



Länsstyrelsen  
Västra Götaland

Datum  
2022-06-21

Diariennr  
456-118-2022

Sida  
1(24)

## Bilaga 1 Ledning och samordning



## Innehållsförteckning

1. Inledning .....	4
1.1 Inriktning .....	4
1.1.2 Uthållighet.....	5
1.1.3 Beredskapsförberedelser .....	5
1.2 Ansvar och roller .....	7
1.2.1 Aktivering av ledning och samordning .....	10
1.2.3 Struktur för ledning och samverkan .....	11
1.3 Beslutsfattande i länet .....	11
1.3.1 Samrådsmöten inför Länsstyrelsens beslut .....	12
1.3.2 Möten för överenskommelser om beslut.....	13
1.3.3 Samråd genom samverkanspersoner .....	13
1.4 Att anpassa beredskapen .....	14
1.4.1 Att definiera krig .....	14
1.4.2 Under fred.....	14
1.4.3 Beslut om att höja beredskapen .....	16
1.4.4 Samordning i syfte att skapa handlingsberedskap.....	16
1.4.5 Delegering av mandat från regeringen .....	17
1.5 Beslut under ockupation .....	17
1.6 Omlokalisering till alternativ ledningsplats .....	18
1.7 Sambandsmedel .....	18
1.7.1 Passning av sambandsmedel .....	18
1.7.2 Öppna sambandsmedel .....	18
1.7.3 Sambandsmedel för sekretessklassad information .....	19
1.7.4 Krav på sambandsmedel vid ledningsplats .....	19
1.7.5 Reseravsamband .....	19
1.7.6 Sambandskatalog .....	19
1.8 Rapportering och orientering/information .....	20
1.8.1 Rapportering.....	20
1.8.2 Orientering/information .....	23
1.8.3 Lägesbild.....	23
1.9 Gemensamma beredningar .....	24
1.9.1 Transport- och trafikberedningar .....	24
1.9.2 Underrättelse- och säkerhetsberedningar .....	24
1.9.3 Fältarbetsberedningar .....	24



1.9.4 Civillägesberedningar .....	24
1.9.5 Sambandsberedningar .....	24
1.9.6 Försörjningsberedningar .....	24
1.9.7 Hälso- och sjukvårdsberedningar .....	24
1.9.8 Vårdlandsstödsberedningar - VLS .....	24
1.9.9 Kriskommunikation och psykförsvärsberedningar .....	24



## 1. Inledning

Totalförsvaret är all verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar.<sup>1</sup>

Länsstyrelserna ska bland annat verka för att nationella mål får genomslag i länet, arbeta sektorsövergripande, samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser, följa tillståndet i länet samt främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet.<sup>2</sup>

Länsstyrelsen har ett samordningsansvar för sitt geografiska område som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet.<sup>3</sup> Länsstyrelsen ska verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.<sup>4</sup>

Den civila försvarets uppgifter är bland annat att värna civilbefolkningen, säkerställa samhällsviktiga funktioner och stödja Försvarmakten.<sup>5</sup> Det innebär att reagera på och kunna hantera beredskapsförhöjningar.

### 1.1 Inriktning

Inriktningen är att var och ens aktivering av hela eller delar av den egna krigsorganisationen ska genomföras utifrån situation och behov. Syftet är att kunna stödja Försvarmaktens operativa förmåga och mobilisering samt Försvarmaktens koncentreringsstransporter.

Inledande åtgärder och agerande ska därför vara att inhämta information och fortlöpande bedöma behovet av åtgärder. Se till så att personal är väl insatt i att kunna hantera sambandsmedel och rapportvägar. Om tiden medger se över och uppdatera planer. Se till så att den personal som behöver utbildning får detta, och vid behov öva personalen.

Därefter ska var och ens egna resurser förberedas eller driftsättas för att vid behov kunna använda reservalternativ. Intern och extern

---

<sup>1</sup> 1 § lag (1992:1403) om total försvar och höjd beredskap, 1 § och MSB (2018), *Grundläggande begrepp och regelverk – Totalförsvaret*, s 3

<sup>2</sup> 1 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>3</sup> 6 § förordning (2015:1052) om Krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

<sup>4</sup> 7 § förordning (2017:870) om Länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

<sup>5</sup> Regeringsbeslut II:14, 2020-12-17, JU2020/04658 (delvis)



kommunikation och information ska säkerställas. Åtgärder vidtas för att skydda civilbefolkningen och säkerställa att samhällets funktionalitet kan upprätthållas så långt som möjligt. Det innebär att verksamhetsutövare inom samhällsviktiga verksamheter måste prioritera sina åtgärder och en lägsta nivå måste definieras och ambitionsförändringar göras.

Verksamhet som är viktig för totalförsvaret är prioriterade. Det kan innebära att bevaka och skydda regionalt särskilt samhällsviktig verksamhet och skyddsobjekt. Att stärka skyddet för elförsörjning, telekommunikationer och ledningsorgan är av betydelse för att kunna samverka och samordna verksamheter inom det civila försvaret men också för samordning mellan Försvarsmaktens verksamhet och det civila försvaret. I syfte att bidra till Försvarsmaktens rörlighet och minimera risken för bekämpning av civila är det viktigt att så långt det är möjligt att separera militär och civil verksamhet samt separera användandet av militära och civila transportförbindelser i länet.

