

Viktigt meddelande till allmänheten

– en översyn av VMA-systemet

Ds 2022:1



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0315-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-0316-4 (pdf)

ISSN 0284-6012

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Den 2 februari 2021 beslutade statsrådet Mikael Damberg att uppdra åt Monica Rodrigo, generaldirektör på Ekobrottsmyndigheten, att biträda Justitiedepartementet med att genomföra en översyn av systemet för att varna allmänheten i fred och krig (Ju 2021:A). Rättssakkunniga Maria Winblad von Walter har arbetat som sekreterare i uppdraget.

Häri genom överlämnas promemorian *Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet* (Ds 2022:1). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i februari 2022

Monica Rodrigo

/Maria Winblad von Walter

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag.....	19
1.1 Förslag till lag om viktigt meddelande till allmänheten.....	19
1.2 Förslag till förordning om viktigt meddelande till allmänheten	22
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor	24
1.4 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696).....	25
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:000) om elektronisk kommunikation.....	27
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor	29
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	30
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	31
2.1 Utredningens uppdrag.....	31
2.2 Utredningsarbetet.....	31
3 VMA-systemet i dag	33
3.1 Inledning.....	33

3.2	Kort om VMA-systemets olika kanaler	34
3.2.1	VMA i radio och tv	34
3.2.2	Utomhusvarningssystemet	36
3.2.3	VMA via telefoni	37
3.3	Tillämpningsområde för VMA	38
3.4	Behörighet att begära VMA	39
3.5	Sändning av VMA	41
3.5.1	Sändning i radio, tv och utomhusvarningssystemet	41
3.5.2	Sändning av VMA till telefoner	43
3.5.3	Vidareförmedlare av VMA	44
3.5.4	Information i samband med VMA	45
4	VMA-systemets aktörer	47
4.1	Inledning	47
4.2	Public service-företagen	47
4.2.1	Regleringen av radio och tv	48
4.2.2	Public service och VMA	49
4.3	VMA i kommersiell radio och tv	50
4.4	SOS Alarm	51
4.4.1	SOS Alarm som förmedlare av VMA	52
4.4.2	SOS Alarm och VMA via telefoni	52
4.4.3	Informationsnumret 113 13	53
4.4.4	112-appen	54
4.4.5	SOS Alarm och utomhusvarningssystemet	54
4.4.6	SOS Alarm under utredning	54
4.5	MSB	55
4.5.1	MSB:s uppgifter i VMA-systemet	56
4.6	Kommunerna	58
4.6.1	Räddningstjänst enligt LSO	58
4.6.2	Utomhusvarning	59
5	Flyglarm och VMA-systemets tillkomst och utveckling	61
5.1	Civildförsvaret och alarmering av befolkningen	61

5.2	Signalen flyglarm.....	62
5.3	Signalen viktigt meddelande införs.....	63
5.4	Lagstiftningen om varning av allmänheten och dess utveckling.....	64
5.4.1	Lagen om civilt försvar.....	64
5.4.2	Räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen.....	65
5.4.3	SRV:s föreskrifter om utomhusvarning.....	66
5.4.4	Nuvarande lagstiftning om varning.....	68
5.5	Varnings- och informationssystemet VMA i radio och tv.....	70
5.5.1	VMA-systemet utvecklas genom överenskommelser.....	72
6	Befolkningsskydd och ett återupptaget civilt försvar	75
6.1	Inledning.....	75
6.2	Kort om totalförsvaret.....	76
6.2.1	Statsledningen.....	77
6.2.2	Militärt försvar.....	77
6.2.3	Det civila försvaret i dag.....	77
6.2.4	Den återupptagna totalförvarsplaneringen.....	79
6.3	Angränsande arbeten och utredningar.....	80
6.3.1	Betänkandet Struktur för ökad motståndskraft	80
6.3.2	Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap.....	85
6.4	Aktörerna i VMA-systemet och deras roll i totalförsvaret.....	87
6.4.1	Public service-företagen.....	87
6.4.2	SOS Alarm.....	89
6.4.3	MSB.....	90
7	Problemformulering och utgångspunkter för förslag	93
7.1	Inledning.....	93
7.2	Behovet av en mer sammanhållen författningsreglering	93

7.3	En ny lag som reglerar VMA	95
7.3.1	Ny lag i stället för bemyndigande från LSO	96
7.3.2	Den nya lagen bör utgå från nuvarande system	97
7.3.3	Ett system som kan tillämpas i både krig och fred.....	98
7.3.4	Klar ansvarsfördelning	98
7.3.5	Säkerhetsaspekter.....	99
8	Lagstiftningens tillämpningsområde.....	101
8.1	Inledning	101
8.2	Tillämpningsområde sedan tidigare.....	101
8.3	Närmare förutsättningar för VMA enligt överenskommelser	102
8.3.1	Varnings- och informationsmeddelanden	102
8.3.2	Andra meddelanden från myndigheter	104
8.3.3	Användning av varnings- och informationsmeddelanden	105
8.3.4	Utvärdering av meddelandetyperna år 2017.....	105
8.3.5	VMA med eller utan utomhussignal	106
8.4	Utgångspunkter för förslagen i denna del	108
8.5	I vilka situationer ska lagstiftningen kunna tillämpas?	108
8.5.1	Olyckor.....	109
8.5.2	Allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten	110
8.5.3	Extraordinära händelser i fredstid och fredstida krissituationer	110
8.5.4	Höjd beredskap	112
8.5.5	Överhängande fara för de uppräknade situationerna.....	113
8.6	Vilka förutsättningar ska vara uppfyllda för ett VMA?	114
8.6.1	Fara för liv eller hälsa eller fara för skada på egendom eller miljön	114
8.6.2	Överhängande fara	117
8.6.3	Skyndsamt information för att förhindra eller begränsa fara eller skada.....	117

8.7	Utvärdering av att olika meddelandetyper tagits bort.....	118
8.8	Ändrade förhållanden och utdragna händelseförlopp	120
8.9	Efterföljande information	121
8.10	VMA om att faran är över	122
8.11	VMA vid höjd beredskap och flyglarm	123
8.12	Meddelanden från myndigheter som inte är VMA.....	123
9	Behörigheter	127
9.1	Inledning.....	127
9.2	Behöriga myndigheter i dag.....	127
9.2.1	Myndigheternas informationsansvar	128
9.3	Enskildas behörighet till VMA-systemet i dag	130
9.3.1	Farliga verksamheter enligt LSO	130
9.3.2	Varning och information vid radiologiska nödsituationer.....	132
9.3.3	Koncessionshavare och operatörer.....	134
9.3.4	Alarmeringsföretag.....	135
9.4	Statistik.....	136
9.5	Utgångspunkter för förslagen.....	136
9.6	Vilka aktörer ska vara behöriga att begära sändning av VMA?	138
9.6.1	Myndigheters behörighet till VMA-systemet	138
9.6.2	Enskilda aktörers behörighet att begära sändning av VMA	139
9.6.3	Endast myndigheter ska ha behörighet att begära sändning av VMA	144
9.7	Behöriga myndigheter	145
9.7.1	Vilka myndigheter ska vara behöriga att begära sändning av VMA?.....	145
9.7.2	VMA om faran över.....	151
9.7.3	Samverkan mellan myndigheter.....	151
9.7.4	Samverkan med privata aktörer	152

10	Utgångspunkter avseende VMA-systemets kanaler	155
10.1	Inledning	155
10.2	Uppdraget	156
11	Utomhusvarning som kanal i VMA-systemet	159
11.1	Allmänt om utomhusvarningssystemet	159
11.2	Ansvarsfördelning och utbyggnad	160
11.2.1	MSB:s ansvar	160
11.2.2	Kommunernas ansvar.....	162
11.2.3	SOS Alarm och utomhusvarning	163
11.2.4	Enskilda aktörers användning av utomhusvarningssystemet enligt LSO.....	164
11.3	Allmänhetens kunskap om utomhusvarning	165
11.3.1	Felaktigt VMA-larm den 9 juli 2017	166
11.4	Hur ska utomhusvarningssystemet användas och av vilka?	167
11.4.1	Behöriga myndigheter ska kunna begära sändning av ett VMA genom signal i utomhusvarningssystemet	167
11.4.2	När ska utomhusvarning kunna användas?	168
11.4.3	Enskilda aktörers behörighet att aktivera utomhusvarningssystemet	169
11.5	Ansvarsfördelningen avseende utomhusvarning	171
11.5.1	Författningsregleringen kring utomhusvarning	171
11.5.2	Ansvar för sändning i utomhusvarningssystemet	173
11.6	Signaler i utomhusvarningssystemet	177
11.7	Utomhusvarningssystemets utveckling	177
11.8	Information om utomhusvarningssystemet	178
12	Allmänt om VMA i radio och tv	179
12.1	Inledning	179

12.2	Regleringen av radio och tv	179
12.2.1	Etableringsfrihet	180
12.2.2	Radio- och tv-lagen samt sändningstillstånd	180
12.2.3	Ensamansvar – ansvarig utgivare och redaktionell självständighet.....	183
12.3	Teknik och räckvidd	185
12.3.1	Public service-företagens beredskapsuppdrag	186
12.4	Public service och sändning av meddelanden av vikt för allmänheten	187
12.4.1	Radio-och tv-lagstiftningen	187
12.4.2	Sändningstillstånd.....	188
12.4.3	Innebörden av ett meddelande av vikt för allmänheten	189
12.4.4	Sveriges Radios särskilda roll	192
12.5	Varningsmeddelanden i kommersiell radio och tv.....	192
12.5.1	Marksänd tv	194
12.5.2	Kommersiell radio	195
12.5.3	Sändning av VMA i kommersiell radio och tv	196
12.6	Tillgängliggörande för funktionshindrade i tv	197
12.7	Granskning, tillsyn och återkallelse av sändningstillstånd	198
12.8	Statistik om radio- och tv-konsumtion	200
12.8.1	Tv.....	200
12.8.2	Radio	200
12.8.3	Räckvidd av ett VMA i radio och tv	201
13	Förslag angående VMA i radio och tv	205
13.1	Utgångspunkter	205
13.2	VMA i public service	206
13.2.1	Radio- och tv-lagens reglering	206
13.2.2	Nuvarande sändningstillstånd.....	207
13.3	VMA i kommersiell radio och tv	209
13.3.1	Radio- och tv-lagen samt sändningstillstånd	210
13.3.2	Digitala plattformar	211

13.4	Fortsatta avtalslösningar	212
13.4.1	Skyndsamhet	213
13.4.2	Särskilt om kommersiell radio och tv	213
13.5	Efterlevnad av skyldigheterna för radio och tv.....	214
13.6	Ändringar i sändningstillstånd.....	216
13.6.1	Sändningstillstånden från 2026.....	217
14	Telefoni som kanal i VMA-systemet.....	221
14.1	Inledning	221
14.2	Bakgrund till det nuvarande systemet för VMA via telefoni	221
14.3	Sms genom positionering.....	223
14.3.1	Mobiloperatörernas skyldigheter	224
14.3.2	Tekniken	225
14.4	Nuvarande användning av telefoni som VMA-kanal	226
14.5	Sms-tekniken och dess funktionalitet	227
14.6	Cell broadcast	228
14.6.1	Införande av cell broadcast som alternativ till eller i kombination med sms-lösning.....	229
14.7	Slutsatser och förslag.....	231
14.7.1	Telefoni som ensam eller kompletterande kanal?	231
14.7.2	VMA bör som huvudregel sändas i radio och tv samt till telefoner	233
14.7.3	Ändringar i lagen om elektronisk kommunikation.....	235
14.8	Vidareutveckling av telefoni som VMA-kanal.....	236
14.8.1	Utvecklingen inom EU.....	236
14.8.2	Telefoni som VMA-kanal bör ses över	237
15	Användning av VMA-systemets kanaler.....	241
15.1	Inledning	241
15.2	Tillgängliga VMA-kanaler	241

15.2.1	Benämning av kanalerna.....	242
15.3	Sändning av VMA	244
15.3.1	Ett VMA ska sändas i radio och tv	244
15.3.2	Ett VMA ska även sändas till telefoner	245
15.3.3	Användning av utomhusvarning som VMA- kanal.....	246
15.3.4	Särskilda skäl att frånga huvudregeln	247
15.3.5	Myndigheternas ansvar.....	249
15.4	Vidareförmedlare av VMA	249
15.5	VMA om att faran är över	250
15.6	Sändning av VMA med lokala begränsningar i radio och tv	251
15.6.1	Tekniska förutsättningar.....	251
15.6.2	Slutsatser	252
15.7	VMA på andra språk	253
15.7.1	VMA på andra språk i dag.....	253
15.7.2	Systemet i Finland	255
15.7.3	Förslag angående VMA på andra språk.....	255
16	Reglering och kanaler för flyglarm	261
16.1	Inledning.....	261
16.2	Varning vid krig eller krigsfara.....	261
16.2.1	Närmare om flyglarm.....	262
16.3	Tidigare regleringar.....	263
16.3.1	Tidigare ordning i praktiken	263
16.3.2	SRV:s föreskrifter.....	265
16.3.3	MSB:s föreskrifter i dag	266
16.4	Olika aktörers ansvar vid höjd beredskap och krig	266
16.4.1	Försvarsmaktens ansvar och uppgifter.....	267
16.4.2	Länsstyrelsernas ansvar	268
16.4.3	Kommunernas ansvar	269
16.5	Utgångspunkter för förslagen.....	270
16.6	Flyglarm som en särskild del av VMA-systemet	271

16.6.1	VMA om flyglarm.....	272
16.6.2	VMA-systemets kanaler	273
16.6.3	Slutsatser om kanaler för flyglarm	276
16.7	Ansvarsfördelning	277
16.7.1	Vem ska kunna begära sändning av VMA om flyglarm?	277
16.7.2	Utredningens förslag	280
16.7.3	Sändning av VMA om flyglarm.....	282
16.8	VMA vid höjd beredskap	285
16.9	Beredskapslarm regleras alltså i egen ordning	285
17	Ansvarsfördelning – begäran, förmedling och sändning av VMA.....	287
17.1	Inledning	287
17.2	Utgångspunkter för ansvarsfördelningen	288
17.3	Begäran om sändning av VMA och den behöriga myndighetens ansvar	288
17.4	SOS Alarms vidareförmedlande roll.....	289
17.5	Sändning av VMA genom utomhusvarning.....	291
17.6	Sändning av VMA till terminalutrustning.....	292
17.6.1	SOS Alarm och kanalen för VMA via telefoni....	292
17.6.2	Mobiloperatörer	293
17.7	Regleringen av SOS Alarms roll i VMA-systemet	293
17.7.1	Överväganden beträffande SOS Alarms roll	295
17.8	Sändning av VMA i radio och tv.....	296
17.8.1	Förmedling till radio och tv.....	297
17.8.2	Skyldigheten att sända VMA.....	298
17.8.3	Radio och tv:s ansvar för meddelandets utformning.....	300
17.8.4	En mer ändamålsenlig ansvarsfördelning.....	303
17.9	Sammanfattning.....	304

18	Ansvarsfördelning – information, samordning och utveckling av VMA-systemet	305
18.1	Inledning.....	305
18.2	MSB:s roll i VMA-systemet i dag	305
18.3	MSB:s ansvar för samordning och utveckling av VMA-systemet.....	307
18.3.1	Avtal med VMA-systemets parter.....	308
18.3.2	Utvärdering och utveckling	309
18.3.3	Utomhusvarning.....	309
18.4	Information och utbildning om VMA-systemet	310
18.4.1	Utbildning och information till behöriga myndigheter och aktörer inom systemet	310
18.4.2	Information till allmänheten om VMA-systemet	312
18.5	Föreskriftsrätt	314
18.6	Övriga uppgifter.....	315
18.6.1	MSB:s tillsynsuppgift	315
19	Konsekvenser och ikraftträdande.....	317
19.1	Inledning.....	317
19.2	Konsekvenser av förslagen	317
19.2.1	Behöriga myndigheter.....	317
19.2.2	MSB	319
19.2.3	Försvarsmakten	320
19.2.4	SOS Alarm	320
19.2.5	Mobiloperatörer.....	322
19.2.6	Radio och tv	322
19.2.7	Konsekvenser för andra enskilda.....	322
19.2.8	Kommunerna	323
19.2.9	Övriga konsekvenser.....	325
19.3	Ikraftträdande	326
20	Författningskommentar	327
20.1	Förslaget till lag om viktigt meddelande till allmänheten ..	327

20.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor	333
20.3	Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)	333
20.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:000) om elektronisk kommunikation	334
Bilaga 1	Uppdraget (Ju2021:A)	337

Sammanfattning

Varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA-systemet) syftar till att kunna varna och ge vägledande information vid olyckor, svåra störningar i viktiga samhällsfunktioner och andra allvarliga händelser. Meddelanden som behöver nå allmänheten i samband med sådana situationer, s.k. viktiga meddelanden till allmänheten, är grundläggande för att kunna skydda medborgare och egendom såväl vid allvarliga olyckor i fredstid som under höjd beredskap. VMA-systemet är inte något tekniskt system utan kan beskrivas som en ordning för varning och information till allmänheten genom olika kanaler.

Utredningens uppdrag har bestått i att göra en översyn av VMA-systemet och föreslå en mer sammanhållen författningsreglering av hela systemet som ska vara tillämplig på varning i fred och krig. I översynen har utredningen haft att utgå från det nuvarande systemet.

Utgångspunkter

VMA-systemet har vuxit fram över tid och är till stor del reglerat genom avtal och överenskommelser. Det är i vissa fall oklart hur dessa avtal och befintliga författningsregleringar förhåller sig till varandra.

VMA-systemet ska kunna fungera både i fred och krig för att skydda människor och egendom. Det utgör därför en viktig del av Sveriges krisberedskap, befolkningsskydd och ytterst försvarsförmåga. En så viktig samhällsfunktion bör enligt utredningen inte överlämnas till avtalsparter att förhandla om. Utredningen föreslår således en ny lag och förordning på området som ska reglera grunderna för VMA-systemet. Andra delar av systemet, exempelvis hur sändning av viktiga meddelanden till allmänheten närmare ska gå

till, kan även i fortsättningen behöva regleras i avtal mellan berörda aktörer. Det är nödvändigt eftersom teknikutvecklingen kan kräva snabba förändringar.

Tillämpningsområde

Utredningen föreslår att tillämpningsområdet för viktiga meddelanden till allmänheten ska framgå av lag. Lagstiftningen ska kunna tillämpas för varning och information till allmänheten vid olyckor, allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, extraordinära händelser i fredstid, fredstida kris-situationer samt vid höjd beredskap. Den ska även tillämpas vid överhängande fara för sådana situationer. Sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten ska kunna begäras när det finns fara för liv eller hälsa och vid fara för omfattande skada på egendom eller miljö. Meddelandet ska avse varning eller information som skyndsamt behöver nå allmänheten för att undvika att människor, egendom eller miljö kommer till skada. Lagstiftningen kodifierar i allt väsentligt den ordning som gäller i dag.

Vidare inordnas flyglarmet i VMA-systemet. Sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm kan begäras av Försvarsmakten vid överhängande fara för luftanfall. VMA-systemets samtliga kanaler görs tillgängliga vid en sådan situation.

Det förtydligas också att sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten om att faran är över kan begäras när den händelse som gett upphov till ett tidigare meddelande är över och fara inte längre föreligger.

Behörigheter

Lagstiftningen ska ange vilka som är behöriga att begära sändning av viktiga meddelanden till allmänheten, något som tidigare reglerats i avtal. Utredningen föreslår att enbart myndigheter ges behörighet till VMA-systemet, eftersom det ger en möjlighet att kommunicera med hela eller delar av landets befolkning genom ett flertal kanaler i samband med mycket allvarliga händelser. Ett meddelande innebär inte endast information om att någonting har hänt eller är på väg att hända, utan i de flesta fall även en uppmaning om vad allmänheten

ska göra för att skydda sig mot farliga händelser eller följderna av dem. Det är ytterst ett ansvar för myndigheter. Vilka myndigheter som är behöriga myndigheter regleras i förordning. Det rör sig bl.a. om kommuner, regioner och myndigheter med särskilt ansvar för fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Kanaler

De kanaler som finns tillgängliga för sändning av viktiga meddelanden till allmänheten ska framgå av lagstiftningen. Det handlar om sändning i radio och tv, till telefoner och i anläggningar för utomhusvarning. Utredningen föreslår att ett meddelande som huvudregel ska sändas i radio och tv samt till telefoner för att säkerställa att så många som möjligt får del av det. En myndighet kan begära att meddelandet även ska sändas i anläggningar för utomhusvarning, om det bedöms lämpligt. I särskilda undantagsfall kan en myndighet begära att sändning ska ske på annat sätt, t.ex. genom endast en av dessa kanaler. Utredningen föreslår också att en myndighet ska kunna begära att viktiga meddelanden till allmänheten sänds på andra språk än svenska till telefoner.

Skyldigheten för olika aktörer att sända viktiga meddelanden till allmänheten framgår genom avtal och med stöd av särskild lagstiftning, t.ex. radio- och tv-lagstiftningen.

Ansvarsfördelning

Lagstiftningen klargör att det är behörig myndighet som ska ta ställning till om förutsättningarna för att begära sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten är uppfyllda. Myndigheten ansvarar för vilken information som ska nå ut och ytterst för vilka kanaler som ska användas för sändning.

Samhällets alarmeringstjänst, SOS Alarm Sverige AB, ska liksom i dag ansvara för att ta emot en sådan begäran och för att vidareförmedla den till dem som ansvarar för sändning i de kanaler som myndigheten har bestämt.

Utredningen har gjort en genomgång av tillgängliga VMA-kanaler och lämnar förslag för en tydligare ansvarsfördelning.

Med stöd av radio- och tv-lagstiftningen finns redan skyldighet för radio och tv-företag att sända viktiga meddelanden till allmänheten. Den föreslagna lagstiftningen innebär inte några förändringar i dessa delar. Det tydliggörs dock hur regleringarna förhåller sig till varandra. Utredningen föreslår också att skyldigheternas omfattning bör ses över och tydliggöras framöver. De närmare formerna för hur sändning ska ske kan även i fortsättningen behöva regleras i avtal med radio- och tv-företagen.

Utredningen föreslår att telefoni som huvudregel ska användas vid sändning av viktiga meddelandena till allmänheten. Genom förslagen klargörs hur lagstiftningen förhåller sig till exempelvis mobiloperatörers skyldigheter att medverka till förmedling av sådana meddelanden. För att göra telefoni till en mer robust och funktionell kanal föreslås att de tekniska lösningarna för telefoni som VMA-kanal bör ses över.

Lagstiftningen klargör också att utomhusvarning är en kanal för sändning av viktiga meddelanden till allmänheten. Kommunerna ska liksom i dag ansvara för sändning i de anläggningar som kommunen förfogar över. För att möjliggöra snabb hantering vid flyglarm föreslår utredningen att Försvarsmakten då ska ansvara för sändningen.

Eftersom VMA-systemet inte är något enhetligt tekniskt system utan bygger på samverkan mellan flera aktörer, är en sammanhållande funktion viktig. Utredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges det samordnande ansvaret för VMA-systemet som helhet. Myndigheten ska också ansvara för utbildning och information om systemets olika delar, och ha samma övergripande ansvar för utomhusvarningssystemet som i dag.

Förslagen syftar till att klargöra respektive aktörs ansvar. Genom förslagen lagstiftning och befintliga författningar förekommer också tillsyn och andra kontrollmekanismer som gör det möjligt att kontrollera att respektive aktör uppfyller sina åtaganden och skyldigheter. Det skapar förutsättningar för att varnings- och informationssystemet ska fungera i både fred och krig.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om viktigt meddelande till allmänheten

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag ska tillämpas för varning och information till allmänheten i samband med olyckor, allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, extraordinära händelser i fredstid, fredstida krissituationer samt vid höjd beredskap. Lagen ska även tillämpas vid överhängande fara för sådana situationer.

Viktigt meddelande till allmänheten

2 § En myndighet kan begära att ett viktigt meddelande till allmänheten ska sändas när det finns fara för liv eller hälsa samt när det finns fara för omfattande skada på egendom eller miljö. Meddelandet ska avse varning eller information som skyndsamt behöver nå allmänheten för att förhindra eller begränsa sådan fara eller skada.

Viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm

3 § En myndighet kan begära att ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm ska sändas vid överhängande fara för luftanfall.

Viktigt meddelande till allmänheten om att faran är över

4 § En myndighet kan begära att ett viktigt meddelande till allmänheten om att faran är över ska sändas när den händelse som gett upphov till ett tidigare meddelande är över och fara inte längre föreligger.

Behöriga myndigheter

5 § Sändning av viktiga meddelanden till allmänheten som omfattas av denna lag kan begäras av regeringen eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

Sändning av viktiga meddelanden till allmänheten

6 § Viktiga meddelanden till allmänheten enligt denna lag ska sändas i ljudradio och tv samt till terminalutrustning. En myndighet kan begära att ett meddelande även ska sändas i anläggningar för utomhusvarning.

Om det finns särskilda skäl med hänsyn till farans art eller omständigheterna i övrigt, kan myndigheten bestämma att sändning i ljudradio och tv eller till terminalutrustning ska underlåtas, eller enbart ske i anläggningar för utomhusvarning.

7 § Bestämmelser om skyldighet att sända viktiga meddelanden till allmänheten i ljudradio och tv finns i radio- och tv-lagen (2010:696).

Bestämmelser om skyldighet att medverka till att förmedla viktiga meddelanden till allmänheten till terminalutrustning finns i lagen (2022:000) om elektronisk kommunikation.

Den som regeringen bestämmer ansvarar för sändning i anläggningar för utomhusvarning.

Beslut om höjd beredskap

8 § Lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap innehåller särskilda bestämmelser om hur beslut om höjd beredskap ska tillkännages.

Bemyndigande

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om begäran och sändning av viktiga meddelanden till allmänheten som omfattas av denna lag samt om användning av anläggningar för utomhusvarning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.2 Förslag till förordning om viktigt meddelande till allmänheten

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller kompletterande bestämmelser till lagen (0000:0000) om viktigt meddelande till allmänheten.

Behöriga myndigheter

2 § Följande myndigheter är behöriga att begära att ett viktigt meddelande till allmänheten ska sändas:

- kommuner,
- regioner,
- beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen (0000:0000),
- Försvarmakten, och
- Regeringskansliet

3 § Sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm kan begäras av Försvarmakten.

4 § Sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten om att faran är över kan begäras av de myndigheter som anges i 2 och 3 §§.

Sändning av viktiga meddelanden till allmänheten

5 § Kommunerna ansvarar för sändning av viktiga meddelanden till allmänheten i de anläggningar för utomhusvarning som de förfogar över.

Vid ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm ansvarar i stället Försvarmakten för sändning i anläggningar för utomhusvarning.

6 § Behörig myndighet bestämmer vilka kanaler som ska användas för sändning av viktiga meddelanden till allmänheten. Samhällets alarmeringstjänst tar emot och vidareförmedlar begäran till dem som ansvarar för sändning i de kanaler som myndigheten har bestämt.

En begäran att meddelandet ska sändas i ljudradio och tv vidareförmedlas till programföretag inom radio och tv.

Vid en begäran om att ett meddelande ska sändas till terminalutrustning ansvarar samhällets alarmeringstjänst för sändning.

En begäran om sändning i anläggningar för utomhusvarning vidareförmedlas till berörd kommun. Vid ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm ansvarar Försvarmakten för sändning.

7 § Vid sändning av viktiga meddelanden till allmänheten till terminalutrustning kan behörig myndighet bestämma att meddelandet ska sändas på ett annat språk än svenska. Myndigheten ansvarar för översättning av ett sådant meddelande.

Rätt att meddela föreskrifter

8 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela ytterligare föreskrifter om säkerhet vid begäran och sändning av sådana meddelanden som omfattas av lagen (0000:0000) om viktigt meddelande till allmänheten.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela ytterligare föreskrifter om kommunernas användning av anläggningar för utomhusvarning.

Innan föreskrifter meddelas ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samråda med Försvarmakten.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

7 §

Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst *skall* se till att allmänheten informeras om vilken förmåga att göra räddningsinsatser som finns. Dessutom *skall* de lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor.

Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst *ska* se till att allmänheten informeras om vilken förmåga att göra räddningsinsatser som finns. Dessutom *ska* de lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor.

Bestämmelser om varning och information till allmänheten finns i lagen (0000:0000) om viktigt meddelande till allmänheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.4 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 5 § och 18 kap. 5 § radio- och tv-lagen (2010:696) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

5 §

Varningsmeddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö ska, om en myndighet begär det, sändas kostnadsfritt i kommersiell radio.

Meddelanden enligt lagen (0000:0000) om viktigt meddelande till allmänheten ska sändas kostnadsfritt i kommersiell radio, om en myndighet begär det.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

5 §¹

5 § Tillstånd att sända kommersiell radio får återkallas om

1. tillståndshavaren inte inlett sändningsverksamheten inom sex månader efter tillståndets början,

2. tillståndshavaren inte utnyttjat rätten att sända eller sänt endast i obetydlig omfattning under en sammanhängande tid av minst fyra veckor,

3. tillståndshavaren väsentligt brutit mot någon av 14 kap. 2 § samt 15 kap. 1-4, 8-9 a och 10 §§,

4. domstol har funnit att ett program innefattat ett yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten, eller

5. ett tillståndsvillkor enligt 13 kap. 27 § första stycket 3 har åsidosatts på ett väsentligt sätt.

¹ Senaste lydelse 2020:875

Förfogar en fysisk eller juridisk person, utan tillåtelse från Myndigheten för press, radio och tv, över mer än ett tillstånd för analog kommersiell radio i ett sändningsområde, och finns det skäl att anta att förfogandet kan inverka menligt på konkurrensen, får det eller de tillstånd återkallas som har lämnats efter det första tillståndet.

Har Myndigheten för press, radio och tv medgett överlåtelse trots att tillståndshavaren redan förfogar över tillstånd att sända analog kommersiell radio i samma sändningsområde, och finns det skäl att anta att överlåtelsen kan inverka menligt på konkurrensen, får tillståndet återkallas endast om beslutet om överlåtelsen grundats på felaktiga eller ofullständiga uppgifter från tillståndshavaren. Återkallelsen ska då avse det eller de tillstånd som överlåtits.

Om staten, regioner eller kommuner innehar ett tillstånd att sända kommersiell radio på det sätt som anges i 13 kap. 4 § andra stycket ska Myndigheten för press, radio och tv återkalla det tillståndet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:000) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 36 § och 9 kap. 11 § och rubriken närmast före 9 kap. 11 § lagen (2022:000) om elektronisk kommunikation ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagrådsremissen Föreslagen lydelse
Genomförande av direktivet om
inrättande av en europeisk kodex
för elektronisk kommunikation

7 kap. 36 §

Den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig mobil nummerbaserad interpersonell kommunikationstjänst ska *vid en olycka eller en annan allvarlig händelse i samhället* avgiftsfritt medverka till att förmedla meddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö. Meddelandena ska förmedlas till terminalutrustning som har använts inom ett angivet geografiskt område som berörs av *olyckan eller händelsen*.

Den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig mobil nummerbaserad interpersonell kommunikationstjänst ska avgiftsfritt medverka till att förmedla meddelanden *enligt lagen (0000:0000) om viktigt meddelande till allmänheten*. Meddelandena ska förmedlas till terminalutrustning som har använts inom ett angivet geografiskt område som berörs av händelsen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten.

Lydelse enligt lagrådsremissen Föreslagen lydelse
Genomförande av direktivet om
inrättande av en europeisk kodex
för elektronisk kommunikation

Meddelanden som är av vikt för allmänheten *Viktigt meddelande till allmänheten*

Lydelse enligt lagrådsremissen *Föreslagen lydelse*
Genomförande av direktivet om
inrättande av en europeisk kodex
för elektronisk kommunikation

9 kap.

11 §

Den som enligt 7 kap. 36 § ska medverka till att förmedla meddelanden *som är av vikt för allmänheten* får för detta ändamål behandla trafikuppgifter, lokaliseringsuppgifter som inte är trafikuppgifter och uppgifter om abonnemang. Uppgifterna får behandlas endast i den utsträckning och under den tid som är nödvändig för ändamålet. De ska därefter genast utplånas.

Den som enligt 7 kap. 36 § ska medverka till att förmedla meddelanden *enligt lagen (0000:0000) om viktigt meddelande till allmänheten* får för detta ändamål behandla trafikuppgifter, lokaliseringsuppgifter som inte är trafikuppgifter och uppgifter om abonnemang. Uppgifterna får behandlas endast i den utsträckning och under den tid som är nödvändig för ändamålet. De ska därefter genast utplånas.

Bestämmelserna i 1–3, 7 och 9 §§ gäller inte för sådan behandling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur länge uppgifterna får behandlas innan de enligt första stycket ska utplånas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 och 6 §§ samt 3 kap. 6 c § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor¹ ska upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

¹ Senaste lydelse av
2 kap. 5 § 2006:640
2 kap. 6 § 2008:1220
3 kap. 6 c § 2008:1220.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska införas en ny paragraf, 7 b §, av följande lydelse.

7 b §

Myndigheten ska samordna och utveckla systemet för varning och information till allmänheten enligt lagen (0000:0000) om viktigt meddelande till allmänheten.

Myndigheten ska även förvalta och utveckla systemet för utomhusvarning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Uppdraget har bestått i att genomföra en översyn av systemet för att varna allmänheten i fred och krig. Utredningen ska föreslå en mer sammanhållen författningsreglering av hela systemet för viktigt meddelande till allmänheten (VMA-systemet) som ska vara tillämplig på varning i fred och krig. I uppdraget ingår att undersöka behovet av anpassningar exempelvis när det gäller behörigheter till systemet samt att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan systemets aktörer. I uppdraget ingår också att göra en översyn av ansvarsförhållanden och kanaler för sändning av flyglarm.

Den fullständiga uppdragsbeskrivningen framgår av bilagan.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete påbörjades i februari 2021 och har bedrivits utan särskild expert- eller referensgrupp. Arbetet har innefattat löpande kontakter med andra företrädare i Regeringskansliet. Utredningen har också haft löpande möten och kontakter med Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges Kommuner och Regioner, SOS Alarm Sverige AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB. Utredningen har även samrått och inhämtat upplysningar från Post- och telestyrelsen, Polismyndigheten och Länsstyrelsen i Halland. Genom Sveriges Kommuner och Regioners försorg har utredningen inhämtat synpunkter från representanter för ett antal kommuner och regioner. Utredningen har haft kontakt med bl.a. Storstockholms brandförvar, Teracom Group AB och Myndigheten för press, radio

och tv. Utredningen har deltagit vid Mediernas beredskapsråd vid ett tillfälle.

Vidare har utredningen haft kontakt med andra utredningar i närliggande frågor, däribland utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap (Ju 2021:03) och utredningen om innehållsvillkor på internet för public service (Ku 2021:01).

3 VMA-systemet i dag

3.1 Inledning

Vid olyckor och andra allvarliga händelser finns varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA-systemet). Systemet syftar till att varna och informera allmänheten vid olyckor, svåra störningar i viktiga samhällsfunktioner och vid krishantering i samband med extraordinära händelser. Det kan användas vid t.ex. kärnkraftsolyckor, terroristattentat, stora bränder och gasutsläpp. Meddelanden som behöver nå allmänheten i samband med sådana situationer, s.k. viktiga meddelanden till allmänheten (VMA), är grundläggande för att kunna skydda medborgare och egendom såväl vid allvarliga olyckor i fredstid som under höjd beredskap (prop. 2016/17:113 s. 7f.). VMA-systemet är inte något tekniskt system utan kan beskrivas som en ordning mellan olika aktörer för varning och information till allmänheten genom olika kanaler.

VMA-systemet växte fram under 1930-talet när Sverige utvecklade ett luftskydd, där en grundläggande förmåga var att kunna varna befolkningen vid hot om anfall från luften. Anläggningar för varning utomhus installerades på hustak i landets tätorter för att kunna ge signalerna flyglarm, beredskapslarm och faran över. Under 1980-talet påbörjades en överföring av ansvaret för delar av den statliga civilförsvarsverksamheten till kommunerna och en integrering av olika verksamheter för fred och krig. I samband med denna utveckling väcktes tanken att varningssystemet för krig skulle kompletteras för att också kunna användas för varning till befolkningen i samband med olyckor i fredstid. Signalen viktigt meddelande infördes med följande innebörd: "Gå inomhus, stäng dörrar och fönster samt ventilation. Lyssna på Sveriges Radio P4".

