har den också rätt att själv utföra uppgiften, vilket torde följa av allmänna grundsatser om orderrätt och delegation.”*

<sup>160</sup> Se readogörelsen i konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU8 med hänvisningar.

Detta är enligt min bedömning en felsyn som grundas i två förhållanden, nämligen sammanblandningen av vad som faktiskt skett tidigare och vad som är tillåtet samt vad som ligger i en befogenhet att meddela ”direktiv”. Låt oss börja med det senare. Jag menar att användningen av ordet ”direktiv” i detta sammanhang är något försåtligt. Regeringen kan inom ramen för sin ställning som chefsmyndighet ge anvisningar om hur underlydande myndigheter skall nyttja sina resurser rent allmänt. Detta är oomstritt. Också i fall som rör ett konkret och pågående händelseförlopp kan det anses ligga inom regeringens konstitutionella roll att ge sådana anvisningar, även om ett sådant agerande kan ligga nära att faktiskt styra också själva maktutövningen i konkreta fall. Viss försiktighet bör därför iaktas redan här. Den s.k. tsunami-kommissionen framhåller t.ex. att försvarsministern borde ha ringt upp Räddningsverkets chef för att förvissa sig om vilka åtgärder myndigheten tänkte vidta och att ett sådant agerande svårligen kunde ha uppfattats som otillåtet ministerstyre, en bedömning jag delar.<sup>161</sup> Exempel på direktiv som regeringen kan ge myndigheterna har avsett järnvägsdrift, byggande av vägar och polisens operativa verksamhet.<sup>162</sup> De två första är typiska åtgärder som faller inom det som brukar betecknas som ”faktiskt handlande”, dvs. sådant som inte är ärendehantering. Att polisens operativa verksamhet också ofta är att beteckna som faktiskt handlande är klart: trafikövervakning, patrullering och besök i skolor kan nämnas. Frågan här är dock om detta kan dras så långt som att också polisiära tvångsåtgärder som regleras i lag och som omgärdas av särskilda beslutsregler, kan ses som faktiskt handlande istället för ärenden. För att närmare utreda vad som avses med ett ”ärende” i rättslig mening måste man gå tillbaka till förvaltningslagarna från 1970 och 1986, där den lagens avgränsning till ”ärenden inom förvaltningen” ger vägledning om begreppsbildningens innehåll. Av förarbetena framgår att det lagen avsett täcka in främst varit de beslut som myndigheter fattar som har ingripande eller betydelsefulla verkningar för den enskilde.<sup>163</sup> Någon närmare diskussion av begreppet ärende fördes inte i det sammanhanget.<sup>164</sup> Det närmaste man kommer en definition är följande:

*”Var gränsen går mellan handläggning av ärenden och faktiskt handlande får avgöras från område till område. Ofta används i specialförfattningarna uttryckligen begreppet ”ärende”. Även när detta begrepp inte begagnas i specialförfattningarna, framgår ofta av sammanhanget, t.ex. av regler om besluts överklagbarhet, vad som enligt viss författning är att räkna som ärende. Någon skarp skiljelinje mellan handläggning av ärenden och s.k. faktiska handlingar torde dock inte*

<sup>161</sup> Se SOU 2005:104 s. 193.

<sup>162</sup> Holmberg m.fl., Grundlagarna (2006) s. 498.

<sup>163</sup> Prop. 1970:30 s. 279 f.

<sup>164</sup> A prop. s. 302.

*kunna dras upp. Skillnaden mellan de olika typerna av verksamhet belyses bäst genom några exempel. Hållandet av en lektion i en skola eller utförandet av en operation på ett sjukhus kan enligt normalt språkbruk inte betecknas som handläggning av ett ärende. Uppkommer däremot fråga om disciplinär bestraffning av en skolelev eller om en patients debitering för sjukhusvård föreligger ett ärende som skall behandlas av förvaltningsmyndigheten.”<sup>165</sup>*

Det framhålls också att ärendehantering inte förutsätter skriftlig handläggning. Som synes är det inslaget av något som kräver ett mera formellt beslut som har någon form av direkta verkningar visavi den enskilde som utmärker ”ärenden” från faktiskt handlande. Utifrån en sådan utgångspunkt och med beaktande av hur polisiära tvångsmedel reglerats i svensk lag kan det enligt min mening inte vara fråga om att dessa faller utanför grundlagens skydd av myndigheternas självständigt fattade beslut.

Att regeringen inom ramen för det konstitutionella regelverket skulle kunna beordra myndigheter att vidta vissa specifika tvångsåtgärder mot enskilda är därför inte korrekt. ”Direktiv” kan inte uppfattas som direkta order om åtgärder som faller inom området för självständigt beslutfattande, det står direkt och uppenbart stå i strid med regeln i 11 kap. 7 §. Orsaken till att en sådan uppfattning fått visst fäste kan vara tudelad, dels att det finns vissa undantag från förbudet med regeringsinblandning vid konkreta myndighetsåtgärder, särskilt inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området<sup>166</sup>, dels att det vid studiet av hur kriser hanterats framträder att regeringen eller enskilda statsråd rent faktiskt haft ett betydande inflytande över det allmännas agerande. Det finns således en viss praxis som tyder på att regeringen går längre i krissituationer än vad som grundlagens ordalydelse tillåter.<sup>167</sup>

Jag menar således att de extraordinära situationer som här behandlas hellre skall ses som fall av konstitutionella nödlägen (till vilket jag återkommer nedan) eller helt enkelt felaktiga handlingar. Att infoga dessa åtgärder i ett system som det svenska, med den av grundlagen garanterade självständigheten i 11 kap. 7 §, är enligt min mening inte görligt. Det hjälper inte därvidlag att hänvisa till att åtgärder av det slag det är fråga om kan betecknas som ”faktiskt handlande” eftersom de också är uttryck för myndighetsutövning. De i sammanhanget nämnda exemplen drar t.ex. en gräns mellan att beordra stormning av en byggnad – vilket skulle vara tillåtet – och anhåll-

<sup>165</sup> A prop. 315.

<sup>166</sup> Där utrikesförvaltningen utgör ett undantag från den traditionella separationen mellan departement och förvaltning och där utrikesministern således har en dubbelroll som dels statsråd, dels myndighetschef. Vidare har regeringen på detta område särskilda i lag angivna befogenheter att fatta beslut i enskilda fall som inte är typiska, se t.ex. lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (25 §) och 9 kap. 2 § andra stycket TF och 6 kap. 1 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

<sup>167</sup> Se angivna exempel i *I krisen prövas ordningsmakten*, t.ex. Palmes agerande vid okkupationen av västtyska ambassaden och regeringen (Carlsson) agerande under arbetet med att lösa mordet på Palme i förhållande till åklagare och polis.

ande av en enskild person – vilket skulle vara otillåtet. Dessa två situationer innefattar dock båda så klara inslag av utövande av offentlighetsligt våld att det är svårt att se hur en sådan distinktion kan vara hållbar. Att en byggnad ”stormas” implicerar rimligen att det förekommer någon form av aktivt eller passivt motstånd mot denna åtgärd och det är därmed en åtgärd som utgör myndighetsutövning i grundlagens mening.<sup>168</sup> Det måste noteras att de uttalanden som anförts i dessa sammanhang till stöd för en så långtgående tolkning av regeringens befälsrätt tycks härröra från statsvetenskapligt inriktade forskare.<sup>169</sup> Ur rättsligt perspektiv kan den sammanblandning mellan det faktiska och det normativa, som dessa ståndpunkter tycks baseras på, inte godtas. Att något skett en eller flera gånger är inte samma sak som att det är rättsligt godtagbart att det sker, inte ens i konstitutionella sammanhang.<sup>170</sup>

Även mera allmänna överväganden utanför själva frågan om grundlagstolkningen talar mot den extensiva syn på regeringens befogenheter som framkommit ovan. För det första minskar då risken för att grundlagens reglering luckras upp genom en osystematisk och närmast slumpmässig ”praxis”, en praxis som i sin tur dels är sparsamt förekommande på grund av att stora samhällskriser inte inträffar särskilt ofta. Att dra slutsatser om vad denna praxis egentligen innebär blir därmed svårt och detta befördrar inte den klarhet och förutsebarhet som bör omge konstitutionell reglering. För det andra bör inte grundlagens klara ordalydelse kunna ändras genom praxis, när det finns realistiska alternativ såsom en formell grundlagsändring att tillgå. Om myndigheternas konstitutionella självständighet anses som ett faktiskt problem är det ur demokratisk synpunkt bättre att detta kommer till uttryck genom en grundlagsändring, något som också respekterar grundlagens egna regler för hur denna förändras (8 kap. 15 § RF).

I samband med dessa frågor måste också det förhållandet att inte bara grundlagsregleringen om regeringens förhållande till myndigheterna berörs av om det accepteras att det i praxis utmejslats att det finns en annan regel än den i 1 kap. 7 §. Det är nämligen så att såväl statsrådets straffrättsliga ansvar (12 kap. 3 § RF) som enskilda tjänstemäns ansvar för brott i tjänsten (kanske främst tjänstefel, 20 kap. 1 § BrB) påverkas. För det fall statsråd, eller regeringen som kollektiv, skulle ha makt att ge order till myndigheter i konkreta fall kan det förhållandet att statsråd inte är ansvariga för brottsliga gärningar i tjänsten, om dessa inte innebär ett grovt åsidosättande av deras tjänsteplikt, innebära ett väsentligt urholkande av möjligheterna att utkräva

<sup>168</sup> Därtill kan det vara fråga om konkreta ingrepp i konstitutionellt skyddade rättigheter såsom skyddet mot husrannsakan i 2 kap. 6 § och skyddet av privatlivet i artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>169</sup> Se i sammanhanget även Olsson, S, *Så fungerar författningen vid kriser*, KBM:s temaserie 2006:3 s. 26 f.

<sup>170</sup> Att konstitutionella normer kan skapas av sedvana är en annan sak och inget det finns anledning att fördjupa sig i här.

rättsligt ansvar vid felaktig maktutövning.<sup>171</sup> I sak skulle detta nämligen innebära att straffrättsligt ansvar mycket sällan kunde aktualiseras i sådana situationer. Istället skulle den enskilde tjänsteman som vidtagit av regeringen eller statsrådet beordrade åtgärder få stå med det straffrättsliga ansvaret för det fall något olagligt skett. I sak vore detta en olycklig ordning där makt och ansvar inte ligger på samma person eller institution. Vidare torde detta kunna medföra att det vid bedömningen av en tjänstemans ansvar tas hänsyn till hur denne uppfattat regeringens order, den eventuella oklarhet som råder angående sådana orders giltighet och att man kommer till slutsatsen att det rör sig om ett fall som faller utanför det kriminaliserade området (t.ex. för att misstaget inte kan anses så klart, att felet är ringa eller att uppsåt saknats). En situation där varken ansvariga statsråd eller tjänstemän kan hållas rättsligt ansvariga kan således följa på ett accepterande av en sådan praxis, något som i sin tur vore ägnat att undergräva förtroendet för det allmännas verksamhet och därför bör undvikas. Flera saksäl – såväl juridiska som praktiska – talar sålde för att inte godta en tolkning av regeln i 11 kap. 7 § som medgivande av ordergivning i konkreta fall som rör maktutövning visavi enskilda. Sådana fall där så ändå skett bör istället, som redan nämnts, hanteras inom ramen för nödrätten, till vilken jag återkommer nedan.

Den zon av självständigt beslutsfattande som myndigheterna är konstitutionellt garanterade innebär nu inte att regeringen saknar medel att styra sin förvaltning. Tvärtom. Regeringen har ett flertal effektiva sätt att styra förvaltningen på. För det första är det så att regeringen på det område som inte omfattas av 11 kap. 7 § är konstitutionellt fri att ge instruktioner och order till myndigheterna. För det andra är det så att regeringen genom sin förordningsmakt har avsevärda möjligheter att dels allmänt styra myndigheternas verksamhet genom att ställa upp krav etc., dels specifikt styra myndigheter genom deras instruktion (som också ges i förordnings form). Här kan uppdrag, inriktning och mål anges på ett sätt som ger regeringen avsevärt inflytande – och därmed möjlighet att uppfylla sitt konstitutionella uppdrag att styra riket – över myndigheterna. För det tredje har regeringen ytterligare möjlighet att genom finansiell styrning, främst i regleringsbrev, styra myndigheternas agerande och prioriteringar. En fjärde faktor som inte skall glömmas bort är att regeringen genom sin utnämningssmakt har möjlighet att ge en myndighets verksamhet en viss inriktning genom valet av dess ledning, ett val som visserligen styrs av de konstitutionella kraven på sakliga grunder såsom skicklighet och förtjänst vid tillsättande av tjänster, men som ändå ger ett utrymme att välja de personer som man anser mest lämpade att leda myndigheterna i linje med regeringens intentioner. Utnämningssmakten som instrument för att påverka krishantering är indirekt och främst aktuell före

<sup>171</sup> Naturligtvis kan politiskt ansvar via misstroende fortfarande utkrävas, men eftersom detta i hög grad är beroende av majoritetsförhållandena inom riksdagen är det något otillfredsställande att överlåta ansvarsutkrävandet för myndigheters (eventuellt) olagliga agerande till en sådan mekanism.

en kris har uppkommit. Sammantaget är det så att regeringen ingalunda saknar möjligheter att styra förvaltningen, det konstitutionellt skyddade området av självständigt beslutsfattande till trots.

Konstitutionsutskottets slutsats i ovan nämnda betänkande (2005/06:KU8), att det är regeringen och inte förvaltningsmyndigheterna som inför riksdagen ansvarar för hur kriser hanteras i fredstid, är naturligtvis riktig och ändras inte av det förhållandet att regeringen inte har direkta möjligheter att styra myndigheternas konkreta agerande i situationer av myndighetsutövning eller lagtillämpning.

## Kriser och konstitutionell nödrätt

Den svenska grundlagen utgår från den grundläggande föreställningen att maktutövningen också i krig- och kristider skall ha stöd i grundlag.<sup>172</sup> Vid kriser av mer genomgripande natur, där t.ex. liv och hälsa hotas, är det dock inte alltid så att de högre statsorganen lyckats hålla sig till rågången mellan regeringens styrande funktion och myndigheternas självständighet. Som exempel kan nämnas kidnappingsdramat vid västtyska ambassaden, mordet på statsminister Palme och i viss mån kravallerna i Göteborg år 2001. I dessa situationer kan det dels anses att det är omöjligt för en regering (eller enskilda statsråd) att inte agera alls, då leder man inte landet, dels att det finns oskrivna undantag från grundlagens regler som gör ett sådant agerande inte bara nödvändigt utan även konstitutionellt acceptabelt. Till det senare hör det som ibland kallas *konstitutionell nödrätt*, sammanhängande med den allmänna nödrätten att kunna bryta mot lagen för att skydda mycket viktiga intressen. Att det skulle finnas ett sådant konstitutionellt undantag från grundlagens krav på maktutövning är dock ingalunda oomstritt.