Avslutningsvis ska vi på bästa sätt bidra till att användning och fördelning av förbrukningsresurser sker på mest gynnsamma sätt exempelvis avseende drivmedel, livsmedel, läkemedel.

Slutligen och avgörande för försvarsviljan, vår motståndskraft och uthållighet är att upprätthålla kommunikation och information till länets invånare. Vi måste skapa uthållighet över tid.

Alla meddelanden om att motståndet ska upphöra är falska. <sup>6</sup>

### **1.1.2 Uthållighet**

Länets aktörer ska under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga påfrestningar i samhällets funktionalitet. Under en del av de tre månaderna ska det planeras för att Sverige är i krig och att krigshandlingar pågår på svenskt territorium med perioder av hög och lågintensiva strider. Under de tre månaderna förutsätts att det råder höjd beredskap och att logistikflödena med omvärlden har begränsningar men är inte helt avbrutna. <sup>7</sup>

### **1.1.3 Beredskapsförberedelser**

Med beredskapsförberedelser menas samtliga åtgärder som vanligtvis behövs för att kunna hantera verksamheten under höjd beredskap.

---

<sup>6</sup> Om krisen eller kriget kommer – viktig information till Sveriges invånare, 2018, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

<sup>7</sup> Regeringsbeslut II:14, 2020-12-17, JU2020/04658 (delvis)



Kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser)<sup>8</sup>. Det innefattar exempelvis anskaffning av ledningsplatser, skyddade uppehållsplatser och andra särskild anläggningar som behövs för det civila försvaret. Vidare är en kommun eller region skyldig att ha reservanordningar och reparationsberedskap inom områden såsom försörjning av elektricitet, gas, värme, vatten och avlopp.<sup>9</sup>

Ledningsförmågan på alla nivåer ska vid behov kunna vidmakthållas dygnet runt, alla dagar i veckan under minst tre månader.<sup>10</sup>

Stödsystem för ledning och samband bör vara oberoende av internet och ha en uthållighet om minst tre månader.<sup>11</sup>

Kommuner bör vara beredda på att agera autonomt.<sup>12</sup>

Övervägas bör om viktiga förmågor, tjänster och produkter bör finnas i egen regi och vilka kritiska produkter som bör lagerhållas i syfte att ha uthållighet. För att på rimlig nivå kunna upprätthålla grundläggande krav för den samhällsviktiga verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap bör om möjligt kommunerna planera för att kunna vara egenförsörjande under 14 dagar.<sup>13</sup>

Anläggningar som fortifikatoriskt skyddade ledningscentraler i berg- rum och av betongkonstruktioner samt krigsbranddammar ska inte avvecklas utan behållas tills vidare instruktioner kommer från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).<sup>14</sup>

### **Generiska förmågor för kommuner**

- Informera allmänhet och media,
- psykosocialt stöd,
- evakuering,
- inkvartering,

---

<sup>8</sup> 3 kap. 1 § lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

<sup>9</sup> Se lagkommentar till ovan bestämmelse, författare Karl Lorentzon.

<sup>10</sup> Regeringsbeslut II:14, 2020-12-17, JU2020/04658 (delvis)

<sup>11</sup> Detta är en rekommendation.

<sup>12</sup> Detta är en rekommendation (1.1.2 Uthållighet).

<sup>13</sup> Detta är en rekommendation (1.1.2 Uthållighet).

<sup>14</sup> Information rörande totalförsvarsanläggningar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, med datum 2021-02-05, diarienummer MSB 2020-16084



- nödbespisning
- nödvatten
- sanitet,
- skydd och bevakning,
- brådskande begravning,
- ledningsfunktioner.<sup>15</sup>

### Hotspecifika förmågor för kommuner

- Skydda befolkningen (skyddsrum och skyddade utrymmen),
- skydd av kulturartefakter,
- motståndskraft mot psykologiska hot,<sup>16</sup>
- skyldighet att medverka i räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen.<sup>17</sup>

## 1.2 Ansvar och roller

Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig för sitt län.<sup>18</sup> Kommunerna är geografiskt områdesansvarig för sin kommun.<sup>19</sup> Principerna ansvars-, likhets- och närhetsprincipen fortsätter i höjd beredskap och krig.<sup>20</sup>

Länsstyrelsen ska kunna följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet. Länsstyrelsen ska särskilt

---

<sup>15</sup> FOI memo 6161 (2017-06-07), *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar*, s 53-55 (Rekommenderad läsning)

<sup>16</sup> FOI memo 6161 (2017-06-07), *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar*, s 53-55 (Rekommenderad läsning)

<sup>17</sup> 6 kap 7-9§§ lag (2003:778) om skydd mot olyckor

<sup>18</sup> 6§ förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt bilaga.

<sup>19</sup> 2 kap 7§ Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder vid inför och vid extra ordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

<sup>20</sup> Gemensamma grunder för samverkan och ledning under störda förhållanden, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Publ. Nr: MSB777 - reviderad oktober 2018, sid 24-27.



ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer.<sup>21</sup>

Myndigheterna ska särskilt samverka med Länsstyrelsen i dess roll som områdesansvarig myndighet. Myndigheterna ska också samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.<sup>22</sup>

Länsstyrelsen får, efter beslut från regeringen, omfördela personal mellan myndigheter med representation i länet.<sup>23</sup>

Under höjd beredskap och i den omfattning som regeringen beslutar har Länsstyrelsen ansvar enligt nedan. Vid beredskapslarm eller om det är krig har länsstyrelsen ansvaret som högsta civil totalförsvarsmyndighet.<sup>24</sup>

#### Länsstyrelsen

- är högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet, och med ett särskilt samordningsansvar,
- får meddela föreskrifter om verksamheten hos andra regionala eller lokala civila myndigheter,
- ska upprätthålla förbindelse med regeringen, centrala myndigheter och angränsande län.
- ska kunna överta befogenheter från regeringen,
- får under vissa omständigheter överlåta åt en kommunal myndighet att i ett visst ärende genomföra åtgärder,
- om nödvändigt besluta om en åtgärd som det saknas medel för.

<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> 2 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>22</sup> 10 § förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

<sup>23</sup> 11 § lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m.

<sup>24</sup> 5 § förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

<sup>25</sup> 6 § förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.





### **Kommuner och Regioner**

Vid höjd beredskap ska kommuner och regioner vidta de särskilda åtgärder i fråga som planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under rådande förhållanden ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.<sup>26</sup>

Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. Kommunstyrelsen skall under höjd beredskap verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.<sup>27</sup>

Under höjd beredskap ansvarar regionstyrelsen för ledningen av den civila hälso- och sjukvården samt den övriga verksamhet för det civila försvaret som regionen ska bedriva.<sup>28</sup>

Kommuner och regioner ska under höjd beredskap hålla Länsstyrelsen informerad om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen.<sup>29</sup>

I dokumentet avses underförstått kommuner som kommuner och räddningstjänster.

Om en kommun eller en region har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara, är andra kommuner och regioner skyldiga att lämna hjälp.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> 7 § lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

<sup>27</sup> 3 kap. 2 och 5 §§ lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

<sup>28</sup> 3 kap. 2 § lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

<sup>29</sup> 3 kap. 5 § lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 6 – 7 §§ förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

<sup>30</sup> 4 kap. 2 § lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.



Omfattningen av hjälpen enligt ovan beslutas av länsstyrelsen i det län där den kommun eller den region som ska lämna hjälpen ligger.<sup>31</sup>

Under höjd beredskap ska kommunen lämna sådant biträde åt statliga myndigheter som behövs för att trygga befolkningens och produktionens försörjning med nödvändiga varor.<sup>32</sup>

### **Myndigheter**

Varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I myndigheternas planering för totalförsvaret ska det ingå att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.<sup>33</sup>

#### **1.2.1 Aktivering av ledning och samordning**

Aktörer i länet kallas om möjligt via ordinarie fredstida metoder och sambandsmedel till samverkan. Är detta inte möjligt används ordonnans.

För att besluta om åtgärder kan Länsstyrelsen kalla till Regionalt inriktnings och samverkansfunktion (ISF) för beslutsfattarsamverkan. De personer som deltar i beslutsfattarsamverkan ska ha relevant mandat gällande egen organisation och verksamhet.

Länets kommuner, Västra Götalandsregionen (VGR), bevakningsansvariga myndigheter och andra myndigheter samt utpekade aktörer med regional anknytning ska ha beredskap att skicka samverkansperson till Länsstyrelsen, till den ort/orter som Länsstyrelsen anvisar.

Försvarsmakten (FM) och Västra militärregionen (MRV) samverkan och samordning med länets kommuner och VGR sker inledningsvis genom Länsstyrelsen.

Samverkanspersonal ska vara krigsplacerad och ha säkerhetsklassnivå 2, vara tillförlitlig och kunna hantera sekretessklassad information som rör Sveriges säkerhet.

---

<sup>31</sup> 9 § förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

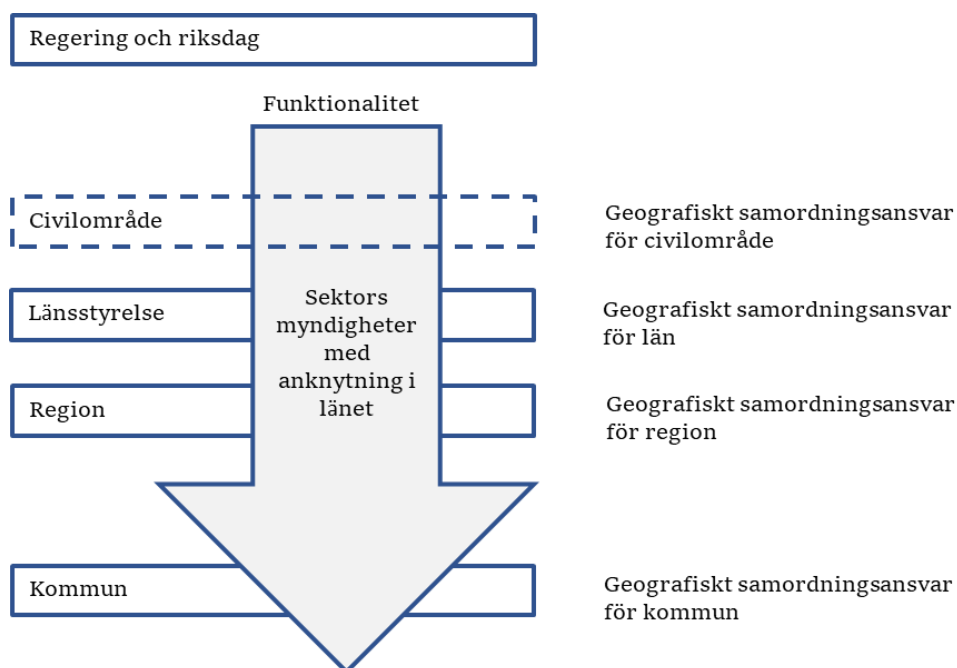
<sup>32</sup> 8 § förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

<sup>33</sup> 4 § förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.