På så sätt kom varningssystemet att bli en del av en insats i samhällets räddningstjänst (se mer i avsnitt 5).

I dag används VMA-systemet för att varna allmänheten vid olyckor eller vid överhängande fara för olyckor, andra allvarliga händelser eller i samband med spridning av allvarlig smittsam sjukdom i syfte att hindra och begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller miljö. Systemet syftar till att ge allmänheten direkt vägledning om de åtgärder som omedelbart behöver vidtas.

Dagens system består av ljudsignaler från ljudanläggningar som finns utplacerade över hela landet (signalen viktigt meddelande) och ett efterföljande meddelande som läses upp i radio och publiceras som ett textmeddelande i tv. Ett meddelande kan också sändas via fast och mobil telefoni till personer som bor eller befinner sig i ett drabbat område. När faran är över ska signalen faran över ges på samma ljudanläggningar och ett meddelande om detta ska enligt gällande ordning sändas i berörd lokal P4-kanal i Sveriges Radio. Ett sådant meddelande skickas också ut via fast och mobil telefoni, om den informationskanalen har använts vid det ursprungliga meddelandet. Under de senaste åren har situationer där allmänheten varnas med utomhussignal använts endast i ett fåtal fall, i genomsnitt en gång om året. I stället används främst övriga kanaler i form av meddelande i radio och tv samt genom meddelanden via telefoni.

I detta kapitel redogörs i korthet för VMA-systemets kanaler, tillämpningsområde och vilka som kan begära sändning av VMA. Det utvecklas sedan i senare kapitel. Vidare redogörs för hur sändning av VMA fungerar i dag.

3.2 Kort om VMA-systemets olika kanaler

3.2.1 VMA i radio och tv

Public service består av tre olika företag, Sveriges Radio AB (Sveriges Radio), Sveriges Television AB (Sveriges Television) och Sveriges Utbildningsradio AB (Sveriges Utbildningsradio), även kallade public service-företagen. Dessa företag spelar en särskild roll i VMA-systemet eftersom radio och tv i dag är det grundläggande medlet för varning och information till allmänheten. Systemet för utomhus-

varning samt VMA genom telefoni kan i sin tur utgöra komplement till varning och information genom radio och tv.³

Radio- och tv-företagens verksamhet regleras främst i radio- och tv-lagen (2010:696) samt i bolagens sändningstillstånd. Av lag och sändningstillstånd följer att Sveriges Radio och Sveriges Television kostnadsfritt ska sända meddelanden som är av vikt för allmänheten på begäran av myndighet. Sveriges Radio och Sveriges Television har således en allmän skyldighet att sända meddelanden av vikt för allmänheten. VMA-systemet kan ses som en slags vidareutveckling av den skyldigheten, eftersom det rör sig specifikt om meddelanden angående varning och information som måste sändas ut skyndsamt. Även programföretag inom kommersiell radio och tv är enligt radio- och tv-lagen (2010:696) samt sändningstillstånd skyldiga att sända varningsmeddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö, om en myndighet begär det. Se mer om regleringen av radio och tv i avsnitt 12.

Den närmare regleringen av VMA och hur sådana meddelanden ska sändas i radio och tv finns främst i de överenskommelser som tidigare Statens räddningsverk (SRV) och numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har träffat med public service-företagen. Sådana överenskommelser har träffats sedan 1991 och har därefter uppdaterats löpande. Sedan den 1 januari 2020 gäller Överenskommelse gällande varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till allmänheten mellan Sveriges Radio, Sveriges Television, Sveriges Utbildningsradio och MSB (fortsättningsvis Överenskommelse mellan MSB och public service-företagen).⁴ Överenskommelsen reglerar bl.a. vilka som kan begära VMA, utformningen av VMA, i vilka radio- och tv-kanaler och med vilken skyndsamhet det ska sändas samt olika aktörers ansvar. Sveriges Radio spelar en viktig roll, eftersom Sveriges Radios sändningsledning enligt överenskommelsen ansvarar för mottagande av begäran samt formulering och vidareförmedling av VMA till andra medverkande radio- och tv-företag. Även SOS Alarm Sverige AB (SOS Alarm) har viktiga uppgifter i VMA-systemet. Det är SOS Alarm som först tar emot begäran om sändning av VMA från t.ex.

³ Se bl.a. prop. 2005/06:133 s. 65f., prop. 2007/08:92 s. 23f. och prop. 2016/17:113 s. 18 och 23

⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2019-12-19, dnr 2019-14952-1

räddningsledare och förmedlar den vidare inom VMA-systemet. Detta regleras i ett avtal mellan MSB och SOS Alarm.

Se mer om de olika aktörernas uppgifter i systemet i avsnitt 4.

3.2.2 Utomhusvarningssystemet

Utomhusvarningssystemet består av omkring 4 200 ljudsändare som är installerade i de flesta större tätorter i Sverige och inom särskilda områden runt t.ex. kärnkraftverk. Ljudsändare för utomhusvarning finns i 236 av landets 290 kommuner. Ljudsändarna sitter vanligtvis monterade på hustak på offentliga byggnader. Cirka 50 procent av landets befolkning bor inom områden som täcks av utomhusvarningssystemet. Systemet benämns i dagligt tal Hesa Fredrik.⁵

Utomhusvarningssystemet kan användas för signalerna beredskapslarm, flyglarm, viktigt meddelande och faran över. Beredskapslarm innebär att det råder högsta beredskap i hela landet. Flyglarm används när luftanfall hotar. Signalen viktigt meddelande används för att varna och informera allmänheten i andra situationer och signalen faran över innebär att faran eller hotet har upphört.

Signalen viktigt meddelande i utomhusvarningssystemet följs alltid av information i radio och tv. Signalen består av sju sekunder långa ljudstötar med fjorton sekunders paus emellan. De olika signalerna ges med ljudstötar med olika längd och frekvens. Signalerna har också olika innebörd avseende vad allmänheten ska göra vid respektive signal. Det finns inte någon författningsreglering om vad som gäller för de olika signalerna, men liksom tidigare är innebörden vid signalen viktigt meddelande alltjämt att allmänheten ska gå inomhus, stänga fönster, dörrar och ventilation och lyssna på Sveriges Radio P4.⁶

Utrustningen i utomhusvarningssystemet ägs av staten, genom MSB, medan kommunerna ansvarar för att aktivera systemet inom kommunen samt för drift och underhåll av ljudsändarna. För det får kommunerna ekonomisk ersättning av staten. Ett stort antal av

⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2017-12-12, Omständigheterna kring SOS Alarms felaktiga VMA-larm i Stockholm den 9 juli 2017 - Redovisning av regeringens uppdrag 2017-07-13, dnr 2017-7376, s. 4f.

⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Om kriget eller krisen kommer, publikationsnummer MSB1186 - maj 2018, s. 14ff.

landets kommuner har emellertid avtalat med SOS Alarm om att bolaget i stället för kommunen ska kunna utlösa signaler i utomhusvarningssystemet. MSB förvaltar och utvecklar tekniken bakom systemet. Allt sedan andra världskriget görs regelbundna prov av utomhusvarningssystemet. Det sker kvartalsvis den första helgfria måndagen i mars, juni, september och december.

Se mer om utomhusvarningssystemet i avsnitt 11 och om flyglarm i avsnitt 16.

3.2.3 VMA via telefoni

Regeringen gav 2013 i uppdrag till SOS Alarm att inrätta ett nytt tekniskt system för VMA via mobil och fast telefoni vid allvarliga olyckor och kriser som ett komplement till befintliga kanaler i VMA-systemet. Uppdraget gavs för att förbättra förutsättningarna att snabbt nå ut till personer som kan vara drabbade av en olycka eller en allvarlig händelse.⁷ SOS Alarm ansvarar i dag för drift, utveckling och underhåll av tekniska system för VMA via mobil och fast telefoni. Meddelanden kan sändas till fasta telefoner genom ett förinspelat röstmeddelande och till mobilabonnenter med registrerad adress i ett drabbat område samt till mobiltelefoner som befinner sig i ett drabbat område, vilket möjliggjorts genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2017 (se prop. 2016/17:113).

Systemet med VMA via mobil och fast telefoni ses som ett komplement till de befintliga systemen för varning. Det meddelande som SOS Alarm skickar ut i sina kompletterande system ska vara likalydande som det meddelande som Sveriges Radio förmedlar via radio och tv. SOS Alarms uppgifter i denna del regleras i det s.k. alarmeringsavtalet med staten och sedan den 1 december 2020 i Avtal mellan SOS Alarm och MSB avseende varnings- och informations-systemet Viktigt Meddelande till Allmänheten (fortsättningsvis avtal mellan MSB och SOS Alarm).⁸

Se mer om SOS Alarms uppgifter i avsnitt 4.4 och om VMA till telefoner i avsnitt 14.

⁷ Regeringsbeslut den 28 februari 2013 (Fö2013/468/SSK)

⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020-12-03, dnr 2020-03789

3.3 Tillämpningsområde för VMA

Huvuddelen av de VMA som sänds rör enstaka lokala händelser, främst bränder som genererar giftig eller obehaglig rök, vilket föranleder en räddningsledare att uppmana allmänheten inom riskområdet att gå inomhus, stänga fönster, dörrar och ventilation. Det kan också röra risk för utsläpp av farliga ämnen i övrigt och explosionsrisker. VMA-systemet kan dock användas för vitt skilda händelser som medför att allmänheten behöver varnas eller informeras.

Sedan VMA-systemets tillkomst fram till den 1 januari 2020 fanns det två typer av VMA, nämligen varningsmeddelande och informationsmeddelande. De olika meddelandetyperna hade olika syften och avgjorde med vilken skyndsamhet ett meddelande skulle sändas.

Varningsmeddelande kunde sändas när det bedömdes finnas en risk för omedelbar och allmän fara för liv och hälsa, betydande skada på egendom eller miljö eller vid risk för spridning av en allvarlig smittsam sjukdom. Syftet med ett varningsmeddelande var att uppmärksamma allmänheten på risken eller hotet och att ge direkt vägledning om de åtgärder som omedelbart behövde vidtas. Det skulle sändas ”genast” och upprepas inom fem minuter i samtliga Sveriges Radios FM-kanaler P1, P2, P3 och i berörd P4-kanal, Sveriges Televisions kanaler, Sveriges Utbildningsradio och SVT Text. Det sändes även i de privata radio- och tv-kanaler som deltog i överenskommelsen.

Ett informationsmeddelande kunde sändas för att förebygga och begränsa väsentliga och omfattande skador på liv, hälsa, egendom eller miljö och vid smittspridning. Syftet med ett informationsmeddelande var att, utan krav på omedelbarhet, ge vägledande information för att i en allvarlig händelse minska riskerna för skada på liv, hälsa, egendom eller miljö. Ett sådant meddelande skulle sändas ”en gång skyndsamt” i samtliga kanaler i både radio och tv samt hänvisa till berörd P4-kanal och sedan upprepas inom tio minuter i berörd P4-kanal och i den privata lokalradion.⁹

De två meddelandetyperna har tagits bort i överenskommelsen mellan MSB och public service-företagen från den 1 januari 2020.

⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Överenskommelse angående varnings- och informationssystemet Viktigt meddelande till Allmänheten (VMA) 1 januari 2013-31 december 2019, dnr 2012--6387

Det görs numera inte någon skillnad mellan meddelandetyper. Det framgår att VMA-överenskommelsen gäller för sändning av VMA för att varna allmänheten vid olyckor eller vid överhängande fara för olyckor, andra allvarliga händelser, eller vid spridning av allvarlig smittsam sjukdom, i syfte att hindra och begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller miljö. Det anges vidare att VMA avser att göra allmänheten uppmärksam på den omedelbara risken eller det omedelbara hotet och ge direkt vägledning om de åtgärder som omedelbart behöver vidtas för att skydda liv, hälsa, egendom eller miljö.

VMA kan enligt nuvarande överenskommelse sändas både när det finns en omedelbar risk för skada på liv, hälsa, egendom eller i miljön och för att förebygga eller begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller i miljön. Däremot görs det en uppdelning mellan VMA med respektive utan utomhussignal. Användningen av utomhusvarningssystemet avgör vilka som har rätt att begära sändning av VMA och med vilken skyndsamhet det ska ske. När det finns en omedelbar risk för skador får VMA användas tillsammans med utomhusvarningssystemet. VMA sänds då utan fördröjning. I dessa fall sänds VMA "genast" och upprepas inom fem minuter i samtliga Sveriges Radios FM-kanaler. VMA kan även sändas utan att använda utomhusvarningssystemet för att förebygga eller begränsa skador. I de fall utomhusvarningssystemet inte används sänds VMA "en gång skyndsamt" i samtliga Sveriges Radios FM-kanaler P1, P2 och P3 samt i berörd lokal P4-kanal. Det sker vid första lämpliga tillfälle, normalt inom tio minuter. Meddelandet upprepas sedan inom tio minuter i berörd lokal P4-kanal. Sveriges Radio vidareförmedlar meddelandet för sändning i Sveriges Television och andra medverkande radio- och tv-företag.

Se mer om meddelandetyper och VMA-systemets tillämpningsområde i avsnitt 8.

3.4 Behörighet att begära VMA

I överenskommelsen mellan MSB och public service-företagen anges vilka som är behöriga att begära sändning av VMA. Vissa bestämmelser om vem som har rätt att använda utomhusvarningssystemet finns också i förordningen (2003:789) om skydd mot

olyckor. Sedan den 1 januari 2020 är det enligt överenskommelsen endast räddningschef och räddningsledare för kommunal eller statlig räddningstjänst som kan begära att VMA ska sändas tillsammans med utomhusvarningssystemet när det finns en omedelbar risk för skada på liv, hälsa, egendom eller i miljön. Övriga aktörer som har möjlighet att begära VMA kan endast göra det för att förebygga eller begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller i miljön och då utan att använda utomhusvarningssystemet. Utöver räddningschef och räddningsledare kan VMA i dessa situationer begäras av:

- Strålsäkerhetsmyndigheten i fråga om rådgivning om strålskydd med hänvisning till förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor
- Polismyndigheten med hänvisning till polislagen (1984:387)
- Smittskyddsläkare med hänvisning till smittskyddslagen (2004:168)
- Företag som äger eller utövar verksamhet vid anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljö, med hänvisning till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
- Regeringen med Regeringskansliet
- De myndigheter som anges i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap
- Kommuner och regioner enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Koncessionshavare enligt ellagen (1997:857)
- Operatörer enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation
- Försvarsmakten.

Se mer om behörigheter till VMA-systemet i avsnitt 9.

3.5 Sändning av VMA

Ordningen för sändning av VMA regleras främst i överenskommelsen mellan MSB och public service-företagen samt i avtalet mellan MSB och SOS Alarm. Vissa delar är oreglerade men fungerar i praktiken genom den ordning och praxis som har uppstått mellan aktörerna. Händelseförloppet från det att ett VMA aktualiseras till dess att faran är över kan beskrivas på följande sätt.

3.5.1 Sändning i radio, tv och utomhusvarningssystemet

- Den som avser att begära sändning av ett VMA tar kontakt med SOS Alarm. SOS Alarm säkerställer att aktören har behörighet att begära VMA.¹⁰
- Om SOS Alarm bedömer att händelsen uppfyller kriterierna för ett VMA kopplas samtalet vidare till Sveriges Radios sändningsledning. Om det råder osäkerhet om händelsen kan föranleda ett VMA, kopplas begäran också vidare till sändningsledningen. SOS Alarm deltar i ett trepartssamtal tillsammans med den aktör som begär sändning av VMA och Sveriges Radios sändningsledning.¹¹
- Sändningsledaren vid Sveriges Radio utformar meddelandet i dialog med den som begär meddelandet. Den som begär VMA ansvarar för att de uppgifter som lämnas till grund för meddelandet är riktiga. Om möjligt används mallar för standardmeddelanden.¹²
- Vid trepartssamtalet diskuteras vilka kanaler som ska användas för sändning av VMA, vilket slutligen avgörs av den som begär VMA.
- För det fall utomhusvarning ska användas, förmedlar SOS Alarm begäran av sändning av VMA-signalen till aktuell kommun. SOS Alarm kan också aktivera signalen enligt avtal med kommunen och enligt överenskommelse i trepartssamtalet. SOS Alarm informerar även Sveriges Radio om detta så att utomhusvarningen och

¹⁰ 4 § avtal mellan MSB och SOS Alarm

¹¹ 3 § avtal mellan MSB och SOS Alarm

¹² 6 § överenskommelse mellan MSB och public service-företagen

meddelandet i radio kan koordineras i tid. Det är kommunerna som ansvarar för sändningar i systemet för utomhusvarning.¹³

- När utomhusvarningssystemet används ska meddelandet sändas genast och upprepas inom fem minuter i samtliga Sveriges Radios FM-kanaler P1, P2, P3 och berörd lokal P4-kanal. I meddelandet hänvisas till den lokala P4-kanalen i det berörda området för vidare information. När utomhusvarningssystemet inte används sänds VMA en gång skyndsamt i Sveriges Radios samtliga kanaler. Det sker vid första lämpliga tillfälle, dock inom tio minuter. Meddelandet upprepas sedan inom tio minuter i berörd lokal P4-kanal.¹⁴
- Sveriges Radio publicerar också meddelandet på sina digitala plattformar i form av företagets hemsida, i appen SR Play och genom pushmeddelanden via den appen.¹⁵
- Sveriges Radio vidareförmedlar meddelandet till Sveriges Television för publicering på bolagets tillämpliga plattformar och till medverkande privata radio- och tv-kanaler. Genom en särskild teknisk lösning kan Sveriges Radios meddelande med automatik även sändas i kommersiell radio.¹⁶
- Sveriges Utbildningsradio och Sveriges Television ansvarar för att meddelandet sänds utan dröjsmål.¹⁷ Sveriges Television sänder meddelandet som en rullande textremsa i samtliga kanaler och i linjära webbsändningar. Ett VMA läggs också ut på Sveriges Televisions hemsida, i appen SVT Play och SVT Nyheter.¹⁸
- När situationen som har föranlett VMA förändras kan ny uppmaning till allmänheten vara nödvändig. Tidigare VMA avpubliceras då från digitala plattformar och ett nytt VMA publiceras enligt samma rutiner.¹⁹

¹³ Detta regleras inte i avtal. I tidigare överenskommelse från 2013 angavs i 6 § att Sveriges Radio skulle underrättas om tyfoner användes för att koordinera utomhussignal med meddelandet.

¹⁴ 3 § överenskommelse mellan MSB och public service-företagen

¹⁵ Publicering på andra plattformar än i radio och tv regleras inte närmare i överenskommelsen mellan MSB och public service-företagen, se dock 4 och 7 §§.

¹⁶ 4 § och 10 § överenskommelse mellan MSB och public service-företagen

¹⁷ 11 § överenskommelse mellan MSB och public service-företagen

¹⁸ Publicering på andra plattformar än i radio och tv regleras inte närmare i överenskommelsen mellan MSB och public service-företagen, se dock 4 och 7 §§.

¹⁹ 7 § överenskommelse mellan MSB och public service-företagen

- Den som har begärt sändning av ett VMA ska också begära sändning av ett meddelande om att den överhängande faran inte längre föreligger. Ett sådant meddelande ska sändas så snart som möjligt i berörd lokal P4-kanal i Sveriges Radio.²⁰
- Om signalen viktigt meddelande utlösts ska signalen faran över också sändas.

Ansvarig utgivare vid Sveriges Radio ansvarar för meddelandets innehåll och utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten. Detsamma gäller även för ansvariga utgivare vid övriga programbolag (Sveriges Utbildningsradio och Sveriges Television).²¹

3.5.2 Sändning av VMA till telefoner

SOS Alarm ansvarar för sändning av VMA till fasta telefoner och mobiltelefoner. De olika momenten som framgår nedan sker parallellt med gången för VMA genom radio och tv. I praktiken går det till på följande sätt.

- Den som begär sändning av VMA avgör om det också ska skickas ut sms till personer i berört område och om röstmeddelande till fasta telefoner ska sändas.
- Om ett meddelande via telefoni ska skickas ut i ett visst område ska information avseende vilket område som berörs klargöras så tidigt som möjligt (under trepartssamtal) av SOS Alarm.²² Området för utskick lokaliseras tillsammans med den som begär VMA och SOS Alarm.
- SOS Alarm ska sedan, på uppdrag av den som är behörig att begära sändning av ett VMA, ange dels en avgränsad geografisk yta, dels den aktuella meddelandetexten till mobiloperatörerna. Mobiloperatörerna får del av det geografiska området som berörs av händelsen. Med hjälp av mobiloperatörerna lokaliseras vilka mobiltelefoner som är uppkopplade i ett visst område.²³

²⁰ 8 § överenskommelse mellan MSB och public service-företagen

²¹ 10 och 11 §§ överenskommelse mellan MSB och public service-företagen

²² 5 § avtal mellan MSB och SOS Alarm

²³ Prop. 2016/17:113 s. 11

- Det VMA-meddelande som SOS Alarm skickar ut i sina kompletterande system ska vara likalydande som det som Sveriges Radio förmedlar via radio och tv.²⁴
- SOS Alarms utskick ska synkroniseras med Sveriges Radio, eftersom meddelandet hänvisar till information i lokal P4-kanal.
- SOS Alarm står som avsändare för de sms som skickas ut. Med hjälp av positionsuppgifterna förmedlar sedan mobiloperatören det aktuella meddelandet som ett sms till de mobiltelefoner som i närtid använts inom det angivna geografiska området.²⁵ Den person som inte har befunnit sig i aktuellt område vid tiden för sms-utskicket men senare kommer dit kommer då att få ett VMA-sms.
- SOS Alarm ombesörjer sändning av ett röstmeddelande via fast telefoni. Det sänds i samma område som angetts för utskick via sms.
- När faran är över skickas ett sms till de användare som har befunnit sig i området vid tiden för VMA-utskicket (även om de senare har lämnat området) och till dem som befinner sig i området när faran-över-sms skickas ut (även om de inte befunnit sig i området när VMA-utskicket skett). Ett sådant meddelande kan också sändas via fast telefoni.

3.5.3 Vidareförmedlare av VMA

Sändningsledningen på Sveriges Radio tjänstgör dygnet runt och ser till att Sveriges Radios alla kanaler sänder VMA. Som framgått ovan vidareförmedlas meddelandet till Sveriges Television och till övriga privata radio- och tv-kanaler som finns med i bilaga till överenskommelsen. Sveriges Radios meddelande kan sändas med automatik i kommersiell radio. Sveriges Radio kontrollerar att meddelandet har kommit fram till Sveriges Television och övriga medverkande medieföretag.

Vidare publicerar Sveriges Radio meddelandet digitalt, i s.k. CAP-format, med öppet API (Application Programming Interface)

²⁴ 5 § avtal mellan MSB och SOS Alarm

²⁵ Prop. 2016/17:113 s. 11

på en server som handhas av Sveriges Radio.²⁶ API:er gör det möjligt att på ett strukturerat sätt återanvända redan utvecklad och kvalitetssäkrad mjukvara. Med hjälp av Sveriges Radios öppna API kan alla som önskar hämta information om t.ex. kanaler, nyheter, och trafikmeddelanden göra det. Till servern går det att koppla webbplatser och applikationer för att på så sätt automatiskt få information om VMA skickat till sig. Alla länsstyrelser och flera kommuner har sina webbplatser kopplade mot denna server. De applikationer som förmedlar VMA på detta sätt är bl.a. krisinformation.se, Sveriges Radios app och SOS Alarms 112-app.²⁷ Dessa kan beskrivas som vidareförmedlare av VMA. Det är även informationsnumret 113 13 som ska kunna ge VMA-information per telefon.

SOS Alarm ska kunna svara på frågor från vidareförmedlare av VMA om händelseutvecklingen. Syftet är att vidareförmedlarna, såsom 113 13 och krisinformation.se, ska kunna uppdatera sina informationskanaler och svara på frågor från allmänheten.²⁸

3.5.4 Information i samband med VMA

Ett VMA som sänds i radio, tv eller via telefoni innehåller ofta bara en kort beskrivning om vad som har hänt och kort information om vad allmänheten omedelbart ska göra samt en uppmaning om att lyssna på den lokala P4-kanalen för mer information. En viktig del av VMA-systemet är därför den efterföljande informationen i P4-kanalen. Rutinerna och åtgärderna kring detta är inte närmare reglerade och varierar beroende på vilken situation som föranlett ett VMA. Ofta sker den inledande kontakten med Sveriges Radios sändningsledning i Stockholm, medan de efterföljande kontakterna sker med den lokala P4-stationen. Det vanliga är att t.ex. en räddningsledare eller den kommunala räddningsorganisationen har löpande kontakt med den lokala P4-kanalen om uppdateringar om händelsen.

²⁶ 4 § överenskommelsen mellan MSB och public service-företagen

²⁷ www.msb.se, *VMA på internet och i appar* (hämtad 2021-01-07)

²⁸ 6 § avtalet mellan MSB och SOS Alarm

4 VMA-systemets aktörer

4.1 Inledning

VMA-systemet involverar ett flertal olika aktörer som sköter olika delar och uppgifter. Detta kapitel innehåller en introduktion och en översiktlig genomgång av de olika aktörerna och dess uppgifter i VMA-systemet, något som sedan utvecklas mer i kommande avsnitt.

4.2 Public service-företagen

Public service består av Sveriges Television, Sveriges Radio och Sveriges Utbildningsradio, även kallade public service-företagen. Deras uppdrag handlar i vid mening om att självständigt och oberoende av utomstående ekonomiska, politiska och andra intressen erbjuda ett programutbud som är tillgängligt för alla och speglar hela landet samt kännetecknas av god kvalitet, allsidighet och relevans oavsett genre. Regleringen av public service präglas av att verksamheten ska kunna bedrivas oberoende i förhållande till det allmänna och andra intressen. Ett exempel på detta är att public service-företagen ägs av Förvaltningsstiftelsen²⁹, vars styrelse och ordförande utses av regeringen på förslag från riksdagspartierna. Ledamöter av regeringen, anställda i Regeringskansliet och riksdagsledamöter får inte vara styrelseledamöter i förvaltningsstiftelsen. Förvaltningsstiftelsens huvuduppgift är i sin tur att utse styrelserna i public service-företagen.

Sveriges Radios utbud består av ett flertal kanaler, bl.a. P1, P2, P3 och 26 lokala P4-kanaler. Sveriges Television sänder i kanalerna SVT1, SVT2 och SVT24/SVT Barn samt Kunskapskanalen. Sveriges Utbildningsradio producerar och tillgängliggör radio- och tv-

²⁹ Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB

program inom utbildningsområdet. Programmen sänds i Sveriges Radios och Sveriges Televisions kanaler. Kunskapskanalen drivs som ett samarbetsprojekt mellan Sveriges Utbildningsradio och Sveriges Television. Härutöver har bolagen också flera digitala tjänster och s.k. play-tjänster.

När utredningen hänvisar till public service-företagen åsyftas i första hand Sveriges Radio och Sveriges Television eftersom dessa företag har villkor om att sända meddelanden som är av vikt för allmänheten i sina sändningstillstånd (se mer nedan).

4.2.1 Regleringen av radio och tv

I yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) finns allmänna bestämmelser till skydd för bl.a. radio- och tv-sändningar. YGL innehåller vissa grundlagsskyddade rättigheter som t.ex. censurförbud och redaktionell självständighet. YGL:s regler styr också vad som inom det grundlagsskyddade området kan och får regleras i lag (1 kap. 1 § andra stycket). I 3 kap. 3 § YGL finns bestämmelser om rätten att genom lag reglera föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända.

I radio- och tv-lagen (2010:696) finns den lagstiftning som meddelas med stöd av YGL. Med stöd av lagen meddelar regeringen sändningstillstånd för public service-företagens programverksamhet i marknätet (4 kap. 3 § och 11 kap. 1 § första stycket). Sändningsvillkoren i sändningstillstånden måste ha stöd i lag. Radio- och tv-lagstiftningen innehåller bestämmelser om vilken typ av innehållsvillkor som sändningstillstånden får förenas med och ramarna för granskningen av sändningsverksamheten och om den svarar mot föreskrivna innehållsvillkor.

Det är regeringen som beslutar om sändningstillstånd för radio och tv som finansieras med public service-avgifter. I övriga fall ges tillstånd av Myndigheten för press, radio och tv. Det är i huvudsak genom innehållsvillkor i sändningstillstånden som public service-företagens uppdrag i allmänhetens tjänst formuleras. De nuvarande sändningstillstånden löper i sex år, t.o.m. den 31 december 2025.

Se mer om regleringen av radio och tv i avsnitt 12.

4.2.2 Public service och VMA

Alltsedan radioverksamheten i mitten på 1920-talet fick fasta former har public service-företagen haft en skyldighet att på begäran av myndighet sända meddelanden som är av vikt för allmänheten. Möjligheten att ställa upp villkor reglerades tidigare i radiolagen (1966:755) och 1996 års radio- och tv-lag (1996:844) och regleras nu i radio- och tv-lagen (2010:696). Av 4 kap. 9 § första stycket 15 följer att ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv får förenas med villkor om skyldighet att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det. Motsvarande möjlighet för radio inom public service regleras i 11 kap. 3 § andra stycket 15.

Enligt sändningstillstånden för Sveriges Radio och Sveriges Television för åren 2020–2025 ska bolagen kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det. Bolagen ska se till att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten.

Det definieras inte närmare i sändningstillstånden vad ett meddelande av vikt för allmänheten är. VMA kan ses som en vidareutveckling av konceptet med myndighetsmeddelanden genom samarbete mellan SRV och senare MSB samt Sveriges Radio och Sveriges Television. I överenskommelser dem emellan har man tidigare skilt på vad som kallas myndighetsmeddelanden och VMA. VMA reglerar sändning vid mer brådskande situationer vid olyckor och andra händelser.

Som framgått har framförallt Sveriges Radio ett flertal viktiga uppgifter i systemet och i överenskommelsen mellan MSB och public service-företagen regleras respektive aktörs åtaganden och hur skyndsamt ett VMA ska sändas. Den reglerar också delvis hur överenskommelsen förhåller sig till ansvarig utgivares ansvar. Respektive programbolags ansvarige utgivare ansvarar för VMA-meddelandets innehåll och utformning samt för att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten.

Se mer om sändning av meddelanden av vikt för allmänheten i avsnitt 12.4.

4.3 VMA i kommersiell radio och tv

Även kommersiell radio och tv har skyldighet att sända meddelanden till allmänheten i vissa fall. Det är Myndigheten för press, radio och tv som ger tillstånd att sända tv och radio, när sändningsverksamheten inte finansieras med public service-avgift.

Vad gäller programföretagen som sänder tv framgår av 4 kap. 9 § första stycket 15 radio- och tv-lagen (2010:696) att ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv får förenas med villkor om skyldighet att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det. Enligt beslut om sändningstillstånd i marksänd tv från Myndigheten för press, radio och tv för åren 2020–2025 ska, om en myndighet begär det, svenska programföretag kostnadsfritt sända varningsmeddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö.³⁰ Av villkorsbilagan till beslutet framgår att en sådan skyldighet finns för programtjänster som ägs av TV4 AB³¹ och C More Entertainment AB³² samt programtjänsterna Axess och TV Finland. Sedan januari 2021 gäller denna skyldighet även för programtjänster som innehas av Nordic Entertainment Group Sweden AB³³. Det gäller även för programtjänsten Godare som innehas av Aftonbladet Hierta AB.

I dagsläget finns TV4 AB, Kanal 5 och Kanal 9 med i den bilaga till VMA-överenskommelsen som reglerar medverkande medieföretag, trots att de två senare inte har något sådant villkor inskrivet i sina respektive sändningstillstånd eftersom programbolagen inte är etablerade i Sverige.

Enligt 14 kap. 5 § radio- och tv-lagen (2010:696) ska varningsmeddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö sändas kostnadsfritt i kommersiell radio, om en myndighet begär det.

Skyldigheten i sändningsvillkor och lagstiftning för kommersiell radio och tv att sända meddelanden till allmänheten är alltså mer begränsad än för public service-företagen och avser endast sändning

³⁰ Myndigheten för press, radio och tv, beslut 2020-02-18, dnr 19/02700 m.fl. med villkorsbilaga tv2020:1-48

³¹ Sjuan, TV12, TV4, TV4 Fakta, TV4 Film och TV4 HD

³² C More First, C More Fotboll & Stars HD, C More Golf & SF-kanalen, C More Hockey & Hits, C More Live, C More Series och Sportkanalen HD

³³ TV3, TV3 HD, TV8, TV10, TV6, V film premiere, V sport motor, V series, V sport 1, V sport extra och V sport premium

av VMA. Skyldigheten att sända VMA för företag inom kommersiell radio och tv utvecklas i avsnitt 12.5.

4.4 SOS Alarm

SOS Alarm är ett statligt bolag som ägs av svenska staten till 50 procent och av SKR Företag AB till 50 procent. SKR Företag AB ägs i sin tur av Sveriges Kommuner och Regioner, som är en organisation där medlemmarna utgörs av kommunerna och regionerna i Sverige.

SOS Alarm Sverige AB bildades 1994 som en ombildning av SOS Alarmering AB. Bolagets samhällsuppdrag och åtagande för statens räkning avseende 112-tjänsten kom från och med 1994 att regleras i avtal (alarmeringsavtalet) för att SOS Alarm skulle ges förutsättningar för en mer affärsmässig utveckling. Alarmeringsavtalet revideras regelbundet. Det tidigare gällande alarmeringsavtalet undertecknades 2008 och justerades därefter genom bilagor till avtalet. Det nu gällande alarmeringsavtalet började gälla den 1 januari 2021 och gäller tills vidare.

SOS Alarm har enligt alarmeringsavtalet samhällsuppdraget att ensamt ansvara för nödnumret 112 och samhällets alarmeringstjänst. Avtalet reglerar den s.k. 112-tjänsten, vilket innefattar att svara på nödnumret 112. Det framgår att SOS Alarm ska ta emot, besvara och vidareförmedla nödsamtal och annan nödkommunikation till polis, statlig och kommunal räddningstjänst samt ambulanssjukvård.

Enligt alarmeringsavtalet ska SOS Alarm också på uppdrag av berörda myndigheter och på eget initiativ vidareförmedla information till tjänsteman i beredskap och ledningsfunktionerna hos statliga myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt till Regeringskansliet. Det innebär att när en större händelse inträffar tar SOS Alarm reda på mer om vad som har hänt, verifierar information och kontakter tjänsteman i beredskap hos den eller de myndigheter och organisationer som berörs.

Varje år genomför MSB uppföljningar av alarmeringsavtalet med SOS Alarm och rapporterar till regeringen hur SOS Alarm har uppfyllt åtagandena enligt alarmeringsavtalet.

4.4.1 SOS Alarm som förmedlare av VMA

Alarmeringsavtalet reglerar SOS Alarms roll i VMA-systemet. Där framgår att SOS Alarm ska ta emot begäran och förmedla meddelanden inom VMA-systemet. SOS Alarm har haft en sådan uppgift sedan systemets tillkomst. Enligt de tidiga VMA-överenskommelserna från början av 1990-talet skedde begäran om VMA till Sveriges Radios sändningsledare i Stockholm eller till den lokala P4-kanalen i berört område. En begäran om utsändning av VMA kunde även förmedlas av SOS Alarms regionala centraler efter en särskild överenskommelse mellan Sveriges Radio och SOS Alarm. Detta utvecklades sedan till att en begäran om sändning av VMA gjordes i samtal med SOS Alarm som sedan vidareförmedlade den till Sveriges Radios sändningsledning på samma sätt som i dag.

Avtalet från den 1 december 2020 mellan MSB och SOS Alarm preciserar och kompletterar SOS Alarms VMA-uppdrag enligt alarmeringsavtalet. Det reglerar ansvar och närmare hur en begäran om VMA tas emot och förmedlas.