Vad som kan konstateras är att det i sådana situationer har ansetts acceptabelt att fatta regeringsbeslut utan det minsta antalet närvarande statsråd som grundlagen kräver och att det accepterats att enskilda statsråd har kunnat ha inflytande över vilka konkreta åtgärder som t.ex. ordningsmakten vidtagit, trots att detta formellt sett är förbjudet (se ovan om 11 kap. 7 § RF). Gränserna för en sådan extraordinär befogenhet är fundamentalt oklar och en sådan är, som sagts ovan, inte lätt att förena med ett styrelseskick baserat på legalitetsprincipen (1 kap. 1 § tredje stycket RF). Konstitutionsutskottets ställningstaganden till tre dramatiska händelser under 1970-talet är inte glasklara (se KU 1974:22, KU 1975:12 och KU 1975/76:50), t.ex. framhålls att grundlagens krav för att ett regeringsbeslut skall anses korrekt antaget kan uppfyllas om ett felaktigt beslut bekräftas i efterhand, men samtidigt framhålls att regeringen inte får blanda sig i operativa och

<sup>172</sup> Se Holmberg m.fl. s. 556.

polisiära uppgifter. Detta har förståtts som att det fortfarande är så att vi i Sverige inte godtar någon allmän lära om konstitutionell nödrätt, men att de ansvarsfrihetsgrunder som den allmänna straffrätten innefattar om s.k. nöd också kan tillämpas på enskilda statsråd eller agerande av regeringen.<sup>173</sup> Den grundläggande inställningen i svensk konstitutionell rätt är att man avvisar en konstitutionell nödrätt och att grundlagen istället innehåller de regler som behövs också för att klara mycket svåra och extraordinära händelser (t.ex. 13 kapitlet om krig och krigsfara).<sup>174</sup> Det är dock i grunden oklart om det trots detta finns ett visst utrymme för en sedvanerättsligt grundad konstitutionell nödrätt eller om det är bättre att betrakta de ovan nämnda händelseförloppen som i grund och botten rättsstridiga handlingar som är ansvarsfria på grund av en ansvarsfrihetsgrund såsom nöd (jfr 24 kap. 4 § BrB). Jag delar den av Jermsten framförda uppfattningen att de regelvidriga åtgärder som regeringen eller enskilda statsråd rent faktiskt vidtagit och i efterhand ej straffats för bäst förstås som grundade i den allmänna nödrätten istället för en konstitutionell nödrätt som undergräver grundlagens normativa ställning.

## Lagstiftningen angående kriser

Här finns inte möjlighet att göra en ingående inventering av lagstiftningen på området för samhällets åtgärder vid olika typer av kriser. Istället skall några av de mer betydelsefulla reglerna lyftas fram för att åskådliggöra regeringens roll i regelsystemet.

Regeringsformens 13 kap. innefattar en rad bestämmelser som avser reglera hur riksdag, regering och andra statsorgan skall agera, vilka befogenheter de skall ha etc. under krigstid eller i krigsfara. Av störst intresse i detta sammanhang är bestämmelsen i 6 § om att regeringen i krigstid eller vid krigsfara genom förordning kan utfärda föreskrifter som annars skall stiftas genom lag. Denna befogenhet skall dock i förväg framgå genom bemyndiganden i lag. Även 8 § om att regeringen med stöd av bemyndigande i lag kan ge en uppgift som enligt grundlag ankommer på regeringen till en förvaltningsmyndighet, kan nämnas här. I 8 kap. 10 § regeringsformen finns en bestämmelse som ger regeringen befogenhet att efter bemyndigande i lag bestämma när en föreskrift i lag skall börja eller upphöra att tillämpas. Detta får dock endast ske inom de ämnesområden som omfattas av 8 kap. 7 § regeringsformen, dvs. betungande offentligrättslig reglering anknuten till vissa sakområden. Båda dessa bestämmelser relaterar till s.k. fullmaktslagstiftning och ger regeringen vissa särskilda maktbefogenheter, som är större under krig och krigsfara men som även under andra förhållanden – beroende

<sup>173</sup> Se Jermsten, Konstitutionell nödrätt (1992) s. 89 f.

<sup>174</sup> Se Holmberg m.fl. (2006) s. 556 f.



på vad riksdagen bemyndigat – kan anses omfattande. Det bör noteras att samtliga dessa bestämmelser gäller normgivningsfrågor och inte beslut i enskilda fall: det är fråga om befogenheter att ta beslut om olika rättsregler och deras tillämplighet som regleras.<sup>175</sup>

Lagen (1992:1443) om totalförsvar och höjd beredskap är en mycket kortfattad författning som i princip anger att regeringen vid krig eller krigsfara har att besluta om höjd eller högsta beredskap samt att kommuner och de enskilda som på grund av författning eller överenskommelse har en sådan förpliktelse skall vidta åtgärder för att möta situationen. Lagen är snarast en kompetensreglering, utan sakligt innehåll, och ett exempel på den typ av reglering som diskuterats här ovan.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor har ersatt den tidigare gällande räddningstjänstlagen (1986:1102). Lagen är av central betydelse för kartläggandet av ansvaret för samhällets åtgärder vid kriser. Det är tydligt att denna lag bygger på en tanke om ett i princip tredelat ansvar, där alla tre delarna framgår av lagstiftningen. För det första har enskilda ett eget ansvar för att vidta åtgärder för att förebygga eller försvåra uppkomsten av svåra olyckor. För det andra har kommunerna genom sin räddningstjänst (men även via andra delar av kommunens verksamhet) ett sådant ansvar. Och till sist har staten via vissa statliga myndigheter (Statens räddningsverk och länsstyrelserna kan nämnas särskilt) ett ansvar såväl för konkreta insatser som inte enskilda kommuner kan klara som för övergripande beredskap och planering (se prop. 2002/03:119, särskilt kapitel 6). Av lagen framgår att regeringen vid omfattande räddningsinsatser får besluta om att en viss länsstyrelse eller viss annan statlig myndighet skall leda och ansvara för insatsen. Detta är som synes helt i linje med resonemanget ovan om självständighet; det regeringen beslutar om är vem som skall leda, inte vilka åtgärder som skall vidtas konkret. Det är värt att notera att inget sägs i lagens förarbeten om regeringens och Regeringskansliets specifika roll vid den typ av olyckor som lagen reglerar. Utgångspunkten synes vara att denna är tämligen begränsad. (Det finns bemyndigande etc. men det handlar mest om sådant som måste ha skett före en olycka.)

Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet innefattar en del regler som ger regeringen bemyndigande att utfärda de föreskrifter som behövs för att säkerheten skall garanteras och för att Sveriges internationella åtaganden på området skall kunna iakttas. Av lagens 10 § framgår att den som driver kärnteknisk verksamhet vid en olycka omedelbart skall meddela detta till den myndighet som har tillsyn över området (Kärnkraftsinspektionen). En lokal säkerhetsnämnd, tillsatt av regeringen, har också en roll i säkerhetsarbetet.

<sup>175</sup> Även bestämmelsen i 13 kap. 8 § har denna inriktning, även om andra styrelsefunktioner kan överlåtas, se Holmberg m.fl. (2006) s. 564. Huvudtanken synes således vara klar, inte ens i krigstid bör regeringens ställning ändras om detta inte är absolut nödvändigt (t.ex. för att denna inte alls kan fungera längre).

Beslut av tillsynsmyndigheten kan överklagas till regeringen, medan beslut av säkerhetsnämnden överklagas till länsrätt. Till denna lag kommer strålkyddslagen (1988:220) och den ovan nämnda lagen om skydd mot olyckor.

Smittskyddslagen (2004:168) bygger i hög grad på att smittskyddsläkaren, som finns i varje landsting, fungerar väl samt att Socialstyrelsen, som har ett övergripande nationellt ansvar, också tar detta. Smittskyddsläkarens uppgifter och ansvar regleras i huvudsak i lagens 6 kap. där det också framgår att ett stort antal myndigheter har en skyldighet att informera smittskyddsläkaren om händelser som är av betydelse för denne, t.ex. rör det socialtjänsten i kommunen, polismyndigheten, kriminalvården etc. Smittskyddsläkaren och länsrätten fattar de ingripande beslut som lagen medger. Regeringens ansvar enligt lagen begränsar sig till att utfärda olika typer av föreskrifter, men det förutsätts inte något aktivt agerande från regeringen eller Regeringskansliet under en smittspridning, utom i två betydelsefulla fall. För det första har regeringen enligt 9 kap. 2 § kompetens att komplettera den lista lagen innehåller på vilka sjukdomar som anses falla in under lagen om riksdagens beslut inte kan avvaktas. Här ges regeringen en direkt skyldighet att, på kort varsel, ta ställning till om en ny smitta uppfyller kraven på att omfattas av lagen och därmed de åtgärder som denna medger. För det andra anges att regeringen i fall av en fredstida kris, som har en betydande inverkan på möjligheterna att upprätthålla ett effektivt smittskydd, får meddela särskilda föreskrifter om samordning eller särskilda insatser. Enligt förarbetena (prop. 2003/04:30 s. 247) avses följande med detta:

*”Meningen är att regeringen vid svåra påfrestningar på samhället i fred vid vilka akuta smittskyddsåtgärder är nödvändiga skall kunna besluta om samordnade nationella åtgärder och andra särskilda insatser inom smittskyddet. Regeringen kan därvid besluta om sjukvårdshuvudmännens, inklusive smittskyddsläkarnas, deltagande i samordnade nationella åtgärder till skydd för befolkningen varvid sjukvårdshuvudmännen kan åläggas att ställa personella resurser, utrustning och läkemedel till förfogande för epidemibekämpning även utanför det egna landstingsområdet. Regeringen kan också föreskriva att sjukvårdshuvudmännen skall erbjuda kostnadsfri vaccination eller annan tillgänglig profylax till befolkningen t.ex. i händelse av influensapandemi (global epidemi) eller utbrott av annan smittsam sjukdom där sådan profylax är medicinskt motiverad.”*

Förarbetsuttalandet är värt att citera eftersom det exemplifierar den typ av åtgärder som det är tänkt att regeringen skall vita med stöd av befogenheter att föreskriva om ”särskilda insatser” och liknande. Det är tydligt att det handlar om resursfrågor och prioriteringar, inte om beslut i enskilda fall om vilka typer av konkreta åtgärder som skall vidtas. Här har smittskyddsläkaren och Socialstyrelsen det operativa ansvaret.

Här bör också nämnas den proposition som regeringen lämnade till riksdagen under 2006 om krishantering (prop. 2005/06:133) och den därav följande krisberedskapsförordningen. I propositionen redogör regeringen för sin övergripande strategi vid arbetet med säkerhetsfrågor. Regeringen framhåller i propositionen den nyligen omvandlade Krisberedskapsmyndighetens centrala roll på området för krishantering, samtidigt som man pekar på att detta inte fråntar sakområdesmyndigheterna deras ansvar (s. 96). Avsikten är att slå samman myndigheten med Statens räddningsverk, bl.a. för att koncentrera resurser och kompetens. I propositionen framhålls också att den nationella strategi som skall vägleda säkerhetsarbetet måste vara tvärssektoriell, dvs. inte hämmas av de olika departementsgränser som politiken i övrigt kan delas in i. Regeringskansliets roll härvidlag framhålls särskilt (s. 49). Arbetet med planering och uppföljning måste också utvecklas enligt regeringens uppfattning, så att säkerhetsarbetet blir en kontinuerlig fråga för myndigheterna och regeringen.

Enligt uppgifter från regeringen (se Statsrådsberedningens information om kommande propositioner 2008, 2008-01-15) planeras en proposition till våren 2008 om krishantering i Försvarsdepartementet.<sup>176</sup> Det förslag som synes vara sannolikt är att en chefstjänsteman inom Regeringskansliet får en utpräglad roll som ansvarig för Regeringskansliets hantering av krisituationer, en roll som är departementsöverskridande. Den huvudsakliga tanken bakom förslaget är att regeringens och Regeringskansliets roller vid en kris är tudelade: Dels skall man kunna ange den allmänna inriktningen för åtgärder och tydliggöra ansvarsförhållanden samt initiera myndigheternas agerande om så är nödvändigt. I detta ingår också ett ansvar för att ta nödvändiga utländska kontakter och utrikespolitiska initiativ. Dels skall regeringen och Regeringskansliet i rätt tid och med rätt underlag kunna kommunicera med allmänheten om krisen, dess omfattning och hantering på ett sätt som inger förtroende och ger uttryck för det ledarskap en nation kan kräva i kristider.<sup>177</sup>

En konkret följd av propositionen från år 2006 var också antagandet av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.<sup>178</sup> Regeringens roll enligt den lagen är bl.a. att meddela ytterligare föreskrifter om planering och hantering av extraordinära händelser. Annars bygger lagen i hög grad på att det är kommunerna och landstingen som själva eller i samverkan vidtar åtgärder samt håller den myndighet regeringen utsett informerad om detta. En kommunal krisledningsnämnd skall ansvara för de konkreta åtgärderna. I övrigt behandlar lagen ersättningsfrågor m.m. Lagen bygger således i hög grad på att delegera ansvaret till den lokala nivån. Vissa andra, mindre intressanta

<sup>176</sup> Anges under titeln En utvecklad krisberedskap och planeras till den 18 mars 2008. Förslagen kommer sannolikt att i hög grad bygga på utredningen Krishantering i Regeringskansliet från Statsrådsberedningen.

<sup>177</sup> Se Prop. 2005/06:133 s. 56 f. och ovan nämnda rapport s. 17 f.

<sup>178</sup> Som ersatte lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

lagändringar vidtogs också till följd av regeringens proposition, t.ex. i sekretesslagen (1980:100).

Som en direkt följd av dessa regeländringar kom regeringen också att utfärda en ny förordning, förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Genom denna söker regeringen reglera de statliga myndigheternas ansvar vid krissituationer. I en särskild bilaga anges de myndigheter som jämte länsstyrelserna har ett särskilt ansvar för att planera för och vidta åtgärder mot händelser som är eller kan utvecklas till kriser i lagens mening. Det är Krisberedskapsmyndighetens ansvar att till regeringen årligen inge förslag om vilka dessa myndigheter bör vara. Dessa särskilt ansvariga myndigheter skall rapportera till regeringen om utvecklingen på sina respektive områden och övriga myndigheter skall på begäran kunna tillhandahålla sådan information (14–15 §§). Det är genom regleringen i förordningen inte fullständigt klart hur ofta regeringen tänker sig att sådan obligatorisk rapportering skall ske. Utöver detta har alla myndigheter enligt förordningen ett ansvar för att analysera sin egen verksamhet utifrån bl.a. perspektiv på sårbarhet, funktion under krisförhållande och samverkan med andra myndigheter i sådana situationer.