När omgruppering sker från ordinarie till alternativ och/eller skyddad ledningsplats ska Länsstyrelsen underrättas.

### 1.2.3 Struktur för ledning och samverkan



Figur 1 illustrerar skärningen mellan geografiskt områdesansvar och sektorsmyndigheters ansvar för funktionalitet. Civilområde och sektorer inrättas den 1 oktober 2022.

## 1.3 Beslutsfattande i länet<sup>34</sup>

Länsstyrelsens verksamhet styrs enligt legalitetsprincipen av de författningar och föreskrifter om arbetsuppgifterna som lagstiftaren eller någon annan normgivare har meddelat.<sup>35</sup> Mot bakgrund av att Länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet kan en mängd

<sup>34</sup> Jmfr Aktörsgemensamma former, Gemensamma grunder för samverkan och ledning under störda förhållanden, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Publ. Nr: MSB777 - reviderad oktober 2018, 4, kap, 11 kap och 20 kap.

<sup>35</sup> Prop 2016/17:180 s 71



olika beslut komma att fattas under höjd beredskap.<sup>36</sup> I vissa av besluten har Länsstyrelsen ensamt beslutsmandat, i andra frågor är det kommuner eller andra myndigheter som har beslutsmandat.

Det är precis som i fredstid av vikt att Länsstyrelsens beslut bygger på rättssäkerhetsprinciper och grunderna i god förvaltning det vill säga bland annat legalitet, objektivitet och proportionalitet.<sup>37</sup> Dessa principer är av stor vikt för rättssäkerheten i besluten. Det är även eftersträvanvärt att de beslut som fattas är samstämmiga och ger en gemensam önskad effekt.

### 1.3.1 Samrådsmöten inför Länsstyrelsens beslut

När Länsstyrelsen har det formella beslutsmandatet strävar vi efter att bereda ärendet i samverkan med andra berörda aktörer. Är det fråga om ett beslut i ett ärende innebär det att Länsstyrelsen inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter (generell samverkansskyldighet).<sup>38</sup> Kännetecknande för vad som utgör ett ärende är att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet.<sup>39</sup>

Syftet är att samverkan ska leda till att förvaltningen generellt blir så enhetlig och effektiv som möjligt.<sup>40</sup> Formerna för samverkan kan vara av många olika slag och variera med hänsyn till ändamålet, vilket medför att den kan genomföras på olika sätt.<sup>41</sup> Den generella samverkansskyldigheten är dock inte helt obegränsad. En myndighet måste alltid prioritera sina egna huvuduppgifter och avgör själv om den kan avsätta resurser till ändamålet.

När Länsstyrelsen har det formella beslutsmandatet strävar vi efter att bereda ärendet i samråd med andra berörda aktörer.<sup>42</sup>

Samråd kan genomföras på olika sätt. När praktiska och tidsmässiga möjligheter finns, kan Länsstyrelsen kalla till ett samrådsmöte med

---

<sup>36</sup> 7 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

<sup>37</sup> Jfr. förvaltningslag (2017:900) 5-8 §§ om reglerna om god förvaltning

<sup>38</sup> Se 8 § [Förvaltningslag \(2017:900\) Svensk författningssamling 2017:2017:900 t.o.m. SFS 2019:981 - Riksdagen](#)

<sup>39</sup> Prop 2016/17:180 s 286. Vid bedömningen av frågan om huruvida en myndighets ställningstagande är att anse som ett beslut i är det uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär, inte dess yttre form.

<sup>40</sup> Prop 2016/17:180 s 70

<sup>41</sup> Prop 2016/17:180 s 71

<sup>42</sup> Se 8 § förvaltningslag (2017:900).



alla berörda aktörer för att få in beslutsunderlag och för att förankra kommande beslut. Länsstyrelsen kan även samråda genom remissförfarande, vilket under normala förhållanden är det vanligaste.

Länsstyrelsen har enligt viss lagstiftning en samrådsskyldighet. Samrådsparterna är då utpekade i regelverket. Länsstyrelsen har vidare enligt 26 § förvaltningslagen möjlighet att begära in yttrande från annan myndighet eller från någon enskild inom ramen för utredningsansvaret (remissförfarande). Samråd eller remissförfarande kan genomföras på olika sätt. När praktiska och tidsmässiga möjligheter finns, kan Länsstyrelsen kalla till ett samrådsmöte med alla berörda aktörer för att få in beslutsunderlag och för att förankra kommande beslut. Länsstyrelsen kan även samråda genom skriftligt remissförfarande, vilket under normala förhållanden är det vanligaste.