4.4.2 SOS Alarm och VMA via telefoni

SOS Alarm ska enligt alarmeringsavtalet även ansvara för drift, utveckling och underhåll av befintliga tekniska system för VMA via mobil och fast telefoni. SOS Alarm har sedan 2013 haft i uppdrag att ta fram ett system för att kunna skicka VMA genom mobil och fast telefoni, som ett komplement till radio och tv. I dag kan meddelanden skickas till fasta telefoner, mobilabonnenter med registrerad adress i ett drabbat område och mobiltelefoner som befinner sig i ett drabbat område. Det senare möjliggjordes genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2017.

När det gäller VMA till fasta telefoner och mobiltelefoner med registrerad adress i ett drabbat område är det SOS Alarm som ansvarar för utskicket av meddelandena. Vid utskicket används uppgifter om adresser och telefonnummer som ursprungligen kommer från operatörerna och som bevaras i en databas som SOS Alarm förfogar över.³⁴ Genom lagändringen 2017 kan meddelanden även skickas till mobiltelefoner som använts i ett drabbat område. Mobiloperatörer är enligt lagen (2003:389) om elektronisk

³⁴ Prop. 2016/17:113 s. 10

kommunikation³⁵ skyldiga att vid en olycka eller en annan allvarlig händelse i samhället avgiftsfritt medverka till att förmedla meddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö, och för det ändamålet har de rätt att behandla bl.a. uppgifter om mobiltelefoners position. Mobiloperatörernas skyldigheter regleras också i särskilda avtal mellan SOS Alarm och mobiloperatörerna. SOS Alarm vidarebefordrar meddelandet och ett avgränsat geografiskt område för utskick. Mobiloperatörerna förmedlar meddelandet till mobiltelefoner som använts i berört område. Avsändare är alltså SOS Alarm. När faran är över skickas ett sådant sms ut. Sedan möjligheten att sända VMA-sms via positionering infördes är det mer ovanligt att VMA skickas till registrerade adresser.

I avtal mellan MSB och SOS Alarm preciseras och kompletteras VMA-uppdraget enligt alarmeringsavtalet. Där framgår bl.a. att informationshämtning avseende område ska ske så tidigt som möjligt under trepartssamtalet, om sms-utskick används. Det VMA-meddelande som SOS Alarm skickar ut i sina kompletterande system ska vara likalydande som det VMA-meddelande som Sveriges Radio förmedlar via radio och tv. SOS Alarm ska också kunna skicka ut meddelanden på andra språk än svenska om det begärs och är genomförbart med beaktande av tillgång till översättning och skyndsamhetskrav. SOS Alarm kan sända meddelanden på andra språk till utländska telefoner som befinner sig i området.

Se mer om telefoni som kanal i VMA-systemet i avsnitt 14.

4.4.3 Informationsnumret 113 13

Enligt alarmeringsavtalet ska SOS Alarm ansvara för det särskilda informationsnumret 113 13 för att kunna ge information vid allvarliga olyckor och kriser samt ta emot information som inkommer via numret och vidareförmedla informationen till samhällets hjälporgan och andra relevanta aktörer.

SOS Alarm ska kunna svara på frågor från vidareförmedlare av VMA om händelseutvecklingen. Syftet är att vidareförmedlarna,

³⁵ 5 kap. 7 d § och 6 kap. 10 b § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. I lagrådsremissen den 3 november 2021, Genomförande av direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, föreslås en ny lag om elektronisk kommunikation. Motsvarande bestämmelser i den nya lagen är 7 kap. 36 § och 9 kap. 11 §.

som 113 13 och krisinformation.se, ska kunna uppdatera sina informationskanaler och svara på frågor från allmänheten.³⁶

4.4.4 112-appen

SOS Alarm har under 2019 utvecklat och lanserat en 112-app för varning och information om inträffade olyckor och kriser. Appen möjliggör också en exakt positionering av var den som ringer numret 112 befinner sig. Via denna görs även utskick av VMA till allmänheten. Hittills har 112-appen laddats ned över 2 miljoner gånger. Appen utgör alltså inte någon självständig kanal för VMA, men de meddelanden som sänds vidarebefordras genom appen. Genom push-notiser får användare av appen del av VMA.

4.4.5 SOS Alarm och utomhusvarningssystemet

Utrustningen i utomhusvarningssystemet ägs av staten genom MSB medan kommunerna är användare och ansvarar för drift, underhåll och aktivering av systemet inom kommunen. Ett flertal av landets kommuner har avtalat med SOS Alarm om att bolaget i stället för kommunen ska kunna utlösa signaler i utomhusvarningssystemet. SOS Alarm kan även sköta kvartalsprov åt kommunerna om det finns avtal om detta. SOS Alarms medverkan i detta avseende har dock inte något stöd i bolagets alarmeringsavtal med staten.³⁷

4.4.6 SOS Alarm under utredning

SOS Alarms verksamhet har utretts under flera år, dels av den s.k. Alarmeringstjänstutredningen (SOU 2013:33), dels av den s.k. 112-utredningen (SOU 2018:28). Det har gjorts överväganden om att göra om strukturerna för alarmeringstjänsten genom att exempelvis skapa en myndighet av SOS Alarm. 112-utredningen föreslog att en nationell alarmeringsfunktion skulle inrättas och författnings-regleras.

³⁶ 6 § avtalet mellan MSB och SOS Alarm den 1 december 2020

³⁷ MSB, 2017-12-12, dnr 2017-7376, s. 5f.

I budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1, utgiftsområde 6, s. 84) meddelade regeringen att den framtida utvecklingen av alarmeringstjänsten ska hanteras inom ramen för nuvarande system och att SOS Alarm även fortsättningsvis ska ha samhällsuppdraget att besvara anrop till nödnummer 112. Det har upprepats i budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1, utgiftsområde 6, s. 78). Där har regeringen uttalat att det inte finns behov av att ytterligare behandla de två betänkandena.

4.5 MSB

År 2008 genomfördes en reform bland de myndigheter som då ansvarade för frågor inom krisberedskapen och det civila försvaret. Krisberedskapsmyndigheten, SRV och Styrelsen för psykologiskt försvar avvecklades och stora delar av verksamheten överfördes till en ny myndighet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), som påbörjade sin verksamhet 2009.

Myndighetens verksamhet regleras i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. MSB:s uppdrag är omfattande och mångfacetterat. I den inledande paragrafen i MSB:s instruktion regleras översiktligt myndighetens ansvars- och verksamhetsområde. MSB har enligt sin instruktion ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krigsfara eller krig.

MSB ska utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, samhällets beredskap mot olyckor och kriser samt vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder. MSB ska även arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara.

I myndighetens uppdrag ingår att bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara, följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar samt se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde. MSB ska också företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen

mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.

MSB har ansvar för att samordna berörda aktörers arbete på nationell nivå vid stora olyckor, kriser och krig (7 § i myndighetens instruktion). När en allvarlig olycka eller kris inträffar stödjer MSB dem som ska hantera händelsen och ser till att de som arbetar med krishanteringen kan samordna sina åtgärder och sin information. Syftet med MSB:s stöd är att hanteringen av samhällsstörningar ska bli effektiv och att konsekvenserna ska kunna begränsas. Arbetet omfattar bl.a. att dygnet runt upprätthålla den nationella beredskapen och ha förmåga att upptäcka, verifiera, larma och informera, skapa samlade lägesbilder samt identifiera och möta informationspåverkan. MSB driver även den aktörsgemensamma hanteringen på nationell nivå så att åtgärder och kommunikation samordnas och resurser används där de mest behövs. Vid MSB finns i dag en funktion för nationell beredskap med uppgiften att dygnet runt bevaka omvärlden och ta fram en samlad nationell lägesbild. MSB har en beredskapsorganisation som kan starta hanteringen av en händelse dygnet runt där en tjänsteman i beredskap är kontaktvägen in för andra myndigheter och organisationer.³⁸

Härutöver bedriver MSB en stor utbildningsverksamhet. MSB håller i utbildningar för brandmän (utbildning i skydd mot olyckor) och räddningsledare. Från den 1 januari 2021 har MSB även i uppgift att samordna kommunerna på nationell nivå och stödja dem med råd och information i deras verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt att utföra tillsyn enligt samma lag.

MSB utövar också tillsyn över och kontroll av att åtagandena i alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm Sverige AB uppfylls. Myndigheten ska årligen lämna en rapport till regeringen där det utförda tillsyns- och kontrollarbetet redovisas.³⁹

4.5.1 MSB:s uppgifter i VMA-systemet

MSB har i uppgift att förvalta och utveckla tekniken bakom systemet för utomhusvarning. MSB betalar statlig ersättning till berörda

³⁸ Struktur för ökad motståndskraft. Slutbetänkande av utredningen om civilt försvar. SOU 2021:25 s. 401 och 424

³⁹ 18 d § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

kommuner för underhåll av ljudanläggningarna i enlighet med en övergripande överenskommelse om kommunernas krisberedskap som träffats 2018 mellan staten genom MSB och Sveriges Kommuner och Regioner. MSB meddelar också föreskrifter på området (MSB:s föreskrifter om varning utomhus, MSBFS 2011:5).

MSB:s roll i VMA-systemet framgår även i avtal och överenskommelser mellan systemets olika aktörer. Där framgår att MSB har följande uppgifter.

- MSB ansvarar för att de som har rätt att begära VMA enligt överenskommelsen ges information och utbildning i fråga om VMA-systemet inklusive rutiner och VMA-kriterier. MSB samverkar med Sveriges Radio i utformningen av sådan utbildningsverksamhet. MSB ansvarar också för uppföljning av utbildningsverksamheten.
- MSB ska ta fram anvisningar för hur behörighetskontroll ska ske till SOS Alarm.
- MSB ansvarar för avtalsskrivning med andra aktörer inom radio och tv för förmedling av VMA.
- MSB ska halvårsvis utvärdera de VMA som sänts för uppföljning och kvalitetssäkring.
- MSB ansvarar för att utvecklingen av nya VMA-system sker i samråd med berörda parter och sprida information till bl.a. Sveriges Radio och SOS Alarm om planerade informationskampanjer angående VMA.

MSB:s roll i VMA-systemet framgår inte direkt av MSB:s myndighetsinstruktion. Uppgifterna rörande VMA-systemet låg tidigare hos SRV och överfördes till MSB i samband med myndighetens bildande. Ansvaret reglerades mer utförligt i förordningen (2005:890) med instruktion för Statens räddningsverk. Utöver det allmänna ansvar som MSB har angående frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar ska myndigheten också tillsammans med berörda aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt om säkerhetspolitik. MSB ska också stödja mediernas beredskapsplanering (15 §).

4.6 Kommunerna

VMA-systemet har vuxit fram som ett samarbete mellan aktörer och de praktiska aspekterna är reglerade i överenskommelser och avtal mellan parterna. Där framgår också vilka aktörer som är behöriga att begära sändning av VMA.

Vad gäller användning av VMA-systemet spelar kommunerna och räddningstjänsten en särskild roll. Nedan följer en genomgång av dagens regleringar om varning och information till allmänheten som framförallt berör den kommunala räddningstjänsten.

4.6.1 Räddningstjänst enligt LSO

All räddningstjänst är antingen kommunal eller statlig och omfattas av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) samt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO). Den statliga räddningstjänsten består av Polismyndigheten (ansvarar för fjällräddningstjänst och efterforskning av försvunna personer i andra fall), Sjöfartsverket (ansvarar för flygräddningstjänst och sjöräddningstjänst), Kustbevakningen (ansvarar för miljöräddningstjänst till sjöss) samt länsstyrelsen (ansvarar för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen). I övrigt är räddningstjänsten en kommunal uppgift.

Med olyckor menas plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Det kan vara händelser som sker i naturen eller på annat sätt utan människors inblandning. Det kan också vara händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Exempel på olyckor är bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utsläpp av skadliga ämnen.⁴⁰ LSO innehåller vissa bestämmelser om varning och information. Den lagstiftning som berör utomhusvarnings-systemet finns i LSO och FSO.

Skyldigheter för det allmänna

I 1 kap. 7 § LSO finns föreskrifter om att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst ska se till att

⁴⁰ Prop. 1985/86:170 s. 62

allmänheten informeras om vilken förmåga att göra räddningsinsatser som finns. Dessutom ska de lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor. I övrigt innehåller LSO inga uttryckliga bestämmelser om kommuners eller andra myndigheters skyldigheter att varna och informera allmänheten.

Skyldigheten att varna och informera allmänheten anses i stället falla inom den allmänna föreskriften i 1 kap. 2 § LSO om vad som avses med räddningstjänst. Enligt den bestämmelsen avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor eller överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Varning och information till allmänheten kan således vara en del i räddningsinsatsen.⁴¹ Denna definition överensstämmer i stort med grundprinciperna för VMA-systemets tillämpningsområde som de formulerats i VMA-överenskommelserna sedan 1991.

Räddningstjänst under höjd beredskap

Räddningstjänst under höjd beredskap utgör en egen del av den samlade förmågan i befolkningsskyddet. De kommunala räddningstjänstorganisationerna utgör grunden för uppgifterna som regleras i LSO.

I syfte att skydda och rädda befolkningen och civil egendom från verkningar av krig ska enligt 8 kap. 2 § LSO kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap, utöver vad som i övrigt framgår av lagen, ansvara för vissa särskilda uppgifter. Det handlar t.ex. om upptäckande, utmärkning och rövning av farliga områden samt indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel.

4.6.2 Utomhusvarning

Enligt 3 kap. 6 c § FSO får MSB meddela föreskrifter för kommunens användning av de varningsanordningar som installerats för varning av befolkningen under höjd beredskap och vid olyckor i

⁴¹ Statens räddningsverk, Översyn av varnings- och informationssystemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA), 2007-08-31, dnr 232-2742-2007, s. 9

fred. Närmare om i vilka situationer varningsanordningarna ska användas framgår dock inte av förordning eller föreskrifter. Av MSB:s föreskrifter om varning utomhus (MSBFS 2011:5) framgår endast att kommunen ska kunna utlösa signalen beredskapslarm, flyglarm, viktigt meddelande och faran över från de varningsanläggningar som kommunen förfogar över. Enligt föreskrifterna ska kommunen också kunna prova anläggningarna genom att utlösa signalen viktigt meddelande och signalen faran över.

Beredskapslarm regleras inte i LSO utan i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. Där anges i vilka situationer och hur en sådan signal ska ges. Av 9 § följer att om beredskapen i Sverige höjts till skärpt eller högsta beredskap ska det tillkännages i ljudradion och televisionen. Om det råder högsta beredskap i hela landet kan regeringen besluta att detta ska tillkännages även genom beredskapslarm. Av 10 § framgår att beredskapslarm ges på anläggningar för utomhusalarmering och att det sker genom trettio sekunder långa signaler med femton sekunders uppehåll mellan signalerna under sammanlagt fem minuter.

Kommunernas ansvar för utomhusvarning beskrivs närmare i avsnitt 11.2.2.

5 Flyglarm och VMA-systemets tillkomst och utveckling

5.1 Civilförsvaret och alarmering av befolkningen

Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Den civila verksamheten är inte en enskild organisation utan verksamheten bedrivs av bl.a. statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringslivet.

De fyra civila delarna av totalförsvaret utgjordes fram till mitten av 1980-talet av civilförsvaret, det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret samt av övrigt totalförsvaret. Då användes begreppet civilförsvaret för att beskriva en organisation som bara var en del av den civila verksamheten inom det som i dag kallas civilt försvar. Civilförsvaret som verksamhet inrättades 1944. Ansvarig myndighet på central nivå blev Civilförsvarsstyrelsen. Verksamheten inom civilförsvaret hade fokus på att kunna varna och skydda befolkningen i händelse av fientliga bombningar, något som under andra världskriget drabbat stora delar av civilbefolkningen i andra länder. I verksamheten ingick också förmågan att undsätta människor efter genomförda bombningar. Med början under 1950-talet och fram till 1970-talet påverkade kärnvapenhotet utvecklingen av civilförsvaret på ett påtagligt sätt. Bland annat planerade ansvariga myndigheter för storskalig utrymning av de största städerna.⁴²

Civilförsvarslagen (1960:74) innehöll föreskrifter om civilförsvarets verksamhet och organisation. Civilförsvarsverksamheten hade till syfte att vid väpnade angrepp mot riket utifrån skydda och rädda civilbefolkningens liv samt enskild och civil allmän egendom.

⁴² SOU 2021:25 s. 127ff.

Verksamheten omfattade bland annat alarmering och andra åtgärder för varning, utrymning, omflyttning och inkvartering, mörkläggning samt anordnande av skyddsrum.⁴³ I civilförsvarskungörelsen (1960:377) fanns ytterligare föreskrifter på området.

I detta avsnitt redogörs för framväxten av VMA-systemet som har vuxit fram ur ordningen för varning av allmänheten i samband med hot om luftanfall. Inledningsvis redogörs därför för regleringen av flyglarm och signalen viktigt meddelande genom utomhusvarning. Därefter görs en genomgång av lagstiftningen om varning av allmänheten och hur den utvecklats. Slutligen redogörs för framväxten av VMA-systemet i radio och tv.

5.2 Signalen flyglarm

För att påkalla allmänhetens uppmärksamhet i olika situationer, främst under höjd beredskap och krig, hade civilförsvaret möjlighet att använda ljudsignaler. I fred fanns sådana möjligheter även vid vissa industrier och vid kärnkraftverken. Av 7 kap. 50 § 1 civilförsvarskungörelsen (1960:377) framgick när alarmering skulle verkställas. Signalen flyglarm skulle ges då luftanfall eller radioaktiv beläggning eller gasbeläggning hotade. Möjligheten att varna allmänheten vid dessa typer av farliga utsläpp med hjälp av flyglarmssystemet infördes 1969. Då hotet upphört och fara för befolkningen inte längre ansågs föreligga skulle signalen faran över meddelas eller befolkningen underrättas på annat sätt. Av samma bestämmelse framgick hur ljudstötarna för flyglarm respektive faran över skulle ges och med vilken längd. Tiden mellan dessa två signaler benämndes flyglarmtillstånd.

Civilförsvarskungörelsen innehöll också detaljerade bestämmelser om vad allmänheten i tätbebyggt område skulle göra under flyglarmtillstånd (7 kap. 67 §). Det framgick t.ex. hur spårvagnar och övriga fordon skulle förfara. Passagerare och gående skulle skyndsamt lämna gator, torg och vägar, uppsöka skyddsrum, där sådana fanns, eller annars lämpligt skydd samt endast i nödfall avlägsna sig därifrån. Från skyldigheten att uppsöka skydd undantogs bl.a. militär personal och personer, som på grund av order skulle inställa sig vid militärt förband. För järnvägståg, fartyg och

⁴³ 1 kap. 1 § civilförsvarslagen (1960:74)

luftfartyg gällde särskilda föreskrifter. Vidare hade SRV och, efter dess bemyndigande, länsstyrelsen rätt att utfärda närmare föreskrifter för allmänhetens förhållande under flyganfall eller annars under höjd beredskap (7 kap. 68 §).

5.3 Signalen viktigt meddelande införs

Civildförsvarets anläggningar kunde alltså användas för att varna allmänheten vid vissa typer av farliga utsläpp genom användning av signalerna flyglarm och faran över. Från och med 1985 medgav regeringen att en ny signal skulle kunna ges på civilförsvarets anläggningar, nämligen signalen viktigt meddelande. Signalen innebar: Lyssna på radio och följ givna instruktioner. Den nya signalen fick användas vid olyckor och i nödlägen efter länsstyrelsens tillstånd. Tillstånd kunde meddelas till kommuner och vissa industrier så att signalen kunde utlösas från brandstationen eller industrin. Beredskapslarm och flyglarm utlöstes alltjämt från civilförsvarets anläggningar.

I 7 kap. 50 § 2 civilförsvarskungörelsen (1960:377) infördes en bestämmelse som föreskrev att om överhängande fara för olycks-händelser förelåg på grund av utsläpp av giftiga kemikalier eller liknande och det behövdes snabb information till befolkningen, skulle signalen viktigt meddelande ges. Denna signal skulle följas av nödvändig information över rundradion eller på annat sätt. Av bestämmelsen framgick också hur ljudsegmenten för signalen viktigt meddelande skulle ges och med vilken längd.

Regeringen gav Statens brandnämnd i uppdrag att lämna råd om signalens användning i fred. I ett meddelande från Statens brandnämnd från 1985 framhöll nämnden att kommunernas räddningstjänst borde ta till vara möjligheten att använda signalen vid hotande nödlägen som krävde snabb information. Systemet skulle användas restriktivt för att förtroendet hos allmänheten inte skulle minska. Statens brandnämnd ansåg också att sedan länsstyrelsen gett sitt tillstånd för användningen av anordningarna ankom det på brandchefen eller räddningsbefälhavaren i varje särskilt fall att avgöra om och när signalen skulle användas. Det ankom också på räddningsbefälhavaren att bedöma vilka åtgärder som kunde krävas av allmänheten och vilken information som

behövde ges. När det gällde i vilka situationer signalen skulle användas nämndes utsläpp av brandfarliga och gifta gaser, kemikalieolyckor men också skogsbränder och andra större bränder. Översvämning, skred och ras samt större trafikolyckor kunde enligt Statens brandnämnd också aktualisera signalen. Statens brandnämnd konstaterade vidare att eftersom den nya signalen uppmanade till att lyssna på radion, skulle kontaktkanalerna med radion vara väl förberedda. I publikationen Sam Rik del II A Rundradioverksamheten vid kris och katastrof som drabbar samhället gavs råd och anvisningar för hur kontakten skulle ske.⁴⁴

År 1988 förtydligades signalens innebörd för att fungera effektivt vid farliga olyckor. Signalen fick liksom i dag betydelsen att gå inomhus, stänga fönster, dörrar och ventilation samt lyssna på radio.

5.4 Lagstiftningen om varning av allmänheten och dess utveckling

Totalförsvaret förändrades 1986 till ett system med 23 viktiga samhällsfunktioner med en funktionsansvarig myndighet för varje funktion som samordnande verksamheten i funktionen. Under 1980-talet genomfördes flera större reformer av det civila försvaret. Kommunerna fick ansvaret att leda civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig samt planlägningsansvaret i fred, något som tidigare varit en statlig angelägenhet. År 1986 inrättades SRV för att ersätta Statens brandnämnd och Civilförsvarsstyrelsen. SRV fick på nationell nivå ansvar för befolkningsskydd och räddningstjänst och därmed också ett samordnande funktionsansvar (sektorsansvar) för civilförsvaret.⁴⁵

5.4.1 Lagen om civilt försvar

Civilförsvarslagen (1960:74) och civilförsvarkungörelsen (1960:377) upphävdes genom lagen (1994:1720) om civilt försvar och förordning (1995:128) om civilt försvar. Därigenom upphörde civilförsvaret att existera som statlig organisation. I stället fick kommunerna ansvar för det som kom att kallas befolkningsskydd

⁴⁴ Meddelande från Statens brandnämnd 1985:4

⁴⁵ SOU 2021:25 s. 130

och räddningstjänst. Befolkningsskydd, dvs. de skadeförebyggande åtgärderna, reglerades i lagen (1994:1720) om civilt försvar medan räddningstjänsten och de skadeavhjälpande åtgärderna, reglerades i räddningstjänstlagen (1986:1102). Med befolkningsskydd och räddningstjänst avsågs verksamheter som behövdes för att under krigsförhållanden skydda och rädda civilbefolkningen samt enskild och civil allmän egendom. Befolkningsskydd och räddningstjänst kom på så sätt att bli en kommunal uppgift även under höjd beredskap.⁴⁶

I lagen (1994:1720) om civilt försvar definierades befolkningsskydd som åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Sådana åtgärder var utrymning och inkvartering, tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen, tillhandahållande av andningsskydd, mörkläggning, information om självskydd samt kompletterande åtgärder som var nödvändiga för att sådan verksamhet skulle kunna bedrivas. I denna uppräkningslista nämndes alltså inte varning till allmänheten uttryckligen. Lagen innehöll ändå bestämmelser om varning som innebar att ägaren av en byggnad eller annan anläggning kunde åläggas att vidta eller tåla att varningsutrustning installerades där. Vidare innehöll lagen ett bemyndigande om att meddela föreskrifter om varning och mörkläggning under höjd beredskap (7 kap. 1 och 2 §§).

I förordningen (1995:128) om civilt försvar framgick att SRV fick meddela föreskrifter om varning och mörkläggning under höjd beredskap. Övriga bestämmelser om varning reglerades i räddningstjänstlagen (1986:1102) och tillhörande förordning.

5.4.2 Räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen

I prop. 1994/95:7 med förslag till lag om civilt försvar (s. 52) anförde regeringen att det måste stå klart att även händelser som uppstår till följd av krigshandlingar är att betrakta som olyckshändelser i räddningstjänstlagens mening. Samtidigt som den nya lagen trädde i kraft infördes därför bestämmelser om räddningstjänst under höjd beredskap i den då gällande räddningstjänstlagen (1986:1102). På det

⁴⁶ Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017-06-07. Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar - Underlag till MSB:s regeringsuppdrag om ett nytt svenskt befolkningsskydd, FOI Memo 6121, s. 11. Se även prop. 1994/95:7.

sättet tydliggjordes att den tidigare statliga civilförsvarsorganisationens ansvar för räddning av liv och egendom samt brandsläckning nu blev ett ansvar för den kommunala räddningstjänsten.⁴⁷

På liknande sätt som gäller i dag enligt LSO innehöll räddningstjänstlagen (1986:1102) vissa bestämmelser om varning. Av 39 § framgick att den som upptäckte eller fick kännedom om brand eller olyckshändelse som innebar fara för liv, hälsa eller miljön om möjligt skulle varna dem som var i fara och vid behov tillkalla hjälp. Lagen innehöll också bestämmelser om vilka skyldigheter som ålåg ägare av farliga verksamheter för att förhindra skada på människor, egendom och miljö (43 §).

Av räddningstjänstförordningen (1986:1107) framgick att ägare av farliga verksamheter efter kommunens medgivande fick använda varningsanordningar för utomhusvarning och att SRV fick meddela föreskrifter om varning enligt 39 § räddningstjänstlagen (1986:1102).

5.4.3 SRV:s föreskrifter om utomhusvarning

Den ordning som uppstod i mitten av 1990-talet avseende utomhusvarningssystemet liknar i allt väsentligt den ordning som gäller i dag. Ett särskilt ersättningssystem skapades för statens ersättning till kommunerna för det civila försvaret. Det träffades en överenskommelse mellan staten och Svenska Kommunförbundet om att kommunerna skulle underhålla och enligt särskilda riktlinjer prova de aggregat för utomhusvarning inom kommunen som utvecklats, anskaffats och monterats av staten. Kommunerna fick därigenom visst ansvar för utomhusvarningssystemet, vilket tidigare varit en del av civilförsvarsverksamheten.

SRV meddelade föreskrifter om varning utomhus (SRVFS 1996:1) om att kommunen skulle kunna utlösa beredskapslarm, flyglarm och viktigt meddelande till allmänheten samt faran över. Kommunerna skulle också testa anläggningarna. Föreskrifterna meddelades med stöd av 76 § räddningstjänstförordningen (1986:1107) och 7 kap. 2 § förordningen (1995:128) om civilt försvar. Genom bemyndigandet i den senare framgick att SRV hade

⁴⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2017-09-15, Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017-695, s. 4

rätt att meddela föreskrifter om varning vid höjd beredskap och därigenom också om flyglarm. Föreskrifterna innehöll bestämmelser som tidigare funnits i civilförsvarskungörelsen (1960:377), dvs. när och hur signalerna viktigt meddelande och flyglarm skulle utlösas. Det framgick också att signalen viktigt meddelande kunde användas under höjd beredskap.

När det gällde varning då höjd beredskap inte rådde framgick i 6 § att den som fick kännedom om en olyckshändelse eller om att det förelåg överhängande fara för en olyckshändelse och förfogade över en eller flera funktionsdugliga varningsanordningar inom berört område skulle utlösa signalen viktigt meddelande, om det förelåg ett akut behov av att varna allmänheten. Den som utlöst signalen skulle se till att erforderlig information lämnades till allmänheten. Som bestämmelsen formulerades måste den ha avsett räddningsledare inom kommunen eller de verksamheter som efter kommunens medgivande fick använda anordningarna.

Av föreskrifterna framgick att länsstyrelsen i samråd med civilbefälhavaren skulle ta fram ett underlag för kommunens planläggning av varningsverksamheten under höjd beredskap. Kommunen skulle med beaktande av länsstyrelsens planeringsunderlag fastställa vilka områden som skulle vara varningsområden. Med ett varningsområde avsågs ett område kring ett varningsobjekt där det förelåg ett särskilt behov av varning under höjd beredskap. Med ett varningsobjekt avsågs en anläggning som med hänsyn till sin belägenhet eller verksamheten vid anläggningen kunde antas bli särskilt utsatt för stridshandlingar under höjd beredskap.

Föreskrifterna innehöll också bestämmelser om varning under höjd beredskap. Föreskrifterna reglerade gången för flyglarm. Om Försvarsmakten bedömde att det förelåg överhängande fara för ett luftanfall, skulle den omgående larma räddningskårerna i de kommuner som kunde antas bli utsatta för anfallet. Vid överhängande fara för ett luftanfall eller ett anfall med kemiska stridsmedel inom en kommun skulle räddningskåren i kommunen och i förekommande fall räddningsledaren varna befolkningen genom att utlösa signalen flyglarm. Om statlig räddningstjänst hade tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten, ålåg det i stället myndigheten att utlösa signalen.

Om det av andra orsaker förelåg ett akut behov av att varna allmänheten under höjd beredskap, skulle bestämmelserna om

signalen viktigt meddelandet tillämpas. Om det var lämpligt att snabbt meddela allmänheten att den överhängande faran hade upphört, skulle signalen faran över utlösas.

5.4.4 Nuvarande lagstiftning om varning

Lagen (1994:1720) om civilt försvar ersattes 2006 av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.⁴⁸ Lagen, som alltjämt gäller, innebär att bestämmelserna om kommunernas och regionernas ansvar inom det civila försvaret och bestämmelserna om deras organisation, befogenheter och uppgifter för hanteringen av extraordinära händelser i fredstid har samlats i en lag. Lagen kan sägas innebära en förskjutning av fokus för kommunernas och regionernas beredskapsåtgärder, från civilt försvar i krig, till krisberedskap i fred.⁴⁹

Inför den nya lagstiftningen gjordes en översyn av befolkningsskyddet. Krisberedskapsmyndigheten redovisade på uppdrag av regeringen den 16 januari 2004 sin syn på den framtida inriktningen av befolkningsskyddet. Den övergripande bedömningen var att beredskapsförberedelserna inom befolkningsskyddet kunde begränsas till omvärldsbevakning och analysverksamhet, upprätthållande av viss grundkompetens samt vård av utrustning och anläggningar som bedömdes kunna ha ett värde i ett framtida krig. Begreppet befolkningsskydd lyftes inte in i den nya lagstiftningen.

De befolkningsskyddsåtgärder som har blivit kvar efter översynen är utrymning och inkvartering samt skyddsrum. Dessa kvarstående åtgärder har egna specifika lagar med förordningar, dvs. lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap samt lagen (2006:545) om skyddsrum.⁵⁰ Av den senare framgår att skyddsrum ska vara utformade och utrustade för att stå emot verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig, men inte något närmare om hur allmänheten ska varnas eller uppmanas att söka sig till skyddsrum.

⁴⁸ Numera lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

⁴⁹ Lagen ersatte lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting samt lagen (1994:1720) om civilt försvar. Se prop. 2005/06:133 s. 183f.

⁵⁰ FOI, 2017-06-07, FOI Memo 6121, s. 12

Den nuvarande lagstiftningen innehåller varken bestämmelser om alarmering eller varning. I betänkandet Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting (SOU 2004:134) som låg till grund för den nya lagstiftningen uttalades att i konsekvens med synsättet att varning till befolkningen, såväl i fred som under höjd beredskap och krig, var en del av räddningstjänsten borde de föreskrifter som erfordras för detta återfinnas i lagstiftningen om skydd mot olyckor. Utredningen föreslog att bestämmelserna om mörkläggnings och varning, som tidigare funnits i lagen om civilt försvar, skulle upphävas eftersom LSO gav tillräckligt lagstöd för att placera anordningar för utomhusvarning där så behövdes (6 kap. 5 § LSO). Vidare ansåg utredningen att SRV med stöd av bemyndigandet i LSO kunde meddela de föreskrifter som behövdes för varningsverksamheten och som hade meddelats med stöd av lagstiftningen om civilt försvar. Bestämmelserna om varning kunde därför utgå. Regeringen kom till samma slutsats i prop. 2005/06:133 s. 115 och anförde att det är samma skäl som gör sig gällande för att behov av varning ska uppkomma, såväl vid höjd beredskap som i fredstid. Räddningstjänsten har till uppgift att rädda liv, även om det råder höjd beredskap. Någon särskild reglering av varning ansågs därmed inte behövas i den nya lagstiftningen.

Med stöd av LSO och FSO får numera MSB meddela föreskrifter för kommunens användning av de varningsanordningar som installerats för varning av befolkningen under höjd beredskap och vid olyckor i fred. SRV:s föreskrifter om varning utomhus gällde fram till 2011 och ersattes då av MSB:s föreskrifter (MSBFS 2011:5). Närmare om i vilka situationer som varningsanordningarna ska användas framgår dock inte av föreskrifterna. Av MSB:s föreskrifter om varning utomhus framgår endast att kommunen ska kunna utlösa och prova signalen beredskapslarm, flyglarm, viktigt meddelande och faran över från de varningsanläggningar som kommunen förfogar över. Föreskrifterna innehåller inte heller några särskilda bestämmelser om varning under höjd beredskap.

5.5 Varnings- och informationssystemet VMA i radio och tv

Sedan radioverksamheten i mitten av 1920-talet fick fasta former i Sverige har verksamheten vid krig och krigsfara reglerats i särskild ordning när det gäller public service-företagen. Alltsedan dess har företagen också haft en skyldighet att på begäran av myndighet sända meddelanden som är av vikt för allmänheten. Det har reglerats i de avtal som ingåtts mellan public service-företagen och staten. Statens överenskommelser med programföretagen reglerades fram till 1997 i avtal. I och med 1996 års radio- och tv-lag (1996:844) ersattes avtalen av sändningstillstånd med tillhörande villkor. I avtalen och senare sändningstillstånden har det framgått att programföretagen ska tillse att meddelandet ges lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten.⁵¹ Även i dag regleras skyldigheten att på begäran av myndighet sända meddelanden till allmänheten i radio- och tv-lagen (2010:696) samt public service-företagens sändningstillstånd.

Inför försvarsbeslutet 1991 fick SRV i uppdrag av regeringen att utreda systemen för varning av allmänheten i fred och i krig. Uppdraget redovisades till regeringen 1990 genom rapporten Varning till allmänheten vid nödlägen i fred och krig (den s.k. varningsstudien).⁵² SRV redovisade i rapporten förslag om varning genom radio och tv, system för utomhusvarning, förvarningssystem i krig m.m. Förslagen grundade sig på principerna att:

- ansvar, system och rutiner för varning av allmänhet i huvudsak skulle vara desamma vid nödlägen i fred och krig,
- varning av allmänheten skulle vara en del av räddningstjänsten, samt att
- rutinen för viktigt meddelande till allmänheten i ljudradio och tv skulle utvecklas till att bli det grundläggande varnings- och informationssystemet såväl i fred som i krig.

⁵¹ Viktigt meddelande till allmänheten – Radio och TV i krig och kris. Betänkande av utredningen och radion och televisionen i krig och krigsfara. SOU 1996:80 s. 32

⁵² Statens räddningsverk, 1990-03-19

Det hade tidigare funnits en överenskommelse mellan Civilförsvarsstyrelsen och Sveriges Radio angående sändning av varningsmeddelanden i rundradio vid krig och krigsfara. En ordning för sändning av viktiga meddelande till allmänheten hade uppstått redan på 1980-talet. Ordningen hade tagits fram genom företagsinterna tillämpningsinstruktioner inom Sveriges Radio-koncernen. Det var fastställda instruktioner som medgav en utökad möjlighet att begära sändning av myndighetsmeddelanden än vad framgick av avtalen med staten (motsvarande nuvarande sändningstillstånd) och dåvarande radiolagen. I varningsstudien ansåg SRV att principerna för sändning av varningsmeddelanden i radio och tv skulle regleras i en särskild överenskommelse. Genom att utveckla regler, rutiner och planering för sändning av varningsmeddelanden i radio och tv under fredstida förhållanden kunde förutsättningar skapas för att tillämpa systemet i krig.

