



Regeringskansliet  
Justitiedepartementet

## Remissvar - Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

---

Åklagarmyndigheten har ombetts att lämna synpunkter på betänkandet Struktur för ökad motståndskraft. Med anledning av detta önskar myndigheten framföra följande.

### Sammanfattning

Åklagarmyndigheten ser positivt på utvecklingen mot ett återupprättat och utvecklat totalförsvaret med ökad tydlighet avseende ansvar och uppgifter i krisituationer och inför och vid höjd beredskap.

Rättskedjans samtliga myndigheter kommer att omfattas av de statliga myndigheternas grundläggande beredskapsansvar enligt den nya beredskapsförordning som föreslås. Enligt Åklagarmyndighetens bedömning kommer de grundläggande kraven som följer av den nya och mer omfattande regleringen väl tillgodose de behov och krav som bör ställas för att säkerställa Åklagarmyndighetens krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget om indelning i beredskapssektorer och anser att beredskapssektorn *Ordning och säkerhet* är en ändamålsenlig avgränsning av myndigheter, dock med det undantaget att Åklagarmyndigheten som i dag inte är en bevakningsmyndighet inte bör ingå i sektorn.

Åklagarmyndighetens huvudsakliga invändningar mot förslaget är att det i betänkandet inte görs någon närmare analys eller anförs några egentliga skäl till varför Åklagarmyndigheten föreslås att bli beredskapsmyndighet. Exempelvis synes det inte ha beaktats att Åklagarmyndigheten enligt myndighetens instruktion i första hand har i uppgift att se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring och i sitt uppdrag inte har något särskilt utpekat ansvar för ordning och säkerhet. Inte heller har det beaktats att åklagares arbete nästan uteslutande innebär myndighetsutövning och att åklagare vid denna myndighetsutövning anses lika självständiga som en domare vid en domstol. Enligt Åklagarmyndigheten utgör betänkandet därför inte ett tillräckligt underlag för att myndigheten ska kunna tillstyrka förslaget.

Mot bakgrund av de intressen Åklagarmyndigheten har att beakta lämnas följande synpunkter på de olika delarna i betänkandet.

### **7.1 Samverkansområdena avvecklas**

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget och delar utredningens bedömning att samverkansområdena inte utgör en ändamålsenlig struktur för de statliga myndigheternas arbete med det civila försvaret och inte heller den fredstida krisberedskapen och därför bör avvecklas.

### **7.2 Begreppet beredskapssektor införs**

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget och delar utredningens bedömning att *beredskapssektor* är det begrepp som bäst beskriver den organisering av statliga myndigheter som efterfrågas i utredningens direktiv och av Försvarsberedningen.

### **7.3 Bevakningsansvar ersätts av beredskapsansvar**

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att beteckningen bevakningsansvariga myndigheter respektive myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen ersätts med beredskapsmyndigheter.

### **7.4 En ny struktur med beredskapssektorer införs**

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att en struktur med beredskapssektorer som tar sin utgångspunkt i samhällsviktiga verksamheter och funktioner är det mest ändamålsenliga sättet att organisera de statliga myndigheternas arbete med att utveckla och upprätthålla ett starkt civilt försvar och en effektiv fredstida krisberedskap. Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget.

Åklagarmyndigheten delar även utredningens bedömning att andra myndigheter och organisationer utöver de som formellt föreslås ingå i en beredskapssektor kan behöva adjungeras för att beredskapen i viktiga samhällsfunktioner ska kunna byggas upp och fungera i kris, höjd beredskap och ytterst i krig.

#### **7.4.2 Beredskapssektorer inrättas**

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att tio beredskapssektorer inrättas med varsin sektorsansvarig myndighet och att uppgiften som sektorsansvarig myndighet ska regleras i respektive myndighets instruktion.

### 7.5.8 Ordning och säkerhet

Åklagarmyndigheten anser att beredskapssektorn *Ordning och säkerhet* synes vara en ändamålsenlig avgränsning av myndigheter, dock med undantag av att Åklagarmyndigheten inte bör ingå i sektorn.

Åklagarmyndigheten kommer under rubriken förslag på beredskapsmyndigheter (8.2.3) vidareutveckla hur myndigheten ser på utredningens förslag att Åklagarmyndigheten ska bli en beredskapsmyndighet och varför myndigheten inte bör bli en sådan myndighet.