När tidsmässiga, praktiska eller säkerhetsmässiga skäl begränsar möjligheten till breda samråd eller bred remiss, kan Länsstyrelsen komma att välja några av de berörda aktörerna för att stämma av kommande beslut med, genom snabb remiss eller muntlig kontakt.

### **1.3.2 Möten för överenskommelser om beslut**

När andra aktörer, såsom samtliga kommuner i länet, har beslutsmandat kan Länsstyrelsen samla berörda i syfte att skapa samsyn eller få till stånd en gemensam inriktning. När det är möjligt kan överenskommelser träffas om hur aktörerna ska agera, exempelvis fatta samstämmiga beslut i sina respektive organisationer. Det är då viktigt att deltagarna har beslutsmandat, tydligt förhandlingsmandat eller en god uppfattning om vad som är möjligt att fatta beslut om i den egna organisationen.

### **1.3.3 Samråd genom samverkanspersoner**

Om Länsstyrelsen har samverkanspersoner från andra myndigheter hos sig, kan de användas för samråd och ge värdefull information om hur den representerade myndigheten kan ställa sig i en fråga där Länsstyrelsen ska fatta beslut eller där det behövs samstämmiga beslut mellan aktörer. Det är då viktigt att samverkanspersonerna har tydliga mandat från sin egen organisation.



## 1.4 Att anpassa beredskapen

### 1.4.1 Att definiera krig

Definitionen för krig är bred och föränderlig. Samtidigt är gränsen mellan krig och fred skarp i folkrättens mening. Den svåra bedömningen är när en situation gått över gränsen från fred till krig. Den bedömningen ska göras av den individ eller de individer som har högsta mandatet i den givna situationen. Krig kan genomföras med olika medel och metoder och med fientliga avsikter som tar sig olika uttryck. Krigsfara är ett förestående fientligt anfall mot Sverige. Att exemplifiera situationer som beskriver krig och krigsfara är svårt. Enligt förarbetena till lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är det regeringen som har att definiera en situation som krig, krigsfara eller utomordentliga förhållanden under konstitutionellt ansvar. Vad exakt som inbegrips i termerna är som redan konstaterats rörande krig svårt att mer exakt ange och förarbetena menar att det tolkningsutrymmet är upp till regeringen att hantera.<sup>43</sup> Utomordentliga förhållanden kan bland annat vara föranledda av krigshandlingar och vara situationer med oerhört ansträngt försörjningsläge, att stora skaror människor på flykt söker skydd, att samhällsviktiga funktioner är utslagna, så människors liv och hälsa hotas.<sup>44</sup>

### 1.4.2 Under fred

Hotbilden i gråzonen är komplex och diffus. Den tillåter inte en tydlig gränsdragning mellan fred och krig. I takt med förändringar i omvärlden, hur den säkerhetspolitiska situationen påverkar Sverige tex. genom påtryckningar, sanktioner, spridning av desinformation, sabotage och maktdemonstrationer, ställer gråzonen stora krav på beslutsfattande och agerande.

Gråzonen påtalar särskilt dilemmat förknippat med den initiala osäkerheten om att förstå om det som sker utgör medvetna antagonistiska handlingar eller inte.

För händelser inom det som kallas gråzonen, och om regeringen inte har höjt beredskapen, har Länsstyrelsens tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att

---

<sup>43</sup> Prop. 1992/93:76), s. 46 ff.

<sup>44</sup> Prop. 1992/93:76, sid 47



upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga händelser och kriser som berör länet.

Länsstyrelsen ska vid en allvarlig händelse och kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information. Länsstyrelsen är sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område.<sup>45</sup>

Vidare ska Länsstyrelsen noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels om händelser som inträffat i länet. Länsstyrelsen ska också på alla sätt försöka upprätthålla förbindelse med regeringen, centrala myndigheter och länsstyrelserna i angränsande län.<sup>46</sup>

Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet och blir den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet vid beredskapslarm eller när regeringen beslutar eller vid bruten kontakt med regeringen.<sup>47</sup>

Övriga myndigheter ska samverka med Länsstyrelsen i dess roll som områdesansvarig myndighet.<sup>48</sup>

Innan en statlig myndighet meddelar ett beslut som är av väsentlig betydelse för länet, ska myndigheten samråda med Länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska samråda med andra statliga myndigheter i och utanför länet i sådana frågor inom Länsstyrelsens verksamhetsområde som påverkar eller har betydelse för den myndighetens verksamhet.<sup>49</sup>

Under fred, innan beredskapen höjs, ska Länsstyrelsen efter förfrågan från Regeringskansliet eller MSB lämna den information som behövs för samlade lägesbilder.<sup>50</sup>

När beredskapen höjts (till skärpt eller högsta beredskap) ska Länsstyrelsen, förutom till regeringen, även lämna Försvarmakten underlag,

---

<sup>45</sup> Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

<sup>46</sup> Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

<sup>47</sup> Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

<sup>48</sup> Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

<sup>49</sup> Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

<sup>50</sup> Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap



rapportera, så att Försvarmakten kan fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen.<sup>51</sup>

### 1.4.3 Beslut om att höja beredskapen

#### Regeringen

Regeringen beslutar om att höja beredskapen (skärpt beredskap, högsta beredskap och beredskapslarm). Beslutet meddelas på det sätt som regeringen bestämmer. Förfogandelagarna aktiveras omedelbart vid beredskapslarm.<sup>52</sup>