Ett sammanfattande intryck är att regeringens roll enligt lagstiftningen är begränsad. Det huvudsakliga ansvaret för åtgärder, samverkan, planering etc. ligger på de olika sakmyndigheterna och på länsstyrelserna. Det är tydligt att utgångspunkten är den att krishanteringen skall kunna fungera utan att regeringen konkret ingriper i hanteringen av denna.

## De hypotetiska kriserna

### *En mångfacetterad verklighet*

Bedömningen i denna studie skall enligt uppdraget utgå från ett antal tänkta scenarier. Samtliga av dessa karakteriseras av att det dels är omfattande hot mot samhället och/eller mot enskildas liv som aktualiseras, dels att ett relativt stort antal myndigheter och andra aktörer – på olika nivåer i samhället – har ett ansvar under någon del av händelseförloppet. Detta innebär en särskild svårighet i det att roll- och ansvarsfördelning kan variera mellan olika typer av scenarion. Eftersom den huvudsakliga fokuseringen på detta uppdrag är *regeringens* ansvar aktualiserar problemet med många inblandade myndigheter främst frågan om regeringens förhållande till nationella, regionala och kommunala myndigheter samt dess ansvar för samordning vid, och helhetssyn på, de offentliga uppgifterna och relationen till privata aktörer på olika samhällsområden.

### *Krisscenarion och inblandade myndigheter*

De för ett antal av Riksrevisionens granskningar utmålade scenarion involverar som redan nämnts ett flertal myndigheter. De myndigheter som ansvarar för krishantering är i mycket hög grad statliga myndigheter som lyder under regeringen (se 11 kap. 6 § RF). Det är bara vissa kommunala myndigheter som är undantagna från detta och som har en roll i krishantering genom t.ex. miljölagstiftningen eller räddningstjänstlagen. De formella möjligheterna för regeringen att styra myndigheternas agerande är alltså stora och enbart begränsade genom den ovan diskuterade självständigheten vid ärenden som innefattar myndighetsutövning eller tillämpning av lag.

### *Två ansvarsnivåer*

Ytterligare diskussion av regeringens ansvar för krishantering i fredstid delas med fördel in i två beståndsdelar. Den första avser det ansvar regeringen har för att organisera det offentliga verksamheten, att ge uppgifter till sina myndigheter, tilldela resurser, utvärdera vidtagna åtgärder m.m. Den andra delen omfattar i vilken mån regeringen har ett ansvar för att konkreta åtgärder vidtas och hur långt detta i så fall sträcker sig.

### *Övergripande ansvar*

Att regeringen och Regeringskansliet har ett ansvar för att styra riket som inte kan delegeras bort är som mest uppenbart vad gäller regeringens roll i att genom sin finansmakt ge resurser till myndigheterna, genom utnämningsspolitiken se till att dessa har en handlingskraftig ledning, genom sin instruktionsmakt se till att myndigheternas uppdrag är så klara att svåra situationer inte "hamnar mellan stolarna" och genom att ha en snabb och väl fungerande kommunikation med myndigheterna se till att inte ovidkommande faktorer hämmar förmågan att hantera krissituationer.

Att regeringen har ett övergripande ansvar för att det i samhället finns en beredskap och förmåga att hantera kriser torde mot bakgrund av det ovan sagda stå klart. En annan sak är i vilken mån regeringen kan ha ett ansvar för, eller bör ställas till svars för, faror eller risker som man haft mycket liten möjlighet att kunna förutse eller påverka. Här måste nog dras en linje där rimliga krav ställs på vilka insatser som kan förväntas av en stat med begränsade resurser och som därför i förväg måste prioritera vilka åtgärder som är de mest behövliga. Att det i efterhand kan visa sig att detta inneburit att ett område försumrats till förmån för andra behöver inte alltid betyda att något fel begåtts för vilket regeringen bör ansvara rättsligt eller konstitutionellt.<sup>179</sup> Regeringens ansvar sträcker sig till vad som kan sägas vara rimliga

<sup>179</sup> Något som inte utesluter ett mått av moraliskt ansvar.

åtgärder givet sannolikheten av att en viss typ av fara eller risk realiserar. De hypotetiska krissituationer som denna studie haft som utgångspunkt är alla någorlunda realistiska, och brister i de övergripande åtgärderna i förhållande till dem kan således med fog sägas vara regeringens ansvar, om inte direkt så genom att man underlåtit att följa upp, informera sig eller på annat sätt aktivt stött myndigheterna i deras arbete med krishanteringsfrågor. Även underlåtenhet kan i sådana fall medföra ansvar. En annan sak är om det vore fråga om ett plötsligt större meteoritnedslag med förödande konsekvenser för hela landet. Att i en sådan situation påstå att regeringen borde ha planerat för och initierat åtgärder är att gå för långt i vad ansvaret att styra riket innebär.

### *Ansvar i konkreta situationer*

Som tidigare framhållits saknas möjlighet att formellt delegera ansvaret för riksstyrelsen. Detta innebär dock inte att reglerna om myndigheternas konstitutionella självständighet upphör att gälla i krissituationer. Det är fortfarande så att regeringen måste besluta som ett kollektiv och att det i ärenden som rör myndighetsutövning och lagtillämpning inte är tillåtet för regeringen att söka bestämma hur myndigheterna skall beslut i konkreta fall.

Frågan om regeringens ansvar för den konkreta hanteringen av större krissituationer är därför svårare att besvara än den om det övergripande ansvaret. Som framgått ovan bygger det svenska konstitutionella systemet i hög grad på att de svenska myndigheterna skall styras formellt via skriftliga regeringsbeslut fattade i behörig ordning. Utöver detta förväntas de på eget initiativ fatta de beslut som deras uppdrag kräver och lösa sina uppgifter utan att få några närmare instruktioner från regeringen om detta. Förvaltningen skall, idealt sett, vara ett smidigt maskineri som löser sina uppgifter själv. Samtidigt visar erfarenheterna att så inte alltid är fallet. I en sådan situation kan det uppfattas som svårbegripligt och politiskt direkt olämpligt att en regering som får ta det övergripande ansvaret för bristerna i en krishantering inte kan gå in och konkret söka lösa dessa svårigheter. Som nämnts ovan finns det möjligheter för regeringen att lagligen påverka myndigheternas agerande genom övergripande direktiv, resurstilldelning, prioritering etc. Utöver detta kan regeringen eller enskilda statsråd i undantagsfall stödja sig på en nödrätt för att mer konkret gå in i hanteringen av en enskild kris. *Rättsligt* sett kan dock en regering eller ett statsråd som *inte* gör detta, utan som håller sig till de lagliga sätten att styra myndigheterna på, aldrig kritiseras, även om så kan ske såväl politiskt som moraliskt. Som på många andra samhällsområden sammanfaller således inte det rättsliga ansvaret och det mera allmänna politiska/moraliska ansvaret på detta område.

### *Regeringens roll visavi privaträttsliga aktörer*

En särskild faktor rör det förhållandet att flera av de funktioner som bedöms som samhällsviktiga inom t.ex. elförsörjning och betalningssystem i hög grad hanteras av privata aktörer såsom elproducenter och banker. Detta aktualiserar frågan vilken roll regeringen har i förhållande till dessa med avseende på krishantering. För det första kan här konstateras att lagstiftningen innefattar krav på enskilda att vidta åtgärder, planera för krissituationer etc.<sup>180</sup> För det andra har statliga och/eller kommunala myndigheter i uppdrag att utöva tillsyn över de privata aktörerna så att dessa (och andra krav) i lagstiftningen uppfylls. För det tredje finns det samråds- och informationskanaler, såsom olika typer av "råd", där regeringens/statens representanter får en kontaktyta med branschrepresentanter för just sådana uppgifter som rör grundläggande krav på verksamheten.

### *Sammanfattning*

Det är tydligt att den svenska regleringen i såväl grundlag som i vanlig lag helt och hållet bygger på att regeringen och Regeringskansliet har ett övergripande ansvar för riksstyrelsen som inte kan delegeras, samtidigt som man inte har ett operativt ansvar för vilka åtgärder som vidtas eller inte vidtas, modifierat med den iakttagelsen att man har ett ansvar för att något görs, dvs. ett ansvar för att initiera åtgärder om myndigheter inte på egen hand gör detta. Det är således klart att den analys över regeringens ansvar enligt gällande regelverk som kommer till uttryck i propositionen om ett stärkt system för krishantering (prop. 2005/06:133) är korrekt.

Regeringen har ett ansvar för att själv och i samråd med berörda myndigheter bedriva omvärldsbevakning för att identifiera potentiella kriser, för att initiera aktivitet från berörda aktörer inom och utom Regeringskansliet, för att initiera vissa typer av operativa insatser (t.ex. transporter), för att kommunicera och samarbeta med operativa aktörer nationellt, regionalt och lokalt samt med berörda parter internationellt, för att ge allmänhet och media tillförlitlig information om situationen, för att fatta beslut om prioriteringar och för att löpande följa effekterna av vidtagna åtgärder och vid behov ta internationella kontakter med syfte att få förstärkningsresurser eller erbjuda dylika till andra länder. Vad som inte ingår i regeringens ansvar rättsligt sett är att operativt *leda* eller på annat sätt *konkret påverka* hur myndigheterna agerar i specifika fall. Här skall myndigheterna, med sin expertkunskap och erfarenhet, agera enbart utifrån vad de på sakliga grunder anser vara riktigt (och lagligt). Någon styrning från politiska organ skall inte förekomma i sådana fall.

<sup>180</sup> Se t.ex. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor kapitel 2 om enskildas skyldigheter allmänt, vid farliga anläggningar och vid inträffade olyckor och ellagen (1997:857) kapitel 9 om ansvar för skyddsåtgärder vid elanläggningar.

Att det i praktiken visat sig svårt att helt upprätthålla en strikt åtskillnad mellan regeringens övergripande ansvar och myndigheternas konkreta ansvar är inte att förvåna i den meningen att regeringen i någon mån alltid kommer att bära det politiska ansvaret också för myndigheternas konkreta åtgärder, särskilt om dessa är misslyckanden. Dessa fall bör dock, enligt min mening, inte ses som indikationer på att den grundläggande dualismen i den svenska förvaltningsmodellen inte längre gäller, utan som på nödregler baserade undantag från den rättsliga regleringen. Ett sådant synsätt är inte beroende av om detta uppfattas som uttryck för en mera generellt giltig lära om konstitutionell nödrätt eller som en mer begränsade undantag baserade på analogier till straffrättens allmänna ansvarsfrihetsgrunder. Inte heller utesluts att rättsligt ansvar utkrävs i fall som innefattar mera uppenbara felbedömningar av situationen samtidigt som förvaltningsmodellen inte blir helt fjärrad från verkligheten.<sup>181</sup>

Thomas Bull  
Docent i offentlig rätt

---

<sup>181</sup> Tanken går till det amerikanska talesätt där man pekat på att konstitutionen är ett styrelsedokument, inte en självmordspakt.



## Ett samlat ansvar?

### *Bilaga till yttrande avseende regeringens ansvar vid krishantering*

Riksrevisionen har efterfrågat att jag i en bilaga till yttrandet ovan skall belysa vilka konstitutionella/rättsliga faktorer som kan inverka på möjligheterna att samla ansvaret för all krishantering i en myndighet, i sak enligt den modell som föreslogs i regeringens proposition 2005/06:133 (s. 58 ff.).

Enligt min bedömning finns inga större konstitutionella hinder för en sådan ordning, även om den praktiskt kan medföra svårigheter, särskilt avseende det som utgör operativa beslut på myndighetsnivå. Modellen bör vara den att regeringen genom särskild lagstiftning ges befogenhet att förklara att ett nationellt krisläge är för handen och att den särskilda myndigheten därigenom ges de befogenheter den har för att klara av situationen. Organisatoriskt bör detta – för att inte komma i konflikt med grundlagsreglerna om myndigheternas självständighet – lösas genom att vissa myndigheter, eller delar därav, tillfälligt (under krisens förlopp) omorganiseras som delar av krishanteringsmyndigheten, istället för som egna myndigheter. En sådan plötslig omstrukturering skulle säkerligen ha administrativa och finansiella konsekvenser, men rättsligt är det såvitt jag kan se inte något som är omöjligt att åstadkomma, särskilt om det anges i lag att så skall ske. Praktiskt sett uppkommer dock problem med att i förväg identifiera de myndigheter eller delar av myndigheter som behöver ingå i denna radikala ”omstrukturering” av den statliga förvaltningen, en befogenhet som i övrigt och i normala situationer ligger inom regeringens kompetens enligt 8 kap. 13 § och 11 kap. 6 § regeringsformen. En möjlighet vore att i linje med det sista sagda ge regeringen befogenhet att närmare bestämma om de förändringar som är nödvändiga. En sådan ordning skulle naturligtvis kräva att det inom Regeringskansliet fanns en ”mall” för de myndigheter som alltid skulle omfattas av en sådan organisatorisk förändring och att beslut om detta därmed snabbt kunde fattas genom ett formellt regeringsbeslut. Utöver denna skulle en viss flexibilitet uppnås genom att regeringen kunde göra andra förändringar i den statliga myndighetsorganisationen i kraft av sin ställning som bestämmande över denna.

Ett större problem vore den operativa styrning av kommuner och landsting som man vill åstadkomma, särskilt mot bakgrund av den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen (1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen). Även

här vore det dock så att det juridiskt lättaste sättet att lösa detta är att under en kristid organisatoriskt "lyfta ut" de delar av den kommunala förvaltningen som berörs ur den kommunala organisationen och ange att denna för en viss tid ingår i den statliga förvaltningen, som en del av den statliga myndighet som ansvarar för krishantering. I sammanhanget bör noteras att det inte är någon naturlag som anger vad som är statlig respektive kommunal förvaltning (polisen har t.ex. gått från att vara kommunal till att bli statlig, medan grundskolan utvecklats i motsatt riktning). Därmed försvinner de konstitutionella hinder som myndigheternas konstitutionella självständighet och den kommunala självstyrelsen kan utgöra mot en centralisering av ansvar för krishantering. Ett praktiskt problem med denna lösning är dock att den måste ske genom lag, för regeringen kan inte i kraft av sin förordningsmakt råda över den kommunala förvaltningens organisation. Enligt grundlag är det riksdagen som bestämmer över grunderna för kommunernas organisation (8 kap. 5 § regeringsformen).<sup>182</sup> I lag måste såldes anges någorlunda preciserat vilka delar av den kommunala förvaltningen som tillfälligtvis skulle omvandlas till statlig förvaltning (och ingå i den krishanterande myndigheten). Att den interna kommunala organisationen numera är relativt fri och kan variera högst väsentligt gör det till ett krävande uppdrag att utforma en lag som både är tillräckligt heltäckande och så pass flexibel att den kan fungera också om ett okänt antal år. Möjligen är de praktiska problemen med en sådan lösning oöverstigliga, men det är något som undandrar sig min bedömning.