### 8.1 En beredskapsförordning ersätter krisberedskapsförordningen

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att en ny förordning, beredskapsförordningen, ersätter förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Vidare tillstyrks att den nya förordningen ska innehålla bestämmelser om ansvar för krisberedskap och civilt försvar när det gäller statliga myndigheter under regeringen.

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att det finns behov av ett stort antal kompletteringar, förtydliganden och justeringar av bestämmelserna i den nuvarande krisberedskapsförordningen. Det skapas en ökad tydlighet genom att de övergripande bestämmelserna som gäller för de statliga myndigheternas beredskapsplanering samlas i beredskapsförordningen. Utredningen använder begreppet *beredskapsplanering* för att beskriva den samlade planeringen inför framtida krissituationer och inför höjd beredskap. Åklagarmyndigheten anser att det bör övervägas om definitionen av beredskapsplanering ska tas med i förordningen och där beskrivas för att förtydliga hur den planeringen förhåller sig till kontinuitetsplanering och kontinuitetshantering.

Åklagarmyndigheten ser det som viktigt att hela rättskedjan omfattas av den nya ordningen för att rättskedjan ska fungera även i krissituationer och inför och vid höjd beredskap. Åklagarmyndigheten anser att det är särskilt angeläget att de brottsutredande myndigheterna, åklagarmyndigheterna, Domstolsverket och de allmänna domstolarna ytterligare inkluderas i totalförsvarsplaneringen och välkomnar utökningen av det grundläggande beredskapsansvaret för alla statliga myndigheter.

### 8.2.2 Beredskapsmyndigheter

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för krisberedskapen och totalförsvaret ska vara beredskapsmyndigheter.

Åklagarmyndigheten ser positivt på att utredningen fastställt kriterier för att en myndighet inom det civila försvaret ska tilldelas ett särskilt ansvar i beredskapsarbetet, dvs. vara beredskapsansvarig myndighet. Trots de föreslagna kriterierna kan det finnas skäl att MSB hanterar den närmare praktiska innebörden av kriterierna för vilka myndigheter som har särskild betydelse för krisberedskapen och totalförsvaret. Det bör enligt Åklagarmyndigheten därför övervägas om inte den närmare praktiska innebörden av kriterierna och hur olika verksamheter ska identifieras bör hanteras av MSB tillsammans med tilltänkta nya beredskapsmyndigheter.

### 8.2.3 Förslag – beredskapsmyndigheter

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att samtliga statliga myndigheter som i dag har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt 10 § krisberedskapsförordningen och som är bevakningsansvariga myndigheter enligt 15–16 §§ krisberedskapsförordningen ska vara beredskapsmyndigheter. Åklagarmyndigheten har ingen erinran mot utredningens förslag att även de civila myndigheter som ingår i de särskilda beredskapsområdena ska vara beredskapsmyndigheter.

Åklagarmyndigheten kan dock inte tillstyrka utredningens förslag avseende att Åklagarmyndigheten ska vara beredskapsmyndighet och ingå i beredskapssektorn *Ordning och säkerhet*. Åklagarmyndigheten anser att det i betänkandet inte har anförts tillräckligt tydliga skäl för utredningens förslag att Åklagarmyndigheten ska vara en beredskapsmyndighet. I betänkandet anför enbart få och vaga argument för att Åklagarmyndigheten ska vara beredskapsmyndighet. Inte heller finns det någon analys av varför Åklagarmyndigheten behöver vara en beredskapsmyndighet eller vad som kan och ska uppnås genom detta.

Huvudargumenten för att Åklagarmyndigheten, som i dag inte är en bevakningsmyndighet, ska vara en beredskapsmyndighet synes vara att åklagare utreder brott tillsammans med Polismyndigheten och att Åklagarmyndigheten har en viktig roll i rättskedjan. Det är i och för sig riktigt att Åklagarmyndigheten har en viktig roll i rättskedjan, men rättskedjan består även av myndigheter som inte förslås att ingå. En rättskedja fungerar inte om någon del av rättskedjan saknas. Om inte alla myndigheter som ingår i rättskedjan ska ingå i beredskapssektorn är det därför svårt att se att endast den omständigheten att Åklagarmyndigheten är en del i rättskedjan medför att Åklagarmyndigheten ska vara en beredskapsmyndighet.