Regeringen uttalade i prop. 1991/92:102 (s. 105) som låg till grund för 1992 års försvarsbeslut att SRV:s överväganden och principer i rapporten skulle ligga till grund för det fortsatta arbetet med frågor rörande varning av befolkningen. I samma proposition uttalades att SRV skulle överväga formerna och kostnaderna för ett kommunalt övertagande för utomhusalarmeringssystemet, vilket senare resulterade i den ansvarsfördelning mellan stat och kommuner avseende utomhusvarningssystemet som gäller än i dag. SRV vidareutvecklade därför systemet med myndighetsmeddelanden i varnings- och informationssystemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA-systemet). Systemet växte fram genom ett samarbete mellan SRV och Sveriges Radio samt Sveriges Television. En överenskommelse träffades den 10 januari 1991 mellan SRV, Sveriges Radio och Sveriges Television som gällde varning i fred och krig. Den grundade sig enligt parterna på bestämmelsen i dåvarande radiolagen och avtalet med staten och byggde på de principer som lagts fram i Varningsstudien. Överenskommelsen förnyades 1995, när även TV4 träffade en motsvarande överenskommelse med SRV, och har sedan dess förnyats löpande fram till i dag. Nu gällande överenskommelse trädde i kraft den 1 januari 2020.

5.5.1 VMA-systemet utvecklas genom överenskommelser

Överenskommelserna som reglerar VMA-systemet har gett programföretagen fler och mer preciserade skyldigheter än de har enligt respektive avtal och sedermera sändningstillstånd med staten. Överenskommelserna har uppdaterats löpande sedan 1991. Utformningen har trots uppdateringarna varit i stort detsamma och innehållit bestämmelser om vilka som är behöriga att begära VMA, hur en begäran om VMA ska ske, hur ett meddelande sänds och upprepas i radio och tv, i vilka kanaler, med vilken skyndsamhet m.m.

Som framgått ovan har varningssystemet följt samhällsutvecklingen och utvecklingen av totalförsvaret i stort. På samma sätt har VMA-systemets tillämpningsområde också förändrats och anpassats över tid. Nedan följer en beskrivning av hur tillämpningsområdet för VMA-systemet har utvecklats.

De tidiga överenskommelserna från 1991 och framåt

De första överenskommelserna tecknades alltså mellan SRV och public service-företagen. Den första överenskommelsen från 1991 (som uppdaterades 1993 och 1995) definierade att överenskommelsen gällde för "utsändning av myndighetsmeddelande för varning av allmänheten inom befolkningsskyddets och räddningstjänstens område i fred och krig". I de tidiga överenskommelserna kunde begäran om sändning av VMA ske av statlig eller kommunal räddningsledare vid utövande av räddningstjänst eller av myndighet inom befolkningsskydd eller räddningstjänst (Räddningsverket, civilbefälsledare, länsstyrelse, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Luftfartsverket, Sjöfartsverket eller kommunal myndighet).

Varnings- och informationssystemets tillämpningsområde kopplade därigenom till den tidigare civilförsvarsverksamheten, som genom införandet av lagen (1994:1720) om civilt försvar fått samlingsbeteckningen befolkningsskydd och räddningstjänst. SRV hade vid den tiden ansvar för befolkningsskydd och räddningstjänst på nationell nivå.

Överenskommelse från 1998 och framåt

I senare överenskommelser kom tillämpningsområdet för VMA-systemet att likna definitionen av räddningstjänst som den återgavs i dåvarande räddningstjänstlagen (1986:1102). I 1998 års överenskommelse framgick att den gällde för "utsändning av myndighetsmeddelande för varning av allmänheten vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön." Utsändning av myndighetsmeddelande i radio och television för varning av allmänheten kunde ske på begäran av statlig eller kommunal räddningsledare eller av annan myndighet eller företag, som bestämdes av SRV. Behöriga myndigheter och företag framgick av en bilaga till överenskommelsen. VMA-systemets tillämpningsområde låg i linje med att varning av befolkningen, såväl i fred som under höjd beredskap och krig, sågs som en del av räddningstjänsten under denna tid.

Förändringar genom överenskommelsen från 2008

Regeringen gav år 2006 i uppdrag till bl.a. SRV att göra en översyn av VMA-systemet för att stärka krisberedskapen. Regeringen konstaterade att varnings- och informationssystemet vid den tiden främst hade använts i arbetet med skydd mot olyckor vid räddningsinsatser men att systemet framöver kunde komma att behöva användas som en del i samhällets krisberedskap när det gäller hantering av extraordinära händelser.⁵³

SRV redovisade slutsatserna i en rapport.⁵⁴ För att stärka krisberedskapen föreslog SRV att VMA-överenskommelsen skulle vidgas till att gälla även andra allvarliga händelser än olyckshändelser som kunde äventyra människors liv, hälsa, egendom eller miljö. När det gällde systemets tillämpningsområde ansåg SRV att den dominerande användningen även i fortsättningen skulle avse lokala olyckshändelser eller överhängande fara för olyckshändelser, t.ex. vid giftiga ämnen i rök eller kemikalier som följd av en brand eller explosion. Det gick enligt SRV också att föreställa sig situationer

⁵³ Regeringsuppdrag 2006-09-07, F62006/2107/CIV

⁵⁴ Statens räddningsverk, Översyn av varnings- och informationssystemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA), 2007-08-31, dnr 232-2742-2007

som exempelvis grova störningar av allmän ordning eller svår brottslighet som innebar att det kunde vara farligt att vistas inom ett visst område och som motiverade VMA. Det kunde också gälla utsläpp av farliga ämnen, risker för dammbrott, ras och skred samt extremt väder med översvänningsrisker eller stora snömängder. Enstaka händelser skulle även kunna gälla risk för explosioner eller konsekvenser av extremt väder, som gjorde det farligt för människor att vistas ute.

För att tillgodose regeringens intentioner om att VMA-systemet skulle kunna användas som en del i samhällets krisberedskap när det gällde hantering av extraordinära händelser föreslog SRV att antalet behöriga myndigheter skulle utökas i överenskommelsen.

Överenskommelsen från 2008 kom att förändras i enlighet med SRV:s förslag. Det förtydligades även att VMA-systemet kunde tillämpas vid spridning av allvarlig smittsam sjukdom. På så sätt utvidgades tillämpningsområdet för VMA-systemet. Behörigheten att begära sändning av VMA utökades markant och gavs till aktörer som på olika sätt hade en uppgift i samhällets beredskap mot olyckor och extraordinära händelser. Se mer om behörigheter i avsnitt 9.

Överenskommelserna uppdaterades 2010 och 2013 och dessa liknande i stora delar 2008 års överenskommelse.

Överenskommelse från 2020

I den nu gällande överenskommelsen anges att den gäller för sändning av VMA för att varna allmänheten vid olyckor eller vid överhängande fara för olyckor, andra allvarliga händelser eller för spridning av allvarlig smittsam sjukdom, i syfte att hindra och begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller miljö. Det anges att VMA avser att göra allmänheten uppmärksam på den omedelbara risken eller det omedelbara hotet och ge direkt vägledning om de åtgärder som omedelbart behöver vidtas för att skydda liv, hälsa, egendom eller miljö. De aktörer som är behöriga att begära VMA är i stort desamma som tidigare, men det är endast räddningschef och räddningsledare som kan begära sändning av VMA som sänds utan fördröjning när det finns omedelbar risk för skada.

6 Befolkningsskydd och ett återupptaget civilt försvar

6.1 Inledning

Av avsnitt 5 har framkommit att systemet för att varna allmänheten från början var en del av det s.k. civilförsvaret. Det kom sedan att regleras i lagstiftningen om civilt försvar. Varning till befolkningen ingick då i funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap. I samband med att den lagstiftningen upphävdes under tidigt 2000-tal kom varning av allmänheten att ses som en del av räddningstjänsten och att enbart regleras i LSO. Nuvarande system är på så sätt främst anpassat för fredstida olyckor. Utredningens uppdrag är att föreslå en författningsreglering som ska vara tillämplig på varning i fred och i krig. Utredningen ska vidare se över regleringen för flyglarmet, som används i krig eller väpnat angrepp mot Sverige.

Begreppet befolkningsskydd har sitt ursprung i Genèvekonventionernas⁵⁵ begrepp civilförsvaret, vilket innefattar att fullgöra alla eller några av de humanitära uppgifter som syftar till att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientliga angrepp eller katastrofer. Sverige har valt att dela upp begreppet "civilförsvaret" i befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap. Det finns i dag ingen författningsreglerad definition av begreppet befolkningsskydd. Av MSB:s instruktion framgår dock att myndigheten ska tillse att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet. MSB har också ansvar för att bygga och kontrollera skyddsrum. Traditionellt sett har befolkningsskyddet avsett bl.a. skyddsrum, varningssystem, utrymning och inkvartering.

⁵⁵ Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna

Det civila försvaret syftar i första hand till att värna befolkningen inför och under höjd beredskap, och då ytterst krig. Försvarsberedningen har i rapporten Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66 s. 144) konstaterat att förmågan att skydda civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp är viktigt för totalförsvarets trovärdighet. Befolkningsskydd och räddningstjänst är därmed centrala verksamheter inom det civila försvaret. För att skydda befolkningen mot krig är ett fungerande varningssystem i sin tur avgörande för att medvetandegöra befolkningen om vad som är på väg att hända. Arbetet med civilt försvar tar också sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och då ytterst krig. VMA-systemet är därigenom en viktig del både av den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret.

Nedan följer en genomgång av grunderna för totalförsvaret, det civila försvaret och de förändringar som sker på området.

6.2 Kort om totalförsvaret

Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Om Sverige är i krigsfara eller om det råder utomordentliga förhållanden på grund av krig utanför Sverige, eller om Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Om Sverige är i krig, råder högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.

Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Riksdagen, regeringen, statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer och enskilda individer är alla delar av det samlade totalförsvaret. Grunden för totalförsvaret utgörs ytterst av Sveriges

befolkning. Befolkningens försvarsvilja, motståndskraft och förmåga att hantera en krigssituation är avgörande för totalförsvaret.⁵⁶

6.2.1 Statsledningen

Riksdagen är landets högsta beslutande församling, även i krig. Som framgår av 15 kap. 2 § regeringsformen kan vid krig eller krigsfara en krigsdelegation träda i riksdagens ställe. Regeringen styr riket och verkställer det riksdagen har beslutat. Om riket är i krig och varken riksdag eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter, får regeringen ta över uppgifterna i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget. Regeringen har mandat att på egen hand besluta om beredskapshöjande åtgärder och att sätta in Försvarmakten för att möta ett väpnat angrepp.⁵⁷

6.2.2 Militärt försvar

Försvarmakten är den statliga myndighet som ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Det är i huvudsak Försvarmakten som med stöd av andra aktörer ska lösa uppgifterna i totalförsvarets militära del. Försvarmakten är den myndighet som med militära medel ska försvara Sverige och främja svensk säkerhet. Försvarmakten ska vidare upptäcka och avvisa kränkningar mot det svenska territoriet.⁵⁸

6.2.3 Det civila försvaret i dag

Den civila verksamheten i totalförsvaret är inte en enskild organisation utan verksamheten bedrivs bl.a. av statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer och trossamfund.

Det civila försvaret och arbetet med detta tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap och syftar till att inför och under höjd beredskap samt under krig värna befolkningen, säkerställa de

⁵⁶ Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025. Ds 2017:66 s. 29 och 32

⁵⁷ Ds 2017:66 s. 29

⁵⁸ Ds 2017:66 s. 30

viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp. I fred omfattar verksamheten planering och förberedelser hos de aktörer som berörs.

Stora förändringar har föreslagits i olika utredningar på senare tid beträffande det civila försvaret och uppgifterna för myndigheter, länsstyrelser, kommuner, regioner och näringslivet. Nedan följer en genomgång av nu gällande lagstiftning.

Alla statliga myndigheter är skyldiga att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet och ska planera för att kunna fortsätta verksamheten så långt som möjligt även under höjd beredskap.⁵⁹ Vissa myndigheter har dessutom ett särskilt ansvar för den fredstida krisberedskapen samt inför och vid höjd beredskap. Dessa myndigheter är bevakningsansvariga myndigheter och har bl.a. skyldigheter att vidta de ytterligare förberedelser som krävs inom sina respektive ansvarsområden vid höjd beredskap enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Länsstyrelserna utgör viktiga aktörer inom det civila försvaret. Länsstyrelsen är vid höjd beredskap högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet och ska därmed verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås.⁶⁰ Även regioner och kommuner har viktiga uppgifter på den regionala respektive den lokala nivån. Regioner och kommuner ska ha planer för att kunna upprätthålla sin verksamhet under höjd beredskap. Planerna ska innehålla uppgifter om den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap med information om bl.a. krigsorganisation och vilken personal som ska tjänstgöra i organisationen.⁶¹ Näringslivet utför en stor del av den samhällsviktiga verksamhet som bedrivs inom exempelvis energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, transporter, hälso- och sjukvård samt kommunal service. Näringslivet utgör därmed också en viktig del av totalförsvaret och ska enligt lag delta i totalförsvarsplaneringen.⁶²

⁵⁹ 4 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap

⁶⁰ 6 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap

⁶¹ Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt i tillhörande förordning (2006:637)

⁶² Lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

6.2.4 Den återupptagna totalförsvarsplaneringen

Det svenska totalförsvaret byggdes upp och utvecklades successivt under decennierna efter andra världskriget och fram till det kalla krigets slut omkring 1990. Efter det kom arbetet med totalförsvaret att nedprioriteras. Det militära försvaret omvandlades till ett insatsförsvar, anpassat för deltagande i internationella säkerhetsfrämjande insatser i samverkan med andra länders styrkor inom ramen för FN, Nato och EU. Även arbetet med det civila försvaret började avvecklas. Fokus för civila aktörer var under slutet av 1990-talet och 2000-talets första decennium i stället den fredstida krisberedskapen.

I den proposition (prop. 2014/15:109) som låg till grund för riksdagens försvarspolitiska inriktningsbeslut 2015⁶³ bedömde regeringen att totalförsvarets förmåga inför och vid ett angrepp mot Sverige behövde stärkas och att planeringen för totalförsvaret behövde återupptas. Som skäl för detta anfördes att den säkerhetspolitiska situationen i Europa hade försämrats och att den ryska ledningen visat att den är beredd att använda den militära förmågan för att uppnå sina politiska mål. Den försämrade säkerhetspolitiska situationen innebar enligt regeringen förändrade krav på den svenska försvarsförmågan. Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016–2020 var att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret.

Regeringen konstaterade också att planeringen för det civila försvaret skulle återupptas. Med utgångspunkt i propositionen beslutade riksdagen om mål för det civila försvaret, nämligen att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Regeringen betonade också att ansvarsprincipen skulle gälla, vilket innebär att den myndighet eller utförare som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden även har ansvar för att vidta de åtgärder som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas i en krissituation och vid höjd beredskap.

⁶³ Prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251

I prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021-2025, som låg till grund för riksdagens försvarspolitiska inriktningsbeslut 2020, har denna inriktning bekräftats.⁶⁴

6.3 Angränsande arbeten och utredningar

Sedan återupptagandet av totalförvarsplaneringen har ett flertal utredningar tillsatts. Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet lämnade i december 2019 betänkandet Näringslivets roll inom totalförsvaret (SOU 2019:51). Utredningen lämnade bl.a. förslag om statliga myndigheters samverkan med privata företag, eftersom dessa bedriver en stor del av den verksamhet som krävs för att tillgodose totalförsvarets behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig.

I maj 2020 lämnade Psykförvarsutredningen betänkandet En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret (SOU 2020:29). Psykförvarsutredningen föreslog att en ny myndighet skulle inrättas med mandat att leda samordningen av arbetet med att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan riktad mot Sverige eller svenska intressen. Regeringen beslutade direktiv (dir. 2021:20) till en särskild utredare att förbereda och genomföra bildandet av myndigheten. Myndigheten för psykologiskt försvar har inrättats och inlett sin verksamhet den 1 januari 2022.

Av särskilt intresse för VMA-systemet och dess aktörer är betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) av utredningen om civilt försvar och en pågående utredning om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap.

6.3.1 Betänkandet Struktur för ökad motståndskraft

Regeringen beslutade i augusti 2018 att tillsätta en utredning som skulle analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå. I mars 2021 lämnade utredningen om civilt försvar betänkandet

⁶⁴ Prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135–136

Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25). Utredningen har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Förändringar för statliga myndigheters arbete med civilt försvar

För statliga myndigheter har utredningen föreslagit en ny struktur för arbetet med beredskapsfrågor. Förslagen innebär att en ny förordning, beredskapsförordningen, ska ersätta förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Utgångspunkten för den nya strukturen är att alla statliga myndigheter alltså ska ha ett ansvar för att identifiera samhällsviktig verksamhet och att upprätthålla kontinuitet i den verksamheten. Härutöver ska myndigheter med ansvar för samhällsviktiga verksamheter och funktioner som är särskilt viktiga att upprätthålla vid kris, under höjd beredskap och då ytterst krig, tilldelas särskilda uppgifter. Utredningen föreslår att dessa myndigheter (som i dag benämns bevakningsansvariga myndigheter) ska benämnas beredskapsmyndigheter.

Utredningen har även föreslagit att beredskapsmyndigheterna ska delas in i tio s.k. beredskapssektorer och fyra s.k. särskilda beredskapsområden. Syftet är att beredskapsmyndigheterna ska samverka i denna nya struktur och på så sätt skapa förutsättningar för att kunna upprätthålla verksamheten under svåra påfrestningar och därigenom stärka samhällets säkerhet.

I varje beredskapssektor ska det finnas en sektorsansvarig myndighet som föreslås vara motorn inom beredskapssektorn och hålla ihop planeringen för höjd beredskap och fredstida kriser som kan drabba sektorn.

Med en indelning av statliga myndigheter i sektorer skapas enligt utredningen en organisatorisk plattform för både planering och operativ hantering av fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Det gemensamma arbetet i sektorerna ska bidra till ökad försvarseffekt i händelse av ett väpnat angrepp och en god förmåga att hantera fredstida kriser.

Särskilt om beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

Beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen föreslås omfatta de viktiga samhällsfunktionerna räddningstjänst (statlig och kommunal), alarmeringstjänst, befolkningsskydd samt information om väder, vatten och klimat. Beredskapssektorn ska även omfatta strålskyddsberedskap (för att hantera nukleära eller radiologiska händelser) på central myndighetsnivå.

Utredningen konstaterar att verksamheten som omfattar den föreslagna beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen i huvudsak bedrivs av kommuner och statliga myndigheter i enlighet med gällande lagstiftning som rör skydd mot olyckor, utrymning och inkvartering men också extraordinära händelser i fredstid och under höjd beredskap. Alarmeringstjänstens verksamhet bedrivs av det statliga bolaget SOS Alarm.

De statliga myndigheter som har centrala uppgifter inom räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen och som bör ingå i beredskapssektorn är enligt utredningen Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Kustbevakningen, länsstyrelserna, SMHI, Strålsäkerhetsmyndigheten och MSB.

Härutöver konstaterar utredningen att SOS Alarm har myndighetsliknande uppgifter och upprätthåller en viktig samhällsfunktion. Enligt utredningens direktiv ska de sektorer som utredningen föreslår omfatta statliga myndigheter, varför SOS Alarm inte formellt kan ingå i beredskapssektorn eftersom verksamheten bedrivs i bolagsform. Deltagandet i sektorn får därför enligt utredningen regleras på annat sätt än genom förordning. Utredningen anser att det i alarmeringsavtalet mellan SOS Alarm och regeringen ska införas krav på att SOS Alarm ska delta arbetet inom beredskapssektorerna. Utredningen bedömer också att det finns behov av en strukturerad samverkan med andra organisationer inom det som brukar betecknas som blåljusverksamhet.

MSB som sektorsansvarig myndighet

Utredningen konstaterar att MSB redan har ett ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Myndig-

heten ska även se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet. Utredningen bedömer att MSB:s befintliga uppgifter ligger väl i linje med rollen som sektorsansvarig myndighet och föreslår därför att MSB ska vara ansvarig för beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.

MSB får därigenom ansvaret att hålla ihop planeringen för höjd beredskap likväl som för fredstida kriser som kan drabba sektorn. I detta ingår också att sammanställa och lämna förslag på åtgärder och investeringar som behövs för att öka förmågan att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten inom sektorn. MSB ansvarar också för att samverkan sker mellan sektorn och exempelvis Försvarsmakten och andra sektorsansvariga myndigheter samt civilområdescheferna (se nedan) och näringslivet. MSB får härigenom en inriktande och ledande roll inom beredskapssektorn och föreslås under höjd beredskap få föreskriftsrätt i förhållande till andra myndigheter inom sektorn vad gäller prioriteringar och omfördelning av resurser.

Särskilt om förändringar för länsstyrelserna

Utredningen om civilt försvar föreslår att landet delas in i större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden, för att samordna det militära försvaret med civila aktörer regionalt. Civilområdena föreslås vara Norra, Mellersta, Östra, Sydsöstra, Västra och Södra civilområdet. I varje civilområde ska en av länsstyrelserna vara civilområdesansvarig och därmed civilområdeschef. Landshövdingen i de aktuella länen leder arbetet och ska stödjas av ett beredskapskansli som ska ledas av en kanslichef. Civilområdeschefen, som ska ha geografiskt områdesansvar för sitt civilområde när det gäller civilt försvar, ska ansvara för att planeringen inför höjd beredskap är samordnad inom det civila försvaret samt mellan det militära försvaret och civila aktörer inom civilområdet.

Under höjd beredskap ska civilområdeschefen, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, samordna de civila aktörerna och koordinera dessa i förhållande till Försvarsmakten. Civilområdeschefen föreslås vidare verka för samordning av länsstyrelserna vid fredstida krissituationer.

Utredningen föreslår också att de länsstyrelser som är civilområdesansvariga ska kunna överta ansvaret för räddningstjänsten. Civilområdeschefen föreslås därför, som en del av befolkningsskyddet och räddningstjänsten under höjd beredskap inom civilområdet, få ansvaret för tillämpningen av 8 kap. 4 § LSO för omfördelning av personal mellan län inom civilområdet.

MSB:s roll

Precis som i dag föreslås MSB även fortsättningsvis ha uppgifter på i stort sett alla nivåer i det föreslagna beredskapssystemet. MSB ska ingå i flera beredskapsområden och beredskapssektorer.

MSB har i dag, och kommer enligt utredningens förslag även i fortsättningen att ha, ett ansvar på en övergripande nivå. MSB:s funktion för nationell beredskap med uppgift att dygnet runt kunna ta fram en samlad lägesbild och larma andra är enligt utredningen central för att samhället skyndsamt ska kunna hantera kriser och mobilisera resurser. Likaså ska MSB fortsätta att utveckla och förvalta beredskapssystemet och ha förmåga att tillhandahålla stöd till den sektorsövergripande samverkan.

Utöver detta föreslås MSB ha en övergripande roll inom följande områden:

- Övergripande ansvar för planeringen för civilt försvar.
- Ansvara för att sammanställa resursbehov inom civilt försvar och krisberedskap.
- Stödja andra aktörer vid nationella kriser.
- Utökad föreskriftsrätt.
- Stödja regeringen och myndigheterna vid höjd beredskap.

Utredningen föreslår också att regeringen ska ge MSB i uppdrag att bilda och administrera ett centralt beredskapsråd. I beredskapsrådet bör företrädare för de sektorsansvariga myndigheterna och civilområdescheferna ingå.

En ny lag för kommuner och regioners beredskap

Utredningen föreslår att en ny lag, lagen om kommuner och regioners beredskap, ska ersätta lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. En stor del av de nu gällande bestämmelserna överförs till den nya lagen, men inordnas i en ny struktur. Flera av de nuvarande uppgifterna för kommuner och regioner förtydligas och utökas. Syftet med den nya strukturen är att öka enhetligheten i arbetet med den fredstida krisberedskapen och det återupptagna arbetet med civilt försvar. Dessutom ersätter fredstida krissituationer begreppet extraordinär händelse enligt förslaget.

6.3.2 Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap

Försvarsberedningens rapport

Försvarsberedningen har berört frågor om befolkningsskydd och ett fungerande varningssystem i rapporten Motståndskraft (Ds 2017:66 s. 143ff.) i vilken inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025 behandlats.

Försvarsberedningens bedömning är att mycket av det som tidigare fanns inom det civila försvaret vad gäller skydd av befolkningen mot krigets verkningar till stora delar är avvecklat och att det därför finns ett behov av ett skydd som är anpassat till dagens förhållanden. Vidare anser Försvarsberedningen att befintliga skyddsrum bör istandsättas, men att behovet av detta varierar geografiskt. Militärstrategiska områden bör enligt försvarsberedningen prioriteras och kombineras med ett effektivt förvarningssystem.

Försvarsberedningen har också påtalat att en fungerande skyddsrumorganisation kräver ett effektivt förvarningssystem. Enligt försvarsberedningen är utomhusvarningssystemet helt anpassat för varning i samband med fredstida olyckor och faror i lokalsamhället.

I prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021-2025 (s. 138f.) instämmer regeringen i Försvarsberedningens bedömning vilket resulterat i

detta uppdrag och ett uppdrag att se över frågor om skydd av civilbefolkningen vid höjd beredskap och då ytterst krig.

Utredningens uppdrag

Den 6 maj 2021 har regeringen beslutat att tillsätta en utredning om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap (dir. 2021:30). En särskild utredare ska analysera och lämna förslag till hur ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat. Utredarens uppdrag omfattar tre sakområden som är starkt förbundna med varandra: skyddsrum, utrymning med efterföljande inkvartering samt en stödorganisation för att organisera och leda insatser i samband med användning av skyddsrum samt genomförandet av utrymning och inkvartering.

Det finns i Sverige i dag cirka 65 000 skyddsrum med plats för 7 miljoner individer. Skyddsrummen ska vara utformade och utrustade för att stå emot verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. De ska vara placerade med hänsyn till människors möjligheter att efter varning hinna fram till dem i tid och det ska vara möjligt att uppehålla sig där under den tid som behövs. Den övergripande inriktningen för utredaren är att det bör finnas tillgång till skyddsrum eller andra skyddade utrymmen som kan ge civilbefolkningen ett ändamålsenligt fysiskt skydd mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium. Utredaren ska genom sina förslag säkerställa en god skyddsrumstandard över tid. Utredaren ska även analysera om skyddsrum kan användas som skydd vid fredstida kriser, t.ex. vid olyckor med farliga ämnen.

Utredaren ska föreslå åtgärder för att främst i militärstrategiskt viktiga områden successivt modernisera och anpassa det befintliga skyddsrumsbeståndet samt andra skyddade utrymmen. Utredaren ska ta ställning till om delar av det nuvarande skyddsrumsbeståndet bör avvecklas med hänsyn till den militära hotbilden och de kvalitetskrav som bör ställas på ett modernt skyddsrumsbestånd. Utredaren ska också analysera om det kan finnas andra sätt och metoder som kan vara ett ändamålsenligt komplement till skyddsrum och andra skyddade utrymmen.

Utredaren har även i uppdrag att se över dagens ansvarsförhållanden för utrymning på lokal, regional och nationell nivå och lämna förslag till hur utrymning med efterföljande inkvartering ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt vid höjd beredskap och ytterst krig samt om samma struktur är tillämpbar även vid fredstida kriser.

Slutligen ska utredaren se över behovet av en stödorganisation när skyddsrum används eller utrymning och inkvartering genomförs. Under 1980- och 1990-talen fanns i Sverige en särskild hemskyddsorganisation vars uppgift var att bl.a. hantera information till allmänheten om vistelse i och praktiskt handhavande av skyddsrum. I dag finns inte längre någon hemskyddsorganisation som stöd för enskilda. Försvarsberedningen och regeringen har framhållit att räddningstjänstorganisationerna i dag inte räcker till för att kunna hantera de påfrestningar som krigshandlingar på svenskt territorium skulle medföra. Utredaren ska därför lämna förslag till en stödorganisation som kan förstärka de offentliga funktionerna på området samt bedöma om en sådan även kan användas för att ge stöd vid fredstida kriser.

6.4 Aktörerna i VMA-systemet och deras roll i totalförsvaret

De aktörer som i dag har en roll i VMA-systemet spelar också en viktig roll i totalförsvaret. Nedan följer en redogörelse av regleringarna i denna del avseende de olika aktörerna.

6.4.1 Public service-företagen

Medier har en viktig funktion för samhällets förmåga att hantera kriser och höjd beredskap. Den särställning public service-företagen har genom sin offentliga finansiering och sitt breda uppdrag i allmänhetens tjänst ger dem en särskild betydelse för samhällets krisberedskap.⁶⁵ Marknäten för radio och tv har också hög tillgänglighet och medger en robust utsändning med få avbrott och störningar.

⁶⁵ Prop. 2018/19:136 s. 96f.

Sedan radioverksamheten i mitten av 1920-talet fick fasta former i Sverige har verksamheten vid krig och krigsfara reglerats i särskild ordning för public service-bolagen. En utgångspunkt har länge varit att den krigsorganiserade verksamheten så nära som möjligt ska överensstämma med organisationen i fred.

I prop. 2018/19:136 lämnade regeringen förslag om villkor och riktlinjer för Sveriges Radio, Sveriges Television och Sveriges Utbildningsradio under tillståndsperioden 2020–2025. Som en följd av 2015 års förvarsbeslut och den återupptagna totalförsvarsplaneringen föreslogs uppdateringar av beredskapskraven så att det tydligt framgår att Sveriges Radio och Sveriges Television utgör en del av totalförsvaret. Företagen är därmed skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig. I propositionen uttalades att verksamheterna ska utformas för att kunna fortsätta i krig och vid svåra påfrestningar på samhället. Företagens beredskapsarbete ska därför genomföras med utgångspunkt i en helhetssyn som omfattar både fredstida krissituationer och höjd beredskap. Villkor och skrivningar i enlighet med detta finns i bolagens sändningstillstånd för åren 2020–2025.

Beredskaps- och säkerhetsfrågor utgör en särskild del av sändningstillstånden och innebär bl.a. krav på att programföretagen ska upprätthålla en hög säkerhet för produktion och distribution. Av dem framgår också att bolagen ska analysera och värdera sändningsverksamheten så att avbrott så långt som möjligt kan undvikas. Detta arbete ska ske efter samråd med MSB och resultera i årliga beredskapsplaner, som lämnas till regeringen och MSB för kännedom. Vidare ansvarar företagen för att utbilda och öva personal för att kunna lösa sina uppgifter i samband med fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Public service vid höjd beredskap

Av sändningstillstånden framgår att om högsta beredskap råder i landet, ska Sveriges Radio och Sveriges Television utgöra självständiga organisationer med totalförsvarsuppgifter och lyda direkt under regeringen. Sveriges Utbildningsradios resurser ska i en sådan situation tillföras Sveriges Radio och Sveriges Television. Om det finns särskilt behov av det, får regeringen förordna att samma

sak ska gälla även vid skärpt beredskap. Sveriges Radio och Sveriges Television ska så långt som möjligt kunna behålla de fredstida strukturerna vid höjd beredskap. De bestämmelser om bolagets programverksamhet som intagits i tillståndsvillkor och medelsvillkor ska vara vägledande också för den verksamhet som bedrivs under höjd beredskap och vid fredstida krissituationer.⁶⁶

Sveriges Radio och Sveriges Television har påtalat att uppdraget vid höjd beredskap borde ses över för att inte riskera att stå i strid med företagens grundläggande oberoende. Regeringen uttalade i prop. 2018/19:136 (s. 104f.) att den nuvarande inriktningen för programföretagens verksamhet vid höjd beredskap ska kvarstå. Om regeringen fattar beslut om höjd beredskap, innebär det att Sverige står inför en så utomordentligt allvarlig situation att den offentliga verksamheten inskränks till den verksamhet som ingår i totalförsvaret. Det yttersta målet för verksamheten är då att under regeringens ledning försvara Sveriges gränser och nationsbildning. Regeringen föreslog dock att det i sändningstillstånden skulle förtydligas att de fredstida strukturerna så långt som möjligt ska bibehållas och att en omställning av public service-företagen vid skärpt beredskap enbart bör utnyttjas om regeringen ser särskilda behov av detta. Sådana skrivningar har därför införts i sändningstillstånden för åren 2020–2025.

6.4.2 SOS Alarm

Enligt alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm ska bolaget ha god förmåga att fullgöra sina åtaganden enligt avtalet även vid kriser samt vid extraordinära händelser enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, samt under höjd beredskap enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Det framgår också att SOS Alarm ska se till att erforderliga personalkategorier kan disponeras i verksamheten under höjd beredskap. För detta ändamål ska bolaget i nödvändig omfattning göra framställningar till Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (numera Plikt- och prövningsverket) om krigsplacering av personal.

⁶⁶ Sändningstillstånden för Sveriges Radio, 24 §, och för Sveriges Television, 25 §

SOS Alarm har också i uppgift att på uppdrag av berörda myndigheter och på eget initiativ vidareförmedla information till tjänsteman i beredskap och ledningsfunktionerna hos statliga myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt till Regeringskansliet.

Utredningen om civilt försvar har påtalat att SOS Alarms verksamhet fyller en viktig samhällsfunktion. Utredningen har därför föreslagit att det i alarmeringsavtalet ska framgå att SOS Alarm ska delta i flera av de av utredningen föreslagna beredskapssektorerna.⁶⁷

6.4.3 MSB

MSB bildades 2009 genom en sammanslagning av myndigheterna SRV, Krisberedskapsmyndigheten samt Styrelsen för psykologiskt försvar. Som framgått i avsnitt 4.5 ska MSB enligt sin myndighetsinstruktion företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter. Myndigheten har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. Myndigheten ska även se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.

MSB har ett flertal olika uppgifter som berör det civila försvaret. Vid en kris eller vid höjd beredskap ska MSB stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder. MSB ska se till att berörda aktörer under sådana förhållanden, när det gäller krishantering och civilt försvar, får tillfälle att samordna åtgärder och information till allmänheten 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. Myndigheten ska ha förmåga att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser. Denna förmåga ska också finnas under höjd beredskap.

⁶⁷ SOU 2021:25 s. 255 och s. 324

Som framgått i avsnitt 6.3.1 ovan har utredningen om civilt försvar kommit med ett antal förslag som ger MSB ytterligare ansvar och mandat i frågor om civilt försvar.

Mediernas beredskapsråd

MSB har enligt 15 § i myndighetens instruktion i uppdrag att stödja medieföretagens beredskapsplanering. Enligt årliga regleringsbrev ska MSB också fördela medel för drift och vidmakthållande av vissa reservfunktioner inom etermedia. I Mediernas beredskapsråd, som bildades redan på 1950-talet, förs dialog om medieföretagens säkerhet, beredskap, krisledningsförmåga och samverkan. Arbetet sker på frivillig basis och en av rådets viktigaste uppgifter är att arbeta för en öppen dialog och ett ömsesidigt förtroende mellan aktörerna. Rådet sammanträder fyra gånger per år och ordförande är generaldirektör för MSB.