En sista sak – som inte är av juridisk karaktär – är att en sådan myndighet som här skissas skulle bli en "supermyndigheten" med mycket omfattande befogenheter på nära nog samtliga samhällsområden om ett krisläge skulle uppstå. Det kan finnas politiska och andra skäl för att inte tillskapa en sådan organisation om man inte är övertygad om att ett verkligt behov därav finns.

Thomas Bull  
Docent i offentlig rätt

<sup>182</sup> Här bortses från den möjlighet som finns att hävda att en kristida och tillfällig omorganisation av delar av den kommunala förvaltningen inte ingår i "grunderna" för den kommunala organisationen och därmed faller innanför regeringens förordningsmakt enligt 8 kap. 13 § regeringsformen. I så fall skulle det liksom för de statliga myndigheterna – i just denna situation – stå regeringens fritt att tillfälligt omstöpa den kommunala förvaltningen till statlig. Förarbetena ger dock vid handen att bestämmelsen skall tolkas med viss försiktighet, se Holmberg m.fl. (2006) s. 346 och en sådan tolkning vore sannolikt för radikal, snäv och fixerad vid ordalydelsen för att kunna godtas.

## Ett superdepartement?

### *Bilaga till yttrande avseende regeringens ansvar för krishanteringen*

Riksrevisionen har efterfrågat att jag i en bilaga till det huvudsakliga yttrandet skall belysa vilka konstitutionella problem som ett eventuellt tillskapande av ett särskilt departement inom Regeringskansliet med ansvar för regeringens krishantering – ett slags ”superdepartement” med sektorövergripande befogenheter i sådana situationer – kan ge upphov till.

Inrättandet eller omorganisationen av ett eller flera departement innefattar inte i sig någon fråga av direkt konstitutionell karaktär. Departementens antal och benämningar är inte grundlags- eller lagreglerade. Istället finns närmare bestämmelser i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, som beslutas av regeringen. I förordningens 2 § räknas departementen upp. Genom att reglerna är placerade i en förordning räcker det med ett enkelt regeringsbeslut för att göra såväl mindre som större förändringar i organisationen.

Ett större problem rör de uppgifter som ett sådant särskilt departement kan ges inom ramen för grundlagsbestämmelserna. Inget hindrar att ett sådant departement får samordnande funktioner, centralt handhar informationsfrågor och massmediala kontakter etc. Mer problematiskt är det med styrande åtgärder som formellt sett utgör regeringsbeslut. Varje beslut om prioritering av resurser och fördelning av uppgifter mellan olika myndigheter torde utgöra ett *regeringsärende* och därmed krävs ett formellt *regeringsbeslut*. Den svenska grundlagen bygger nämligen på tanken att de enskilda statsråden inte kan fatta bindande beslut för regeringens räkning i denna typ av fall; vi har inte det som kallas ministerstyre i vårt land. Istället fattas regeringsbesluten kollektivt vid regeringssammanträden där minst fem statsråd måste närvara (se 7 kap. 3 och 4 §§ regeringsformen). I praktiken leder detta till att de beslut som kan tänkas vara nödvändiga med avseende på resurstilldelning, prioriteringar etc. i en krissituation inte får fattas av ”superdepartementet” i dess samordnande funktion utan fortfarande måste fattas genom ett regeringsbeslut.

Vad som därmed är vunnet med att samla krishanteringsuppgifterna till ett departement är tydlighet i ansvaret för de ovan angivna funktionerna (stöd, information etc.), men däremot kan man inte låta detta departement ta över *regeringens* styrning av myndigheterna (se även 1 kap. 6 § och 11 kap.

6 § regeringsformen). En viktig del av den operativa krisledningen måste alltså, såvitt jag kan bedöma, stanna på regeringen, oavsett tillskapandet av ett sådant tvärsektorielt departement.

Thomas Bull  
Docent i offentlig rätt

## Bilaga 2 Arbetspapper – Användning av sannolikhetsbedömningar

### *Användning av sannolikhetsbedömningar vid förberedelser inför allvarliga samhällskriser*

Lunds tekniska högskola har fått i uppdrag av Riksrevisionen att författa ett arbetspapper rörande användning av sannolikhetsbedömningar vid förberedelser inför allvarliga samhällskriser. Bakgrunden till uppdraget är Riksrevisionens granskning av regeringens ansvar för att hantera ett samhälle i kris<sup>183</sup>.

Syftet med detta arbetspapper är att, baserat på forskning inom framför allt området risk- och sårbarhetsanalys, belysa användningen av sannolikhetsbedömningar i ovanstående kontext. Mer specifikt skall frågan huruvida det vid förberedelser inför allvarliga samhällskriser är lämpligt att bortse från vissa händelser med hänvisning till deras låga sannolikhet belysas.

### **Inledning**

Krishantering kan delas upp i fyra olika faser: Förebyggande, Förberedande, Akut avhjälpande och Återuppbyggande<sup>184</sup>. Denna modell av krishantering kommer från US Federal Emergency Management Agency och är användbar för att beskriva hur den typ av aktivitet som är aktuell i detta arbetspapper, d.v.s. förberedande och förebyggande aktiviteter, förhåller sig till övriga delar inom krishanteringsområdet. De aktiviteter i vilka det kan vara av speciellt intresse att använda sannolikhetsbedömningar för olika händelser förekommer vanligtvis i faserna Förebyggande och Förberedande. Det är dessa två faser som det aktuella arbetspappret behandlar.

Den förberedande fasen innefattar sådant arbete som genomförs innan en kris inträffar och som syftar till att öka olika aktörers *förmåga* att hantera en inträffad kris. Exempel på sådant arbete är framtagande av beredskapsplaner. Den förebyggande fasen å andra sidan innefattar arbete som genomförs före en katastrof och som syftar till att reducera sannolikheten för sådana

<sup>183</sup> Se dokumentet *Expertstöd i granskning av regeringens ansvar för att hantera ett samhälle i kris*, dnr: 38-2007-1414, från Riksrevisionen.

<sup>184</sup> Abrahamsson, M. & Magnusson, S. E., *Risk- och sårbarhetsanalyser: utgångspunkter för fortsatt arbete*, Krisberedskapsmyndigheten, Stockholm, 2004, s. 19.

händelser och/eller deras effekt på människor, egendom och miljö (förutom det arbete som täcks in av den förberedande fasen). Exempel på detta är förebyggande brandskyddsarbete som syftar till att minska konsekvenserna av bränder, men som inte direkt är fokuserat på att öka någon aktörs förmåga att hantera bränder. Ibland är det inte uppenbart i vilken fas en viss aktivitet genomförs i, exempelvis kan en risk- och sårbarhetsanalys genomföras för att finna åtgärder som reducerar förekomsten av ett visst skadescenario, men den kan också genomföras för att öka en aktörs förmåga att hantera en händelse.

### *Risk- och sårbarhetsanalys*

Alla förebyggande och förberedande aktiviteter bygger i olika grad på riskanalys eller sårbarhetsanalys. Med detta menas att eftersom sådana aktiviteter berör händelser som kan inträffa, men som inte nödvändigtvis gör det, måste den osäkerhet som detta innebär hanteras på något sätt. Detta behöver inte innebära användning av analyser i vilka sannolikheter och konsekvenser kvantifieras utan kan ske genom användning av kvalitativa bedömningar av olika scenariers rimlighet. Alla aktiviteter som innebär analyser av framtida möjliga negativa händelser kallas hädanefter risk- och sårbarhetsanalys.

Ett centralt element i en risk- och sårbarhetsanalys är *scenarier*. Ett scenario är någon typ av dynamisk utveckling i det system som är av intresse. Vanligtvis avses scenarier som leder till negativa konsekvenser<sup>185</sup>. Vad som är negativa konsekvenser beror på vilket perspektiv som används i analysen, men vanligt är att det rör sig om konsekvenser i form av påverkan på människors liv och hälsa, ekonomi, miljö eller samhällets funktionalitet.

Det är viktigt att notera att då scenarier diskuteras i förebyggande och förberedande arbete utgör de en *modell av verkligheten*, d.v.s. en representation av ett fenomen som logiskt kan inträffa i framtiden. Detta innebär att scenarier som identifieras och analyseras alltid är förenklingar av verkligheten, d.v.s. beskrivningen av scenarierna fokuserar på några aspekter i verkligheten som bedöms som intressanta i det aktuella fallet. Ett exempel är ett scenario som involverar en kollaps av en damm i någon av Sveriges älvar på grund av en antagonistisk attack. Detta scenario är en förenkling av en framtida möjlig händelseutveckling där dammbrottet, och det faktum att det var en antagonistisk attack, är det som beskrivs i scenariot, inget om vilken tid på året, vilken damm det rör sig om etc. har beskrivits. Dessa faktorer har alltså i detta sammanhang bedömts som mindre viktiga och därmed reducerats bort i den aktuella beskrivningen. Sådana förenklingar är oundvikliga när scenarier analyseras.

<sup>185</sup> Ibland används begreppet "riskscenario" för att förtydliga att det rör sig om scenarier med negativa konsekvenser.

I och med att risk- och sårbarhetsanalyser alltid använder modeller av verkligheten (scenariobeskrivningarna) är det som motsvaras av *ett* scenario i risk- och sårbarhetsanalysen egentligen en *klass*<sup>186</sup> av scenarier i verkligheten. Detta illustreras av exemplet med dammbrottet ovan, d.v.s. ett scenario i risk- och sårbarhetsanalysen är ett dammbrott till följd av en antagonistisk attack, men i verkligheten är detta en klass av scenarier som alla har det gemensamt att de är antagonistiska attacker mot en damm. Exempel på sådana scenarier är en antagonistisk attack mot en damm under december månad, en antagonistisk attack mot en damm under juni månad o.s.v. Eftersom ett scenario i en risk- och sårbarhetsanalys alltid representerar en klass av verkliga scenarier går det alltid att dela upp scenariot i mer detaljrikt beskrivna scenarier. Exempelvis kan scenariot med dammbrottet delas upp i två scenarier: (1) en antagonistisk attack med dammbrott som följd då vattennivån i magasinet är över en viss nivå och (2) en antagonistisk attack med dammbrott som följd då vattennivån i magasinet är under eller lika med den nivån.

Mot bakgrund av detta går det inte att förvänta sig att en risk- och sårbarhetsanalys skall kunna ”förutsäga” allt som kan inträffa in i minsta detalj (när något inträffat går det att beskriva scenariot hur noggrant som helst), däremot kan man kräva att det i en analys har identifierats klasser av scenarier som kan beskriva alla de händelser som eventuellt kan inträffa. Det faktum att scenarier i en risk- och sårbarhetsanalys alltid kan delas upp i mer detaljerat beskrivna scenarier är mycket viktigt för diskussionen om användning av sannolikheter i den aktuella kontexten.

### *Sannolikhetsskattningar*

Förutom att risk- och sårbarhetsanalyser innehåller beskrivningar av olika scenarier brukar det också ingå bedömningar av hur troliga de olika scenarierna är. Dessa bedömningar kan göras antingen kvantitativt, exempelvis med hjälp av sannolikheter, eller kvalitativt. Huvudfrågeställningen i detta arbetspapper rör huruvida det vid förberedelser inför allvarliga samhällskriser är lämpligt att bortse från händelser med hänvisning till deras låga sannolikhet. Ett argument för varför detta *inte* är lämpligt är följande:

Antag att en aktör i en analys kommer fram till att ett visst scenario, Scenario 1.1, skulle kunna inträffa, men att sannolikheten för detta bedöms som extremt liten och man på grund av detta är beredd att avfärda scenariot från vidare analys. Den risk man löper om man bara på grund av detta avfärdar scenariot är att Scenario 1.1 är en del av en *klass* allvarliga scenarier som innehåller ett antal scenarier, 1.1, 1.2, 1.3 etc. och som *sammantalet* har

<sup>186</sup> Ordet ”typ” eller ”grupp” kan också användas för att beskriva det faktum att det inte bara finns en möjlig händelseutveckling som stämmer överens med scenariot i risk- och sårbarhetsanalysen.

en förhållandevis hög sannolikhet att inträffa och därmed bör beaktas i det förberedande arbetet. För att exemplifiera resonemanget kan terrorattacken mot World Trade Center den 11 september 2001 användas.

Innan attacken är det sannolikt att scenariot "Två Boeing 767 kapas med hjälp av mattnivar efter start från Logan Airport och flygs in i World Trade Center varefter båda byggnaderna kollapsar" hade bedömts ha en mycket låg sannolikhet att inträffa. Men scenariot tillhör en klass av scenarier som kan beskrivas "Attack mot byggnader med hjälp av flygplan", och denna klass av scenarier borde ha bedömts ha en betydligt högre sannolikhet att inträffa än det förstnämnda scenariot. Risken med att bortse från ett scenario enbart med hänvisning till dess låga sannolikhet är att man då kan missa att scenariot i själva verket är en del av en klass scenarier som då också bortses ifrån, men som borde finnas med i en risk- och sårbarhetsanalys. Om man accepterar att bortse från scenarier i det förberedande arbetet bara på grund av deras låga sannolikheter kan man, i alla fall teoretiskt, bortse från alla scenarier. Detta kan man illustrera med hjälp av ytan nedan som är uppdelad i åtta fält som vart och ett motsvarar ett scenario. Storleken på fälten motsvarar sannolikheten att ett specifikt scenario skall uppkomma. Exempelvis skulle fältet 1.1 kunna motsvara scenariot med de två flygplanen som kapas och flygs in World Trade Center. Fält 1.2 skulle kunna motsvara en attack med ett fordon fyllt med sprängmedel, fält 1.3 skulle kunna motsvara en attack med insmugglade sprängmedel som apterats på den bärande konstruktionen o.s.v. Det viktiga i resonemanget här är att i det förberedande arbetet kan man identifiera hur noggrant beskrivna scenarier som helst (scenarierna ovan kan delas upp ytterligare). Om man avfärdar dem *en och en* beroende på deras låga sannolikhet löper man risken att helt avfärda vissa typer av scenarier från beaktande i det förberedande och förebyggande arbetet trots att sannolikheten för att *något av* scenarierna skall inträffa egentligen är ganska hög, vilket illustreras av att hela ytan nedan är större än något av de individuella fälten. Hela ytan nedan skulle exempelvis kunna representera scenariot "En antagonistisk attack mot World Trade Center".