Enligt utredningen ska inte Domstolsverket och domstolarna föreslås som beredskapsmyndigheter mot bakgrund av domstolarnas självständiga ställning. Med anledning av de argument som framförs för att utesluta Domstolsverket och domstolarna vill Åklagarmyndigheten framhålla följande. Till skillnad från vad

som gäller för många andra förvaltningsmyndigheter är det inte myndigheten Åklagarmyndigheten som har behörighet och befogenhet att fatta beslut i frågor som rör brottsutredningar och åtal. Enligt rättegångsbalken är det åklagare och inte myndigheten som har denna behörighet och befogenhet. En åklagare anses i sin myndighetsutövning vara lika självständig som en domare. Argumenten för att utesluta Domstolsverket och domstolarna talar därför starkt för att även utesluta Åklagarmyndigheten som beredskapsmyndighet.

Om Åklagarmyndigheten ska vara beredskapsmyndighet ser myndigheten även problem med den föreskriftsrätt som sektorsansvariga myndigheter ska ha i förhållande till övriga beredskapsmyndigheter vid höjd beredskap. Föreskrifterna ska avse prioritering och fördelning av resurser vid de andra myndigheterna, men vara begränsad till faktiskt handlande. En första förutsättning torde vara att en myndighet som omfattas av föreskriften har resurser som är relevanta för beredskapsområdet, som kan frigöras eller omprioriteras. Åklagarmyndighetens huvuduppgift är, vid sidan av att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, att se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring och arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet. Inom ramen för uppdraget att se till att personer som begår brott utreds och lagförs hanterar Åklagarmyndigheten förvisso brott som har koppling till ordning och säkerhet, men har i övrigt inget uppdrag i fråga om ordning och säkerhet. Åklagarmyndigheten har därför inte, med undantag för interna säkerhetsfrågor, någon personal eller andra resurser som, vid sidan av åklagarnas arbete med förundersökningar, är inriktade på frågor om ordning och säkerhet. Vidare bör beaktas att åklagarverksamhet i huvudsak regleras i rättegångsbalken och annan närliggande lagstiftning och innefattar myndighetsutövning mot enskilda och tillämpning av lag, vilket inte ska omfattas av föreskriftsrätten. Utrymmet för faktiskt handlande är därför mycket begränsat. Det är som tidigare nämnts inte heller Åklagarmyndigheten som myndighet, utan åklagare, som har behörighet och befogenhet att leda förundersökningar, besluta om åtal eller föra statens talan i domstol. Enligt Åklagarmyndigheten är det därför oklart vilka delar av Åklagarmyndighetens verksamhet som föreskriftsrätten i sådana fall skulle omfatta.

Som beredskapsmyndighet följer även att särskilt beakta behovet av deltagande i det samhällsgemensamma radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet som förvaltas av MSB. Åklagarmyndigheten vill i denna del peka på att Åklagarmyndigheten, till skillnad från övriga myndigheter inom den föreslagna sektorn *Ordning och säkerhet*, inte använder MSB:s radio- och kommunikationssystem Rakel i sin verksamhet. Att implementera Rakel i verksamheten skulle för Åklagarmyndigheten innebära omfattande verksamhetsmässiga konsekvenser och även stora ekonomiska konsekvenser i form av bl.a. betydande kostnader för inköp av teknik och förvaltning av systemet.

Åklagarmyndigheten ser för närvarande inget verksamhetsbehov av att använda Rakel i fredstid och ställer sig mycket tveksamma till att utföra ett omfattande arbete med att införa ett system som inte kommer att användas i den dagliga verksamheten i fredstid. Åklagarmyndigheten vill även uppmärksamma att de allmänna domstolarna inte använder eller förväntas använda Rakel som kommunikationsmedel, vilket gör att det kvarstår ett behov av en fungerande kommunikation i nästa steg för att kommunikationen ska fungera genom hela rättskedjan vid kris och inför och vid höjd beredskap. Åklagarmyndigheten har i andra sammanhang påtalat vikten av att MSB:s kommunikationstjänst Swedish Government Secure Intranet (SGSI) har en sådan robusthet att systemet klarar de svåra påfrestningar som höjd beredskap innebär.

Sammanfattningsvis anser Åklagarmyndigheten att betänkandet, i avsaknad av närmare analys och tydliga skäl, inte utgör ett tillräckligt underlag för att Åklagarmyndigheten ska kunna tillstyrka förslaget att myndigheten ska bli en beredskapsmyndighet.