Psykförvarsutredningen (SOU 2020:29) har övervägt om den uppgiften ska tillfalla den föreslagna nya myndigheten för psykologiskt försvar. Utredningen har påtalat att det får anses vara av avgörande vikt för totalförsvaret att information och kommunikation kan upprätthållas även under störda förhållanden, att public service kan fortsätta sända samt att regeringen och svenska myndigheter kan nå ut till Sveriges befolkning vid kriser och ytterst krig. Det finns enligt utredningen ett behov av att se över detta uppdrag avseende t.ex. vilka medieföretag som ska omfattas av stöd vad gäller beredskapsplaneringen, hur detta stöd i så fall ska se ut och hur ett eventuellt samverkansorgan som dagens Mediernas beredskapsråd i så fall ska vara utformat vad gäller deltagare, uppdrag och arbetsformer. En sådan genomlysning har inte varit möjlig inom ramen för Psykförvarsutredningen. Därför har förslaget varit att detta uppdrag ska ligga kvar hos MSB. Däremot anser utredningen att Regeringskansliet i samverkan med berörda aktörer bör se över hur ett sådant uppdrag anpassat för dagens hotbild, medielandskap och tekniklösningar kan utformas och då ta ställning till om ett nytt uppdrag i så fall bör ges till den nya myndigheten.⁶⁸

⁶⁸ SOU 2020:29 s. 157f.

7 Problemformulering och utgångspunkter för förslag

7.1 Inledning

I de föregående avsnitten har redogjorts för hur VMA-systemet har utvecklats över tid och hur systemet fungerar i dag. Av uppdragsbeskrivningen framgår att översynen av systemet ska utgå från gällande ordning. Tyngdpunkten ska ligga på behovet av en mer samlad och överskådlig reglering av systemet omfattande begäran, förmedling och sändning samt förvaltning och utveckling och förslag i dessa delar. Systemet ska vara tillämpligt på varning i fred och krig.

I detta avsnitt redogörs för de utgångspunkter som ligger till grund för förslagen om en mer sammanhållen författningsreglering och hur det bör regleras.

7.2 Behovet av en mer sammanhållen författningsreglering

Dagens system för varning av allmänheten är till stor del reglerat genom avtal och överenskommelser mellan berörda aktörer. De tidiga överenskommelserna tecknades för att reglera hur vissa myndigheter snabbt kunde nå ut med information, framförallt i Sveriges Radio. Sedan dess har nya aktörer getts rätt att begära sändning av VMA, tillämpningsområdet har förändrats och nya kanaler har tillkommit i form av kommersiell radio och tv samt VMA via telefoni. Systemet har på så sätt blivit mer komplext och omfattar i dag ett flertal olika aktörer. Trots detta styrs systemet fortfarande främst av en överenskommelse mellan MSB och public-service-företagen, samt genom separata avtal med andra aktörer som t.ex.

SOS Alarm och kommersiell tv. Härutöver finns ett fåtal författningsregleringar som reglerar VMA-systemets olika kanaler.

I takt med systemets utveckling är det inte i alla delar klart hur de olika avtalen förhåller sig till varandra och vilka aktörer som omfattas av dem. Det är i vissa delar också oklart hur avtalen och överenskommelserna hänger ihop med befintlig lagstiftning. VMA-överenskommelsen ger t.ex. privata aktörer behörighet att begära VMA trots att radio och tv enligt lag enbart är skyldiga att sända meddelanden av vikt för allmänheten på begäran av myndighet. Trots att utomhusvarning är en VMA-kanal är det oklart hur användningen av utomhusvarningssystemet, som i grunden regleras i LSO, hänger ihop med VMA-överenskommelserna. Kommunerna, som ansvarar för att utlösa signalen i utomhusvarningssystemet, är inte heller avtalsparter eller delaktiga i VMA-överenskommelserna. För en utomstående aktör, eller en aktör som står inför att begära sändning av VMA, är det därför svårt att få en överblick över vilka kanaler som finns tillgängliga och hur de samverkar med varandra.

Överenskommelserna och avtalen lämnar också utrymme för tolkning. Det är tydligt att berörda aktörer har en uppfattning om hur systemet fungerar i praktiken, men det framgår inte alltid av avtalstexterna. Avtalen och överenskommelserna väcker också frågor om vilket ansvar respektive aktör har och på vilken grund ett sådant ansvar vilar. Inte ens MBS:s roll som avtalspart är tydligt reglerad i myndighetens instruktion eller på annat sätt, utan det är en uppgift som myndigheten tagit över från SRV. I dessa delar finns behov av klargöranden.

Dessa frågor tas upp närmare i de följande avsnitten. Översynen belyser att det system som i början av 1990-talet lämpade sig i form av en överenskommelse mellan ett fåtal parter har utvecklats till ett mer komplext system med ett flertal aktörer. Sedan dess har också det säkerhetspolitiska läget förändrats, vilket aktualiserar frågor om hur VMA-systemet kan användas vid exempelvis höjd beredskap och krig. Det finns därför skäl att göra en översyn och belysning av systemet och att skapa en mer sammanhållen författningsreglering av systemet.

7.3 En ny lag som reglerar VMA

Förslag: Grunderna för begäran om och sändning av viktiga meddelanden till allmänheten bör regleras i en egen författning.

Sedan civilförsvarslagen (1960:74) och civilförsvarkungörelsen (1960:377) upphävdes i mitten av 1990-talet har det saknats närmare författningsregleringar om hur och i vilka situationer som befolkningen kan varnas. I dag regleras i föreskriftsform att kommunerna ska kunna utlösa signaler i utomhusvarningssystemet, men inte närmare under vilka förutsättningar. I stället regleras varnings- och informationssystemet genom överenskommelser som löpande har uppdaterats mellan MSB och public service-företagen. Överenskommelserna har inte enbart reglerat hur ett meddelande ska sändas, i vilka kanaler och med vilken skyndsamhet, utan även systemets tillämpningsområde och vilka som ska vara behöriga att begära ett VMA har varit föremål för överenskommelserna. Avtalen kan också sägas upp av respektive part med kort varsel. Denna ordning väcker ett antal frågor.

Enligt utredningen finns det delar av VMA-systemet som inte bör regleras i avtal som förhandlas fram mellan parter. VMA-systemet är ett sätt att genom olika kanaler kommunicera med hela eller delar av landets befolkning i samband med mycket allvarliga händelser. Det har över tid avsett olyckor, extraordinära händelser och även höjd beredskap och krig. Avsikten är att detsamma ska gälla framöver. Systemets tillämpningsområde är en viktig del av Sveriges krisberedskap, befolkningsskydd och ytterst försvarsförmåga. Det är ett system som ska fungera både i krig och fred. Det ska kunna varna befolkningen i många olika typer av allvarliga händelser, t.ex. vid en radiologisk nödsituation, ett terrordåd och ytterst i krig. Hela systemets uppbyggnad bör därför inte överlämnas till avtalsparter att förhandla om. Detta talar för att delar av systemet bör författningsregleras.

Sedan överenskommelsernas tillkomst har fler aktörer fått skyldigheter kopplade till VMA, som t.ex. kommersiell radio och tv med tillståndsvillkor enligt radio- och tv-lagen (2010:696). Även mobiloperatörer har en skyldighet att medverka till att förmedla VMA till mobiltelefoner inom ett visst område. Dessa lagregleringar hänvisar i dagsläget till överenskommelserna mellan public service-

företagen och MSB, trots att dessa förändras över tid. För att det inte ska råda någon oklarhet om vilka skyldigheter dessa aktörer har bör VMA-systemets tillämpningsområde definieras i författning.

Detsamma gäller för vem som har rätt att använda systemet. Behörighet till VMA-systemet ger möjlighet att varna och ge vägledande information till landets befolkning i tidskritiska händelser. Det får därför inte råda någon tvekan om vilka aktörer som ska ha tillgång till systemet.

Vilka kanaler som kan användas för sändning av VMA, något som i dag regleras i separata avtal, bör också lämpligen regleras i författning. Den föreslagna författningen bör vara det ramverk som anger grunderna för varning och information till allmänheten så att det för alla aktörer i systemet står klart hur VMA ska användas, både för dem som ansvarar för att informera allmänheten och för dem som har skyldighet att sända VMA. Författningen ska främst ses som en ordning för behöriga avsändare av VMA och inte peka ut några nya skyldigheter för t.ex. radio och tv. På så sätt kan lagstiftningen ses som ett sätt att strukturera ordningen för en begäran om sändning av VMA. Syftet med den föreslagna lagen är att reglera myndigheternas behörighet att informera om olyckor och farliga situationer i radio, tv, via telefoner och genom utomhusvarningssystemet. Skyldigheten att sända VMA ska alltså regleras i den särskilda lagstiftning som gäller för de aktörer som ansvarar för sändning.

Utredningen anser att delar av systemet, såsom tekniska lösningar för sändning av VMA, även i fortsättningen bör regleras i avtal mellan berörda aktörer, inte minst eftersom teknikutvecklingen kan kräva snabba förändringar. Systemet berör också en rad aktörer, t.ex. inom radio och tv, vars verksamhet inte kan eller bör detaljregleras i författning. Avtalslösningar kommer därför alltså att behöva reglera delar av VMA-systemet.

7.3.1 Ny lag i stället för bemyndigande från LSO

En särskild fråga är om VMA-systemet bör ha sin utgångspunkt i LSO. VMA-systemet som sådant har inget egentligt lagstöd i dag men nuvarande författningsreglering om utomhusvarning finns i LSO och FSO. Det allmänna bemyndigandet i LSO (10 kap. 1 §) har

i förarbetena ansetts ge behörighet till SRV och senare MSB att meddela föreskrifter om varning även vid höjd beredskap.⁶⁹ Några sådana närmare föreskrifter har dock inte meddelats. Ordningen bygger på tidigare förarbetsuttalanden om att även händelser som uppstår till följd av krigshandlingar är att betrakta som olyckshändelser i den tidigare räddningstjänstlagens mening.⁷⁰ Tidigare fanns bestämmelser om varning i lagstiftningen om civilt försvar, men de är upphävda.

Som framgår av avsnitt 8 om lagstiftningens tillämpningsområde bör det tydliggöras att VMA kan användas för varning och information vid olika typer av allvarliga händelser, inte bara vid olyckor. Systemet bör också kunna användas vid t.ex. polisinsatser där människor riskerar att komma till skada, vid extraordinära händelser och störningar i samhällsfunktioner och vid höjd beredskap. Det kan på så vis handla om situationer som inte nödvändigtvis leder till en räddningsinsats enligt LSO, men som ändå förutsätter att allmänheten informeras. Det finns också aktörer som bör ha behörighet till VMA-systemet som saknar direkt koppling till LSO. VMA-systemet bör därför inte regleras som en förordning genom bemyndigande från LSO. I stället bör en ny lag om viktigt meddelande till allmänheten införas, med en tillhörande förordning. För varning och information genom användning av VMA i samband med räddningstjänst bör LSO innehålla en hänvisning till den föreslagna lagstiftningen.

7.3.2 Den nya lagen bör utgå från nuvarande system

En utgångspunkt för arbetet och författningsregleringen är att VMA-systemet till stor del fungerar väl, kanske just eftersom det har vuxit fram genom samarbete och i samförstånd mellan olika aktörer. Den författningsreglering som föreslås kommer därför att utgå från nuvarande system och syftar till stor del till att kodifiera den ordning som redan gäller. Genom att vissa delar vad gäller sändning av VMA alltså kommer att regleras i avtal mellan parterna, bibehålls ordningen med samarbete mellan systemets aktörer. På så sätt kan också anpassningar göras till nya tekniska lösningar. Lagstiftningen

⁶⁹ Prop. 2005/06:133 s. 115

⁷⁰ Prop. 1994/95:7 s. 52

ska sätta upp ramarna för systemet genom att reglera tillämpningsområdet, behörigheter och ställa upp tillgängliga kanaler som kan användas för sändning av VMA. Lagstiftningen bör så långt som möjligt vara teknikneutral. Den närmare användningen av systemets kanaler kommer att behöva justeras över tid med hänsyn till teknikutvecklingen och bör därför inte regleras i författning i alla delar.

7.3.3 Ett system som kan tillämpas i både krig och fred

VMA-systemet har vidareutvecklats över tid och har därigenom följt samhällsutvecklingen och utvecklingen av totalförsvaret i stort. De inledande överenskommelserna avsåg meddelanden till allmänheten inom befolkningsskyddets och räddningstjänstens område i fred och krig, medan de senare har kommit att anpassas främst till olyckor och andra kriser. Som framgått i tidigare avsnitt har reglering såvitt avser befolkningsskydd och varning funnits, men upphävts först i samband med avvecklingen av civilförsvaret och senare i samband med upphävandet av lagen (1994:1720) om civilt försvar. Befintligt lagstöd för varning finns i LSO. I och med upphävandet är det i dag inte helt tydligt hur systemet ska tillämpas i sådana situationer.

Den föreslagna lagstiftningen syftar till att tydliggöra att systemet kan användas både i krig och fred, vilket också uttryckligen var tanken vid systemets tillkomst. Av beredskapsskäl är det viktigt att rutiner, kanaler och planering som etablerats för sändning av VMA i fred kan tillämpas vid höjd beredskap och krig. Avsikten är därför att den ansvarsfördelning och ordning för sändning av VMA ska gälla även vid höjd beredskap och krig.

7.3.4 Klar ansvarsfördelning

Förslagen syftar till att klargöra ansvarsfördelningen i systemet såvitt avser begäran, förmedling och sändning av VMA samt förvaltning och utveckling av systemet i stort. Även i dessa delar har utredningen att utgå från nuvarande system. I ett system som ska kunna fungera under extraordinära förhållanden i fred och krig får det inte råda några oklarheter om vilket ansvar respektive aktör har. Information i tidskritiska situationer kan vara avgörande för

människors liv och hälsa, och måste kunna nå ut mycket snabbt samtidigt som den måste vara helt korrekt. Dessa avvägningar har betydelse för frågor om ansvarsfördelningen.

7.3.5 Säkerhetsaspekter

Den författningsreglering som föreslås syftar till att skapa ett säkert och robust system för varning och information av befolkningen. Systemet ska fungera under alla förhållanden, även när viktiga samhällsfunktioner är belastade eller ur funktion. Behovet av att snabbt kunna få ut varningar och information till allmänheten ställer krav på hög informationssäkerhet, och systemet måste därför vara säkert när det gäller informationens riktighet, spårbarhet, konfidentialitet och tillgänglighet. Under höjd beredskap kan spridning av oriktiga uppgifter och desinformation förekomma, vilket gör det synnerligen viktigt att säkerställa att de kanaler som används för VMA inte kan utnyttjas för detta syfte. Säkerhetsaspekter bör därför genomsyra hela systemet och ligga till grund för regleringen i alla delar. Det är också utgångspunkten för utredningens ställningstagande när det gäller behörigheter till systemet, kanalernas användning och den föreslagna ansvarsfördelningen. Dessa aspekter bör sedan genomsyra hela systemet, även i de delar som inte kan detaljregleras i författning, t.ex. avseende tekniska lösningar, behörighetskontroll och rutiner.

8 Lagstiftningens tillämpningsområde

8.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att se över vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett VMA ska kunna begäras och sändas. Som framgår i avsnitt 7 bör vissa delar av VMA-systemet regleras i författning. I författningen bör bestämmelser om systemets tillämpningsområde formuleras för att skapa klarhet och tydlighet för allmänheten samt för de aktörer som har i uppgift att begära och sända VMA. Utgångspunkten är att regleringen ska utgå från nuvarande system.

I uppdraget ingår också att analysera behovet av olika meddelandetyper när det gäller varning och vägledande information vid allvarliga händelser. Analysen ska innehålla en undersökning om huruvida den nuvarande ordningen, som inte gör skillnad på meddelandetyper, är ändamålsenlig och har lett till mindre osäkerhet eller om det finns behov av uttryckliga meddelandetyper.

8.2 Tillämpningsområde sedan tidigare

Utredningen bedömer att tillämpningsområdet, dvs. under vilka förutsättningar som ett VMA ska kunna begäras och sändas, bör definieras i författning. VMA-systemets tillämpningsområde har tidigare definierats i överenskommelser. För att avgöra om en situation varit sådan att VMA-systemet kunnat tillämpas har därför ordalydelserna i avtalen tolkats, trots att definitionerna till en början togs fram för att hitta en ordning för hur skyndsamt ett meddelande ska sändas. För att definiera tillämpningsområdet krävs en

genomgång av hur systemet fungerar i dag, vilka situationer som omfattas och hur de olika meddelandetyperna har använts.

I avsnitt 5.5.1 har redogjorts för VMA-överenskommelserna genom åren. De tidiga överenskommelserna avsåg myndighetsmeddelanden för varning av allmänheten inom befolkningsskyddets och räddningstjänstens område i fred och krig. Systemet var uppbyggt för att användas vid olyckor i fredstid och under höjd beredskap och krig. Från 1998 kom överenskommelsen att knyta an till räddningstjänstens område och systemet avsåg att varna allmänheten vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller i miljön. Efter att systemet använts främst vid räddningsinsatser förtydligades att systemet också kunde användas som en del i samhällets krisberedskap när det gällde hantering av extraordinära händelser. Tillämpningsområdet för överenskommelsen utvidgades 2008 till att utöver olyckor även avse andra allvarliga händelser. Sedan 2008 har tillämpningsområdet varit i stort detsamma och överenskommelserna har tillämpats vid olyckor, allvarliga händelser eller spridning av allvarlig smittsam sjukdom, allt för att hindra och begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller miljö. Systemet har också kunnat tillämpas vid överhängande fara för sådana händelser.

8.3 Närmare förutsättningar för VMA enligt överenskommelser

8.3.1 Varnings- och informationsmeddelanden

VMA-systemets användningsområde har genom åren byggt på att det funnits en fara eller en överhängande fara för olyckor eller andra allvarliga händelser och att information i samband med det har behövt nå ut till allmänheten för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Ett meddelande har också kunnat sändas ut för att förebygga sådan skada.

Sedan VMA-systemets tillkomst 1991 fram till den 1 januari 2020 fanns det två typer av VMA, nämligen varningsmeddelande och informationsmeddelande. De olika meddelandetyperna hade olika

syften och avgjorde med vilken skyndsamhet ett meddelande skulle sändas. Vilken meddelandetypp som valdes hade också betydelse för vem som hade behörighet att begära VMA. Varningsmeddelanden kunde begäras av en mindre grupp än vad som gällde för informationsmeddelande. För den som tog del av meddelandet, t.ex. via radio, framgick inte om det var fråga om ett varnings- eller informationsmeddelande.

De båda meddelandetyperna har definierats olika i takt med att överenskommelserna har uppdaterats, men i huvudsak har det gått ut på att varningsmeddelanden har sänts omedelbart när det föreläggat en omedelbar risk för skada på människor, egendom eller miljö. Exempel på det kunde vara vid explosionsrisker och gasläckor. Informationsmeddelanden sändes för att förebygga och begränsa skador på människor, egendom eller miljö. Ett sådant meddelande behövde inte sändas omedelbart utan kunde vänta till lämpligt tillfälle. Exempel kunde vara bränder som förorsakat giftig och obehaglig rök, vilket föranledde räddningsledaren att uppmana allmänheten inom riskområdet att gå inomhus, stänga fönster, dörrar och ventilation.

I den senaste överenskommelsen som innehöll en uppdelning av meddelandetyper, 2013 års överenskommelse mellan MSB och public service-företagen, anges definitionerna på följande sätt.

- VMA Varningsmeddelande - sänds då risk bedöms föreligga för omedelbar och allmän fara för liv och hälsa, betydande skada på egendom eller miljö eller vid risk för spridning av en allvarlig smittsam sjukdom. Varningsmeddelande avser att göra allmänheten uppmärksam på den omedelbara risken eller det omedelbara hotet och ge direkt vägledning om de åtgärder som omedelbart behöver vidtas för att skydda liv, hälsa, egendom eller miljö. Varningsmeddelande sänds genast och upprepas inom fem minuter i samtliga Sveriges Radios FM-kanaler P1, P2, P3 och i berörd P4-kanal i FM, i Sveriges Televisions kanaler, Utbildningsradion och SVT Text. Meddelandet sänds även i de privata radio- och tv-kanaler som MSB har överenskommelse med. I den privata lokalradion sker utsändningen via RDS-styrning. I meddelandet hänvisas till Sveriges Radio AB:s lokala P4-kanal i det berörda området för vidare information.

- VMA Informationsmeddelande – sänds för att förebygga och begränsa väsentliga och omfattande skador på liv, hälsa, egendom eller miljö och vid smittspridning. Informationsmeddelande avser att, utan krav på omedelbarhet, ge vägledande information för att i en allvarlig händelse minska riskerna för skada på liv, hälsa, egendom eller miljö. Informationsmeddelande sänds en gång skyndsamt i samtliga kanaler som ovan. I meddelandet hänvisas till Sveriges Radio AB:s lokala P4-kanal i det berörda området för vidare information. Meddelandet upprepas inom tio minuter i berörd P4-kanal och i den privata lokalradion.

De olika meddelandetyperna kunde således användas i olika situationer. Framförallt sändes de med olika skyndsamhet och i olika kanaler samt upprepades på olika sätt. Vid ett varningsmeddelande bröt Sveriges Radios sändningsledning genast alla sändningar. Vid ett informationsmeddelande kunde meddelandet i stället skickas till berörda kanaler och läsas upp i den pågående programverksamheten. Det skulle sändas vid lämpligt tillfälle, dock inom tio minuter.

8.3.2 Andra meddelanden från myndigheter

Fram till 2020 års överenskommelse omnämndes också en annan typ av meddelande, nämligen myndighetsmeddelande. Där framgick att public service-företagen i sändningstillstånd hade ett allmänt uppdrag att sända meddelanden som var av vikt för allmänheten, om en myndighet begärde det. Av överenskommelserna framgick att informationen kunde ges antingen som ett enklare myndighetsmeddelande eller i allvarligare lägen som VMA-meddelanden. Av överenskommelserna framkom att ett myndighetsmeddelande skulle sändas av Sveriges Radio i beredskapskanalen P4 och i Sveriges Television när myndighet begärde det och informationen var av vikt för allmänheten.

I den senaste VMA-överenskommelsen mellan MSB och public service-företagen omnämns och regleras inte myndighetsmeddelanden närmare (se mer i avsnitt 8.12 nedan om meddelanden från myndigheter som inte är VMA).

8.3.3 Användning av varnings- och informationsmeddelanden

Nedan följer en genomgång av hur varnings- och informationsmeddelandena har använts mellan åren 2009–2019.

Tabell 8.1 VMA 2009-2019

År	Totalt antal VMA	VMA Varning	VMA Information
2009	19	2	17
2010	11	2	9
2011	21	1	20
2012	23	2	21
2013	19	2	17
2014	12	3	9
2015	10	3	7
2016	19	2	17
2017	46	11	35
2018	54	12	42
2019	43	8	35

Statistik från Sveriges Radio

Genomgången visar att antalet VMA har varierat mellan åren och ökat något över tid. Från att ha avsett cirka 20 VMA per år är antalet numera omkring 40. År 2018 hade det högsta antalet VMA. Av de 54 VMA som sändes då var 22 stycken relaterade till skogsbränder.

Majoriteten av de VMA som sänts har varit informationsmeddelanden. På senare år har även antalet varningsmeddelanden ökat, och omkring 20 procent har sänts som varningsmeddelanden. Utomhusvarningssystemet har i genomsnitt använts endast en gång per år.

8.3.4 Utvärdering av meddelandetyperna år 2017

VMA-systemet har inte varit föremål för någon systematisk uppföljning. Vid vissa tillfällen har dock djupare analyser gjorts av de VMA som har sänts. Under 2018 presenterade MSB en analys av de VMA som sänts under 2017 (Analys av VMA 2017 – En studie av hur VMA hanterats i aktuella händelser). Antalet VMA ökade markant det året till 46 efter att under en tioårsperiod ha legat ganska konstant på omkring 20 per år. MSB gjorde en uppföljning och

analys av hur VMA använts i dessa fall. Syftet var att med hjälp av intervjuer med dem som initierat VMA få en bild av hur de använts och hur kunskapen om VMA-användningen såg ut hos aktörerna som begärt dem. Under året hade varningsmeddelanden använts vid elva tillfällen. Enligt MSB:s bedömning borde flertalet av dessa i stället ha sänkts som informationsmeddelanden. Av undersökningen framkom att många av de tillfrågade (52 procent) var osäkra eller inte kände till skillnaden mellan informationsmeddelanden och varningsmeddelanden.

En ännu större andel (68 procent) visste inte eller var osäkra på vad som skiljer ett VMA från ett myndighetsmeddelande. Enligt MSB borde flera av de händelser som föranlett ett VMA ha hanterats genom ett myndighetsmeddelande som allmän information som inte kräver sms eller utomhusvarning och skulle ha kunnat ges ut snabbare genom en direktkontakt med Sveriges Radio P4. En trolig orsak till okunskapen var enligt MSB att innebörden och användningen av myndighetsmeddelande inte nått ut till de intervjuade.

Analysen visade alltså på osäkerhet bland användarna om de olika meddelandetyperna. För sändningsledningen vid Sveriges Radio hade val av meddelandetyp stor betydelse, eftersom det var avgörande för hur snabbt ett meddelande skulle sändas.

8.3.5 VMA med eller utan utomhussignal

Utifrån slutsatserna i undersökningen har ändringar gjorts i överenskommelsen mellan MSB och public service-företagen från den 1 januari 2020. De två meddelandetyperna har tagits bort och det görs inte längre någon skillnad mellan meddelandetyper. Av överenskommelsen framgår nu följande.

- Överenskommelsen gäller för sändning av VMA för att varna allmänheten vid olyckor eller vid överhängande fara för olyckor, andra allvarliga händelser eller för spridning av allvarlig smittsam sjukdom, i syfte att hindra och begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller miljö.
- VMA avser att göra allmänheten uppmärksam på den omedelbara risken eller det omedelbara hotet och ge direkt vägledning om de

åtgärder som omedelbart behöver vidtas för att skydda liv, hälsa, egendom eller miljö.

VMA får användas när det finns en omedelbar risk för skada på liv, hälsa, egendom eller i miljön och för att förebygga eller begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller i miljön. Det görs dock en uppdelning mellan VMA med respektive utan utomhussignal.

- VMA får användas tillsammans med utomhusvarningssystemet när det finns en omedelbar risk för skada på liv, hälsa, egendom eller i miljön. VMA sänds då utan fördröjning och kan begäras av räddningschef och räddningsledare för kommunal eller statlig räddningstjänst. När utomhusvarningssystemets används sänds VMA genast och upprepas inom fem minuter i samtliga Sveriges Radios FM-kanaler P1, P2, P3, och i berörd lokal P4-kanal
- VMA kan även sändas utan att använda utomhusvarningssystemet för att förebygga eller begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller i miljön. Fler aktörer är då behöriga att begära VMA.
- När utomhusvarningssystemet inte används sänds VMA en gång skyndsamt i samma radiokanaler som ovan. Meddelandet upprepas inom tio minuter i berörd lokal P4-kanal.

Användningen av utomhusvarningssystemet avgör numera vilka som har rätt att begära sändning av VMA och med vilken skyndsamhet det ska sändas. Om en händelse berör en kommun som saknar utomhusvarningssystem, har Sveriges Radio och MSB uppgett att ett VMA kan sändas genast när det finns en omedelbar risk för skada på liv hälsa, egendom eller i miljön och utomhusvarningssystemet skulle ha använts, om ett sådant hade funnits i det berörda området.

När utomhusvarningssystemet används avbryter Sveriges Radios sändningsledning genast alla sändningar samtidigt med det aktuella meddelandet på samma sätt som vid tidigare varningsmeddelanden. När utomhusvarningssystemet inte används kan meddelandet i stället skickas till berörda kanaler och läsas upp i den pågående programverksamheten på samma sätt som gjordes vid tidigare informationsmeddelanden. Det kan på så sätt sändas i anslutning till naturliga avbrott i programverksamheten. Det ska ändå sändas vid första lämpliga tillfälle, dock inom tio minuter.

8.4 Utgångspunkter för förslagen i denna del

Utredningens utgångspunkt är att i stort behålla den definition av VMA som har gällt över tid. Systemet har varit avsett för särskilt farliga situationer och byggt på en fare- och skadebedömning i varje enskilt fall som motiverat att informera eller varna allmänheten. VMA bör alltså ses som en särskild typ av myndighetsinformation som behöver nå allmänheten skyndsamt. Det förutsätter att det finns särskilda rutiner och kontaktvägar samt att ansvarsförhållandena i dessa delar är klara. För dessa särskilda ändamål är det också befogat att lägga ett ansvar på privata aktörer, t.ex. mobiloperatörer samt radio- och tv-bolag, att kostnadsfritt medverka till att sådan information når befolkningen i syfte att skydda människor, egendom och miljö.

Ett VMA syftar till att väcka uppmärksamhet. Systemet ska kunna användas både i fred och krig. För att ett meddelande ska ha effekt på människor och deras agerande är det av vikt att det inte används slentrianmässigt. I dag finns det många informationsvägar för att nå allmänheten. VMA bör därför vara en särskild informationsväg som kan användas i situationer då vissa specifika omständigheter föreligger.

8.5 I vilka situationer ska lagstiftningen kunna tillämpas?

Förslag: Den föreslagna lagstiftningen ska tillämpas för varning och information till allmänheten i samband med olyckor, allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, extraordinära händelser i fredstid, fredstida krissituationer samt vid höjd beredskap. Lagen ska även tillämpas vid överhängande fara för sådana situationer.

Utredningens utgångspunkt när det gäller lagstiftningens tillämpningsområde är det nuvarande systemet. Detta har dock förändrats över tid och det finns därför anledning att se över hur det bör kunna användas framöver.

Sändning av ett VMA ska kunna begäras när det finns fara för liv eller hälsa samt fara för omfattande skada på egendom eller miljö.

Det ska avse varning eller information som skyndsamt behöver nå allmänheten för att förhindra eller begränsa sådan fara eller skada (se mer nedan). Det bör i lagstiftningen klargöras i vilka situationer VMA-systemet och dess kanaler kan användas. Om en sådan situation föreligger ska avsändaren alltid göra en farebedömning i det enskilda fallet av huruvida allmänheten behöver informationen.

Nedan följer en genomgång av de situationer som lagstiftningen bör omfatta.

8.5.1 Olyckor

Liksom tidigare, kommer VMA-systemet fortfarande att ha stor betydelse vid olyckor. Att varna och informera allmänheten kan vara en del av räddningsinsatsen för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön vid olyckor eller överhängande fara för olyckor (1 kap. 2 § LSO)

Med olyckor avses i detta sammanhang detsamma som enligt LSO, nämligen plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada (prop. 1985/86:170 s. 62f.). Det kan vara händelser som sker i naturen eller på annat sätt utan människors inblandning. Det kan också vara händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla, oberoende av om handlingen eller underlåtenheten är uppsåtlig eller inte. Exempel på olyckor är bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utsläpp av skadliga ämnen. Kravet på att det ska vara fråga om en plötsligt inträffad händelse innebär att långsamma eller ständigt pågående skeenden inte räknas som olyckor. Sådana skeenden kan dock orsaka något som inträffar plötsligt och som medför skada, t.ex. att en sättningsskadad byggnad rasar eller att en erosion förorsakar jordskred. Sådana händelser kan betraktas som olyckor. Om olyckan inte redan har inträffat, måste det föreligga en överhängande fara för att det ska ske. Att en fara för en olycka är överhängande innebär att det ska föreligga både hög risk för att olyckan inträffar och stor sannolikhet för att den inträffar nära i tiden (prop. 2002/03:119 s. 68f., se även FöU 1986/87:2).

8.5.2 Allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten

Sändning av ett VMA kan också begäras vid allvarliga störningar av allmän ordning eller säkerhet. Av 24 § polislagen (1984:387) framgår att Polismyndigheten i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten får förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Detsamma gäller om det finns risk för sådana störningar. Vid allvarlig brottslighet som kan resultera i allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, t.ex. att det är farligt att vistas inom ett visst område, bör VMA-systemet kunna användas. Förutsättningen är att farebedömningen och övriga rekvisit är uppfyllda (se mer nedan).

8.5.3 Extraordinära händelser i fredstid och fredstida krissituationer

VMA-systemet måste ses som en viktig del av samhällets krisberedskap och en förutsättning för att samhället ska kunna hantera olika typer av kriser.

Det har över tid funnits en rad olika krisbegrepp.⁷¹ Med begreppet extraordinära händelser avses i detta sammanhang detsamma som i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Begreppet infördes genom den tidigare lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. I propositionen Extraordinära händelser i kommuner och landsting (prop. 2001/02:184 s. 13ff.) har regeringen definierat begreppet extraordinär händelse. Med en extraordinär händelse avses en sådan 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 kommunen eller landstinget (regionen). Det handlar om händelser där någon eller flera viktiga samhällsfunktioner som kommuner och landsting (regioner) ansvarar för hotas på ett omfattande sätt. Det kan exempelvis vara hot mot sjukvårdsverksamheten, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet. Det som särskiljer

⁷¹ Se 13 kap. i SOU 2021:25

extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen. Det är alltså händelser som ställer speciella krav på den kommunala organisationen. För att lagen ska aktualiseras krävs också att händelsen avviker från det normala. De flesta händelser, även om de är störande och kommer plötsligt, bör enligt regeringens mening inte betraktas som extraordinära händelser. Vad som kan ses som normalt måste avgöras utifrån en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Slutligen tydliggörs det i propositionen att det inte handlar om extraordinära förhållanden, utan just händelser, eftersom den speciella organisation som lagen ger förutsättningar för (krisledningsnämnden) endast ska vara i funktion under en kris mer akuta skede. Begreppet extraordinära händelser i fredstid finns i ett flertal författningar. Coronapandemin aktualiserade behovet av särskild lagstiftning vid extraordinära förhållanden i fredstid, t.ex. vid utbrott av samhällsfarliga sjukdomar.⁷²

Begreppet fredstida krissituationer används i portalparagraferna i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Av direktiv till utredningen om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar (dir. 2018:79) framgår att fredstida krissituationer kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Utredningen för civilt försvar har föreslagit att begreppet fredstida krissituationer ska ersätta begreppet extraordinära händelser i en ny lag om kommuners och regioners beredskap. Utredningens förslag avseende en ny beredskapsförordning innehåller också begreppet fredstida fredssituationer. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

⁷² Se t.ex. lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid. Se även prop. 2019/20:132 s. 91f. och s. 97.

Tills vidare får begreppet extraordinära händelser i fredstid sägas vara det vedertagna begreppet och bör därför användas även i denna lagstiftning. Det bör dock kompletteras av begreppet fredstida krissituationer, även om begreppen till stor del överlappar varandra. Begreppet fredstida krissituationer är relevant även i detta sammanhang, inte minst eftersom kommuner, regioner och myndigheter enligt den föreslagna beredskapsförordningen kommer att beröras av föreslagen lagstiftning.

Som utredningen om civilt försvar har framhållit, bör begreppet tolkas brett i meningen att krissituationer kan inträffa lokalt, regionalt och nationellt. Kännetecknen som att en situation drabbar många människor och stora delar av samhället behöver sättas i ett sammanhang – lokalt, regionalt eller nationellt. Lokalt kan ett omfattande elavbrott eller omfattande översvämningar i en kommun utgöra en fredstida krissituation enligt kännetecknen, men om samma händelse betraktas nationellt är den inte någon sådan.⁷³ VMA-lagstiftningen bör kunna tillämpas även vid fredstida krissituationer som inträffar lokalt eller regionalt.

8.5.4 Höjd beredskap

VMA-systemet tillkom för att skapa en ordning för varning på befolkningsskyddets och räddningstjänstens område. Varning och information har historiskt setts just som en del av befolknings-skyddet. Med tiden har VMA-systemets koppling till befolknings-skydd och höjd beredskap minskat. I och med återupptagandet av totalförsvaret och en ny inriktning för det civila försvaret är frågor om varning och information under sådana förhållanden ytterst aktuella och av yttersta vikt. Att på ett effektivt sätt kunna varna befolkningen är avgörande för att medvetandegöra befolkningen vid höjd beredskap och då ytterst krig. Arbetet med civilt försvar tar också sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap. Förmågan att hantera kriser i samhället i fredstid ger en grundläggande förmåga att hantera situationer under höjd beredskap och då ytterst krig. VMA-systemet är på så sätt en viktig del både i den fredstida krisberedskapen och även det civila försvaret. Tanken är därför att

⁷³ SOU 2021:25 s. 455

upparbetade rutiner för VMA-systemet ska kunna tillämpas på samma sätt i fred och krig.