1.2	1.4	1.6	1.8
1.1	1.3	1.5	1.7

Anledningen till att en aktör kan hamna i en situation där i princip alla scenarier avfärdas som alltför osannolika hänger ihop med det faktum att när man genomför risk- och sårbarhetsanalyser innebär det användandet av en modell av verkligheten (se föregående avsnitt) och att det inte finns något



som hindrar att man i den modellen fokuserar på alltför detaljerat beskrivna scenarier. Detta är visserligen inget problem i sig, problemet uppstår om man bara beaktar sådana *enskilda* scenarier och *avfärdar* dem från fortsatt analys enbart på grund av deras låga sannolikheter. Ett liknande argument som det ovanstående framförs av Evans och Verlander<sup>187</sup>. De argumenterar för att vissa typer av metoder för att bedöma om risker är acceptabla innebär att det går att "manipulera" resultatet bara genom att använda olika modeller av verkligheten. Det verkliga systemet är alltså detsamma, men genom att ändra modellen som används i analysen kan resultatet av riskvärderingen ändras.

Det är också värt att notera att om man gör en detaljerad beskrivning av en mängd scenarier inom en klass, vilket illustreras med figuren ovan, och frågar experter om hur sannolika de olika scenarierna är riskerar man att vart och ett av scenarierna bedöms ha sannolikheten 0 eller mycket nära 0. Summan av sannolikheten för dessa scenarier kan då vara avsevärt mindre än det värde som experterna skulle komma fram till om de fick bedöma sannolikheten för klassen som helhet. Vidare skapar den nuvarande samhällsutvecklingen, som innebär ökad komplexitet i många av de system som är nödvändiga för ett fungerande samhälle, utmaningar då sannolikheter skall skattas för olika scenarier. Eftersom exempelvis många infrastruktursystem blir mer och mer beroende av varandra är det svårare att bedöma vilka scenarier som kan uppkomma vid olika påfrestningar samt hur stor sannolikheten att dessa scenarier skall inträffa är. Denna problematik belyses mer i underbilaga 1 i detta arbetspapper.

Ett annat argument för varför man inte bör bortse från vissa händelser enbart på grund av deras låga sannolikhet att inträffa har att göra med de konsekvenser som händelsen kan ge upphov till. En vanlig princip när det gäller beslutsfattande i osäkra situationer är att beslutet baseras på någon typ av sammanvägning av sannolikheten *och konsekvenserna* av olika möjliga scenarier. Ett exempel på en metod som följer denna princip är så kallad kostnads–nyttanalyser där olika beslutsalternativ värderas baserat på deras *förväntade* ekonomiska konsekvenser.

I det aktuella fallet är det alltså inte lämpligt att bortse från en händelse *enbart* på grund av dess låga sannolikhet eftersom det ändå kan vara berättigat att beakta händelsen i en fortsatt analys om konsekvenserna på grund av händelsen är tillräckligt stora eller allvarliga. Det bör noteras att detta bygger på att man på något sätt kan lindra konsekvenserna på grund av scenariot. Om man inte kan påverka konsekvenserna med hjälp av förberedelser eller förebyggande åtgärder finns ingen anledning att vidare beakta scenariot. Det viktiga är dock att om man inte har analyserat konsekvenserna eller inte

<sup>187</sup> Evans, A. W. & Verlander, N. Q., What Is Wrong with Criterion FN-Lines for Judging the Tolerability of Risk, *Risk Analysis*, Vol. 17, No. 2 p. 157–168, 1997.

har utrett vilka möjligheter som man har att påverka konsekvenserna är det inte lämpligt att bortse från scenarier. Först efter en sådan utredning kan man komma fram till slutsatsen att antingen konsekvenserna var för små för att motivera åtgärder med avseende på det aktuella scenariot eller att de åtgärder som kan genomföras kostar för mycket i förhållande till hur mycket konsekvenserna av och/eller sannolikheten för scenariot reduceras som en följd av åtgärderna.

Ett exempel som illustrerar ovanstående resonemang är orkanen Katrina som drabbade New Orleans 2005. Innan Katrina inträffade genomfördes en scenarioövning i New Orleans som kallades Purple Crescent III. Under den övningen användes ett (hypotetiskt) scenario vilket innebar en detonation av en mindre kärnstridsspets. Övningen kan betraktas som en form av risk- och sårbarhetsanalys i vilken man analyserade hanteringen av konsekvenserna av detonationen, och i den analysen konstaterade man att fördämningarna (som hindrade vatten från att tränga in i staden) förmodligen skulle brista på grund av detonationen. Som ett resultat av detta skulle hanteringen av katastrofen bli mycket komplicerad eftersom stora delar av New Orleans skulle bli omöjligt att nå för krishanteringsaktörerna under den första månaden efter detonationen. I den vidare analysen antog man därför att fördämningarna var intakta<sup>188</sup>. När sedan orkanen Katrina inträffade brast fördämningarna, vilket orsakade mycket stora problem vid katastrofhanteringen. Visserligen brast fördämningarna på grund av orkanen och inte på grund av en detonation av ett kärnvapen, men de lärdomar man kunde ha dragit från scenarioövningen hade även kunnat vara användbara under hanteringen av orkanens konsekvenser.

Av redogörelsen för scenarioövningen framgår inte om beslutet att bortse från möjligheten att dammarna skulle brista föregicks av någon analys av scenariot eller ej. Oavsett om man genomförde en sådan analys eller ej illustrerar detta ett tillfälle då man mycket väl skulle kunnat ha gjort en analys av konsekvenserna av en mycket allvarlig händelse (att fördämningarna brister) och funnit att om den inträffar så finns inga rimliga åtgärder som kan sättas in för att påskynda räddningsarbetet och därmed valde man att inte använda sig av den händelsen i scenariospelet. Detta skulle i så fall illustrera ett fall då man bortser från ett scenario efter en genomförd analys.

### *Sannolikhet, konsekvens och sårbarhetsreducerande åtgärder*

Argumentet ovan går också att använda för att hävda att en aktör inte bör bortse från ett scenario utan att ha utvärderat sannolikheten för scenariot. Detta innebär att även om konsekvenserna av ett scenario är förhållandevis

<sup>188</sup> Leavitt William, M. & Kiefer John, J., Infrastructure Interdependency and the Creation of a Normal Disaster: The Case of Hurricane Katrina and the City of New Orleans, *Public Works Management & Policy*, Vol. 10, No. 4, s. 306–314, 2006.

små eller att kostnaderna för en förebyggande eller förberedande åtgärd är höga bör man inte bortse från scenariot utan att först göra en utvärdering av dess sannolikhet. Anledningen är att trots de förhållandevis små konsekvenserna eller höga kostnaderna för åtgärder kan det om sannolikheten för scenariot är tillräckligt hög vara berättigat att genomföra åtgärder.

Resonemangen som presenterats ovan illustrerar de element som är viktiga i beslutssituationer som involverar risker och sårbarheter, d.v.s. sannolikheter för scenarier, deras konsekvenser samt de risk- eller sårbarhetsreducerande åtgärder som kan genomföras. Det är viktigt att notera att även beslutet huruvida en aktör skall avstå från att genomföra sådana åtgärder är en beslutssituation av denna typ och bör därmed utvärderas på samma sätt. Förutom de element som redovisats ovan är det också viktigt att för varje möjlig åtgärd utvärdera åtgärdens påverkan på sannolikheterna för olika scenarier och/eller dess påverkan på konsekvenserna av scenarierna. Det är denna påverkan, samt åtgärdens kostnad, som avgör om en viss åtgärd är lämplig eller ej. En åtgärds kostnad skall alltså jämföras med åtgärdens *påverkan* på sannolikheterna och/eller konsekvenserna för olika scenarier, inte med sannolikheterna och/eller konsekvenserna för scenarierna *innan* åtgärden genomförts. Exempelvis kan det vara frestande att genomföra risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder för scenarier som innebär mycket stora negativa konsekvenser, men om åtgärdernas påverkan på konsekvenserna (eller sannolikheterna) endast är marginell är sådana åtgärder vanligtvis inte någon bra strategi. I stället bör man då söka efter investeringar som ger en reduktion av konsekvenserna av olika scenarier, och/eller sannolikheterna för dem, som står i proportion till investeringens kostnader.

### *Tidsperspektiv*

Ibland framförs argument som innebär att man inte bör förbereda sig på sådana händelser som inte har inträffat (i Sverige) och som därmed bedöms som mycket osannolika. Problemet med en sådan strategi illustreras till viss del av diskussionen ovan som rörde hur noggrant ett visst scenario beskrivs, men det har också att göra med det tidsperspektiv som används. Exempelvis har vi i Sverige inte upplevt en isstorm av den karaktär som drabbade Kanada 1998 då nära 1,6 miljoner människor blev utan ström<sup>189</sup>. Men Sverige har drabbats av scenariot "Isstorm". Detta skedde 1921 i västra Sverige<sup>190</sup> och eftersom samhället inte var lika beroende av el och telekommunikation mm. blev inte konsekvenserna av denna isstorm så stora som de hade kunnat bli om motsvarande isstorm skulle inträffa i dag. Alltså, om scenariot beskrivs i detalj går det att hävda att det inte har inträffat i Sverige,

<sup>189</sup> Fischer, G. & Molin, S., *Isstormen i Kanada*, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), FOI-R--0103--SE, 2001.

<sup>190</sup> Krisberedskapsmyndigheten, *Krisberedskap – Så funkar det*, 2006.

men om det beskrivs på ett mindre detaljerat sätt går det att hävda att det visst har inträffat. Självklart är det så att olika allvarliga händelser blir mycket osannolika om ett kort tidsperspektiv används, exempelvis ett eller två år. Det är dock inte lämpligt att basera förebyggande och förberedande aktiviteter för allvarliga samhällskriser på händelser som förväntas inträffa inom ett så kort tidsintervall som ett till två år, speciellt inte om man bortser från händelser som är osannolika på ett till två års sikt. Som ett exempel kan stormen Gudrun användas. En storm av den allvarlighetsgraden beräknas drabba Sverige med ca 80 års mellanrum<sup>191</sup> (beräknat med hjälp av tidigare inträffade stormar) och om man i det förberedande arbetet använder en kort tidshorisont och dessutom bortser från händelser som är osannolika riskerar man att bortse från exempelvis stormar av Gudruns karaktär. Det bör också noteras att osäkerheten gällande skattningar av hur ofta stormar av Gudruns allvarlighetsgrad kan förväntas uppkomma i framtiden är stor, men att en viss ökning av de kraftigaste vindbyarna är att vänta<sup>192</sup>.

### *Generell förmåga*

En annan aspekt av förberedelsearbete och händelser med små sannolikheter är att det inte alltid spelar roll vilken typ av scenario som förberedelser tar sin utgångspunkt i. Med detta menas att det är eftersträvansvärt att ha en så kallad *generell förmåga*, vilket i sammanhanget skall tolkas som en förmåga att agera mot en stor variation av händelser som kan drabba samhället. Om då förberedelserna görs med utgångspunkt i ett scenario som innebär att en storm drabbar en del av Sverige eller ett som innebär en stor översvämning kanske inte spelar en avgörande roll för exempelvis olika aktörers förmåga att leda sin egen verksamhet. Detta innebär att även om förberedelserna görs med hjälp av ett specifikt scenario så kommer den förmåga som påverkas vid förberedelserna att vara användbar vid en stor mängd andra allvarliga händelser än just det scenario som använts. Därmed blir det inte lika viktigt om scenariot i sig skulle visa sig ha en mycket låg sannolikhet att inträffa.

### *Slutsatser om sannolikhetsskattningar*

I detta arbetspapper har två argument presenterats varför man vid förberedelser inför allvarliga samhällskriser *inte* bör bortse från händelser *enbart* på grund av att de bedöms som mycket osannolika. Det första argumentet innebär att det är olämpligt eftersom det i så fall finns en risk att alla händelser

<sup>191</sup> Bengtsson, A. & Nilsson, C., Extreme value modelling of storm damage in Swedish forests, Artikel skickad till *Natural Hazards and Earth System Sciences*.

<sup>192</sup> Miljödepartementet, *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*, Klimat- och sårbarhetsutredningen, Statens offentliga utredningar (SOU) SOU 2007:60.

bortses ifrån. Detta har att göra med att de händelser som analyseras är beskrivningar av framtida möjliga händelseförlopp och om dessa beskrivningar görs tillräckligt detaljerade kommer sannolikheten för dem att automatiskt bli mycket liten. Om alltså en tillräckligt detaljerad beskrivning genomförs för många händelser kan man bortse från samtliga av dem, trots att sannolikheten för att någon av händelserna inträffar är förhållandevis stor.

Det andra argumentet innebär att man inte bör bortse från händelser enbart på grund av deras låga sannolikhet eftersom konsekvenserna på grund av händelsen kan vara mycket stora och att det trots den låga sannolikheten då kan vara intressant att beakta händelsen i det förberedande och förebyggande arbetet.

Tekn. dr. Henrik Johansson  
Avdelningen för brandteknik och riskhantering  
Lunds tekniska högskola



## Underbilaga 1 Allvarliga samhällskriser i dag och i framtiden

I denna bilaga redogörs för ett antal aspekter av hur allvarliga samhällskriser uppstår och vilka utmaningar detta innebär för arbete med risk- och sårbarhetsanalyser. Redogörelsen är inte avsedd att vara fullständig och den baseras till största delen på två kunskapsområden som kallas Olycksutredning och Riskanalyser för kritisk infrastruktur.

Inom området Olycksutredning har mycket utveckling skett de senaste tio åren när det gäller att förstå hur olyckor uppstår. En stor del av denna forskning är även relevant för att förstå uppkomsten av allvarliga samhällskriser. Den traditionella bilden av hur en olycka uppstår brukar illustreras med ett antal dominobrickor som står uppställda efter varandra. När en av dessa faller på en annan bricka inleds en process som slutar med att den sista brickan i raden faller. Den sista brickan som faller representerar själva olyckan och alla de övriga brickorna representerar händelser som leder fram till den. I denna modell finns ett antagande om att olyckor uppstår genom att en rad händelser inträffar (kausalt) efter varandra vilket, om inte händelsekedjan bryts, leder till olyckan. Denna olycksmodell indikerar alltså att om man på förhand kan identifiera de händelser som ingår i kedjan av händelser som utlöser olyckan och förhindra någon av dem kan olyckor undvikas. Det går också att använda modellen då man utvecklar strategier för skydd av olika verksamheter. En sådan strategi är det så kallade Djupförsvaret, vilket innebär att man i stället för att ha *ett* system för exempelvis brandskydd har man *ett antal* oberoende sådana system. Djupförsvaret bygger på att vart och ett av dessa system är oberoende av varandra och att samtliga system måste misslyckas med sin uppgift (i det här fallet att släcka branden) för att olyckan skall inträffa. Tanken är alltså att om systemen är oberoende av varandra kommer ett system som inte fungerar (en dominobricka som faller) inte att påverka de övriga systemen.