Åklagarmyndighetens bedömning är att redan de höjda kraven och den allmänna nivåhöjningen för samtliga statliga myndigheter i och med den nya beredskapsförordningen är tillräckligt. Det innebär också att samma förutsättningar gäller för övriga myndigheter i rättskedjan som inte blir beredskapsmyndigheter.

### **8.2.5 Uppgiften att vara beredskapsmyndighet ska framgå av myndighetens instruktion**

Åklagarmyndigheten tillstyrker att en samlad förteckning över beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer ska finnas i en bilaga till beredskapsförordningen.

Åklagarmyndigheten har ingen invändning mot utredningens bedömning att uppdraget att vara beredskapsmyndighet ska regleras i respektive myndighets instruktion. Åklagarmyndigheten ser dock inte behovet av att i respektive myndighets instruktion reglera att myndighetsföreskrifter som i behörig ordning har beslutats är bindande för den som omfattas av föreskriften.

### **8.3 Samhällsviktig verksamhet definieras**

Åklagarmyndigheten tillstyrker att det införs en definition av begreppet *samhällsviktig verksamhet* i beredskapsförordningen.

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att den närmare praktiska innebörden av begreppet och hur olika verksamheter ska identifieras bör hanteras av MSB tillsammans med beredskapsmyndigheter, kommuner och regioner och andra berörda organisationer. Åklagarmyndigheten anser att detta

blir särskilt viktigt när det nu föreslås tillföras fler statliga myndigheter som ska omfattas av denna definition.

#### **8.4 Beredskapsuppgifter för samtliga statliga myndigheter**

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att det av beredskapsförordningen ska framgå att samtliga statliga myndigheter under regeringen även i fortsättningen ska ha ett grundläggande ansvar för uppgifter inom krisberedskapen och totalförsvaret.

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att det skapas en ökad tydlighet genom att bestämmelser om ett grundläggande ansvar och uppgifter som avser i stort sett samtliga statliga myndigheter samlas i ett eget avsnitt i beredskapsförordningen.

##### **8.4.1 Identifiera samhällsviktig verksamhet och upprätthålla kontinuitet i denna**

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag om att en ny bestämmelse införs med innebörden att varje myndighet ska identifiera samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten. Åklagarmyndigheten tillstyrker också förslaget att varje myndighet också ska bedriva ett systematiskt arbete för att upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) i fredstida krissituationer och under höjd beredskap samt att varje myndighet ska verka för att samhällsviktig verksamhet inom ansvarsområdet identifieras och verka för att densamma upprätthålls i fredstida krissituationer och under höjd beredskap.

##### **8.4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser – ökat fokus på åtgärder**

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag om en ökning av omfattningen på myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser. Denna ökning är motiverad, men kommer att innebära ett relativt omfattande merarbete.

##### **8.4.3 Information för lägesbilder vid fredstida krissituationer**

Åklagarmyndigheten har ingen erinran mot utredningens förslag om att varje myndighet, med angivna undantag, ska lämna den information som behövs för samlade lägesbilder efter förfrågan från Regeringskansliet eller MSB.

##### **8.4.4 Planering inför och vid höjd beredskap**

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att det av beredskapsförordningen ska framgå att personalen ska få den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap. Det är en förutsättning för att personalen ska kunna verka under höjd beredskap, men

kommer innebära ett omfattande planeringsarbete och ökade kostnader. Både planeringsarbete inför och deltagande i utbildning och övningsverksamhet kommer innebära resursbortfall i myndighetens verksamhet.

### **8.5 Beredskapsmyndigheternas uppgifter**

Åklagarmyndigheten har ingen erinran mot något av utredningens förslag avseende beredskapsmyndigheternas uppgifter. Åklagarmyndigheten konstaterar att det för de myndigheter som idag inte är bevakningsansvariga myndigheter kommer innebära en synnerligen omfattande nivåhöjning att bli beredskapsmyndighet. Det kommer att behövas mycket tid och resurser för att förbereda och introducera nya myndigheter som beredskapsmyndigheter.

### **8.6 Beredskapssektorer och särskilda beredskapsområden**

Åklagarmyndigheten har ingen erinran mot något av utredningens förslag avseende beredskapssektorer och särskilda beredskapsområden.

### **8.7 De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter**

Åklagarmyndigheten har ingen erinran mot något av utredningens förslag avseende de sektorsansvariga myndigheternas uppgifter.