Vid höjd beredskap kan det finnas en rad situationer som medför fara för människors liv, hälsa, egendom eller miljö och som gör att allmänheten skyndsamt behöver informeras. Med höjd beredskap avses detsamma som i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

8.5.5 Överhängande fara för de uppräknade situationerna

Den inledande bestämmelsen i utredningens lagförslag syftar till att ringa in lagstiftningens och VMA-systemets tillämpningsområde. Bestämmelsen klargör att VMA-systemet är ämnat för varning och information i vissa utpekade situationer. Det kan dock finnas behov av att varna och informera allmänheten i ett tidigare skede, dvs. innan någon av de uppräknade situationerna har inträffat.

VMA-systemet bör kunna tillämpas vid överhängande fara för en olycka. Exempel kan vara risk för explosion i en gasfabrik i närheten av ett bostadsområde. Andra situationer när VMA-systemet bör kunna användas är när det finns en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner. Det kan t.ex. handla om väderförhållanden som riskerar att slå ut viktiga samhällsfunktioner, såsom elförsörjning eller järnvägstrafik. Ett annat exempel är allvarlig smittsam sjukdom som riskerar att spridas till stora delar av befolkningen. VMA-systemet bör kunna användas för att informera om en sådan sjukdom i ett tidigt skede innan förhållandena är sådana att de utgör en extraordinär händelse.

Även inför höjd beredskap måste varning och information kunna sändas ut. Lagstiftningens tillämpning bör inte förutsätta att beredskapen har höjts till skärpt eller högsta beredskap för att varning och information ska kunna nå ut till allmänheten. Den osäkerhet som kan uppstå i gränslandet mellan fred och krig kallas ofta för gråzonsproblematik. Försvarsberedningen konstaterar att en angripare medvetet kan skapa denna problematik genom att agera så nära gränsen för upptäckt som möjligt för att därmed överraska och vilseleda försvararen och undvika beredskapshöjning och andra motåtgärder.⁷⁴

⁷⁴ Ds 2017:66 s. 65f.

Lagstiftningen bör kunna tillämpas även när det finns en överhängande fara för någon av de uppräknade situationerna som anges i den föreslagna lagens inledande bestämmelse. Med detta avses att det finns en hög risk för att en händelse ska inträffa och stor sannolikhet för att den inträffar nära i tiden. Som framgått ovan ligger det i begreppens innebörd såvitt avser olyckor, allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt extraordinära händelser i fredstid att dessa också omfattar situationer då det finns en överhängande fara eller risk för sådana förhållanden. Det bör ändå komma till uttryck i författning. Den inledande bestämmelsen får tolkas i vid bemärkelse och förutsätter att rekvisitet om fara är uppfyllt, se kommande avsnitt.

8.6 Vilka förutsättningar ska vara uppfyllda för ett VMA?

Förslag: Sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten kan begäras när det finns fara för liv eller hälsa samt när det finns fara för omfattande skada på egendom eller miljö. Meddelandet ska avse varning eller information som skyndsamt behöver nå allmänheten för att förhindra eller begränsa sådan fara eller skada.

Bedömning: Lagstiftningen bör inte göra någon åtskillnad mellan s.k. varnings- och informationsmeddelanden.

8.6.1 Fara för liv eller hälsa eller fara för skada på egendom eller miljö

VMA-systemet har under alla år använts när det funnits en fara för liv, hälsa, egendom eller miljön. Detsamma bör gälla framöver. Avsikten är att VMA ska kunna begäras när det finns en omedelbar och konkret fara för liv, hälsa eller fara för skada på egendom eller miljö.

Farebedömningar av olika slag kan behöva göras i straffrättsliga sammanhang, men även i fråga om myndighetsutövning. Man brukar tala om att det förutsätts att faran är konkret. Om det ska föreligga konkret fara för en viss effekt, brukar det krävas att det föreligger en

viss sannolikhet för effekten.⁷⁵ Faran ska typiskt sett också vara bestämd till tid och rum.⁷⁶ Även såvitt avser bedömningen av om allmänheten bör varnas måste det finnas en risk eller fara som är konkret och någorlunda bestämd till tid och rum. Händelsen som föranleder VMA och befarade skador måste framstå som mer eller mindre direkta och preciserade (jfr SOU 2002:10 s. 164 och prop. 1985/86:170 s. 22f.).

Även om denna typ av farebedömning görs främst inom ramen för räddningstjänsten så har ett flertal andra myndigheter i uppdrag att göra den typen av bedömningar. Av 23 § polislagen (1984:387) framgår exempelvis att en polisman har vissa befogenheter om det av särskilda skäl finns risk att brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats. En polisman får i anslutning till denna plats vidta ett flertal åtgärder i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot det, såsom att utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe. Det vanligaste exemplet på tillämpning av bestämmelsen är när ett bombhot riktas mot en viss plats eller anläggning. Bestämmelsen får inte tillämpas i allmänt förebyggande syfte och det måste föreligga särskilda omständigheter som innebär en konkret risk för sådana brott som avses i bestämmelsen.⁷⁷ En liknande farebedömning kan behöva göras för att bedöma om det finns skäl att varna och informera allmänheten.

Det finns en rad situationer och händelser som i någon mån kan innebära en fara för hälsa och egendom, men som inte är så konkreta att de bör föranleda ett VMA. Det kan röra information om mera allmänna risker som t.ex. eldning i torr mark under sommaren. Sådan information bör i första hand kommuniceras till allmänheten på annat sätt än genom ett VMA.

Närmare om farebedömningen

När sändning av ett VMA ska begäras måste den primära prioriteringen gälla en bedömning av huruvida människoliv eller

⁷⁵ Jfr framkallande av fara för annan, 3 kap. 9 § brottsbalken. Se Nilsson, Brottsbalk (1962:700), 3 kap. 9 §, Lexino 2021-10-01 (JUNO).

⁷⁶ Jfr 13 § polislagen (1984:387). Se Berggren och Munck, Polislagen – en kommentar (23 april 2021, Version 14, JUNO), kommentaren till 13 §.

⁷⁷ Se Berg, Polislagen (1984:387) 23 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-12-07)

människors hälsa står på spel. Det bör alltså krävas att en viss händelse innebär fara för människors liv eller medför hälsorisker. Som ett exempel kan nämnas rök från en brand. För att det ska finnas förutsättningar att begära sändning av ett VMA i ett sådant fall bör det finnas risk för att röken kan befaras vara hälsoskadlig, inte enbart väcka obehag eller innehålla information om var röken kommer ifrån.

Även risk för skador på egendom och miljö bör kunna föranleda VMA. I denna del bör det krävas att det föreligger risk för omfattande skador. Skador på eller förstörelse av egendom i en utsträckning som kan betraktas som omfattande kan förekomma t.ex. i samband med stora byggnadsbränder eller omfattande terräng- eller skogsbränder.

Utredningen ser framför sig att den huvudsakliga användningen av VMA-systemet alltjämt kommer att avse lokala olyckshändelser eller överhängande fara för olyckshändelser. Exempel på det är utsläpp av giftiga ämnen i form av rök eller kemikalier inom ett relativt begränsat område, som följd av en brand eller explosion. Allmänheten uppmanas oftast att omedelbart gå inomhus, stänga dörrar, fönster och ventilation samt att lyssna på radio för ytterligare information. Enstaka händelser kan gälla risk för explosioner eller konsekvenser av extremt väder, som gör det farligt för människor att vistas ute. Det kan även gälla situationer som exempelvis grova störningar av allmän ordning eller svår brottslighet som innebär att det kan vara farligt att vistas inom ett visst område och därmed motiverar ett viktigt meddelande till allmänheten.

Det kan också gälla utsläpp av farliga ämnen, risker för dammbrott, ras och skred samt extremt väder med översvämningsrisker eller stora snömängder. Även andra extraordinära händelser och kriser, som större störning i elförsörjningen, kan innebära en fara för människor, egendom eller miljön som förutsätter skyndsam, vägledande information för att förhindra eller begränsa fara eller skada. Begreppet bör också omfatta spridning av allvarlig smittsam sjukdom. Den som begär sändning av ett VMA ska göra en farebedömning utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

8.6.2 Överhängande fara

Sändning av ett VMA ska kunna begäras för att göra allmänheten uppmärksam på att någonting har hänt eller är på väg att hända. Det ska ta sikte på en händelse som redan inträffat, men också om det finns en överhängande risk för fara eller skada. Begreppet överhängande fara behandlades av försvarsutskottet i samband med förslaget till räddningstjänstlagen (FöU 1986/87:2). Utskottet anförde då att en överhängande fara för en olyckshändelse innebär både hög risk för att olyckshändelsen inträffar och stor sannolikhet för att den inträffar nära i tiden. Samma förhållningssätt bör enligt utredningen gälla i förhållande till andra händelser som inte är olyckor. Det kan i ett tidigt skede vara svårt att avgöra vilka konsekvenser en händelse kan få för t.ex. människors liv eller hälsa. Ett VMA kan begäras även när det finns en överhängande risk för fara för människors liv eller hälsa. Överhängande fara omfattas av farebegreppet som sådant.

8.6.3 Skyndsamt information för att förhindra eller begränsa fara eller skada

Det finns en rad situationer som är sådana att någon form av fara för liv, hälsa, egendom eller miljön föreligger. Frågan aktualiseras vid varje räddningsinsats och olycka. VMA-systemet bör förutsätta att allmänheten skyndsamt nås av varning eller information för att förhindra eller begränsa fara eller skada på människor, egendom eller miljö. Rekvisitet är viktigt för i annat fall skulle VMA-systemet kunna användas vid varje olycka eller händelse när det finns en fara för människor, egendom eller miljö. Det skulle göra tillämpningsområdet allt för brett och omfattande. Vid bedömningen av om ett VMA ska begäras bör avsändaren alltid göra en bedömning av om varning eller information till allmänheten behövs för att undvika att människor eller egendom kommer till skada. Utgångspunkten måste vara att allmänheten behöver uppmärksammas på att någonting har hänt eller är på väg att hända för att förhindra eller begränsa fara för människors liv och hälsa eller skada på egendom eller miljö.

Vid begäran om sändning av VMA måste ytterligare en förutsättning vara att det är nödvändigt att informationen når ut skyndsamt. Med skyndsamt avses att information behöver nå ut relativt omgående, typiskt sett inom loppet av några minuter. Som

framkommer i avsnitt 8.12 bör framförallt andra informationsvägar användas i situationer som inte är akuta och inte förutsätter att människor behöver underrättas skyndsamt. Är det fråga om mer allmän information om exempelvis en olycka som inte föranleder några omedelbara åtgärder från personer som befinner sig i närheten av den, bör VMA-systemet inte användas.

Att ställa upp ett krav på att ett visst antal människor måste beröras av en händelse vid ett VMA låter sig inte göras. Ett VMA riktar sig till allmänheten och är avsett som varning eller information till dem som berörs av en farlig händelse. Det är också ett effektivt sätt att varna ett större antal människor på en gång. Det kan finnas andra mer effektiva och träffsäkra sätt att nå allmänheten i en mer begränsad situation, genom t.ex. dörrknackning i ett begränsat område. Att gå ut med ett meddelande kan också leda till ett ökat tryck från allmänheten vad gäller informationssökning. Sändning av ett VMA bör därför begäras när det är det mest effektiva och ändamålsenliga sättet att varna och informera befolkningen. Huruvida ett VMA är motiverat avgörs av avsändaren utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

8.7 Utvärdering av att olika meddelandetyper tagits bort

I uppdraget ingår att göra en analys av behovet av olika meddelandetyper när det gäller varning och vägledande information samt att undersöka om den nuvarande ordningen är ändamålsenlig och om den lett till mindre osäkerhet bland aktörerna i systemet eller om det har medfört andra problem.

De olika meddelandetyperna som tidigare funnits togs bort den 1 januari 2020 och det finns därför ett begränsat underlag för att göra en fullständig analys av vad det har inneburit. Den allmänna bilden är ändå att det har blivit bättre utan de två typerna av VMA-meddelanden och att den nya ordningen vållar mindre förvirring bland aktörerna. Någon drastisk minskning av antalet VMA har det inte heller blivit. Under 2020 begärdes och sändes 42 VMA, varav två tillsammans med utomhusvarningssystemet. Under 2021 begärdes och sändes 32 VMA. Utomhusvarning användes inte vid något av dessa tillfällen.

Svårigheten med att analysera meddelandetyperna är att VMA-systemet har utvecklats över tid. Definitionerna av informations- och varningsmeddelanden har varit i stort desamma, men har ändå kommit att användas olika över tid. Eftersom överenskommelserna och tillämpningen av dessa är det enda som finns att tillgå för att avgöra vad de olika meddelandetyperna har inneburit, måste en analys göras.

En utgångspunkt på 1990-talet var att varningsmeddelanden i fredstid skulle användas ytterst sällan, främst vid katastroftillbud såsom kemikalieutsläpp och kärnkraftsolyckor.⁷⁸ I stället var informationsmeddelanden den normala vägen för VMA. Utvecklingen har inneburit fler meddelanden i VMA-systemet och att fler meddelanden har gått ut som varningsmeddelanden. Systemets aktörer – MSB, SOS Alarm och Sveriges Radio – är överens om att flera varningsmeddelanden som sänts ut egentligen borde ha klassats som informationsmeddelanden. De anser också att det har skett en utveckling mot att mer allmän information som inte uppfyller förutsättningarna för VMA borde ha gått ut på annat sätt, t.ex. genom myndighetsmeddelanden. Samtidigt visar MSB:s undersökning att det finns en osäkerhet hos användarna i systemet om vad som skiljer de olika meddelandetyperna åt.

Utredningen konstaterar att det har varit svårt att definiera användningsområdet, framförallt för informationsmeddelanden och på vilket sätt de skiljer sig från varningsmeddelanden. Som det har uttryckts i 2013 års överenskommelse kan det uppfattas som att det vid informationsmeddelanden inte behöver föreligga någon omedelbar fara för skada på liv, hälsa, egendom eller miljö, och att meddelandetyperna kan användas för att ge vägledande information i syfte att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller miljö, dvs. minska riskerna för sådana skador, i andra situationer. Skrivningen kan också uppfattas som att omedelbarheten bara avser hur snabbt meddelandet ska sändas, men att det ändå förutsätter en faktisk och omedelbar fara för liv, hälsa, egendom eller miljö. Vid en genomgång av tidigare överenskommelser får det förstås som att omedelbarheten beträffande informationsmeddelanden har avsett just med vilket skyndsamhet meddelandet skulle sändas. Av 2008 års överenskommelse framgår t.ex. att informationsmeddelanden ska sändas utan krav på omedelbarhet för att förbygga och begränsa

⁷⁸ Prop. 1996/97:158 s. 12

skador på liv, hälsa, i miljön och vid smittspridning. Ordningen har genom åren varit sådan att ett informationsmeddelande inte sänts omedelbart, men väl mycket skyndsamt, normalt inom 10 minuter.

Såsom tidigare framgått anser utredningen att VMA-systemets tillämpningsområde och förutsättningarna för att begära sändning av ett VMA bör regleras i lag. Det gäller även de kanaler som ska sända ett sådant. En särskild fråga är om uppdelningen av meddelandetyper bör finnas kvar. Den bild som ges av aktörerna är att uppdelningen varken fyller någon funktion för dem eller för allmänheten. Uppdelningen har i stället varit ett sätt att avgöra med vilken skyndsamhet ett meddelande ska gå ut.

Utredningen anser att det i definitionen av vad som utgör ett VMA inte bör göras någon åtskillnad av meddelandetyper. Att göra en åtskillnad mellan information som behövs för att det finns en risk för skada, och information för att begränsa skada låter sig inte alltid göras. Vid en brand kan det finnas en direkt risk för boende i direkt anslutning till branden, medan boende en bit därifrån kan behöva information för att förhindra eller begränsa skada, om det finns risk att branden sprider sig. Förutsättningarna för när sändning av VMA kan begäras bör därför omfatta båda dessa situationer och typer av meddelanden. VMA-systemet bör således alltså kunna användas för att både varna och informera allmänheten på samma sätt som tidigare när det finns en direkt risk för skada, men också för att förhindra eller begränsa skador. Som framgått ovan ska det dock alltid finnas en omedelbar och konkret fara eller risk för skada.

Utredningen återkommer till frågor om skyndsamhet vid sändning av VMA i kommande avsnitt.

8.8 Ändrade förhållanden och utdragna händelseförlopp

Ibland kan det hända att situationen som föranlett ett VMA förändras. I vissa fall kan det behövas ett nytt VMA för att varna om den nya situationen. En bedömning bör dock även i de här fallen göras av om förutsättningarna för att gå ut med ett VMA är uppfyllda. Det kan röra sig om en brand som sprider sig i en annan riktning och som gör att fler människor och andra områden berörs. Det kan också handla om att situationen förändrats så mycket att ny

varning eller vägledande information bör lämnas till allmänheten. För information av mer löpande karaktär eller uppdateringar av läget om situationen som har föranlett VMA bör dock inte sändning av nya meddelanden begäras.

VMA-systemet är tänkt att användas för att uppmärksamma allmänheten på att någonting har hänt eller är på väg att hända. Vid en större olycka eller kris går det att se framför sig att myndigheterna kan behöva nå ut med information över längre tid. Även i dessa fall bör framförallt andra informationsvägar användas än VMA-systemets särskilda kanaler. Det kan ske genom att löpande uppdateringar lämnas på presskonferenser och hemsidor. I dessa fall är skyndsamheten inte heller lika avgörande.

8.9 Efterföljande information

VMA-systemet har främst kommit att användas för att uppmana allmänheten att omedelbart gå inomhus, stänga dörrar, fönster och ventilation samt att lyssna på radio för ytterligare information. Hur ordningen för den efterföljande informationen ser ut har aldrig reglerats, varken i författning eller i överenskommelser. Utredningen anser inte heller att det behövs. Situationerna kan se mycket olika ut, vilket gör att behovet och formerna för efterföljande information skiljer sig åt.

VMA-systemet syftar till att väcka människors uppmärksamhet och uppmana dem att följa händelseutvecklingen. Det kan ske genom presskonferenser, information på en myndighets hemsida eller information i radio och tv. I dagsläget är Sveriges Radio P4 den primära ingången för vidare information.

Utredningen har genom möten med de olika aktörerna identifierat att det finns bra rutiner och ett gott samarbete dem emellan för att nå ut med den efterföljande informationen. Med tanke på VMA-systemets breda tillämpningsområde kan det vara svårt att närmare reglera hur den efterföljande informationen ska nå ut. Det kan också variera över tid och situation. Utredningen lämnar därför inte några förslag i denna del utan lämnar den frågan till de berörda aktörerna att även i fortsättningen lösa genom rutiner och samverkan.

8.10 VMA om att faran är över

Förslag: Sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten om att faran är över kan begäras när den händelse som gett upphov till ett tidigare meddelande är över och fara inte längre föreligger.

Sändning av ett VMA bör också kunna begäras för att meddela att faran är över. I dagsläget är ordningen inte helt tydlig för hur och när ett sådant meddelande kan begäras och sändas i de olika kanalerna. Det bör förtydligas i lagstiftningen som ett särskilt VMA om att faran är över eftersom det kan begäras under särskilda förutsättningar, nämligen när den händelse som gett upphov till ett tidigare meddelande är över och fara inte längre föreligger.

Meddelanden om att faran är över är ändamålsenliga för att allmänheten inte ska vara ovetande om huruvida människors liv och hälsa fortfarande är i fara eller om det råder fortsatt risk för skada på egendom eller miljön. Detsamma gäller för de riktlinjer eller vägledande information som lämnats till allmänheten i samband med händelsen. Genom ett meddelande om att faran är över informeras människor om att dessa riktlinjer eller rekommendationer inte längre gäller.

Det finns dock en rad situationer som inte har en slutlig tidpunkt, eller där den i vart fall är otydlig. Lagstiftningen kan därför inte innehålla ett krav på att sändning av ett VMA om att faran är över alltid ska begäras. I möjligaste mån bör dock ett sådant meddelande sändas till allmänheten. Ett sådant meddelande kan upplysa om att den omedelbara faran är över och att människor exempelvis inte längre behöver stanna inomhus. Om händelsen är sådan att det alltjämt finns behov att ge vägledande information, kan ett sådant meddelande ange hur uppdateringar och information om läget kommer att meddelas framöver. Det kan behövas riktlinjer för hur och med vilket tidsintervall en omprövning av situationen bör göras av den behöriga myndigheten.

I den nya lagstiftningen föreslås att ett meddelande om att faran är över ska utgöra ett särskilt VMA. Begäran om och sändning av sådana meddelanden ska följa samma ordning som för ett VMA, se avsnitt 15.5.

8.11 VMA vid höjd beredskap och flyglarm

Vid höjd beredskap och väpnade angrepp mot Sverige kan allmänheten behöva varnas för olika angrepp och uppmärksammas på åtgärder som kan behöva vidtas med anledning därav. Genom förslagen tydliggörs att VMA-systemet kan användas vid höjd beredskap för att nå ut med varning och information till allmänheten.

En situation som ställer särskilda krav på varning av allmänheten är när det föreligger överhängande fara för luftanfall, dvs. flyglarm. En sådan situation måste alltid anses utgöra fara för liv eller hälsa och fara för omfattande skada på egendom eller miljö. Det finns då behov av att skyndsamt varna allmänheten för att förhindra eller begränsa sådan fara eller skada. Förutsättningarna för VMA kan därmed anses vara uppfyllda. Vid flyglarm gäller dock exceptionella förhållanden som föranleder särskilda bedömningar när det gäller bl.a. ansvarsförhållandena. Ett luftanfall ställer också krav på särskild skyndsamhet samt tydliga och klara rutiner. Utredningens bedömning och förslag i denna del återfinns i avsnitt 16.

8.12 Meddelanden från myndigheter som inte är VMA

Utredningens utgångspunkt är att i stort behålla den definition för VMA som har gällt över tid. Systemet har varit avsett för särskilt farliga situationer. En fråga som uppkommer är vad som gäller för annan information, som inte är så akut att ett VMA bör gå ut eller där faran inte är så konkret att förutsättningarna är uppfyllda, men som ändå förutsätter att allmänheten informeras.

Man kan tänka sig en rad olika situationer när myndigheter behöver nå ut med viktig samhällsinformation till allmänheten, trots att förutsättningarna för VMA inte är uppfyllda. Det kan vara situationer när det kan komma att uppstå en fara för människor, egendom eller miljö, men faran inte ännu är konkret eller överhängande, t.ex. allmän information om brandrisk vid torka eller vissa vädervarningar när allmänheten behöver iaktta försiktighet. Genom att faran inte är överhängande och konkret finns det ofta tid att sända informationen genom fler informationsvägar, t.ex. genom pressmeddelanden eller egna informationskanaler. Som radio- och tv-lagen (2010:696) och sändningstillstånden för Sveriges Television och Sveriges Radio är formulerade har de en generellt uttryckt

skyldighet att sända meddelanden på begäran av myndighet när meddelandet är av vikt för allmänheten. Utöver de överenskommelser som träffats om VMA sänder företagen också andra myndighetsmeddelanden. Något krav på särskild fare- eller skadebedömning finns inte i dessa fall. Även om denna skyldighet inte har definierats närmare i förarbetena eller sändningstillstånden får det förstås som att den har ett bredare tillämpningsområde och avser fler typer av meddelanden, dvs. inte bara sådana som krävs för att varna allmänheten vid en svår påfrestning, olycka eller liknande. Det kan alltså även avse annan samhällsinformation.⁷⁹ Ett sådant meddelande torde också kunna begäras av andra myndigheter och inte bara av dem som pekats ut i VMA-överenskommelserna.

Från flera håll har det lyfts fram att gränsdragningen mellan s.k. myndighetsmeddelanden och VMA bör tydliggöras. Genom den nya lagstiftningen kommer det att tydligt framgå i vilka situationer och under vilka förutsättningar VMA kan begäras, vilket innebär ett klagörande om vilka meddelanden som faller inom ramen för VMA-systemet. En särskild fråga i uppdraget till utredningen är om t.ex. hygien- och förhållningsråd som har behövt spridas skyndsamt och brett under coronapandemin omfattas av VMA-systemets tillämpningsområde och om så inte är fallet, hur ordningen för den typen av information ska se ut och regleras.

Utredningen anser att den specifika frågan om huruvida rekommendationer om förhållningsanvisningar under en pandemi bör gå ut som ett VMA bör avgöras utifrån brådskan av att nå ut med informationen och övriga förutsättningar i det enskilda fallet. I ett inledande skede kan situationen vara sådan att allmänheten behöver uppmärksammas och varnas i syfte att förhindra skada och fara för människors liv och hälsa. Faran kan vara både konkret och överhängande. Information och förhållningsråd kan också behövas skyndsamt för att sådan fara eller skada ska kunna förhindras eller begränsas. I sådana situationer kan det vara lämpligt att använda sig av VMA-systemet. I ett skede när pandemin pågått under en längre tid kan informationen vara lika nödvändig men behovet av att nå ut med informationen skyndsamt är då inte nödvändigtvis så överhängande att inte andra informationskanaler kan användas.

I vissa andra situationer, som t.ex. vädervarningar, kan informationshanteringen kräva nära samverkan mellan myndigheter

⁷⁹ Prop. 2019/20:168 s. 80f.

och massmedia. Detsamma gäller i andra situationer som problem med elförsörjning eller svåra störningar i samhällets kommunikationssystem. Sådan information kan, men behöver nödvändigtvis inte uppfylla förutsättningarna för VMA.

En specifik situation som vållat bekymmer hos VMA-systemets aktörer är problem med dricksvatten och frågan om en sådan situation uppfyller kraven för ett VMA eller inte. Ett exempel kan vara information om en vattenläcka i kommunens ledningsnät som kan orsaka otjänligt vatten. En sådan situation skulle kunna utgöra grund för begäran om sändning av VMA om det finns gifter i vattnet som är hälsoskadliga. I andra situationer, då faran inte är konkret eller direkt hälsoskadlig, t.ex. om vattnet blivit förorenat och smakar illa, torde kraven för ett VMA knappast vara uppfyllda.

Utredningen anser att det inte är möjligt att definiera alla typer av information som kan behöva nå allmänheten. Det är inte önskvärt och innefattas inte heller av utredningens uppdrag. Det kan dock konstateras att det finns andra sätt för myndigheter att nå ut med information när förutsättningarna för VMA inte är uppfyllda men information behöver nå allmänheten, och att det kan finnas behov av att se över ytterligare kanaler för sådan information, se avsnitt 14.8.2.

9 Behörigheter

9.1 Inledning

I uppdraget ingår att undersöka behovet av att anpassa behörigheterna att begära sändning av VMA. Utredaren ska undersöka om de aktörer som i dag har behörighet ska fortsätta att ha det och om fler aktörer bör ges sådan behörighet.

I kapitlet redogörs för hur behörigheterna till VMA-systemet har sett ut och förändrats över tid och vilka förslag som läggs fram på området. I avsnitt 15 redogörs för vilka kanaler som behöriga aktörer ska ha tillgång till.

9.2 Behöriga myndigheter i dag

VMA-systemet har vidareutvecklats genom överenskommelser mellan SRV och senare MSB samt public service-företagen. I de tidiga överenskommelserna från början av 1990-talet hade enbart myndigheter möjlighet att begära ”utsändning av myndighetsmeddelande för varning av allmänheten”. Ett sådant meddelande kunde begäras av myndigheter inom befolkningsskydd och räddningstjänst (SRV, civilbefälhavare, länsstyrelse eller kommunal myndighet). I detta ingick att statlig eller kommunal räddningsledare vid utövande av räddningstjänst hade rätt att begära utsändning av sådant myndighetsmeddelande. Från 1995 kom även Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Luftfartsverket att läggas till, eftersom de hade ansvar för den statliga räddningstjänsten.⁸⁰

I och med överenskommelsen från 2008 ökades antalet aktörer med behörighet att begära VMA markant och gavs till aktörer som

⁸⁰ Luftfartsverket hade tidigare ansvar för flygräddningstjänst, något som i dag ankommer på Sjöfartsverket.

på olika sätt hade en uppgift i samhällets beredskap mot olyckor och extraordinära händelser. VMA-systemets tillämpningsområde utökades samtidigt. SRV redovisade grunderna till ändringarna i en rapport från 2007.⁸¹ Förslagen syftade till att VMA-systemet skulle kunna användas som en del i samhällets krisberedskap gällande hantering av extraordinära händelser, inte bara vid olyckor. Förändringarna hängde samman med regeringens åtgärder för att stärka krisberedskapen som redovisats i prop. 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle.

De myndigheter som sedan 2008 har haft behörighet till VMA-systemet är räddningschef och räddningsledare för kommunal och statlig räddningstjänst med hänvisning till LSO, Strålsäkerhetsmyndigheten (tidigare Statens strålskyddsinstitut) i fråga om rådgivning om strålskydd med hänvisning till FSO, Polismyndigheten enligt polislagen (1984:387), smittskyddsläkare enligt smittskyddslagen (2004:168), regeringen med Regeringskansliet samt myndigheter i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (tidigare förordningen [2006:942] om krisberedskap och höjd beredskap), samt kommuner och regioner enligt lagen (2006:544) om kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Från 2008 har behörigheterna beträffande myndigheter varit desamma, men i överenskommelsen från 2020 har också Försvarsmakten lagts till som behörig att begära sändning av VMA.

9.2.1 Myndigheternas informationsansvar

Att informera och varna allmänheten vid olyckor kan ses som en del av räddningsinsatsen enligt LSO. I den lagstiftningen finns på så sätt stöd för att statlig och kommunal räddningstjänst ansvarar för att varna och informera allmänheten i vissa fall. I FSO finns också bestämmelser om länsstyrelsens informationsansvar till allmänheten om radiologiska nödsituationer (se mer i 9.3.2 nedan).

När det gäller övriga myndigheter som har behörighet att begära sändning av VMA så har en del av dessa ett uttryckligt författnings-

⁸¹ Statens räddningsverk, Översyn av varnings- och informationssystemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA), 2007-08-31, dnr 232-2742-2007

reglerat informationsansvar. I smittskyddslagen (2004:168) finns t.ex. skyldigheter för regionen och smittskyddsläkare att se till att allmänheten har tillgång till den information och de råd som behövs för att var och en ska kunna skydda sig mot smitta som kan hota liv eller hälsa (se bl.a. 2 kap. 3 § och 6 kap. 2 §).

Andra myndigheter har i stället getts behörighet främst utifrån sina uppgifter och sin roll i samhällets krisberedskap. Så är fallet för exempelvis Polismyndigheten, Försvarsmakten, regeringen och Regeringskansliet. Polismyndighetens verksamhet syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd. Ett av myndighetens uppdrag i händelse av ett terrorattentat kan därför vara att varna och vägleda allmänheten.⁸²

I bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap pekas myndigheter ut som har en särskild roll vid kriser och höjd beredskap. Av förordningen framgår också att vissa myndigheter enligt särskilt regeringsbeslut ska ha tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser och vid en allvarlig kris omgående kunna upprätta en ledningsfunktion (10–12 §§). Motsvarande bestämmelser återfinns i förslaget om en ny beredskapsförordning från utredningen om civilt försvar. Enligt 6 § ska även länsstyrelserna verka för att informationen till allmänheten samordnas vid en krissituation. Utredningen om civilt försvar har föreslagit att bestämmelsen i stället ska föras över till förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

Varje myndighet vars ansvarsområde berörs av en krissituation ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna.⁸³ Många myndigheter har också, i anslutning till sina uppdrag som de formuleras i t.ex. myndighetsinstruktioner, ett uppdrag i förhållande till allmänheten att svara för information inom sitt ansvarsområde till andra myndigheter och enskilda.

⁸² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 – Redovisning av regeringsuppdrag (Ju2017/05643/SSK), publikationsnummer MSB1193 – april 2018, s. 72

⁸³ 5 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

Även kommuner och regioner är behöriga att begära VMA. Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap innehåller bestämmelser som syftar till att minska sårbarheten i kommuners och regioners verksamhet och de ska ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Enligt 2 kap. 7 § 3 samma lag ska kommuner inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att information till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

9.3 Enskildas behörighet till VMA-systemet i dag

Från 1998 lades privata aktörer till som behöriga att begära sändning av VMA, nämligen de företag som fått kommunens tillstånd att utlösa utomhussignalen viktigt meddelande enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) och senare LSO. I 2008 års överenskommelse utökades behörigheterna även avseende privata aktörer. Fler enskilda aktörer lades till som behöriga och meddelandena benämndes inte längre myndighetsmeddelanden utan ”meddelanden för varning och information”. Alla s.k. farliga verksamheter enligt 2 kap. 4 § LSO gavs behörighet att begära VMA, liksom alarmeringsföretag, koncessionshavare enligt ellagen (1997:857) och operatörer enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

9.3.1 Farliga verksamheter enligt LSO

LSO innehåller särskilda bestämmelser för farliga verksamheter (2 kap. 4 §), dvs. verksamheter som innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön. Dessa verksamheter ska vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. Länsstyrelserna beslutar vilka verksamheter som omfattas av dessa skyldigheter efter samråd med kommunen. Exempel på sådana verksamheter är s.k. sevesoanläggningar (verksamhet som omfattas av lagen [1999:381] om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor) och andra typer av verksamheter som hanterar farliga ämnen i stor omfattning. Andra exempel kan vara dammar, kärntekniska

anläggningar, vissa flygplatser och gruvor. Omkring 1 000 anläggningar omfattas av skyldigheterna enligt länsstyrelsernas beslut.

För vissa anläggningar finns särskilda bestämmelser om att i förväg lämna information till allmänheten som kan påverkas av en olycka vid en sådan anläggning.⁸⁴

LSO innehåller en allmän skyldighet för enskilda som upptäcker eller på annat sätt får kännedom om en brand eller en olycka som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någon hälsa eller för miljön, att om det är möjligt varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp. Detsamma gäller den som får kännedom om att det föreligger en överhängande fara för en brand eller en sådan olycka (2 kap. 1 § LSO). Även farliga verksamheter omfattas av denna skyldighet. Bestämmelsen fanns även i tidigare räddningstjänstlagen (1986:1102). Skyldigheten att tillkalla hjälp föreligger endast om situationen inte kan bemästras av dem som är på olycksplatsen. Skyldigheten att varna dem som är i fara gäller bara om det är praktiskt möjligt att vidta åtgärden. Särskilt stora krav kan enligt förarbetena inte ställas på den enskilde (prop. 2002/03:119 s. 103f.).

För varning får den som äger eller utövar farlig verksamhet, efter kommunens medgivande, använda de varningsanordningar som installerats för varning av befolkningen under höjd beredskap och vid olyckor i fred (2 kap. 5 § FSO). Ägaren eller verksamhetsutövaren får därmed möjlighet att själv aktivera utomhusvarnings-systemet. Se mer om enskildas användning av utomhusvarnings-systemet i avsnitt 11.2.4. Det är ett begränsat antal anläggningar som har ett sådant medgivande av kommunerna i dag och som kan aktivera varningsanordningarna.

Farliga anläggningar har också ett uttalat underrättelse- och informationsansvar till myndigheter. Vid utsläpp eller överhängande fara för utsläpp av giftiga eller skadliga ämnen från en farlig verksamhet ska verksamhetsutövaren underrätta länsstyrelsen, Polismyndigheten och kommunen om utsläppet påkallar särskilda åtgärder till skydd för allmänheten (2 kap. 5 § LSO). Särskilda åtgärder till skydd för allmänheten kan vara utrymning, avspärning eller en uppmaning till människor att bege sig inomhus. Verksamhetsutövaren bör ha rutiner för sådana underrättelser. Av

⁸⁴ Det gäller för vissa anläggningar enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor samt för riskanläggningar med utvinningsavfall. Sådan förhandsinformation gäller också vid kärnteknisk verksamhet enligt FSO.

MSB:s allmänna råd om skyldigheter vid farlig verksamhet (MSBFS 2014:2) framgår att verksamhetsutövaren normalt kontakter SOS Alarm som i sin tur larmar kommunens organisation för räddningstjänst, Polismyndigheten och länsstyrelsen samt andra aktörer vid behov. MSB och berörd kommun ska informeras vid olyckor eller fara för olyckor även i andra fall enligt 2 kap. 4 § FSO.