Djupförsvaret har varit mycket framgångsrikt för att skapa tillförlitliga tekniska system, exempelvis i kärnkraftsverk. Djupförsvarsprincipen och dominomodellen för olyckor har dock på senare tid utsatts för en del kritik som i korthet bygger på att när system blir för komplexa är djupförsvarsprincipen inte tillräcklig. En av företrädarna för den kritiken är Charles Perrow

som i sin bok *Normal Accidents*<sup>193</sup> argumenterar för att i komplexa system sker interaktioner mellan olika systemdelar på oförutsedda vis och att dessa interaktioner är en starkt bidragande orsak till många katastrofer. Vidare menar Perrow att även säkerhetssystem kan vara med och bidra till att katastrofer uppkommer i sådana system och att det är komplexiteten i sig som "orsakar" olyckorna och att man därmed bör betrakta dem som "normala" i komplexa system. Ett tydligt exempel på en katastrof (eller åtminstone en händelse som var mycket nära en katastrof) orsakad av ett komplext system är olyckan i kärnkraftverket Three Mile Island 1979. Utan att beskriva olyckan i detalj kan det konstateras att ett antal fel tillsammans med systemets komplexitet ledde till att operatörerna i kärnkraftverket inte förstod vad det var som höll på att hända under krisens förlopp. I ett sådant läge kan man säga att operatörerna har en "mental modell" av kärnkraftverket som inte stämmer överens med verkligheten. Exempelvis fanns det en ventil i kärnkraftverket som skulle vara stängd (operatörerna trodde att den var stängd), men som i själva verket inte var det, vilket bidrog till att olyckan blev så allvarlig som den blev. Två och en halv timme efter att krisen i kärnkraftverket börjat byttes operatörerna ut och i samband med detta upptäcktes att ventilen faktiskt var öppen. Då hade den stora skadan redan skett och krisen var långt ifrån över, men om ventilen hade varit öppen i ytterligare 30 minuter hade det troligtvis inträffat en härdsmläta som inneburit att radioaktivt material kommit ut<sup>194</sup>.

Hanteringen av Three Mile Island-olyckan och många andra olyckor i komplexa system blir mer och mer relevant för samhället som helhet, d.v.s. inte bara för förhållandevis "isolerade system" som ett kärnkraftverk, en färja eller en processindustri. Anledningen till detta är en tydlig tendens som innebär att den infrastruktur som samhället är beroende av för att fungera, exempelvis elförsörjning, vatten och avlopp, telekommunikation, betalsystem etc. blir mer och mer komplex och sammankopplad, vilket skapar så kallade "system av system"<sup>195</sup>. I ett sådant system av system blir de iakttagelser rörande katastrofer i komplexa system som redovisats ovan relevanta inte bara i ett förhållandevis avgränsat system som exempelvis en processindustri och dess omedelbara närhet utan i stora delar av samhället.

Infrastruktursystemen blir inte bara mer ihopkopplade och komplexa, konsekvenserna i termer av antal människor som påverkas vid fel i dem blir också fler och fler. För 50 år sedan hade konsekvenserna av exempelvis ett avbrott i elförsörjningen i hela landet troligtvis blivit mycket mindre än det hade blivit i dag, helt enkelt eftersom samhället är mer beroende av el

<sup>193</sup> Perrow, C., *Normal Accidents*, Princeton University Press, Princeton, 1999.

<sup>194</sup> Perrow, C., *Normal Accidents*, Princeton University Press, Princeton, 1999.

<sup>195</sup> Little, R.G., Toward more robust infrastructure: observations on improving the resilience and reliability of critical systems, in *System Sciences*, 2003. *Proceedings of the 36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, 2003.



i dag än det var för 50 år sedan. Denna utveckling bidrar till att framtidens katastrofer troligtvis kommer att innebära större konsekvenser, exempelvis i termer av antalet påverkade människor. En annan utveckling inom detta område, som har betydelse för hantering av katastrofer och vid arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, är att viktiga infrastruktursystem tidigare varit ägda och drivna av en aktör (eller ett fåtal), ofta staten, men på senare tid har en förändring inträffat som innebär att fler aktörer, ofta privata, driver infrastruktursystemen. De Bruijne och van Eeteren uttrycker detta som ”...,while CIs [kritiska infrastrukturer] have become more complex and interconnected, the management of these CIs have become increasingly institutionally fragmented”<sup>196</sup>. Tendensen att olika typer av infrastruktursystem blir mer beroende av varandra, och att driften av dem blir mer fragmenterad, kan vara problematisk vid hanteringen av en kris. Risken är att det är svårt för aktörerna att få en korrekt uppfattning om tillståndet i hela systemet, d.v.s. alla system som sitter ihop, vilket kan jämföras med problematiken som beskrivs i samband med Three Mile Island-olyckan ovan. Själva hanteringsfasen är dock inte huvudfokus i detta arbetspapper, varför denna problematik inte behandlas närmare här. Vad som däremot är intressant i detta sammanhang är att samma faktorer som kan göra själva hanteringen av kriser problematisk (ökade beroenden och fragmenterad drift) också kan göra arbeten med risk- och sårbarhetsanalys svårare. Eftersom det finns många aktörer involverade i driften av infrastruktursystem är det inte säkert att det finns någon av dem som har en fullständig beskrivning av hur systemet som helhet ser ut. I och med detta kan heller ingen av aktörerna göra risk- och sårbarhetsanalyser som innefattar hela systemet utan kanske bara för en begränsad del av systemet. I en sådan situation kan det vara mycket svårt att bedöma hur sannolika olika scenarier som kan inträffa är.

Den utveckling som kort beskrivits ovan ställer höga krav på användning av risk- och sårbarhetsanalys i det förberedande och förebyggande arbetet. Sammanfattningsvis kan det konstateras att några av de faktorer som i stor utsträckning påverkar användningen av risk- och sårbarhetsanalyser i den aktuella kontexten är:

- De system (inklusive sociala system) som samhället är beroende av tenderar att bli mer komplexa och sammanlänkade med varandra.
- Driften av sådana system går från att ha varit centraliserad och kontrollerad av en aktör (i många fall staten) till att bli distribuerad och kontrollerad av flera aktörer.
- De potentiella konsekvenserna på grund av olika scenarier i olika infrastruktursystem ökar i och med att samhället blir mer och mer beroende av dem.

<sup>196</sup> de Bruijne, M. & van Eeten, M., Systems that Should Have Failed: Critical Infrastructure Protection in an Institutionally Fragmented Environment, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 15, No. 1, s. 18–29, 2007.

- I komplexa system tenderar olyckor och katastrofer att uppstå just på grund av själva komplexiteten och att olika aktörer har svårt att överblicka konsekvenserna av sina handlingar.
- Risk- och sårbarhetsanalyser blir svårare att genomföra då flera aktörer kan påverka ett systems tillstånd och då ingen av aktörerna har en helhetsbild av hur systemet ser ut.

I en kontext präglad av dessa faktorer är det inte lätt att skatta vare sig sannolikheten eller konsekvenserna av olika händelser, särskilt inte utan ett systematiskt tillvägagångssätt. Det är dock av yttersta vikt att göra just den typen av skattningar i risk- och sårbarhetsanalyser för att kunna producera ett adekvat beslutsunderlag som kan ligga till grund för beslut om huruvida investeringar i risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder skall ske. Det är också av yttersta vikt att risk- och sårbarhetsanalyser genomförs där ett helhetsperspektiv eftersträvas, d.v.s. ett perspektiv där beroenden mellan olika system identifieras och analyseras explicit. Med sådana analyser ökar möjligheten att hantera några av de utmaningar som ökad komplexitet i olika tekniska och sociala system innebär för användning av risk- och sårbarhetsanalyser.

Tekn. dr. Henrik Johansson  
Avdelningen för brandteknik och riskhantering  
Lunds tekniska högskola

## Underbilaga 2      Beslut rörande investeringar i risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder

I den här bilagan diskuteras beslutsfattande rörande investeringar i risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder som sker i den förberedande och förebyggande fasen av krishanteringsprocessen. Vanligtvis handlar sådana beslut om att förbättra en eller flera aktörers förmåga att hantera en kris eller att på annat sätt reducera sannolikheten för och/eller konsekvenserna av en kris. Gemensamt för denna typ av beslut, oavsett vilken typ av investering det gäller eller i vilken fas den genomförs, är att beslutet syftar till att reducera sannolikheten för och/eller konsekvenserna av olika oönskade scenarier.

Syftet med denna bilaga är att belysa en del svårigheter i sådana besluts-situationer och att presentera ett förslag till arbetsgång när den här typen av investeringsbeslut skall fattas. Diskussionen fokuserar på beslut som involverar åtgärder avsedda att reducera sannolikheten för och/eller konsekvenserna av *allvarliga samhällskriser*. Detta innebär att diskussionen inte rör så kallade "vardagsolyckor" (exempelvis fallolyckor). Principiellt sett är det inget som hindrar att sådana olyckor behandlas på samma sätt som föreslås här. När det gäller denna typ av olyckor finns dock förhållandevis gott om tillförlitlig information att få rörande olika åtgärders effektivitet, vilket gör att beslutssituationen vanligtvis är förenad med mindre osäkerhet och beslutet kan också lättare följas upp. Exempel på hur sådant arbete kan gå till finns i Räddningsverkets rapport "Har skyddet ökat? – Uppföljning och utvärdering på lokal nivå"<sup>197</sup>. När det gäller händelser som kan leda till allvarliga samhällskriser finns vanligtvis inte lika tillförlitlig information om åtgärders effekter, och inte heller kan uppföljning av åtgärdernas effektivitet ske på samma sätt som för olyckor som inträffar oftare.

För att kunna fatta ett väl underbyggt beslut om investeringar i den aktuella kontexten måste beslutsfattaren ha ett beslutsunderlag. Hur detta underlag är utformat påverkar i stor utsträckning den arbetsgång som kan tillämpas vid beslutsfattandet och därför presenteras här en rekommendation för hur ett sådant underlag kan utformas.

<sup>197</sup> Lago, U. & Pütsep, M., *Har skyddet ökat? – Uppföljning och utvärdering på lokal nivå*, ISBN: 91-7253-313-7, Räddningsverket, 2007.

### *Beslutsunderlag för investeringar i risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder*

När det gäller investeringar i risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder innebär den effekt som man önskar åstadkomma med hjälp av investeringen att minska sannolikheten för olika scenarier och/eller minska konsekvenserna på grund av dessa scenarier. Det rör sig alltså om en förändring av ett system på något sätt. Det är denna förändring som i beslutet skall värderas och jämföras med de kostnader som investeringen medför (se även diskussionen i avsnittet "Sannolikhet, konsekvens och sårbarhetsreducerande åtgärder").

För att beskriva förändringen av ett systems risk och sårbarhet kan man utgå från en beskrivning av nuläget i systemet, d.v.s. hur stor risken och sårbarheten är i systemet i dagsläget. Detta kan lämpligen göras genom en risk- och sårbarhetsanalys. När en sådan analys produceras är det viktigt att den risk som skall påverkas av investeringen beskrivs i termer av de mål som gäller för beslutet. Exempelvis kan ett mål vara att minska risken att människor omkommer i en viss typ av katastrof, men det kan också vara att minska risken för avbrott i viktiga samhällsfunktioner. Det centrala är att risk- och sårbarhetsanalysen identifierar de scenarier som kan leda till oönskade konsekvenser, samt att dessa konsekvenser redovisas i form av de olika målen (exempelvis antal personer som drabbas då ett specifikt scenario inträffar).

Två anledningar till att det är viktigt att vara tydlig med målen i en risk- och sårbarhetsanalys i den här kontexten är att dessa analyser skall kunna användas vid beslut och att effekterna av beslutet skall vara möjliga att utvärdera. Den första anledningen har att göra med att i en beslutssituation finns alltid värderingar med som ett viktigt element, och om dessa ändras kan det bästa beslutsalternativet ändras. Därför är det viktigt att tydligt redovisa dessa. Att effekten av olika beslut skall vara möjlig att utvärdera innebär två saker: dels att effekten när beslutet väl är fattat skall kunna utvärderas, dels att effekten av beslutet skall kunna utvärderas *innan* det är fattat. I det här sammanhanget är den sista typen av utvärdering viktigast eftersom det är den som ligger till grund för beslutet.

Ett sätt att åstadkomma en tydlig koppling mellan målen och risk- och sårbarhetsanalysen, samt att även göra det möjligt att utvärdera effekterna av olika investeringar i risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder, är att använda en lämplig definition av risk och sårbarhet. Hur risk och sårbarhet definieras är avgörande för utformningen av en risk- och sårbarhetsanalys och i det här sammanhanget är det därför en fördel att använda en definition som också är lämplig för beslutsfattande. En sådan definition har föreslagits för begreppet risk<sup>198</sup>, vilket innebär att i en riskanalys skall tre frågor besvaras<sup>199</sup>:

<sup>198</sup> Kaplan, S. and Garrick, B. J., *On the quantitative definition of risk*, Risk Analysis, Vol. 1, No. 1, p. 11-27, 1981.

<sup>199</sup> Mer information om hur detta kan ske i praktiken finns beskrivet i:

Johansson, H. & Jönsson, H., *Metoder för risk- och sårbarhetsanalys från ett systemperspektiv*, Rapport 1010, LUCRAM, Lunds universitet, Lund, 2007.

- Vad kan hända?
- Hur sannolikt är det?
- Vad blir konsekvenserna?

Kopplingen mellan målet med ett beslut om risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder och en analys som genomförts med ovanstående definition av risk sker genom att målen styr hur frågan ”Vad blir konsekvenserna?” skall besvaras. Om målet är att öka tillgängligheten av en viss teknisk infrastruktur vid störningar och kriser skall konsekvenserna mätas just i form av hur tillgängligheten påverkas om de olika scenarierna som identifierats inträffar.