#### Länsstyrelsen

I fall där krigstillstånd kan konstateras och förbindelsen mellan en del av riket och regeringen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas har Länsstyrelsen möjlighet att tydliggöra vilket tillstånd som råder.<sup>53</sup> Länsstyrelsen kan fatta beslut om beredskapslarm för Västra Götalands län.<sup>54</sup>

### 1.4.4 Samordning i syfte att skapa handlingsberedskap

Om situationen kräver, kan länsstyrelserna och andra myndigheter, kommuner i länet och regionen, efter samråd med varandra, gemensamt höja beredskapen inom sin fredsmässiga verksamhets ramar. Om det är krig och om det förekommer stridshandlingar på svensk mark är

---

<sup>51</sup> Förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap

<sup>52</sup> 1 och 6 §§ lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

<sup>53</sup> Om krig råder och förbindelserna mellan Länsstyrelsen och länsstyrelserna och regering/riksdag med svårighet kan upprätthållas får Regeringen överlåta åt Länsstyrelserna att tillkänna ge beslut om högsta beredskap i hela landet genom beredskapslarm. Regeringen har rätt att överlåta till en annan myndighet att sätta en beslutad lag i tillämpning, även om den tillhör det obligatoriska lagområdet. Ett exempel på det undantaget är beslut om att tillkännage högsta beredskap i hela landet genom beredskapslarm, 9 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. Rätten att besluta om beredskapslarm skulle därmed kunna tas av en annan myndighet. En rimlig tolkning här är att betrakta undantaget i kombination med till exempel 13 § lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Den ger länsstyrelserna rätt att inom sina respektive områden fullgöra uppgifter som enligt 8 kap. RF ankommer på regeringen och besluta att en lag i visst ämne ska börja tillämpas. Bestämmelsen gäller endast i fall där krig råder och förbindelsen mellan en del av riket och länsstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas.

<sup>54</sup> Marika Ericsson, Försvarets högskolan – Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet, 2019, *Krisberedskap och totalförsvaret – En bilaga till förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*, sid 20.





myndigheter, regionen och kommunerna skyldiga att handla som om beslut om högsta beredskap förmedlats.<sup>55</sup>

#### **Myndigheter, kommuner och regionen**

Varje myndighet, kommun och region som kan konstatera att Sverige befinner sig i krig ska handla som om beslut om högsta beredskap förmedlats.<sup>56</sup> Myndighet, kommun och region som kan konstatera att Sverige befinner sig i krig rapporterar omedelbart till Länsstyrelsen.

Myndigheter, kommuner och regioner har möjlighet att höja sin beredskap inom sin fredsmässiga verksamhetens ramar, utan beslut från regeringen. Höjningen kan tex. utgöras av översyn av planer, övningar och anpassning av den ordinarie verksamheten.<sup>57</sup>

#### **1.4.5 Delegering av mandat från regeringen**

Länsstyrelsen kan vid vissa situationer få mandat delegerat från regeringen.<sup>58</sup> Detta gäller om Sverige är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas. Länsstyrelsen ska fullgöra de uppgifter som enligt 8 kap. regeringsformen ankommer på regeringen samt att besluta att en lag i ett visst ämne ska börja tillämpas. I sådana fall ska Länsstyrelsen självständigt genomföra de åtgärder som behövs för den civila försvarsverksamheten och till stöd för det militära försvaret. Delegeringen begränsas till det geografiska områdesansvaret och avser endast Västra Götalands län.

Vid situationer där Länsstyrelsen tappar kontakten med regeringen och Länsstyrelsen övertar mandat från regeringen ska detta kungöras.

## **1.5 Beslut under ockupation**

---

<sup>55</sup> Möjligheten att besluta om att höja beredskapen har lyfts vid olika tillfällen genom åren. Bland annat har framhållits att delegationen ovan till (dåvarande Civilbefälhavaren) och länsstyrelserna ska gälla endast under krig, men ska givetvis utnyttjas i förväg och inte först efter att Länsstyrelsen tappat kontakten med regeringen. I förarbeten till Lagen om totalförsvar och höjd beredskap framhålls att i Sverige per automatik råder högsta beredskap om det är krig och om det förekommer stridshandlingar på svensk mark. Dock är detta inte något som en regional eller lokal myndighet bör göra på egen hand, regeln är avsedd att utgöra en yttersta garanti. Prop.1992/93:76, sid 57.

<sup>56</sup> Ibid

<sup>57</sup> Prop. 1992/93:76, sid 42

<sup>58</sup> 15 kap. 8 § regeringsformen (1974:152).



Varje offentligt organ ska på ockuperat område handla på det sätt som bäst gagnar försvarsansträngningarna och motståndsverksamheten samt civilbefolkningens skydd och svenska intressen i övrigt. Inte i något fall får ett offentligt organ meddela ett beslut eller vidta en åtgärd som i strid mot folkrättens regler ålägger någon av rikets medborgare att lämna ockupationsmakten bistånd.

Val till riksdagen eller beslutande kommunala församlingar får inte hållas på ockuperat område.<sup>59</sup>

## 1.6 Omlokalisering till alternativ ledningsplats

Om kommun, region eller myndighet med anknytning i länet omgrupperar från ordinarie till alternativ ledningsplats ska detta meddelas Länsstyrelsen TiB (tjänsteman i beredskap), L 3 funktionen (Länsstyrelsens stabsfunktion för insats och genomförande).