9.3.2 Varning och information vid radiologiska nödsituationer

En typ av farlig verksamhet som är omgärdad med ytterligare föreskrifter är kärntekniska anläggningar. Länsstyrelserna ansvarar för räddningstjänst i samband med utsläpp eller överhängande fara för utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar. Länsstyrelsen ansvarar också för saneringen efter sådana utsläpp.

I 4 kap. 17–20 §§ FSO finns särskilda föreskrifter om länsstyrelsens skyldigheter för information till allmänheten om radiologiska nödsituationer. Med sådana nödsituationer avses en plötsligt inträffad händelse som inbegriper en strålkälla, som har medfört eller kan befaras medföra skada och kräver omedelbara åtgärder.

Länsstyrelsen ska bl.a. säkerställa att den befolkning som sannolikt kommer att beröras i händelse av en radiologisk nödsituation ges information om de hälsoskyddsåtgärder som ska vidtas och de regler som gäller i en sådan situation. Länsstyrelsen ska också säkerställa att den befolkning som faktiskt berörs av en sådan nödsituation omedelbart underrättas om fakta om olyckan, de regler som gäller för befolkningen och de hälsoskyddsåtgärder som ska vidtas (4 kap. 18 § FSO, ny lydelse fr.o.m. 1 juli 2022).

MSB får meddela ytterligare föreskrifter om vad denna information ska innehålla, vilket görs genom MSB:s föreskrifter om information vid nödsituationer där det finns risk för strålning (MSBFS 2017:3). Där framgår att informationen ska innehålla uppgifter om nödsituationen samt anvisningar om hur människor bör skydda sig, såsom restriktioner vid konsumtion av vissa livsmedel och vatten som sannolikt är förorenade (kontaminerade), enkla regler i fråga om hygien och borttagande av föroreningar (dekontaminering), rekommendationer om att stanna inomhus, utdelning och intag av jodtabletter, och utrymningsåtgärder.

Om det krävs räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst till följd av sådana allvarliga olyckor, ska MSB också bistå kommunen med uppgifter om hur allmänheten ska informeras.

Länsstyrelsen ska också upprätta program över sådan räddningstjänst och sanering enligt 4 kap. 21 § FSO. Programmet ska behandla bl.a. information och varning till allmänheten.

FSO innehåller bestämmelser om beredskapszoner från kärnkraftverken i Forsmark, Ringhals och Simpevarp. Från den 1 juli 2022 kommer det att finnas både en inre beredskapszon, cirka 5 kilometer från anläggningen, och en yttre beredskapszon, cirka 25 kilometer från anläggningen. Utöver de tre kärnkraftverken finns ytterligare ett antal kärntekniska anläggningar i Sverige, bl.a. kärnbränslefabriken i Västerås, som också utgör en beredskapszon. Länsstyrelsen ska vidta förberedelser så att befolkningen inom beredskapszonerna kan varnas skyndsamt vid utsläpp av radioaktiva ämnen från den kärntekniska anläggningen eller vid överhängande fara för ett sådant utsläpp (4 kap. 24 § FSO, ny lydelse fr.o.m. 1 juli 2022). Länsstyrelsen ska även förbereda för inomhusvistelse och utrymning av allmänheten inom beredskapszonerna för kärnkraftverken (4 kap. 25 § FSO, träder i kraft den 1 juli 2022).

Strålsäkerhetsmyndigheten har i föreskrifter fastställt olika larmnivåer som ska användas vid hot om eller inträffad olycka på kärnkraftverk.⁸⁵ Det rör sig om larm inomhus och inom anläggningsområdet, och larmnivåerna har betydelse även avseende VMA. Om det exempelvis har skett ett utsläpp eller om ett sådant inte kan uteslutas inom tolv timmar, kan haverilarm utfärdas vid kärnkraftverket. En sådan händelse innebär att skyddsåtgärder utanför anläggningsområdet är nödvändiga. Ett liknande larm, benämnt områdeslarm, gäller för andra kärntekniska anläggningar under liknande förutsättningar. I dagsläget kan kärnkraftverken begära sändning av VMA och aktivera signalen i utomhusvarnings-systemet i bl.a. dessa situationer.⁸⁶ Utifrån på förhand fastställda kriterier har anläggningarna tillsammans med länsstyrelserna och Strålsäkerhetsmyndigheten bestämt vilken information som initialt ska nå ut till allmänheten och vilka skyddsåtgärder som ska vidtas direkt i samband med larm.

⁸⁵ Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter om beredskap vid kärntekniska anläggningar (SSMFS 2014:2)

⁸⁶ www.msb.se, *Varning kring Sveriges kärnkraftverk* (hämtad 2021-11-23)

För varning av befolkningen i beredskapszonerna finns det, utöver VMA-systemet, ett kompletterande varningssystem i form av varning via RDS-mottagare. Det används för inomhusvarning i hushållen inom beredskapszonerna vid en störning eller ett haveri i ett kärnkraftverk. Alla hushåll i beredskapszonerna har en särskild radiomottagare kopplad till RDS-systemet via Sveriges Radio. RDS betyder Radio Data System och används också bland annat i bilradion. Radiomottagarna som finns i husen i beredskapszonen sänder ut en kraftig signal och VMA-meddelandet i Sveriges Radio spelas upp. RDS-mottagarna testas varje kvartal.⁸⁷

9.3.3 Koncessionshavare och operatörer

När överenskommelsen mellan SRV och public service-företagen uppdaterades 2008 lades ett flertal aktörer till som behöriga att begära sändning av VMA. I en rapport till regeringen påtalade SRV att det under åren dessförinnan hade skett återkommande och långvariga elavbrott som förorsakat enskilda och samhället omfattande skador. Det hade föranlett regeringen att ange särskilda säkerhetskrav och åtgärder för att säkerställa en leveranssäker elöverföring och att undvika att framtida svåra väderförhållanden skulle leda till allvarliga konsekvenser. Enligt SRV motiverade detta att koncessionshavare enligt ellagen (1997:857) skulle ges behörighet att begära sändning av informationsmeddelanden i situationer av avgörande betydelse för samhällets och enskilda människors elförsörjning. Av liknande skäl gavs de som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät- och tjänster behörighet att begära sändning av informationsmeddelanden vid svåra störningar i samhällets kommunikationssystem. Det sågs som ett led i regeringens intentioner att VMA-systemet i större omfattning skulle kunna användas som en del i samhällets krisberedskap vid hantering av extraordinära händelser.⁸⁸

När operatörer och koncessionshavare lades till som behöriga i överenskommelsen mellan SRV och public service-företagen från 2008 angavs att koncessionshavare och operatörer hade behörighet i situationer av omedelbar betydelse för samhällets och enskilda

⁸⁷ www.krisinformation.se, *Så förbereder du dig för en kärnteknisk olycka* (hämtad 2021-11-23)

⁸⁸ SRV, 2007-08-31, 232-2742-2007, s. 18f.

människors elförsörjning och kommunikationsmöjligheter. I senare överenskommelser finns inte någon sådan begränsning av i vilka situationer dessa kan använda VMA-systemet.

I dag benämns koncessionshavare som nätkoncessionshavare i ellagen (1997:857), och de kan också benämnas elnätsföretag. Det finns omkring 170 sådana företag i Sverige.

Operatörer är enligt 1 kap. 7 § i förslaget till ny lag om elektronisk kommunikation⁸⁹ den som tillhandahåller eller avser att tillhandahålla ett allmänt elektroniskt kommunikationsnät eller en tillhörande facilitet. Det får förstås som att avsikten har varit att de nätägande mobiloperatörerna ska vara behöriga att begära sändning av VMA, även om begreppet kan omfatta betydligt fler aktörer. Post- och telestyrelsen (PTS) är tillsynsmyndighet enligt befintlig och ny lag om elektronisk kommunikation.

9.3.4 Alarmeringsföretag

Tidigare hade alarmeringsföretag som bistår statlig och kommunal räddningstjänst egen behörighet att begära VMA med hänvisning till lagen (1981:1104) om vissa regionala alarmeringscentraler. Med detta avsågs SOS Alarm. SOS Alarms behörighet att begära VMA gällde tidigare utan begränsning. Behörigheten avsåg främst möjligheten att nå ut med information om avbrott eller störningar i funktionen att nå nödnummer 112. SOS Alarm har tidigare uttryckt att den egna behörigheten också skulle kunna användas vid mycket tidskritiska och akut livsavgörande situationer.⁹⁰

I överenskommelsen från 2020 finns SOS Alarm inte uppräknad som aktör med behörighet att begära VMA. Enligt MSB och Sveriges Radio är det en felskrivning i överenskommelsen och avsikten är att det ska justeras. SOS Alarm ska enligt aktörerna ha behörighet att begära sändning av VMA vid allvarliga störningar i alarmeringsfunktionen. Bolaget finns också med som behörig aktör enligt bilaga till avtalet mellan SOS Alarm och MSB.

⁸⁹ I lagrådsremissen den 3 november 2021, Genomförande av direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, föreslås en ny lag om elektronisk kommunikation som ska ersätta lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

⁹⁰ En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Betänkande av 112-utredningen. SOU 2018:28 s. 299f.

9.4 Statistik

Utredningen har gått igenom statistik över de VMA som begärts och sänts mellan åren 2010 och 2020 såvitt avser behörigheter. Inventeringen av VMA över tid är inte helt komplett, eftersom användningen inte har varit föremål för systematisk uppföljning. Det går trots detta att dra vissa slutsatser utifrån tillgänglig statistik.

Det i särklass vanligaste är att ett VMA har begärts av räddningsledare för den kommunala räddningstjänsten. Under tioårsperioden har VMA begärts vid 300 tillfällen. I 90 procent av fallen har VMA begärts av en räddningsledare för kommunal räddningstjänst. Det ligger i linje med att VMA oftast används för att varna och informera allmänheten i samband med olika typer av bränder.

Övriga tio procent avser vitt skilda händelser. Vid ett antal tillfällen har VMA begärts av annan tjänsteman i en kommun än räddningsledare för information om t.ex. förorenat dricksvatten. I sådana situationer har det även förekommit att begäran om VMA har kommit från smittskyddsläkare. Vid ett fåtal tillfällen har Polismyndigheten begärt VMA, oftast i samband med varning eller information om misstänkta föremål. Läke-medelsverket har begärt VMA pga. plast i barnläkemedel. Vidare har Kustbevakningen begärt VMA i samband med oljeutsläpp.

När det gäller VMA påkallade av en privat aktör har det begärts av SOS Alarm vid tre tillfällen för att informera om fel i funktionen av larmnumret 112. Vid två tillfällen har VMA använts för att informera om olika typer av teleavbrott av en privat aktör. Det har också förekommit att räddningsledare har begärt VMA vid el- och telefoniavbrott vid enstaka tillfällen. Såvitt kan bedömas har VMA-systemet inte använts av ett elnätsföretag för att informera om elavbrott under de senaste tio åren. Inte heller visar tillgänglig statistik att en enskild anläggning enligt 2 kap. 4 § LSO vid något tillfälle har begärt sändning av ett VMA under tioårsperioden.

9.5 Utgångspunkter för förslagen

VMA-systemet har betraktats som en vidareutveckling av systemet med s.k. myndighetsmeddelanden. Systemet utvecklades för att regler, rutiner och planering för sändning av VMA skapade förutsättningar att kunna sända snabbt i särskilt brådskande och

akuta situationer. Det ansågs vara en särskild typ av meddelanden från myndigheter som behövde sändas med särskild skyndsamhet. I de tidiga överenskommelserna hade också enbart myndigheter möjlighet att begära sändning av VMA.

Efterhand har dock VMA-systemet kommit att omfatta även privata aktörer. Utvecklingen har kunnat ske genom att framförallt public service-företagen har åtagit sig mer långtgående skyldigheter i överenskommelser med SRV och senare MSB än vad som följer av radio- och tv-lagen (2010:696) samt sändningstillstånd. Utvecklingen kan också ses som en följd av att VMA-systemet främst har kommit att användas inom ramen för olyckor. På så vis har skyldigheter för enskilda enligt LSO och FSO kopplats ihop med användning av VMA-systemet.

Genom behörighet till VMA-systemet ges en aktör långtgående möjligheter att kommunicera med hela landets befolkning via ett flertal olika kanaler. Det rör sig om farliga och mycket tidskritiska situationer. Det får då inte råda någon tvekan om att den som begär sändning av informationen är behörig att göra det. Det får inte heller råda någon oklarhet om vem som är avsändare av informationen och vilka befogenheter denne har i en viss given situation. Att människor kan lita på den information som sänds som ett VMA är därför av avgörande betydelse.

SOS Alarm, som ska kontrollera behörigheten, och de som är ansvariga för de kanaler som ska kommunicera ut meddelandet till allmänheten måste snabbt kunna säkerställa att en viss aktör som kontaktar dem är behörig. Dessa överväganden talar för att behörigheterna till VMA-systemet bör vara tydligt definierade och avgränsade. Vidare bör behörighet att begära sändning av VMA hänga ihop med den skyldighet som bl.a. radio och tv har att sända meddelanden till allmänheten enligt radio- och tv-lagen (2010:696) och sändningstillstånd.

Nedan redogörs för utredningens överväganden om vilka aktörer som bör vara behöriga.

9.6 Vilka aktörer ska vara behöriga att begära sändning av VMA?

Bedömning: Endast myndigheter bör vara behöriga att begära sändning av viktiga meddelanden till allmänheten enligt den föreslagna lagstiftningen. Det innebär att enskilda aktörer inte längre bör ha sådan behörighet.

9.6.1 Myndigheters behörighet till VMA-systemet

Som framgår av avsnitt 8 är avsikten med den nya lagstiftningen att tydliggöra att varnings- och informationssystemet ska kunna användas vid olika typer av händelser och situationer, såsom exempelvis olyckor. Det ska också kunna användas i andra situationer när människor behöver skyndsam varning eller information såsom vid allvarliga brott, kriser, höjd beredskap och då ytterst krig. Ett VMA ska syfta till att varna eller informera allmänheten för att förhindra eller begränsa fara för liv och hälsa eller skada på egendom och miljö. Meddelandet innebär inte endast information om att någonting har hänt eller är på väg att hända, utan i de flesta fall även en uppmaning om vad människor ska göra. Det kommer således att innehålla de anvisningar som krävs för att allmänheten ska kunna skydda sig mot farliga händelser eller följderna av dem och vad man ska göra för att undvika att utsätta sig för fara.

Varning och information till allmänheten i samband med olyckor, kriser, stora polisinsatser och vid höjd beredskap är primärt ett ansvar för myndigheter. Många myndigheter behöver kunna nå ut med varning och information för att fullgöra sina uppgifter. VMA-systemet bör därför även i fortsättningen primärt vara ett sätt för myndigheter att snabbt nå ut med varning och information i tidskritiska situationer.

9.6.2 Enskilda aktörers behörighet att begära sändning av VMA

En fråga är om privata aktörer ska ha behörighet att begära sändning av VMA. Det finns omkring 1 000 farliga verksamheter enligt 2 kap. 4 § LSO med behörighet till VMA-systemet. Andra enskilda aktörer som i dag har tillgång till VMA-systemet är elnätsföretag och mobilnätoperatörer. Även SOS Alarm har enligt tidigare avtal haft sådan behörighet och avsikten är att det ska gälla alltså. I dagsläget är det alltså mer än 1 000 privata aktörer som kan begära sändning av VMA.

Farliga verksamheter enligt 2 kap. 4 §

Farliga verksamheters behörighet till VMA-systemet är inte närmare avgränsad eller definierad i överenskommelserna mellan MSB och public service-företagen. Med tanke på hänvisningen till LSO torde behörigheten dock avse brand eller olycka i en sådan farlig verksamhet eller vid utsläpp av giftiga eller skadliga ämnen. För att farliga verksamheter ska vara behöriga att begära VMA förutsätts alltså att en räddningsinsats är förestående. Frågan är då vem som bör ansvara för varning och information till allmänheten i en sådan situation – den farliga verksamheten eller räddningstjänsten.

Med räddningstjänst avses enligt LSO de räddningsinsatser som stat eller kommun ansvarar för i syfte att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö. För varje räddningsinsats utses en räddningsledare som har långtgående befogenheter. Den enskilda verksamheten kan vid en olycka upplysa allmänheten om att någonting har hänt eller är på väg att hända och orsaken till det. Den vägledande informationen med uppmaningar till allmänheten torde sedan komma från räddningsledaren när denne bildat sig en uppfattning av händelsen och vilka konsekvenser den kan få för människor, miljö eller egendom. Att varna och informera allmänheten måste därför ses som en del av räddningsinsatsen.

Ett skäl som talar för att enskilda anläggningar och verksamheter ska ha behörighet att begära sändning av VMA är tidsaspekten. Vid en allvarlig olycka som medför risker för människor, egendom och miljö är det särskilt viktigt att information når ut snabbt. Snabb information i en tidskritisk situation kan rädda liv. Samtidigt kan

felaktig information i ett sådant skede också riskera människors liv och hälsa. Om både enskilda anläggningar och räddningstjänsten har behörighet till VMA-systemet vid denna typ av olyckor, finns risk för att olika uppgifter och vägledande information lämnas till allmänheten, vilket kan skapa förvirring och ytterst innebära en risk. I samband med en olycka vid en farlig verksamhet är det särskilt viktigt att rätt åtgärder vidtas till skydd för allmänheten. Det kan vara utrymning, avspärningar eller en uppmaning till människor att bege sig inomhus. I dessa farliga situationer är det särskilt viktigt att informationen till allmänheten är tillförlitlig, säkerställd och entydig. Det talar för att varning och information i samband med en olycka på en farlig anläggning bör komma från räddningstjänsten. Härtill kommer att en enskild anläggning inte har begärt sändning av ett VMA under den senaste tioårsperioden. Det tyder på att ordningen redan i dag är sådan att varning och information i samband med en olycka vid en farlig anläggning kommer från räddningsledaren.

Särskilda rutiner för varning vid farliga verksamheter

Utredningen anser att farliga verksamheter enligt 2 kap. 4 § LSO inte ska ha självständig behörighet till VMA-systemet. Vid en olycka eller överhängande risk för olycka är det i stället typiskt sett den kommunala räddningstjänsten som bör ansvara för varning och information. För att nödvändig information ska nå allmänheten så snabbt som möjligt är det av avgörande betydelse att det finns upparbetade kontaktvägar, rutiner och förberedda meddelanden mellan de farliga verksamheterna och räddningstjänsten. Det finns redan i dag ett nära samarbete mellan den kommunala räddningstjänsten och farliga verksamheter i kommunen och detta måste fortsätta och vidareutvecklas. Riktlinjer eller allmänna råd från MSB kan också behövas som stöd i denna del. Förslagen i denna del hindrar inte heller att det precis som i dag ställs krav och skyldigheter på farliga verksamheter kring exempelvis varning inom anläggningsområdet.

Kärntekniska anläggningar och andra särskilt farliga verksamheter

Kärntekniska anläggningar räknas som farliga verksamheter enligt 2 kap. 4 § LSO. När det gäller kärntekniska anläggningar och ett fåtal andra särskilt farliga verksamheter har utredningen övervägt om det finns skäl att dessa anläggningar ges behörighet till VMA-systemet, eftersom tidsaspekten och behovet av att nå ut med snabb information gör sig särskilt gällande vid sådana olyckor. Frågan har också lyfts av ett antal aktörer under utredningens gång som menar att en kontakt med behörig myndighet kan riskera att förlänga tiden från olycka till varning vilket ytterst kan vara en risk för människors liv och hälsa.

Länsstyrelsen ansvarar för statlig räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar och har ett författningsreglerat ansvar att säkerställa att den befolkning som berörs av en radiologisk nödsituation omedelbart underrättas om fakta om olyckan, de regler som gäller för befolkningen och de hälsoskyddsåtgärder som ska vidtas. Det kan röra sig om detaljerad information om restriktioner avseende kontaminerade livsmedel samt utdelning och intag av jodtabletter. Det kan också gälla utrymning av ett område. Det handlar således om ingripande uppmaningar i förhållande till enskilda där det inte får råda någon osäkerhet om ansvarsfördelningen när det gäller varning och information till allmänheten. Länsstyrelsens ansvar i dessa delar talar för att varning och information i form av ett VMA också bör komma från länsstyrelsen. Ett motsvarande ansvar åligger den kommunala räddningstjänsten vid olyckor som rör andra typer av farliga verksamheter.

Varning och information vid t.ex. en radiologisk nödsituation kräver alldeles särskild skyndsamhet. Som framkommit finns det särskilda rutiner framtagna mellan länsstyrelserna och kärntekniska anläggningar om vilken information som initialt bör gå ut till allmänheten i olika situationer. Det är således på förhand klarlagt vilka hälsoskyddsåtgärder som behöver vidtas av allmänheten i samband med olika typer av larm från anläggningen. En liknande ordning har uppstått avseende andra farliga verksamheter genom överenskommelser mellan enskilda anläggningar, kommunal räddningstjänst och SOS Alarm. Tillsammans med räddningstjänsten har förberedda meddelanden med initiala instruktioner till allmänheten

tagits fram för den givna situationen, liksom en ordning för hur sådan sändning ska gå till.

Utredningen är av uppfattningen att det ytterst är den här typen av fastställda och inövade rutiner som gör att tiden från olyckstidpunkten till att allmänheten varnas förkortas. För olyckor vid kärntekniska anläggningar och andra farliga verksamheter är det särskilt angeläget att sådana rutiner är klarlagda. Liksom i dag kan det tas fram förberedda meddelanden som innehåller information om skyddsåtgärder som initialt bör nå allmänheten under vissa givna förutsättningar. Meddelandets innehåll, berörda områden och vilka kanaler som ska användas kan på så sätt vara klarlagda på förhand genom samverkan mellan de olika aktörerna, bl.a. anläggning, räddningstjänst och SOS Alarm. Genom sådana rutiner bör det vara möjligt för statlig eller kommunal räddningstjänst att begära sändning av VMA omedelbart efter larm från anläggningen. Den typen av rutiner säkerställer skyndsamhet i processen samtidigt som informationen kommer från den aktör som ansvarar för uppgiften att varna och informera allmänheten. Varningsprocessen påskyndas av att det finns ett fåtal aktörer med klart uttalade ansvarsförhållanden. Ett delat ansvar mellan flera aktörer riskerar att skapa oklara ansvarsförhållanden om vem som faktiskt är skyldig att agera i en viss situation, vilket ytterst leder till en tidsfördröjning.

Även såvitt avser olyckor vid kärntekniska anläggningar och andra farliga verksamheter bör följaktligen begäran om sändning av VMA göras av den myndighet som ansvarar för räddningsinsatsen, dvs. länsstyrelsen vad gäller kärntekniska anläggningar och i övrigt den kommunala räddningstjänsten. Utredningen anser inte att en myndighet bör kunna delegera det ansvaret till en enskild aktör.

Ytterligare skäl som talar för en sådan ordning är att radio- och tv-företag endast har skyldighet att sända VMA på begäran av en myndighet. Om enskilda skulle ges behörighet att begära sändning av VMA, skulle det krävas en ändring av radio- och tv-lagen (2010:696) och sändningstillstånden. Utredningen är förhindrad att föreslå ändringar i nuvarande sändningstillstånd. En sådan ändring skulle därför behöva utredas i särskild ordning och skulle tidigast kunna gälla enligt nya sändningstillstånd fr.o.m. 2026.

Se mer om enskilda aktörers tillgång till utomhusvarnings-systemet i avsnitt 11.2.4 och 11.4.3.

Andra enskilda aktörer

Samhällsviktig verksamhet bedrivs i stor omfattning i privat regi, bl.a. avseende energi- och telefoniområdet. När dessa aktörer gavs behörighet till VMA-systemet tog det sikte på situationer av omedelbar betydelse för samhällets och enskilda människors elförsörjning och kommunikationsmöjligheter. Denna avgränsning framgår inte av senare överenskommelser. Det får antas att det härutöver varit en förutsättning att meddelandet skulle varna för en omedelbar risk för skador på liv, hälsa, egendom eller miljön, eller för att förebygga eller begränsa sådan skada.

Ett utdraget elavbrott skulle i förlängningen kunna innebära fara för människor. Årstid, väderlek, tid på dygnet och avbrottets längd har stor betydelse för konsekvenserna. I de fall reservkraft inte kan användas kan det innebära fara för exempelvis hemsjukvård och andra verksamheter.⁹¹ Även elektronisk kommunikation är en samhällsviktig verksamhet med bäring på många delar av samhället. Ett enstaka avbrott av elektronisk kommunikation under en begränsad tid leder normalt inte till en svårare påfrestning på samhället. Det kan dock få svåra följder om en viktig samhällsfunktion drabbas eller om avbrottet inträffar i en svår kris. Exempel på viktiga samhällsfunktioner som är beroende av en fungerande elektronisk kommunikation vid kriser är SOS Alarm, räddningstjänsten och Polismyndigheten. Ett utdraget avbrott skulle kunna innebära fara för bl.a. människor.⁹²

Om ett avbrott av el, kommunikation eller samhällets alarmeringsfunktion är sådan att det kan innebära en fara för människor, egendom och miljö, bör som tidigare ett VMA kunna begäras och sändas. Vid mera långvariga avbrott kan det bli en fråga för kommun och räddningstjänst som då också har ett informationsansvar i förhållande till allmänheten. Vid de enstaka tillfällen under de senaste tio åren som VMA sänts pga. elavbrott har det begärts av just en räddningsledare. Härutöver har vissa myndigheter ett ansvar i fråga om bl.a. krisberedskap avseende elförsörjning och elektronisk kommunikation. Om inte en räddningsinsats är förestående, kan det ankomma på ansvarig myndighet att begära VMA om förutsättning-

⁹¹ Totalförsvarets forskningsinstitut, mars 2019, Konsekvenser av energibortfall på samhällets funktionalitet och civilbefolkningens hälsa FOI-R--4755--SE

⁹² Totalförsvarets forskningsinstitut, april 2004, Telekommunikationernas sårbarhet och risker för samhället FOI-R--1227--SE

arna i övrigt är uppfyllda (se mer om detta i avsnitt 9.7.4 nedan). Även i dessa fall bör en begäran om sändning av VMA därför göras av en behörig myndighet.

9.6.3 Endast myndigheter ska ha behörighet att begära sändning av VMA

VMA-systemet får ses som en viktig del i Sveriges krisberedskap, befolkningsskydd och ytterst för Sveriges säkerhet. Säkerhetsaspekterna är därför av avgörande betydelse, vilket talar för att behörigheterna till systemet bör avgränsas till dem som bär det yttersta ansvaret för dessa frågor, dvs. myndigheter. Att värna, skydda och ge vägledande information till befolkningen är också ett samhällsansvar som åligger myndigheter. Behörigheten till VMA-systemet bör därför endast tillkomma myndigheter. Det blir då lättare att säkerställa att den som begär sändning av ett VMA är behörig att göra det och har mandat att lämna information och uppmaningar till allmänheten i en aktuell situation, vilket är viktigt för att upprätthålla allmänhetens förtroende för systemet.

Att endast myndigheter ges behörighet att begära sändning av VMA överensstämmer också med den skyldighet som radio och tv har att kostnadsfritt sända meddelanden om en myndighet begär det enligt radio- och tv-lagen (2010:696) och sändningstillstånd.

YGL styr vad som inom det grundlagsskyddade området kan och får regleras i lag. I radio- och tv-lagen (2010:696) finns den lagstiftning som meddelas med stöd av YGL. Där finns bl.a. bestämmelser om vilka villkor som får ställas upp i sändningstillstånd för tv och radio inom public service. Ett villkor som räknas upp är att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det. För kommersiell radio och tv gäller en skyldighet att på begäran av myndighet sända varningsmeddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö. Med detta avses just VMA.

Den föreslagna lagen om VMA ska ha stöd i radio- och tv-lagen (2010:696) och sändningstillstånden, och inte enbart grunda sig på avtal som staten genom MSB träffar i egen ordning. Det ingår inte i utredningens uppdrag att föreslå några ändringar av gällande sändningstillstånd. Den föreslagna ordningen med behöriga myndigheter överensstämmer därför med motsvarande skyldigheter i

radio- och tv-lagstiftningen samt sändningstillstånden och därmed med bestämmelserna i YGL.

9.7 Behöriga myndigheter

Förslag: Sändning av viktiga meddelanden till allmänheten som omfattas av den föreslagna lagen kan begäras av regeringen eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

Utredningens förslag innebär att endast myndigheter ska vara behöriga att begära sändning av VMA. Med myndighet avses i likhet med begreppet enligt regeringsformen (RF) samtliga statliga och kommunala organ, med undantag av riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna. Begreppet omfattar även regeringen (1 kap. 8 § RF).⁹³ Enligt 1 kap. 7 § RF finns kommuner på lokal och regional nivå. Med detta avses kommuner och regioner. Det innebär att den föreslagna lagen även kommer att omfatta kommuner och regioner.

Det kan i undantagsfall finnas behov för regeringen att informera eller varna befolkningen exempelvis i samband med höjd beredskap. Regeringen måste därför kunna ha möjlighet att begära sändning av VMA. I de allra flesta fall kommer det emellertid att vara myndigheter som ansvarar för varning och information till allmänheten. Det bör i lag anges att det ankommer på regeringen att bestämma vilka andra myndigheter som ska ha rätt att begära sändning av VMA, VMA om att faran är över samt VMA om flyglarm (se avsnitt 16). I förordning bör sedan dessa myndigheter anges.

9.7.1 Vilka myndigheter ska vara behöriga att begära sändning av VMA?

Förslag: Följande myndigheter ska vara behöriga att begära att ett viktigt meddelande till allmänheten ska sändas:

⁹³ Se Holmberg m.fl. Grundlagarna (1 jan. 2019, Version 3A, JUNO), kommentaren till 1 kap. 8 §. Se även prop. 1979/80:2 Del A s. 125

- kommuner,
- regioner,
- beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen (0000:0000),
- Försvarsmakten, och
- Regeringskansliet

Dessa myndigheter ska också vara behöriga att begära sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten om att faran är över.

Utredningen ska ta ställning till om samtliga myndigheter som i dag har behörighet till VMA-systemet bör ha det även fortsättningsvis och om ytterligare myndigheter ska läggas till.

Kommuner och regioner

Kommuner och regioner ska även i fortsättningen ha behörighet att begära sändning av VMA. Det hänger ihop med deras uppgifter enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Enligt förslag från utredningen om civilt försvar ska den lagen ersättas med en ny lag, lagen om kommuner och regioners beredskap. Den nya lagen syftar till att öka enhetligheten i arbetet med den fredstida krisberedskapen och det återupptagna arbetet med civilt försvar. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Behörigheten att begära sändning av VMA ligger i linje med kommuners och regioners roll i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Det är också kommunerna som har det yttersta ansvaret för befolkningsskydd och skyddet av civilbefolkningen vid höjd beredskap och krig. Kommunernas förmåga att varna och informera är därför grundläggande.

I kommunerna ligger också den kommunala räddningstjänsten och inom regionerna ansvaret för bl.a. sjukvården. Kommuners och regioners behörighet att begära VMA bör därför inte begränsas till att bara avse situationer enligt lagen (2006:544) om kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen

Utredningen om civilt försvar har föreslagit att en ny förordning, beredskapsförordningen, ska ersätta förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet och avsikten är att beredskapsförordningen ska träda i kraft så snart som möjligt under den pågående försvarsbeslutsperioden, dvs. innan utgången av 2025. Förordningen kommer precis som tidigare, att innehålla bestämmelser som gäller myndigheter med ansvar för verksamheter som är viktiga att upprätthålla vid kris, under höjd beredskap och ytterst i krig. Utredningen har föreslagit att dessa myndigheter, som i dag benämns bevakningsansvariga myndigheter, ska benämnas beredskapsmyndigheter. Samtliga myndigheter som i dag är bevakningsansvariga myndigheter föreslås bli beredskapsmyndigheter. Härutöver föreslås ett antal myndigheter tillkomma. Utredningen har föreslagit att tio beredskapssektorer inrättas med var sin sektorsansvarig myndighet:

- Ekonomisk säkerhet (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter) med Försäkringskassan som sektorsansvarig myndighet.
- Elektroniska kommunikationer och post (Post- och telestyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Trafikverket, Svenska kraftnät) med Post- och telestyrelsen som sektorsansvarig myndighet.
- Energiförsörjning (Statens energimyndighet, Svenska kraftnät, Energimarknadsinspektionen) med Energimyndigheten som sektorsansvarig myndighet.
- Finansiella tjänster (Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och där Riksbanken ingår som adjungerad) med Finansinspektionen som sektorsansvarig myndighet.
- Försörjning av grunddata (Skatteverket, Lantmäteriet, Myndigheten för digital förvaltning, Bolagsverket, Försäkringskassan) med Skatteverket som sektorsansvarig myndighet.

- Hälsa, vård och omsorg (Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten, E-hälsomyndigheten) med Socialstyrelsen som sektorsansvarig myndighet.
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Länsstyrelsen, Naturvårdsverket) med Livsmedelsverket som sektorsansvarig myndighet.
- Ordning och säkerhet (Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Kriminalvården) med Polismyndigheten som sektorsansvarig myndighet.
- Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, SMHI, Strålsäkerhetsmyndigheten, Länsstyrelsen) med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som sektorsansvarig myndighet.
- Transporter (Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Luftfartsverket) med Trafikverket som sektorsansvarig myndighet.

Härutöver har utredningen för civilt försvar identifierat fyra särskilda beredskapsområden som ska ses som en del av beredskapssystemet. Verksamheterna är av en sådan karaktär att de inte kan utgöra beredskapssektorer med en sektorsansvarig myndighet, såsom Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt. Samtidigt fyller dessa verksamheter en viktig funktion i beredskapssystemet som helhet:

- Cybersäkerhet (ett samarbete mellan Säkerhetspolisen, MSB, Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt)
- Psykologiskt försvar (Myndigheten för psykologiskt försvar)
- Skola och förskola (Skolverket)
- Migration (Migrationsverket).

Av dessa föreslås att Skolverket, Migrationsverket och Myndigheten för psykologiskt försvar blir beredskapsmyndigheter, dock inte Försvarets radioanstalt och Försvarsmakten.

Beredskapsförordningen som utgångspunkt för VMA-behörighet

Det finns skäl att utgå från den nya beredskapsförordningen vid bestämmande av behörigheter till VMA-systemet. Den nya VMA-lagstiftningen syftar till att tydliggöra VMA-systemets användning även vid fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig. Genom beredskapsförordningen har de verksamheter och funktioner som bedöms som mest centrala att upprätthålla i händelse av sådana situationer identifierats. Även om det kan ifrågasättas i vad mån varje enskild myndighet inom de olika beredskapssektorerna är i behov av att kunna begära sändning av ett VMA, finns det anledning att ge samtliga beredskapsmyndigheter behörighet till VMA-systemet. Inom samtliga sektorer kan det nämligen finnas ett sådant behov, t.ex. vid allvarliga störningar i de olika sektorerna som kan påverka liv, hälsa, egendom och miljö.

Arbetet i respektive beredskapssektor ska skapa förutsättningar för att kunna upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten under svåra påfrestningar och därigenom stärka samhällets säkerhet. Det gemensamma arbetet i sektorerna ska bidra till ökad försvarseffekt i händelse av ett väpnat angrepp och en god förmåga att hantera fredstida kriser. Det finns därför anledning att utgå från detta regelverk vid bestämmandet av behörigheter i VMA-systemet och det bör inte göras någon åtskillnad mellan myndigheterna inom de olika sektorerna. En särskilt viktig sektor i fråga om VMA-systemet kommer att vara beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen och MSB:s roll som sektorsansvarig myndighet.

Behörigheternas omfattning

I den föreslagna förordningen kommer de myndigheter som framgår av beredskapsförordningen att anges som behöriga att begära sändning av VMA. Myndigheternas behörighet är dock inte begränsad till beredskapsförordningens tillämpningsområde, utan gäller för myndigheternas ansvarsområden i stort.