Förutom en risk- och sårbarhetsanalys, d.v.s. en nulägesbeskrivning, för det system som avses skall beslutsunderlaget också innehålla beskrivningar av de alternativ för risk- och sårbarhetsreduktion som finns att välja mellan. Ofta är det inte självklart hur de olika alternativen påverkar systemet och framför allt inte hur de påverkar de faktorer som är relevanta för målen med beslutet. Det är därför viktigt att det i en risk- och sårbarhetsanalys som svarar på ovanstående frågor också framgår hur det system som avses ser ut. För den som gör analysen är detta förmodligen självklart, men det är inte alltid självklart för andra personer som skall använda analysen som beslutsunderlag. För att öka möjligheten för sådana personer att förstå och ta ställning till rimligheten i analysen bör de förändringar som föreslås i systemet beskrivas med hjälp av en systemmodell. I detta avseende finns det stora likheter med vad som i andra sammanhang kallas ”verksamhetslogik” och ”effektutvärdering”<sup>200</sup>. Framför allt handlar likheterna om att metoderna ”... tydliggör tänkta samband mellan insatta resurser och genomförda aktiviteter samt prestationer och effekter...”<sup>201</sup>. Att explicit beskriva hur en specifik åtgärd ändrar systemet, och hur denna ändring ger upphov till en förändring av de faktorer som är relevanta för målen med beslutet, är i komplexa system ofta nödvändigt för att visa varför den önskade effekten förväntas uppstå på grund av åtgärden.

Förutom att beskriva hur de olika beslutsalternativen påverkar systemet måste också en redogörelse för alternativens kostnader, eventuella nackdelar och fördelar (som inte har att göra med den förväntade riskreduktionen att göra) beskrivas. Vissa beslutsalternativ kan också innebära att flexibiliteten inför framtida beslut minskar eller ökar, d.v.s. att det aktuella beslutet inte bara innebär de för- och nackdelar som redovisats i den aktuella analysen utan att det också signifikant påverkar framtida beslutsalternativ. Detta bör då också redovisas i samband med beskrivningen av alternativen.

<sup>200</sup> Se exempelvis:

Ekonomistyrningsverket, *Effektutvärdering – Att välja upplägg*, ESV 2006:8, 2006.

Ekonomistyrningsverket, *Verksamhetslogik – Ger överblick, åstadkommer delaktighet och skapar förståelse*, ESV 2001:16, 2001.

Ekonomistyrningsverket, *Resultatindikatorer – En idéskrift*, ESV 2007:32, 2007.

<sup>201</sup> Ekonomistyrningsverket, *Verksamhetslogik – Ger överblick, åstadkommer delaktighet och skapar förståelse*, ESV 2001:16, 2001.

### *Förslag på arbetsgång vid beslutsfattande rörande investeringar i risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder*

Då beslut skall fattas om vilka risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder som skall genomföras är det sannolikt att beslutsfattaren har att ta ställning till ett antal förslag som troligtvis inte alla kommer från samma aktör (en aktör kan i det här sammanhanget vara exempelvis en myndighet). I sådana fall är det extra viktigt att aktörerna följer de rekommendationer rörande beslutsunderlaget som presenterats ovan eftersom det ger beslutsfattaren större möjlighet att analysera och jämföra förslagen än om rekommendationerna inte följs och beslutsunderlagen har olika struktur.

Det första beslutsfattaren bör göra är att ställa sig frågan om vilka mål som skall gälla för investeringsbesluten. Exempelvis kan man på en övergripande nivå använda de tre säkerhetsmål som föreslagits av Försvarsdepartementet<sup>202</sup>. Dessa mål kan dock behöva konkretiseras för att kunna användas praktiskt. När målen med beslutet är bestämda bör alla investeringsförslag som man har att ta ställning till analyseras med avseende på om de behandlar de mål som skall gälla för beslutet. Om några av förslagen inte gör det bör det undersökas om detta beror på att investeringen i sig inte har någon påverkan på målet eller om det beror på något annat. Om vissa mål inte finns med i beslutsunderlaget och det visar sig att investeringen kan tänkas påverka dessa mål bör den aktör som tagit fram beslutsunderlaget uppmanas att komplettera detta.

För att underlätta jämförelse av de olika investeringsförslagen bör beslutsfattaren sedan sammanställa en lista som innehåller ett antal nyckeltal för samtliga investeringsförslag, exempelvis deras kostnader, hur sannolikt det är med situationer då investeringen faktiskt gör nytta, hur stor nytta den gör i dessa lägen o.s.v. Dessutom bör de scenarier som investeringen bedöms påverka, deras sannolikheter och konsekvenser redovisas.

Det sista som beslutsfattaren har att göra är att med hjälp av nyckeltalen och redovisningarna av scenarierna ta ställning till de olika investeringsförslagen. Detta kan göras på olika sätt. Exempelvis kan formella beslutsanalytiska metoder användas för att väga kostnaderna mot nyttorna med de olika alternativen<sup>203</sup>, men det är sannolikt att beslutsfattaren kan göra tillräckliga analyser bara med hjälp av en sammanfattande lista med nyckeltal och de ursprungliga analyserna från de olika aktörerna.

Ett problem som finns i dag och som förmodligen kommer att bli mer påtagligt i framtiden har att göra med den ökande komplexiteten i olika typer av system som är relevanta för krishantering. Denna problematik berörs i underbilaga 1, och ett sätt att försöka minska dessa problem i det här

<sup>202</sup> Försvarsdepartementet, *En strategi för Sveriges säkerhet – Försvarsberedningens förslag till reformer*, Ds 2006:1.

<sup>203</sup> Se exempelvis: Keeney, R.L. & Raiffa, H., *Decisions with Multiple Objectives: Preferences and Value Tradeoffs*, John Wiley & Sons, New York, 1976.

sammanhanget är att aktörerna i sina risk- och sårbarhetsanalyser explicit redovisar de beroenden som finns mellan deras egna system och andra aktörers. Helst bör de också utreda effekterna av dessa beroenden i sina risk- och sårbarhetsanalyser, exempelvis genom att samarbeta vid analys av vissa scenarier. Information om sådana beroenden skulle ge beslutsfattaren större möjligheter att bedöma var olika risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder bör genomföras.

Sammanfattningsvis bör ett beslutsunderlag för investeringar i risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder i den aktuella kontexten bestå av följande:

- En nulägesbeskrivning av det aktuella systemet i form av en risk- och sårbarhetsanalys av den typ som har beskrivits ovan.
- En beskrivning av samtliga investeringsförslag, inklusive deras kostnader, eventuella fördelar och nackdelar. I dessa beskrivningar bör redovisas hur investeringen påverkar det aktuella systemet och hur detta i sin tur påverkar sannolikheten för och/eller konsekvenserna av olika scenarier, d.v.s. den förväntade riskreduktionen.

En beslutsfattare som har att ta ställning till ett antal sådana förslag kan sedan tillämpa följande steg för att kunna fatta beslut om rörande investeringarna:

- Undersök om samtliga mål som finns med beslutet är analyserade i beslutsunderlaget. Om detta inte är fallet kan sådana beslutsunderlag behöva kompletteras.
- Sammanställ en lista med investeringarnas kostnader samt ett antal nyckeltal. Inkludera även en beskrivning av de scenarier som investeringen bedöms påverka samt deras sannolikheter och konsekvenser.
- Med utgångspunkt i dessa nyckeltal, scenarier, sannolikheter och konsekvenser bör beslutsfattaren kunna göra en bedömning av om den effekt som beskrivs i beslutsunderlaget (i termer av sannolikhets- och konsekvensreduktion) är rimlig och i så fall om den motiverar kostnaderna för åtgärden.
- Vid behov kan formella beslutsanalysmetoder användas för att avgöra vilka beslutsalternativ som bör väljas. Råden för utformning av beslutsunderlag som presenterats ovan innebär att underlaget är lämpligt för sådan typ av analys.

Tekn. dr. Henrik Johansson  
Avdelningen för brandteknik och riskhantering  
Lunds tekniska högskola





## Bilaga 3 Sammandrag av regeringens åtgärder

### **Sammandrag av regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningar**

I kapitel 3 i rapporten om regeringens styrning av krisberedskapen redovisas bland annat Riksrevisionens bedömningar i fyra granskningar under år 2007 av krisberedskapen. Dessutom redovisas vilka åtgärder regeringen vidtagit under åren 2000 till 2008. Denna redovisning behöver emellertid kompletteras med de åtgärder som regeringen hunnit göra med anledning av påtalade brister från granskningarna. Frågan är i vilken utsträckning som regeringen försöker åtgärda de svagheter i krisberedskapen som granskningarna redovisat. Några åtgärder från granskningar som publicerats under år 2008 finns av naturliga skäl inte med i detta sammandrag.

### **Beredskap för kärnkraftsolyckor**

Riksrevisionen har granskat om ansvariga myndigheter säkerställer en god beredskap för att hantera konsekvenser av olyckor i svenska kärnkraftverk. Riksrevisionens samlade bedömning var att ansvariga myndigheter inte i alla delar har säkerställt en god beredskap för att hantera konsekvenserna av en olycka i ett svenskt kärnkraftverk.

Riksrevisionen bedömde att myndigheternas operativa förmåga att hantera de akuta insatserna under en kärnkraftsolycka i huvudsak var god men att det fanns vissa brister. Riksrevisionen bedömde att myndigheternas operativa förmåga att hantera de långsiktiga konsekvenserna efter en kärnkraftsolycka var mycket bristfällig.

Riksrevisionen konstaterar också att regeringen inte följde upp beredskapen för kärnkraftsolyckor och att det aldrig gjorts en oberoende och samlad bedömning av den samlade förmågan att hantera en kärnkraftsolycka.

### *De viktigaste rekommendationerna till regeringen var:*

- Regeringen borde slå fast att de myndigheter som har ett ansvar inom beredskapen för kärnkraftsolyckor också behandlar denna inom ramen för den risk- och sårbarhetsanalys de ska göra varje år.
- Regeringen borde överväga att låta skärpa bestämmelserna om myndigheternas skyldighet att delta i räddningsinsatser och planläggning och övning av dessa.
- Regeringen borde ge Räddningsverket i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Skåne och Hallands län inom ramen för pågående inriktningsprojekt för år 2015 inventera behov och lämna förslag till åtgärder i fråga om anskaffning, utbildning och övning. Saneringsfrågan och andra behov av långsiktiga insatser bör särskilt uppmärksammas.
- Regeringen borde inleda en samlad, systematisk uppföljning av beredskapen för kärnkraftsolyckor för att kunna få ett samlat underlag för styrning av beredskapen. Regeringen bör också se till att det genomförs en återkommande och oberoende utvärdering av beredskapen för kärnkraftsolyckor.
- Regeringen borde överväga att stärka Räddningsverkets tillsyn, exempelvis genom att ge Räddningsverket möjlighet att utfärda sanktioner mot länsstyrelserna.

### *Riksdagens behandling*

Försvarsutskottet behandlade i betänkande 2007/08:FöU4 Riksrevisionens styrelses framställning till riksdagen angående beredskapen för kärnkraftsolyckor. Utskottet föreslog att riksdagen tillkännagav för regeringen som sin mening att regeringen måste vidta åtgärder vad gäller dels den akuta fasen under en kärnkraftsolycka, dels de långsiktiga konsekvenserna av en sådan olycka, dels redovisa för riksdagen vilka åtgärder som vidtagits och om några ytterligare åtgärder behövs från riksdagens sida. Kammaren beslutade den 19 december 2007 att bifalla utskottets förslag.

### *Regeringens behandling*

Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2008 vad man gjort i frågan. Ett arbete hade påbörjats inom regeringskansliet och vid berörda myndigheter för att omhänderta de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat i sin granskning av beredskapen för kärnkraftsolyckor. Regeringen avsåg att redovisa detta arbete i enlighet med riktlinjerna för regeringens redovisning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

Regeringen hade dock redan gett Statens strålskyddsinstitut (SSI) i uppdrag att i samråd med Räddningsverket och berörda länsstyrelser lämna underlag om de faktiska kostnader som Räddningsverket och länsstyrelserna har för beredskap för kärnkraftsolyckor. Den planerade sammanläggningen av SSI och Statens kärnkraftinspektion förväntas medföra samordningsvinster inom flera områden, däribland beredskapen för en kärnteknisk olycka. Med anledning av Riksrevisionens granskning hade en skriftlig fråga lämnats till miljöministern. Försvarsministern svarade att rapporten lämnar ett viktigt bidrag till arbetet med att främja svensk kärnsäkerhet och att rekommendationerna kommer att omhändertas av Regeringskansliet och beredas på sedvanligt sätt.

Av våra intervjuer med Försvarsdepartementet och Miljödepartementet framgick att regeringen bereder Riksrevisionens rapport om kärnkraftsberedskap. Regeringen kommer, enligt Försvarsdepartementet, att hantera rekommendationerna på lite olika sätt. Regeringen hade gett Strålskyddsinstitutet i uppdrag att i samråd med Räddningsverket och berörda länsstyrelser lämna underlag om de faktiska kostnader som Räddningsverket och länsstyrelserna har för beredskap för kärnkraftsolyckor. SSI redovisade uppdraget till Miljödepartementet i oktober 2007.<sup>204</sup> Flera rekommendationer skulle enligt uppgift hanteras i den krisberedskapsproposition som ska vara färdig i mars 2008. Det gäller exempelvis rekommendationerna om hanteringen av kärnkraftsberedskap i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser, bestämmelser för myndigheters deltagande i räddningsinsatser, om informations sambandet mellan Regeringskansliet och ansvariga myndigheter samt Regeringskansliets deltagande i övningar. Även rekommendationen att regeringen bör inleda en samlad och systematisk uppföljning av kärnkraftsberedskapen skulle enligt Försvarsdepartementet tas upp i den kommande propositionen. När det gäller Räddningsverkets tillsyn kommer detta eventuellt att hanteras genom ett uppdrag i regleringsbrevet inför sammanslagningen av Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten. Enligt Försvarsdepartementet kommer regeringen inte att göra några särskilda åtgärder vad gäller den långsiktiga fasen (sanering med mera).

## Säkerheten vid vattenkraftsdammar

Riksrevisionen har granskat de statliga insatserna för dammsäkerhet. Granskningen avser i första hand de cirka 200 vattenkraftsdammar för vilka ett eventuellt dammbrott skulle medföra mycket svåra konsekvenser.

Det konstaterades brister i säkerheten vid vattenkraftsdammarna. Vattenkraftsföretagens arbete med riskbedömningar var till exempel inte

204 Statens strålskyddsinstitut 2007/2176/002, Redovisning av uppdrag: Faktiska kostnader för kärnenergi-beredskapen under åren 2004 – 2006 samt förslag till beredskapsavgifter för åren 2008-2010.

tillräckligt utvecklat. Vidare hade Svenska kraftnät inte tagit ställning till hur tillsynen borde utvecklas och förändras med anledning av att länsstyrelserna i sin tillsyn inte upptäcker väsentliga brister i dammägarnas egenkontroll.