## 1.7 Sambandsmedel

Kärnan är robust och öppet samband. Val av sambandsmedel styrs av ledningsbehovet och av vilken informationssäkerhetsklassning som informationen har som ska kommuniceras. För att förenkla och underlätta kommunikation ska så långt som möjligt – utan att röja sekretessbelagda uppgifter – ordinarie sambandsmedel användas.

### 1.7.1 Passning av sambandsmedel

Samtliga aktörer ska vara beredda att kunna ha ständig passning av sambandsmedel. Med ständig passning menas att ständigt övervaka och vårda sambandsmedel i syfte att vara ständigt nåbar och att kunna kommunicera.

### 1.7.2 Öppna sambandsmedel

Ordinarie öppet samband utgörs av: Telefon/mobil, e-post och RAKEL.

Länsstyrelsens och Enheten för samhällsskydd och beredskaps (ESB) sambandskatalog används så långt det är möjligt.

Respektive aktör bör eftersträva funktionsnummer/gruppnummer, funktionsbrevlådor/gruppbrevlådor för e-post i syfte att hålla nere ändringar till Länsstyrelsens sambandskatalog. Telefonnummer och

---

<sup>59</sup> 15 kap. 9 § regeringsformen (1974:152).



funktionsmejl till stabs- och ledningsfunktioner ska delges Länsstyrelsen och angränsande kommuner.

### **1.7.3 Sambandsmedel för sekretessklassad information**

Ordinarie samband för säkerhetsskyddsklassificerad information upp till nivå begränsad hemlig utgörs av:

- filkrypto PGBI (Informationssystemet Signe).

Ordinarie samband för säkerhetsskyddsklassificerad information upp till nivå hemlig utgörs av:

- filkrypto MGS, faxkrypto MGM och kryptotelefon MGL.

Kommuner och regioner ska ha filkrypto PGBI (Signe).

Myndigheter med anknytning till länet bör ha filkrypto MGS, faxkrypto MGM och kryptotelefon MGL.

### **1.7.4 Krav på sambandsmedel vid ledningsplats**

Ordinarie ledningsplats: Ordinarie sambandsmedel men minst ordonnans. Förmåga till signalskydd ska finnas.

Alternativ ledningsplats: Ordinarie sambandsmedel men minst ordonnans. Förmåga till signalskydd ska finnas.

Skyddad ledningsplats: Ordinarie sambandsmedel men minst ordonnans. Förmåga till signalskydd ska finnas.

### **1.7.5 Reservsamband**

Reservsamband för öppen och hemlig information är ordonnans med ordonnanskuvert.

Respektive kommun, VGR och myndigheter med anknytning till länet ombesörjer ordonnans för egen organisations behov och i syfte att kunna nå samverkande aktörer.

Personal för ordonnans bör vara krigsplacerad och lägst inplacerad i säkerhetsklass 3. Personal uttagen för att vara ordonnans ska vara tillförlitlig, kunna hantera sekretessklassad information som rör Sveriges säkerhet och ha utbildning för uppdraget.

### **1.7.6 Sambandskatalog**

Öppna sambandsmedel och sambandsmedel för sekretess åskådliggörs i sambandskatalogen för Västra Götaland. Sambandskatalogen visar



vilka sambandsmedel som är brukbara. Den uppdateras och skickas ut av Länsstyrelsen.

## **1.8 Rapportering och orientering/information**

### **1.8.1 Rapportering**

När Länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet eller när Länsstyrelsen så meddelar ska rapportering ske enligt nedan.

Regelbunden rapportering innebär att rapporter insändes på fasta tider som regleras i särskild ordning där också innehållet regleras. Rapporterna kan vara skriftliga så väl som muntliga. Regelbunden rapport kan vara en fullständig eller förenklad rapport.

Kommuner, VGR och myndigheter med anknytning i länet ska rapportera till Länsstyrelsen om läget (situationen) inom sitt geografiska ansvarsområde och om hur funktionaliteten upprätthålls.

Räddningstjänsterna ska rapportera till Länsstyrelsen och med kopia till kommunen.



Ovan nämnda aktörer rapporterar till Länsstyrelsen enligt nedan:

<b>Rapporter</b>	<b>Definition</b>	<b>Insändes till Länsstyrelsen</b>
<b>Särskild rapport</b>	Görs då en händelse inträffar och görs normalt via Rakel eller telefon enligt 7 S (se stycket längre ner). En särskild rapport kan också vara skriftlig.	Vid behov
<b>Förenklad rapport</b>	Regelbunden rapport som insändes var 3:e dag. Rapporten kan utformas som en lägesbild med text om det som bör rapporteras.	var 3:e dag kl. 12.00
<b>Fullständig rapport</b>	Regelbunden rapport insändes veckovis. Innefattar även statusrapport. Rapporten ska innehålla uppgifter om kvinnor och män, pojkar och flickor.	1 ggr/vecka onsdagar kl. 12.00
<b>Statusrapport</b>	Rapport som anger en funktions förmåga att lösa en uppgift eller beredskap. Rapporten ingår i den regelbundna rapporten och kan vid behov skickas till Länsstyrelsen för att rapportera status efter en uppkommen händelse.	
<b>Notering</b>	Rapportering kan ske genom tal, digitalt (data) eller analogt (papper med anteckningar/skiss).  Tid och dag enligt ovan gäller tills annat förmedlas.  Rapporten ska alltid märkas med avsändare, datum och klockslag.  Rapporten kan även sändas med ordonnans.  <i>Vid rapportering ska sekretess beaktas.</i>	