#### **8.7.2 De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter under höjd beredskap**

Åklagarmyndigheten har, utöver vad som anförts i avsnitt 8.2.3 avseende att de sektorsansvariga myndigheterna under höjd beredskap får meddela föreskrifter, ingen erinran mot utredningens förslag.

### **10.1 Civilområden inrättas**

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att sex civilområden inrättas. Åklagarmyndigheten har ingen erinran mot utredningens bedömning att inrättandet av sex civilområden kommer att skapa förbättrade förutsättningar att utveckla och fördjupa samordningen och samarbetet mellan militärregioner och civilområden inom ramen för totalförsvaret. Om även Polismyndigheten på sikt anpassar sin regionala indelning till sex regioner så är det Åklagarmyndighetens bedömning att en sådan organisationsanpassning för Polismyndigheten kommer att kunna hanteras även av Åklagarmyndigheten.

#### **10.4.2 Civilområdeschefens generella uppgifter avseende planering och förberedelser för civilt försvar**

Åklagarmyndigheten har ingen erinran mot utredningens förslag att civilområdeschefen ska kunna ta del av enskilda beredskapsmyndigheters



planläggning om det är relevant för planeringen i civilområdet eller om det finns andra särskilda skäl.

### **12.1.2 Underlag för beslut om finansiering av civilt försvar och krisberedskap**

Åklagarmyndigheten har ingen invändning mot utredningens förslag att regeringen bör ge MSB i uppdrag att ansvara för en sammanställning av de resursbehov som kan finnas inom civilt försvar och krisberedskap och att utifrån sammanställningen göra en helhetsbedömning som underlag för en välavvägd helhet till regeringen.

### **12.4.1 Vid fredstida krissituationer ska MSB stödja myndigheters operativa hantering av krisen**

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att MSB ska se till att berörda aktörer, utifrån deras behov, när det gäller krishantering, under sådana förhållanden får tillfälle att samordna åtgärder, samordna information till allmänhet och medier, effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser samt samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

Åklagarmyndigheten ser positivt på att MSB tillsammans med berörda myndigheter ska utveckla det stöd och de hjälpmedel som behövs för att säkerställa en god samordning. Åklagarmyndigheten vill i denna del framhålla att MSB:s dialog och samverkan är särskilt angelägen dels för de myndigheter som inte ingår i en beredskapssektor men där ett relativt omfattande behov av samverkan med en sektor föreligger, dels i en situation där en myndighet utöver de som formellt föreslås ingå i en beredskapssektor kan behöva adjungeras till beredskapssektorn för att beredskapen i viktiga samhällsfunktioner ska kunna byggas upp och fungera i kris.

## **16.1 Konsekvenser för statliga myndigheter**

Utredningen bedömer att förslagen innebär en ökad tydlighet i ansvar, roller och uppgifter och inte generellt utökade uppgifter i förhållande till de uppgifter som bevakningsansvariga myndigheter redan har.

Utredningen föreslår dock en utökning av antalet beredskapsmyndigheter. För de myndigheter som idag inte är bevakningsansvariga myndigheter och blir nya beredskapsmyndigheter innebär det en betydlig ökning av uppgifter och kostnader samt betydande utgifter och resursbortfall. Den resursförstärkning som föreslås i betänkandet är enligt Åklagarmyndighetens bedömning inte tillräcklig för att tillgodose det ökade ansvaret och kostnaderna för de myndigheter som blir nya beredskapsmyndigheter.

Åklagarmyndigheten kan idag inte närmare uppskatta vilka ökning av utgifter och kostnader som förslagen kommer att innebära för myndigheten.

---

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Petra Lundh efter föredragning av chefsåklagaren Kristian Agneklev.

Under beredningen har synpunkter inhämtats genom en arbetsgrupp med representanter från rättsavdelningen, personalavdelningen, it-avdelningen, ekonomiavdelningen, säkerhetsenheten samt representant för åklagarområde Nord-Mitt.

I den slutliga handläggningen av ärendet har verksjuristen Roger Waldenström, stabsrådet Tomas Färndahl samt säkerhetschefen Mikael Svensson deltagit.

Petra Lundh

Kristian Agneklev

*Kopia till*  
Kommunikationsavdelningen  
Rättsavdelningen  
Biblioteket  
Paula Ljunggren, chefssekreterare