Begreppet dammsäkerhet är centralt för statliga insatser som syftar till att åstadkomma säkra kraftverksdammar. Men begreppet preciseras inte i någon författning. Detta försvårade möjligheten för länsstyrelserna och Svenska kraftnät att ställa krav på nivån och omfattningen av dammägarnas egenkontroll.

Riksrevisionen konstaterade också att länsstyrelsernas tillsyn inte lyckats identifiera väsentliga brister som framkommit då utländska experter granskat svensk dammsäkerhet. Den form som prövades innebar att tillsynen genomfördes som expertgranskningar i dammägarnas regi. Riksrevisionen anser att expertgranskningar i denna form ger länsstyrelserna mycket begränsade möjligheter att på ett avgörande sätt påverka inriktningen och upplägget av granskningarna.

#### *De viktigaste rekommendationerna till regeringen var:*

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ta initiativ till en översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet. En sådan översyn borde pröva om nuvarande system för dammsäkerhet, som i hög utsträckning vilar på att dammägarna själva preciserar nivån på och omfattningen av dammsäkerhetsarbetet, svarade mot de krav på säkerhet som samhället ställer i dag. Översynen borde pröva samhällets behov av att tydligare reglera dammägarnas egenkontroll. Vidare bör översynen pröva tillsynsvägledningens och tillsynens omfattning, organisation och krav på kompetens. Ytterligare en fråga som bör belysas i översynen gäller hur tillsynen ska finansieras.

#### *Regeringens behandling*

I budgetpropositionen för 2008 angav regeringen att den kommer att överväga Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Regeringen hade för avsikt att därefter återkomma till riksdagen om lämpliga åtgärder inom det aktuella området.

Under vår uppföljning i mars 2008 framkom att regeringen i regleringsbrevet lämnat uppdrag till den ansvariga myndigheten Svenska kraftnät. Uppdraget var att göra en översyn av de statliga insatserna för dammsäkerheten i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.

Landets länsstyrelser hade uppmärksammat granskningsrapporten och länsråden vid de berörda länsstyrelserna (dock inte alla) hade tagit ett samlat initiativ i frågan. En länsstyrelsegemensam arbetsgrupp har bildats

och gruppen kommer att arbeta tillsammans med företrädare för Svenska kraftnät. Gruppen har redan konstaterat att arbetet för en effektivare dammsäkerhetstillsyn innefattar ett antal frågeställningar som måste utvecklas. Länsstyrelserna hade också inför budgetpropositionen 2008 uppmärksammat Finansdepartementet på resursbehovet vad gäller bland annat dammsäkerheten.

## **Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott**

Riksrevisionen har granskat delar av underlaget för dimensioneringen av det svenska stamnätet för elöverföring samt statens förmåga att hantera ett omfattande elavbrott.

Sammantaget bedömde Riksrevisionen att ansvarsfördelning och befogenheter i huvudsak är utformade så att de skapar en nödvändig förutsättning för att omfattande elavbrott ska kunna hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Riksrevisionen fann emellertid att regeringen inte ställde tydliga krav på Svenska kraftnät avseende myndighetens förmåga att förebygga och hantera omfattande elavbrott. Svenska kraftnäts underlag för att bedöma de samhällsekonomiska kostnaderna för omfattande elavbrott var enligt Riksrevisionens bedömning bristfälligt. Därmed saknar regeringen också underlag för att kunna bedöma om dimensioneringen är rimlig i förhållande till de kostnader som samhället kan drabbas av i händelse av svårare påfrestningar än vad dimensioneringen klarar. Sammantaget bedömde Riksrevisionen att regeringens mål och krav är otydliga avseende samhällets förmåga att förebygga och hantera omfattande elavbrott på stamnätsnivå.

Granskningen visade enligt Riksrevisionen att det saknas en redovisad, samlad bild av risker och sårbarheter relaterade till omfattande elavbrott. Regeringen har inte heller efterfrågat en särskild sådan samlad analys. Riksrevisionen ansåg att detta leder till att regeringen och berörda myndigheter saknar ett tillräckligt underlag för att föreslå och vidta åtgärder för att minska riskerna för ett omfattande avbrott. Sammantaget bedömde Riksrevisionen att ansvariga myndigheter inte har genomfört risk- och sårbarhetsanalyser som ger förutsättningar för en god förmåga för samhället att förebygga och hantera omfattande elavbrott.

Granskningen visade att det är svårt att bedöma om det finns tillräckliga och tillgängliga resurser för reparationer och transporter vid ett avbrott som innebär skadade anläggningar, till exempel efter en väderhändelse. Svenska kraftnät saknar en analys av vilka resurser som skulle behövas vid olika skadescenarier, enligt Riksrevisionen. Sammantaget bedömde Riksrevisionen att det finns en viss, men bristfällig, förmåga att operativt hantera omfattande elavbrott, men bedömningen varierade beroende på vilka händelser det gäller.

Riksrevisionen bedömde att de brister som framkommit i granskningen av den operativa hanteringen av ett omfattande elavbrott riskerar att leda till att återställandet av elsystemet tar lång tid.

#### *De viktigaste rekommendationerna till regeringen var:*

Regeringen borde utreda Svenska kraftnäts förhållande till och befogenheter gentemot branschen vid särskilt svåra påfrestningar i elsystemet. Detta avser på vilka grunder regeringen bör kunna ge Svenska kraftnät uppgifter och befogenhet att planera, leda och samordna elförsörjningens resurser.

Regeringen borde se till att det tas fram ett underlag så att regeringen själv kan bedöma om stamnätets dimensionering är rimlig i förhållande till de kostnader som samhället kan drabbas av i händelse av svåra påfrestningar.

Regeringen borde ställa tydligare krav på myndigheternas redovisning av operativ förmåga att hantera allvarliga störningar, givet de allmänt hållna mål som finns.

Regeringen borde förbättra sin uppföljning av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser. I samband med detta bör regeringen säkerställa att analyserna uppfyller krisberedskapsförordningens krav. För elförsörjningen är detta särskilt viktigt avseende Svenska kraftnäts risk- och sårbarhetsanalys, så att regeringen får ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma risker och sårbarheter i det nationella elsystemet.

#### *Regeringens behandling*

Regeringen angav i budgetpropositionen för år 2008 att den kommer att överväga Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Regeringen hade för avsikt att därefter återkomma till riksdagen om lämpliga åtgärder inom det aktuella området.

Under uppföljning i mars framkom att regeringen i regleringsbrevet lämnat flera uppdrag till den ansvariga myndigheten Svenska kraftnät att utreda respektive redovisa underlag huruvida stamnätets dimensionering är rimlig i förhållande till de kostnader som samhället kan drabbas av i händelse av svåra påfrestningar. Samtidigt ställde regeringen tydligare krav på myndigheternas redovisning av operativ förmåga att hantera allvarliga störningar, givet de allmänt hållna mål som finns.

## Krisberedskap i betalningssystemet

I mars 2008 har kort tid förflutit sedan rapporten publicerades.

Riksdagen hade ännu inte behandlat framställningen från Riksrevisionens styrelse. Regeringen hade vid uppföljning i februari 2008 inte redovisat konkreta åtgärder i någon budgetproposition.

I rapporten framfördes att det fanns en otydlighet beroende på att regeringen inte hade fastställt några krav på grundläggande säkerhet och uthållighet i betalningssystemet. Ingen myndighet ansåg sig heller ha ett övergripande ansvar för att leda, planera eller organisera samverkan och följa upp krisberedskapen.

Varken regeringen, Riksbanken eller myndigheterna sammanställde en nationsövergripande analys av hot, sårbarheter och konsekvenser av omfattande tekniska störningar i betalningssystemet.

Det fanns ingen förberedd ledningsorganisation eller ledningscentral, och ingen av myndigheterna hade det ledande ansvaret vid en kris. Regeringskansliet hade heller aldrig övat en krishantering tillsammans med betalningssystemets aktörer.

Varken regeringen eller myndigheterna gjorde någon samlad uppföljning av krisberedskapen inom betalningssystemet. Dessutom återgavs sällan väsentliga resultat av tillsyn när myndigheterna återrapporterade om risker och sårbarheter. Riksrevisionen bedömde att riksdag och regering hade svårt att få en heltäckande bild av beredskapen.

### *De viktigaste rekommendationerna till regeringen var:*

- Regeringen borde fastställa vilka grundläggande säkerhetskrav och krav på uthållighet som ska gälla för betalningssystemet och dess nödvändiga infrastruktur.
- Regeringen borde fastställa vilken myndighet som har det övergripande krisberedskapsansvaret för betalningssystemet och också precisera samverkansområdenas arbete och sammansättning.
- Regeringen borde säkerställa att analyser av risker och sårbarheter genomförs och sammanställs i hela det centrala betalningssystemet.
- Regeringen borde se över hur aktörerna behöver förbereda sig för en akut allvarlig störning i betalningssystemet, bland annat genom att utarbeta en långsiktig strategi för gemensamma övningar.
- Regeringen borde se över hur krisberedskapen följs upp inom betalningssystemet.

### *Regeringens behandling*

I december 2007 uttalade finansmarknadsministern i SVT att

*”Finansinspektionen och Riksgäldskontoret kommer att få nya uppdrag på detta område den kommande torsdagen. Dessa myndigheter kommer att få besvara samt åtgärda Riksrevisionens alla punkter”.*

I regleringsbrev för år 2008 angavs att Finansinspektionen skulle redovisa hur tillsynen avseende teknisk säkerhet inom ramen för operativa risker bedrivits samt redovisa utvecklingen avseende IT-incidenter inom de finansiella företagen. Myndigheten fick också uppdrag att redovisa de initiativ som tagits eller planeras med anledning av de rekommendationer som lämnats av Riksrevisionen i rapporten Krisberedskap i betalningssystemet (RiR 2007:28) avseende Finansinspektionen. Redovisningen ska även ange hur arbetet med beredskapsplaneringen bedrivs i förhållande till Riksbanken bland annat med avseende på kontantförsörjningen. Redovisning skulle lämnas senast den 31 maj 2008.

Även i Riksgäldens regleringsbrev gavs uppdrag med anledning av rekommendationerna. Riksgäldskontoret skulle analysera riskerna och sårbarheterna i den statliga betalningsmodellen. Analysen ska innehålla en beskrivning av processerna och en kartläggning av riskerna i den statliga betalningsmodellen. Redovisningen ska lämnas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 maj 2008.



## Bilaga 4 Händelser och vissa av regeringens viktigare åtgärder för en förbättrad krisberedskap 2000 - 2008

Månad År	Ansvarig del av	Händelse eller åtgärd
Juni 1999	Regeringen	Beslut att utreda planering av civilt försvar och beredskap mot svåra påfrestningar i fred.
Dec 2000	Fö	Skrivelse till riksdagen: "Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred." Årlig redovisning. (Skr. 2000/01:52).
Maj 2001	SOU	Sårbarhets- och säkerhetsutredningen lämnar betänkandet "Säkerhet i ny tid" (SOU 2001:41).
Aug 2001	Förvars- beredningen	Rapport: "Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering" (Ds 2001:44).
Mars 2002	Regeringen	Prop. "Samhällets säkerhet och beredskap" (prop. 2001/02:158) samt prop. "Fortsatt förnyelse av totalförsvaret" (prop. 2001/02:10). Principer för en förbättrad helhetssyn på sårbarhet och säkerhet. Förslag om att inrätta KBM, nytt politikområde Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar, ansvarsförhållanden gällande krishantering, planering och åtgärder.
Juli 2002	Fö	Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (2002:472). Myndigheterna skyldiga genomföra risk- och sårbarhetsanalyser. Myndigheter som har ansvar för samverkansområden utses.
Jan 2003	Fi	Förordning med länsstyrelseinstruktion (2002:864). Länsstyrelsernas ansvar inom länet för fredstida krishantering och höjd beredskap. Verka för sammanställning av regionala risk- och sårbarhetsanalyser, samordna kommuner, landsting och myndigheters verksamhet, informera allmänhet samt prioritera och inrikta statliga resurser som ställs till förfogande.
Nov 2003	Riksdagen	Lag om skydd mot olyckor (2003:778). Ansvar och skyldigheter för enskilda, kommuner, länsstyrelser och staten.
Feb 2004	Regeringen	Direktiv till utredare för översyn av lagen om civilt försvar.
Juni 2004	Fö	Uppdrag till KBM att utreda landstingens uppgifter vid extraordinära händelser.
Aug 2004	Fö	Uppdrag till KBM att utveckla förslag om förstärkning av den fredstida förmågan vid svåra påfrestningar.
Jan 2005	SOU	Betänkande "Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting" (SOU 2004:134).

Jan 2005	Regeringen	Tillkallas en oberoende kommission för att utvärdera samhällets förmåga att hantera naturkatastrofen i Asien.
Sept 2005	Fö	KBM redovisar regeringens uppdrag om ett antal myndigheters erfarenheter av krishantering vid stormen Gudrun.
Dec 2005	SOU	Betänkande "Sverige och tsunamin – granskning och förslag". 2005 års katastrofkommission (SOU 2005:104).
Jan 2006	Försvarsberedningen	Rapport: "En strategi för Sveriges säkerhet – Förvarsberedningens förslag till reformer (Ds 2006:1).
Mars 2006	Regeringen	Prop. "Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle" (prop. 2005/06:133). Ny myndighet för krishantering föreslås. Behov av samlad nationell lägesbild. Lag föreslås om kommuners och landstings åtgärder vid extraordinära händelser.
Juni 2006	Riksdagen Regeringen	Lag (2006:544) samt förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Förordning om krisberedskap och höjd beredskap (2006:942) avseende statliga myndigheter.
Jan-Okt 2007	Regeringen	Efter uppdrag i januari lämnar utredaren en rapport om inrättande av krishanteringsfunktion i Regeringskansliet.
Mars 2008	Regeringen	En chefstjänsteman och ett kansli för krishantering införs vid Statsrådsberedningen i Regeringskansliet.
Mars 2008	Regeringen	Prop. "Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull" (prop. 2007/08:92). En ny myndighet föreslås bildad för samhällets krisberedskap.

## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall med - med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Budgetstöd genom bistånd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa  
2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena  
2008:3 Staten och pensions informationen  
2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens  
förväntade effekter  
2008:5 Högskol lärarens bisysslor  
2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring inom SVT –  
tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?  
2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning  
2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se