### **Innehållet i rapporten för regelbunden rapportering**

Rapporten ska innehålla information från den senaste tidsperioden och en beskrivning av läget i stort inom ansvarsområdet avseende;<sup>60</sup>

- Händelser av betydelse (vad, var – geografisk position och/eller lägesangivelse),
- konsekvenser (på kort och lång sikt för att kunna upprätthålla (samhällets) funktionalitet),
- genomförda och planerade åtgärder (på kort och lång sikt för att kunna upprätthålla (samhällets) funktionalitet),
- resursbehov (behov av förstärkning, ransonering),
- behov av beslut.

### **Särskild rapportering**

Vid behov och särskilda omständigheter ska särskild rapport omedelbart göras till Länsstyrelsen.

Obligatoriskt innehåll för rapporten

- Stund – tidpunkt när händelsen inträffade
- Ställe – platsen där händelsen inträffade (geografiskt namn och om möjligt lägeskoordinater),
- styrka – antal (hur många är inblandade i händelsen),
- slag – objekt (vilka objekt/vad berörs av händelsen),
- sysselsättning – verksamheten (vad har hänt, vad händer),
- symbol – märkning, nummer eller färg (om det är relevant information),
- sagesman – vem (den som har rapporterat händelsen).

---

<sup>60</sup> MSB Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, Sid 126



## **Länsstyrelsens rapportering till regeringen**

Länsstyrelsen ska rapportera till regeringen om det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels om händelser som inträffat i länet.<sup>61</sup>

## **Länsstyrelsens rapportering till Försvarsmakten och MRV**

Civillägesrapport skickas till Västra Militärregionen. Rapportering enligt rapportmall MRV GROU 2020–2022 Bilaga w (kopia på Bilaga W finns längre ner i mejlet)

### **1.8.2 Orientering/information**

Försvarsmakten/MRV orienterar Länsstyrelsen om militära verksamhet som berör eller kommer att påverka länet och kommunerna i länet.

### **1.8.3 Lägesbild**

Länsstyrelsens samlade lägesbild syftar till att ge en bild av läget och situationen som råder i Västra Götalands län. Den samlade lägesbilden ska vara underlag för beslut och åtgärder på kort och lång sikt. Länsstyrelsens samlade lägesbild bygger på inkommande rapporter och lägesbilder från länets kommuner, myndigheter med anknytning till Västra Götalands län och andra aktörer. Även angränsande länsstyrelser samlade lägesbilder ska finnas vid Länsstyrelsen.

Den samlade lägesbilden uppdateras minst var 3:e dag eller vid behov. Länsstyrelsen skickar ut/delger lägesbild och orientering om situationen i länet och angränsande län var 3:e dag senast kl. 17.00.

---

<sup>61</sup> Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, §2.



## **1.9 Gemensamma beredningar**

Syftet med beredningar, som kan genomföras i formen av ISF, är att skapa tillräckligt omfattande underlag inför chefsbeslut eller minska tiden för beredning av viktiga och tidskritiska beslutsunderlag. Följande beredningar ska kunna genomföras mellan länsstyrelserna, MRV, berörda regionala aktörer och kommuner.

### **1.9.1 Transport- och trafikberedningar**

Disposition av vägnät, järnvägsnät och hamnar. Upprättande av särskilda stråk och noder för transporter. Begränsningsfrågor. Kollektivtrafikfrågor.

### **1.9.2 Underrättelse- och säkerhetsberedningar**

Hotbilder, beredskapsnivåer, aktuellt läge och prognoser. Skyddsobjektsfrågor. Polisiärt arbete. Gränsövervakning. Säkerhetsskydd.

### **1.9.3 Fältarbetsberedningar**

Samråd kring spärrning, blockering, undanförsel, förstöring av civil infrastruktur samt lagning och reparation, räddning och röjning.

### **1.9.4 Civillägesberedningar**

Befolkningsskydd, varning av allmänheten, skyddsrum. Räddningstjänst och undsättning. Skola, omsorg. Läget i kommunerna.

### **1.9.5 Sambandsberedningar**

Förbindelser nationellt, regionalt och lokalt. Signalskydd, kryptografiska funktioner.

### **1.9.6 Försörjningsberedningar**

Livsmedelsförsörjning. Drivmedel. Förnödenheter. Läkemedel

### **1.9.7 Hälsa- och sjukvårdsberedningar**

Hälsa- och sjukvårdsfrågor. Smittskydd. Krigsveterinärtjänst.

### **1.9.8 Vårdlandsstödsberedningar - VLS**

Förberedelser och hantering avseende mottagning av utländska civila och militära enheter. Gränsavtal.

### **1.9.9 Kriskommunikation och psykförsvarsberedningar**

Kriskommunikation, opinionsläge. Kommunikativ lägesbild. Psykologiskt försvar. Läget kring nyhetsförmedling. Påverkansoperationer.