Många myndigheter har breda uppdrag och bör kunna använda VMA-systemet för ett flertal olika uppgifter. Som exempel kan nämnas de myndigheter som ansvarar för statlig räddningstjänst, dvs. Kustbevakningen, Sjöfartsverket, länsstyrelserna och Polismyndigheten. Polismyndigheten bör kunna använda VMA-systemet

i hela sitt uppdrag, inte bara vid fjällräddningstjänst och efterforskning av försvunna personer. Polismyndigheten kan även begära sändning av VMA vid allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Länsstyrelserna ansvarar för statlig räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning, vilket kan föranleda ett VMA. Länsstyrelserna har också ett ansvar för att informationen till allmänheten samordnas i en kris-situation enligt den nuvarande krisberedskapsförordningen och enligt föreslagen beredskapsförordning. De utgör även den högsta civila totalförsvarsmyndigheten. Vid höjd beredskap kan länsstyrelserna därför ha behov att informera befolkningen inom ramen för den uppgiften. Det är även länsstyrelsen som beslutar om t.ex. utrymning enligt lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Det kan därför förekomma ett flertal situationer som gör det påkallat för länsstyrelserna att begära sändning av VMA.

Försvarmakten

En särskild fråga är om Försvarmakten och Försvarmaktens s.k. stödmyndigheter ska vara behöriga att begära sändning av VMA. Stödmyndigheterna är Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket, Totalförsvarets plikt- och provningsverk samt Försvarets radioanstalt. Utredningen om civilt försvar har konstaterat att det är myndigheter med uppgifter inom den militära delen av totalförsvaret, genom att de primärt är stödmyndigheter till Försvarmakten. Även om de också lämnar stöd till civila myndigheter inom den fredstida krisberedskapen och inom ramen för totalförsvarsplaneringen, har utredningen ansett att det inte är lämpligt att dessa myndigheter också ska vara beredskapsmyndigheter i den civila delen av totalförsvaret.⁹⁴

VMA-systemet ska kunna användas även vid höjd beredskap och krig. Åtgärder att inför och under höjd beredskap samt under krig värna befolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna hör till det civila försvarets primära uppgifter. Varning har också traditionellt setts just som en del av befolkningsskyddet, och det är framförallt inom dessa områden som VMA-systemet kan

⁹⁴ SOU 2021:25 s. 286

komma till användning. I händelse av höjd beredskap och krig kommer uppgiften att varna och informera främst att åligga aktörer inom det civila försvaret. Försvarsmakten lades till som behörig i VMA-systemet i överenskommelsen från 2020. Försvarsmaktens uppgift är bl.a. att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar som ytterst kan möta ett väpnat angrepp, att försvara Sverige och främja svensk säkerhet. Även om varning av befolkningen primärt är en del av det civila försvaret, bör Försvarsmakten vara behörig myndighet att begära sändning av VMA. Det kan finnas situationer vid exempelvis höjd beredskap då myndigheten, inom ramen för sina uppgifter, kan behöva varna eller informera befolkningen. Utredningen ser i nuläget inte skäl att övriga stödmyndigheter till Försvarsmakten bör ha sådan behörighet.

Regeringskansliet

Regeringskansliet är en myndighet som har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Regeringskansliet har över tid haft behörighet att begära VMA. Det bör gälla även framöver för att myndigheten ska kunna biträda regeringen i samband med begäran om sändning av VMA.

9.7.2 VMA om faran över

De myndigheter som är behöriga att begära sändning av ett VMA bör också vara behöriga att begära sändning av ett VMA om att faran är över, när den när den händelse som gett upphov till ett tidigare meddelande är över och fara inte längre föreligger. Det ligger visserligen i sakens natur, men bör förtydligas i den föreslagna förordningen.

9.7.3 Samverkan mellan myndigheter

Vid en större olycka eller vid en kris berörs ofta flera olika myndigheter, och det skulle då kunna vara aktuellt för flera myndigheter att begära sändning av VMA med olika typer av information inom de

olika myndigheternas ansvarsområden. Det kan också finnas behov för myndigheter att samordna informationen till allmänheten.

Den grundläggande s.k. ansvarsprincipen innebär att strukturer och ansvarsförhållanden som gäller i fred så långt som möjligt ska upprätthållas vid kris och höjd beredskap. Det är den myndighet som ansvarar för den eller de samhällsviktiga verksamheter och funktioner som drabbas av krisen som i första hand ska agera i enlighet med ansvarsprincipen. I detta ingår att samverka med myndigheter och aktörer i övrigt som berörs. Det framgår av nuvarande krisberedskapsförordning och av den föreslagna beredskapsförordningen.

Samarbete mellan myndigheter kan bli nödvändigt t.ex. i extremt väder och naturolyckor (SMHI tillsammans med räddningstjänsten), vid stora trafikolyckor (Trafikverket, Polismyndigheten och räddningstjänsten) och när det regionala ansvaret för en händelse (t.ex. skogsbränder) övergår från en region till en annan. Som utredningen om civilt försvar har konstaterat, kommer ofta en beredskapssektor vid en kris att stå i fokus i samhällets samlade hantering av krisen, beroende på vad krisen avser. Vid exempelvis en pandemi är det myndigheterna inom beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg som ansvarar för den operativa krishanteringen. Vid en energikris är det myndigheterna inom beredskapssektorn Energiförsörjning. Arbetet i beredskapssektorerna kommer att vara av stor betydelse även såvitt avser VMA-frågan. Samtidigt kan konstateras att VMA-systemet syftar till att nå ut med skyndsamt information till allmänheten, kanske ofta i början av en kris, och att löpande kommunikation sedan kommer att ske på annat sätt och i andra kanaler.

9.7.4 Samverkan med privata aktörer

Det finns många verksamheter inom viktiga samhällsfunktioner som bedrivs i bolag och andra organisationsformer. Exempelvis bedrivs verksamheter som läkemedelsförsörjning, transporter, energiförsörjning och alarmering av statliga bolag. I många kommuner bedrivs också vissa verksamheter inom ramen för kommunala bolag, t.ex. dricksvattensförsörjning och energiförsörjning. Det är dock alltid en eller flera myndigheter som har det övergripande ansvaret

för samhällsfunktionen. Utredningen om civilt försvar har identifierat de statliga myndigheter som ansvarar för samhällsviktig verksamhet och sorterat in myndigheterna i samhällssektorer. Utredningen har också poängterat vikten av att de olika beredskapssektorerna har en strukturerad samverkan med privata aktörer. Den sektorsansvariga myndigheten ska ansvara för att utveckla och vidmakthålla strukturer för samverkan med näringslivet, om detta är relevant för beredskapssektorn.⁹⁵

Förslagen om att enbart myndigheter ges behörighet till VMA-systemet leder till att privata aktörer inte längre har möjlighet att begära sändning av VMA. Som redogjorts för ovan är olyckor i farliga verksamheter enligt LSO i stället en uppgift för statlig eller kommunal räddningstjänst. Det kommer även att gälla vid t.ex. avbrott i andra privata verksamheter som kan inverka på människors liv, hälsa, egendom eller miljö och som föranleder en räddningsinsats.

I andra fall, dvs. när räddningstjänsten inte är inkopplad, bör de privata aktörerna vända sig till närmast behörig myndighet när en situation uppstår som gör det behövligt att skyndsamt varna eller informera allmänheten. Det är av yttersta vikt att rutiner och kontaktvägar är upparbetade och förberedda.

Som exempel kan nämnas avbrott i elförsörjning och kommunikationsmöjligheter. Det är i första hand de som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och tjänster (operatörerna) som har ansvar för att näten och tjänsterna fungerar. PTS ska med hjälp av tillsyn se till att operatörerna följer bestämmelserna om driftsäkerhet i lagstiftningen om elektronisk kommunikation. PTS är också sektorsansvarig myndighet i beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post. Ett avbrott i ett kommunikationsnät av sådan omfattning att det finns skäl att begära sändning av ett VMA skulle därför kunna bli en fråga för PTS.

På samma sätt är det elnätsföretagen som äger de regionala och lokala elnäten som ansvarar för att elenergin kommer fram till elanvändaren. Elavbrott skulle kunna bli en fråga för kommunen och den kommunala räddningstjänsten. Härutöver finns ett flertal myndigheter med ansvar för energisektorn. Svenska kraftnät har ett systemansvar och är också ansvarig för stamnätet, dvs. transmissionsnätet, för el. Myndigheten är även ansvarig för elbered-

⁹⁵ SOU 2021:25 s. 336

skapen i Sverige och ansvarig för beredskapsplaneringen inom sitt verksamhetsområde under kris- eller krigsförhållanden. Energimyndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor om tillförsel och användning av energi i samhället. En del av uppdraget handlar om att upprätthålla en trygg energiförsörjning. Utredningen om civilt försvar har föreslagit att Energimyndigheten ska vara sektorsansvarig myndighet. Beroende på vad situationen avser kan någon av dessa myndigheter begära sändning av ett VMA, om det föreligger fara för människor, egendom eller miljö och det finns behov av att skyndsamt varna och informera allmänheten.

SOS Alarm har haft behörighet till VMA-systemet och har också använt den för att informera om avbrott i möjligheten att nå SOS Alarm. Utredningen om civilt försvar har påtalat att SOS Alarms verksamhet är avgörande för att stora delar av beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen ska fungera. För det fall allvarliga störningar eller avbrott i alarmeringsfunktionen förekommer så att det uppfyller VMA-kriterierna, skulle en begäran om sändning av VMA kunna göras av någon av de verksamheter som berörs av ett sådant avbrott, t.ex. Polismyndigheten. Beroende på vad situationen avser skulle en begäran om VMA även kunna göras av MSB, som sektorsansvarig myndighet för räddningstjänst och skydd av civil befolkningen.

10 Utgångspunkter avseende VMA-systemets kanaler

10.1 Inledning

Utredningen ska ta ställning till vilka kanaler som behöriga myndigheter ska kunna använda inom ramen för VMA-systemet. Med kanaler avses de medel eller informationsvägar som används för att sända ett VMA. De kanaler som finns i VMA-systemet är signal i utomhusvarningssystemet, information i radio och tv samt meddelanden via telefoni. En särskild fråga är vilka som ska ha behörighet att begära att VMA ska kunna sändas via utomhusvarningssystemet. En fråga är också hur de olika kanalerna ska förhålla sig till varandra, om de är fristående eller om vissa kanaler ska ses som primära och andra som komplement.

Staten förfogar inte över några kanaler utöver utomhusvarningssystemet. Det ägs av staten men förvaltas av landets kommuner. Utomhusvarningssystemet som kanal i VMA-systemet förutsätter därför en särskild genomgång såvitt avser ansvarsförhållandena. När det gäller VMA via radio och tv ska utredningen överväga om det är lämpligt att skapa förutsättningar för att sända dessa med lokala begränsningar. Utredningen ska vidare undersöka i vilken utsträckning det finns möjligheter att ställa krav på sändning av VMA på fler språk, om det är ändamålsenligt och vem som i sådant fall ska ansvara för en sådan skyldighet.

I följande tre kapitel redogör utredningen för sina slutsatser beträffande de olika kanalerna och de särskilda frågor som väcks där.

10.2 Uppdraget

Utredningen ska utgå från nuvarande system vid översynen av VMA-systemet. Tyngdpunkten ska ligga på behovet av en mer samlad och överskådlig reglering av systemet. Översynen syftar också till att undersöka behovet av anpassningar i vissa delar. I uppdraget ryms inte att föreslå nya tekniska lösningar, nya kanaler eller informationsvägar. Det handlar snarare om att vid behov göra anpassningar av de kanaler och informationsvägar som redan finns och, i förekommande fall, identifiera behov av nya lösningar eller utvecklingsområden. Vidare syftar förslagen till att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan och inom de olika kanalerna.

Utredningen ser ändå framför sig att befintliga kanaler kommer att behöva utvecklas och fler informationsvägar läggas till framöver. Syftet med förslagen är att utgångspunkterna och ansvarsfördelningen ska kunna gälla över tid och även möjliggöra för fler informationsvägar i framtiden. Teknikutvecklingen när det gäller information till allmänheten är sådan att VMA-systemets kanaler varken låter sig eller bör detaljregleras i författning. De olika kanaler som står till buds i dag bör dock anges i lag, inte minst av pedagogiska skäl.

Den nya lagen kommer att ställa upp de olika kanaler som finns till förfogande i VMA-systemet. Användning av kanalerna involverar sedan ett flertal aktörer. På samma sätt som tidigare kommer dessa aktörers uppgifter och skyldigheter i förhållande till VMA-systemet att regleras i den särskilda lagstiftning som rör de olika aktörerna. För radio och tv regleras skyldigheten att sända VMA i radio- och tv-lagen (2010:696). För mobiloperatörer regleras skyldigheten att medverka till att förmedla VMA i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. I lagrådsremissen Genomförande av direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, beslutad den 3 november 2021, föreslås en ny lag om elektronisk kommunikation som ska ersätta den tidigare. Skyldigheterna för mobiloperatörer är desamma. SOS Alarms uppgifter regleras ytterst i alarmeringsavtalet med staten. Lagstiftningen kommer därför inte att innebära några nya skyldigheter för radio och tv eller mobiloperatörerna, men den preciserar förutsättningarna för att begära sändning av sådana meddelanden.

I de följande avsnitten redogörs för de olika kanalernas användning och vilka förändringar som föreslås i dessa avseenden.

11 Utomhusvarning som kanal i VMA-systemet

11.1 Allmänt om utomhusvarningssystemet

Varning utomhus kan ske genom de anordningar för utomhusvarning som finns installerade på byggnader och anläggningar i de flesta tätorter. För att styra och övervaka dessa finns manöversystem som ger möjlighet att varna inom de områden som är aktuella och att kontinuerligt övervaka systemets status.

Det finns cirka 4 200 varningsanläggningar fördelade på 236 av landets 290 kommuner. De kommuner som har betraktats som krigsmål under och efter andra världskriget samt kommuner med farlig verksamhet som behöver kunna varna allmänheten utanför anläggningens område har ljudsändare för utomhusvarning. Av Sveriges befolkning bor cirka 50 procent inom hörbart avstånd från en ljudsändare och kan höra signalen om de befinner sig utomhus. En ljudsändare hörs cirka 400 meter från dess placering. Den som befinner sig inomhus hör därför inte alltid signalen. För att åstadkomma ett ljud som tränger igenom bakgrundsljuden bättre byts de gamla tryckluftsdrivna ljudsändarna ut mot elektroniska av MSB. Hela systemet för utomhusvarning är skyddat för elektromagnetiska pulser och klarar av flera dagars strömavbrott.

Signalerna i utomhusvarningssystemet utgörs av ljudstötar med olika längd och mellanrum. Signalen viktigt meddelande har 7 sekunder långa ljudstötar med 14 sekunders paus däremellan och upprepas 6 gånger. Flyglarm består av 2 sekunder långa ljudstötar med 2 sekunders paus däremellan som upprepas under 1 minut. Beredskapslarmet utgörs av 30 sekunder långa ljudstötar med 15 sekunders paus däremellan som upprepas under 2 minuter. Signalen faran över utgörs av en 30 sekunder lång ljudstöt.

Utomhusvarningssystemet prövas regelbundet för att kontrollera den tekniska utrustningen och för att öva de personer som hanterar systemet. Detta görs för att upptäcka brister i teknik och metoder. Kvartalsprovet är också till för att befolkningen ska höra och lära sig att känna igen signalen. Utomhusvarningssystemet prövas fyra gånger per år, den första helgfria måndagen i mars, juni, september och december klockan 15.00. Då ljuder utomhussignalen viktigt meddelande i de tätorter som har utomhusvarningssystem och Sveriges Radio läser upp information om kvartalsprovet. Provet avslutas med signalen faran över.⁹⁶

Tidigare manövrerades utomhusvarningssystemet genom civilförsvarets ledningscentraler. Grundtanken är numera att räddningstjänsten vid höjd beredskap ska baseras på förstärkta fredstida resurser och att en integrerad användning av lokaler och utrustning i fred och krig ska eftersträvas. På de flesta håll är det organiserat så att kommunens räddningstjänst ansvarar för utomhusvarningen och den aktiveras därifrån genom ett särskilt manöversystem. Även underhåll av ljudsändare sköts ofta av räddningstjänsten inom en kommun.

Signalen viktigt meddelande i utomhusvarningssystemet torde i dag kunna begäras av en räddningschef eller en räddningsledare för kommunal och statlig räddningstjänst med hänvisning till LSO. Signalen viktigt meddelande används omkring en gång per år och utvecklingen har varit sådan att utomhusvarningen reserveras för de allra allvarligaste händelserna. Syftet med utomhusvarning har dock över tid varit att kunna varna på allmänna platser där människor i stor omfattning vistas ute och för att påkalla uppmärksamhet under nattetid.⁹⁷

11.2 Ansvarsfördelning och utbyggnad

11.2.1 MSB:s ansvar

Det är staten genom MSB som äger systemet för utomhusvarning och som ansvarar för drift och underhåll av systemet i dess helhet. Aggregaten för utomhusvarning med tillhörande manöversystem installeras av staten genom MSB. På uppdrag av MSB sköter

⁹⁶ www.msb.se, *Utomhusvarning - Viktigt Meddelande* (hämtad 2021-11-23)

⁹⁷ SRV, Varning till allmänheten vid nödlägen i fred och krig, 1990-03-19, s. 29

kommunen drift och underhåll, samt ansvarar för utplaceringen av de ljudsändare som finns i kommunen. Ljudsändarna sitter främst i kommunens tätort, men kan även förekomma på andra platser i kommunen. Ljudsändarnas placering beror på vilka områden som setts som krigsmål sedan andra världskriget. De kan också placeras utifrån kommunens ställningstagande i den risk- och sårbarhetsanalys som görs med utgångspunkt i vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa kan påverka den egna verksamheten, se 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Om kommunen inte har något utomhusvarningssystem eller vill utöka antalet ljudsändare, kan den ansöka om detta hos MSB. Det finns även kommuner som har ljudsändare som inte är aktiva. Dessa kan aktiveras av MSB på begäran av kommunen. MSB beslutar utifrån freds- och krigsnyttan om huruvida nya anläggningar ska monteras.⁹⁸

Tidigare låg det statliga ansvaret för utomhusvarningen på SRV. Utomhusvarningssystemets utbyggnad grundade sig då på det underlag för kommunens planläggning av varningsverksamheten under höjd beredskap som SRV och civilbefälvaren tog fram i samråd med respektive länsstyrelse. Utgångspunkt var kommunernas analyser över varningsobjekt i kommunen. Med varningsobjekt avsågs enligt SRV:s föreskrifter om varning utomhus (SRVFS 1996:1) en anläggning som med hänsyn till sin belägenhet eller verksamheten vid anläggningen kunde antas bli särskilt utsatt för stridshandlingar under höjd beredskap. Med beaktande av länsstyrelsens planeringsunderlag skulle kommunerna sedan fastställa vilka områden som skulle vara varningsområden. Med ett varningsområde avsågs ett område kring ett varningsobjekt där det förelåg ett särskilt behov av varning under höjd beredskap. SRV:s föreskrifter har ersatts med MSB:s föreskrifter om varning utomhus (2011:5). Föreskrifterna innehåller varken några bestämmelser om varningsobjekt och varningsområden, eller om planläggning av varningsverksamhet i övrigt.

⁹⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, maj 2020, Handbok i kommunal krisberedskap – 1. Övergripande processer, s. 56

11.2.2 Kommunernas ansvar

Kommunerna ansvarar för att kunna utlösa signalerna beredskapslarm, flyglarm, viktigt meddelande och faran över från de varningsanläggningar som kommunen förfogar över. Kommunerna ska också kunna pröva dessa anläggningar kvartalsvis enligt MSB:s föreskrifter (MSBFS 2011:5) om varning utomhus.

Kommunernas ansvar och rätt till ersättning för uppgifter som rör utomhusvarningssystemet har förelegat sedan tillkomsten av lagen (1994:1720) om civilt försvar och kommunernas övertagande av den tidigare statliga civilförsvarsverksamheten. Av 2 kap. 6 § framgick att staten skulle betala ersättning till kommunerna för kostnaderna för beredskapsförberedelserna enligt lagen. Ersättningsarna skulle bestämmas och betalas ut av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde. Ett särskilt ersättningssystem skapades för statens ersättning till kommunerna för det civila försvaret.⁹⁹ I samband med detta träffade staten och Svenska Kommunförbundet en överenskommelse som styrde fördelningen av medel till kommunerna. Där framgick bl.a. att kommunerna skulle underhålla och enligt särskilda riktlinjer pröva de aggregat för utomhusvarning inom kommunen som utvecklats, anskaffats och monterats av staten.

Överenskommelserna har därefter uppdaterats löpande. Enligt nu gällande överenskommelse om kommunernas krisberedskap mellan MSB och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)¹⁰⁰ framgår såvitt avser VMA att kommuner enligt 2 kap. 7 § 3 LEH inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid ska verka för att information till allmänheten under sådana förhållanden samordnas. Kommunerna ska säkerställa att VMA kan sändas via anläggningar för utomhusvarning genom att ljudsändare underhålls.

Överenskommelsen utgår från 5 kap. LEH där det anges att kommunerna ska få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 kap. LEH. Den statliga ersättningen avser de specifika uppgifter som regleras i LEH och överenskommelsen. Ersättningen ska utgöra ett komplement till kommunens egen finansiering av arbete med krisberedskap.

⁹⁹ Prop. 1994/95:7 s. 61f.

¹⁰⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Överenskommelse om kommunernas krisberedskap 2019-2022, dnr 2018-09779

Kommuner får en årlig ersättning för utomhusvarning som uppgår till 1 145 kr per ljudsändare i respektive kommun för att finansiera kostnader för drift och underhåll, samt för att genomföra kvartalsvisa tester av utrustningen. I syfte att stimulera kommunernas anslutning till det gemensamma radiokommunikationssystemet Rakel subventioneras kommunernas abonnemangspriser för Rakel och abonnemang för styrning av utomhusvarning via Rakel.

MSB meddelar föreskrifter (MSBFS 2015:5) om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser enligt LEH samt allmänna råd som ansluter till föreskrifterna. Som indikatorer för bedömning av kommunernas generella krisberedskap nämns att kommunen har säkerställt att VMA kan sändas via anläggningar för utomhusvarning genom att ljudsändare underhålls och att det finns rutiner för spridning av information till allmänheten via bl.a. VMA-systemet, sociala medier, kommunen webbplats och Sveriges Radio P4.

11.2.3 SOS Alarm och utomhusvarning

Ett flertal av landets kommuner som förfogar över utomhusvarningsanläggningar har avtalat med SOS Alarm om att bolaget i stället för kommunen ska kunna utlösa signaler i utomhusvarningssystemet. SOS Alarms medverkan i detta avseende har inte något stöd i bolagets alarmeringsavtal med staten. I det tekniska manöversystem för utomhusvarning som byggdes ut på 1990-talet gavs en teknisk möjlighet för SOS Alarm att kunna bistå kommunerna med att utlösa signalerna om kommuner önskade. Det skedde särskilt för mindre kommuner där insatser gjordes med deltidstyrkor och där de praktiska förutsättningarna för att hantera tekniken saknades eller var begränsade. Genom kommunernas avtal med SOS Alarm kan kommunerna välja att manövrera utomhusvarningen själva eller vid behov göra det via SOS Alarm. I praktiken sker begäran om aktivering av utomhusvarningen typiskt sett i samband med begäran om VMA i samtalet med SOS Alarm och Sveriges Radios sändningsledning så att utomhussignalen synkroniseras med information i Sveriges Radio.

Genom avtal kan SOS Alarm också sköta kvartalsprov åt kommunerna. Det är brukligt att man alternerar mellan SOS Alarm

och kommunen om att utlösa provet för att öva regelbundet i båda organisationerna.¹⁰¹

11.2.4 Enskilda aktörers användning av utomhusvarningssystemet enligt LSO

Skyldigheten för den som bedriver farlig verksamhet att varna dem som är i fara regleras i den allmänna bestämmelsen om enskildas skyldigheter i 2 kap. 1 § LSO. För sådan varning får den som äger eller utövar farlig verksamhet, efter kommunens medgivande, använda utomhusvarningssystemet (2 kap. 5 § FSO). För denna typ av användning får MSB meddela föreskrifter.

Kommunen bör enligt MSB:s allmänna råd om skyldigheter vid farlig verksamhet (MSBFS 2014:2) ge medgivande att använda varningsanordningarna till sådana anläggningar med farlig verksamhet där det finns ett behov av skyndsam varning för att hindra och begränsa allvarliga skador i samband med en olycka, t.ex. verksamhet med hantering av giftiga gaser. Innan ett medgivande ges bör kommunen och ägaren eller verksamhetsutövaren vara överens om när och vid vilka olyckor, eller överhängande fara för olycka, som varningssystemet ska aktiveras. Kommunens medgivande bör enligt de allmänna råden dokumenteras skriftligt.

Ägaren eller verksamhetsutövaren bör enligt MSB:s allmänna råd komplettera utrustningen så att signalen viktigt meddelande kan aktiveras direkt från anläggningen. Det rör sig endast om ett fåtal anläggningar i landet som kan aktivera utomhusvarningssystemet. Det kan ske genom att ett särskilt manöversystem som installeras på anläggningen. Det kan också ske genom en särskild rutin som innebär att ett larm från anläggningen går direkt till SOS Alarm som i sin tur aktiverar berörda ljudsändare.

Farliga anläggningar kan också ha egna, interna varningssystem inom området för anläggningen. Enligt MSB:s föreskrifter om utomhusvarning får dessa verksamheter, i samråd med kommunen, prova sina varningsanläggningar på samma sätt och vid samma tidpunkt som vid kvartalsproven för utomhusvarningssystemet i övrigt.

¹⁰¹ MSB, 2017-12-12, dnr 2017-7376, s. 5

FSO innehåller bestämmelser om beredskapszoner från kärnkraftverken i Forsmark, Ringhals och Simpevarp samt kärnbränslefabriken i Västerås. Från den 1 juli 2022 utökas områdena kring kärnkraftverken till att omfatta inre och yttre beredskapszoner. Redan i dag finns en viss förtätning av antalet ljudsändare i utomhusvarningssystemet i de inre beredskapszonerna. När områdena utökas kommer fler ljudsändare att behöva sättas upp. MSB ansvarar för att tillhandahålla system för varning till allmänheten för alla berörda i beredskapszonerna. I de s.k. inre beredskapszonerna finns redan i dag ett system för inomhusvarning, vilket gör att radiosändningar hörs i bostäderna genom s.k. RDS-sändare. När områdena utökas kommer fler hushåll att få del av sådana sändare. Se även avsnitt 9.3.2.

11.3 Allmänhetens kunskap om utomhusvarning

Under 2018 lät MSB göra en undersökning om krisinformation riktad till allmänheten.¹⁰² Datainsamlingen genomfördes i september–december 2018, med hjälp av 1 680 telefonintervjuer. Fokus låg på frågor om vad allmänheten tycker om olika förmedlare av krisinformation, varningar, larm samt hur man tar till sig information i samband med olika kriser.

På frågan om de intervjuade kände till hur man blir larmad vid en allvarlig händelse som innebär omedelbar fara svarade närmare hälften att en signal av något slag då kommer att ljuda. Drygt 20 procent kände till att man larmas via radio. Cirka en fjärdedel visste dock inte hur en varning förmedlas, och ett flertal kände inte till kanalerna sms eller information i tv.

Vid signalen viktigt meddelande rådde en stor okunskap gällande vad människor ska göra vid signalen. En tredjedel (34 procent) svarade att de inte visste och ytterligare 10 procent svarade helt felaktigt, t.ex. att man då ska söka sig till skyddsrum. Bara 15 procent uppgav att de visste vad de skulle göra när de hörde signalen viktigt meddelande, och 42 procent hade delvis rätt och visste t.ex. att man ska lyssna på radio. Den yngsta åldersgruppen visste i mindre

¹⁰² www.krisinformation.se *Allmänhetens syn på varningar och kriskommunikation – en enkätundersökning*, februari 2019, genomförd av Enkätfabriken (hämtad 2021-11-23)

utsträckning än övriga vad de skulle göra vid signalen viktigt meddelande.

11.3.1 Felaktigt VMA-larm den 9 juli 2017

Det har förekommit att signaler i utomhusvarningssystemet utlösts felaktigt. Den 9 juli 2017 utlöstes signalen viktigt meddelande i Stockholm pga. ett felaktigt handhavande av ett system för testning av signalen hos SOS Alarm. I en rapport har MSB analyserat det felaktiga larmet.¹⁰³ Det konstateras bl.a. att det dröjde innan Sveriges Radio fick reda på vilken information som skulle gå ut till allmänheten efter den felaktiga signalen. Människor sökte sig till andra informationsvägar vilket ledde till omfattande belastning på hemsidorna för bl.a. Polismyndigheten, SOS Alarm och MSB.

Ett flertal åtgärder har enligt MSB vidtagits med anledning av de tekniska problem och svagheter som visade sig i samband med händelsen. MSB konstaterar i sin rapport att allt fler viktiga meddelanden sänds utan att signalen viktigt meddelande i utomhusvarningssystemet används. Det finns därför en risk för att osäkerheten bland allmänheten om signalens innebörd ökar. Handhavandefel som inträffar vid användning av signalen bidrar till den osäkerheten. Vidare bedömer MSB att den samlade kunskapen om VMA-systemet och dess komponenter inte är tillräcklig, varken bland allmänheten eller berörda aktörer.

Den s.k. 112-utredningen har ifrågasatt vilket mervärde som utomhusvarningen tillför. Mot bakgrund av bristande kunskap och förståelse för signalernas innebörd liksom de möjligheter som i dag finns att på annat sätt varna befolkningen, har den utredningen ansett att signalen viktigt meddelande skulle kunna avvecklas.¹⁰⁴

¹⁰³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2017-12-12, Omständigheterna kring SOS Alarms felaktiga VMA-larm i Stockholm den 9 juli 2017 - Redovisning av regeringens uppdrag 2017-07-13, dnr 2017-7376

¹⁰⁴ SOU 2018:28 s. 301

11.4 Hur ska utomhusvarningssystemet användas och av vilka?

Förslag: I lagstiftningen tydliggörs att utomhusvarning är en tillgänglig kanal för sändning av viktiga meddelanden till allmänheten som omfattas av lagen. De myndigheter som är behöriga att begära sändning av viktiga meddelanden till allmänheten ska ha tillgång till samtliga VMA-kanaler, däribland utomhusvarningssystemet. Behörig myndighet avgör när utomhusvarning ska användas som kanal.

11.4.1 Behöriga myndigheter ska kunna begära sändning av ett VMA genom signal i utomhusvarningssystemet

Syftet med utomhusvarning har varit att kunna varna personer som vistas utomhus i områden med farlig verksamhet och inom särskilt riskutsatta områden. Det var särskilt viktigt förr, eftersom människor i allmänhet inte nåddes av information via exempelvis radio när de befann sig utomhus.

De tekniska förändringarna har gjort att de flesta numera är nåbara via mobil telefoni även utomhus, och kan ta del av radio och tv även utomhus. Mobilnäten riskerar dock att påverkas vid en större kris eller ett längre strömavbrott och då kan ljudanläggningar ha en bättre funktionalitet. Utomhusvarningssystemet är uppbyggt för att kunna fungera även vid strömavbrott. Utomhusvarning väcker också särskild uppmärksamhet och kan därför vara effektiv för att varna befolkningen i mycket akuta lägen och även på nätterna när människor inte lyssnar på radio, tittar på tv eller använder mobiltelefonerna i samma utsträckning. Utomhusvarning som kanal i VMA-systemet är därför mycket viktig av robusthetsskäl. Robusthet uppnås genom att säkerställa redundans i systemet. Det kan åstadkommas just genom att VMA kan gå ut genom olika kanaler som kan användas tillsammans eller som alternativ till varandra vid olika typer av störningar. Utomhusvarningssystemet fyller därigenom en viktig säkerhetsfunktion. Av den undersökning som MSB lät göra 2018 framkommer också att mer än hälften av de tillfrågade kände till att människor kan larmas genom en utomhus-signal vid en allvarlig händelse. Vidare är utomhusvarningssystemet

en viktig kanal för beredskapslarm och flyglarm. Utredningen anser därför att utomhusvarningen alltså ska vara en kanal i VMA-systemet.

En begränsning med utomhusvarningssystemet är att bara halva landets befolkning kan nås av signalen. Utomhussystemet har byggts upp över lång tid och det kan till viss del vara äldre och i någon mån förlegade överväganden som legat till grund för var ljudsändare placerats. MSB:s undersökning pekar också på att det finns en bristande kunskap om vad de olika signalerna betyder. För att utomhusvarningen ska kunna fungera som kanal behöver dessa delar ses över (se mer nedan). Utomhusvarning måste dock fortfarande anses utgöra en mycket viktig funktion för att påkalla särskild uppmärksamhet och för robusthet när andra system inte fungerar. Den bör därför tydligare lyftas fram som en av flera kanaler i VMA-systemet, vilket även bör framgå i författning.

Utredningen återkommer till hur de olika VMA-kanalerna ska kunna användas i avsnitt 15. Det kommer att tydliggöras att utomhusvarning är en av flera tillgängliga kanaler för sändning av ett VMA. Det kommer ytterst att vara den som begär sändning av VMA som avgör vilka kanaler som ska användas för sändning utifrån exempelvis situation, tidpunkt och område. Det talar för att även utomhusvarningen ska kunna användas som kanal av samtliga myndigheter som är behöriga att begära sändning av VMA. De robusthetsskäl som gör utomhusvarningen till en viktig kanal i systemet gör sig gällande för alla aktörer, inte bara statlig och kommunal räddningstjänst. Behovet av att kunna varna och informera allmänheten på natten eller vid exempelvis ett strömavbrott gäller för alla behöriga myndigheter.

11.4.2 När ska utomhusvarning kunna användas?

Den senaste överenskommelsen mellan MSB och public service-företagen innebär att användning av utomhusvarning avgör huruvida ett meddelande ska sändas omedelbart eller inte. Det bygger på en utveckling som innebär att utomhusvarning är förbehållet de mest allvarliga eller farliga situationerna. Utredningen konstaterar att utomhusvarningssystemet över tid har använts på det sättet, trots att

det inte funnits några föreskrifter om när och hur kanalen ska användas.

Lagstiftningen bör inte ange några närmare förutsättningar för utomhusvarningens användning, t.ex. att det bara kan ske vid mycket allvarliga händelser. Om förutsättningarna för sändning av ett VMA är uppfyllda, kan även utomhusvarning användas. Det kan föreligga ytterst allvarliga situationer när varning genom utomhusvarning inte är lämplig, t.ex. för att den inte når tillräckligt många eller för att människor söker sig inomhus när ett område i stället bör utrymmas och människor evakueras. På motsvarande sätt kan det föreligga en situation som inte är lika allvarlig, men där utomhusvarning bedöms vara ändamålsenlig som VMA-kanal för att sådana ljudsändare finns i ett avgränsat område som berörs av händelsen eller för att händelsen äger rum på natten.

Det bör vara den behöriga myndigheten som utifrån det enskilda fallet avgör om användning är lämplig eller inte. Det kan ändå förutses att utomhusvarningen även i fortsättningen kommer att användas sparsamt, eftersom andra kanaler i de flesta fall är mer träffsäkra. Det kan i det här sammanhanget noteras att utomhusvarning ursprungligen har handlat om att varna allmänheten vid höjd beredskap och krig. Det är alltjämt i sådana situationer som systemet får anses ha sin främsta funktion. På samma sätt som tidigare bör det dock kunna användas även vid exempelvis olyckor och fredstida kriser.

11.4.3 Enskilda aktörers behörighet att aktivera utomhusvarningssystemet

Bedömning: Endast de myndigheter som är behöriga att begära sändning av viktiga meddelanden till allmänheten enligt föreslagen lagstiftning ska kunna begära sändning i utomhusvarningssystemet. Enskilda aktörer ska inte ha rätt att aktivera utomhusvarningssystemet.

Förslag: Bestämmelsen i 2 kap. 5 § förordningen om skydd mot olyckor, som ger kommuner möjlighet att medge farliga verksamheter enligt lagen om skydd mot olyckor att använda utomhusvarningssystemet, upphävs.

De förslag som lämnats i avsnitt 9 innebär att endast myndigheter ges behörighet till VMA-systemet. I VMA-systemet inryms också utomhusvarningen. Frågan är hur förslagen i denna del ska förhålla sig till farliga verksamheters möjlighet att efter medgivande av kommunen på egen hand aktivera utomhusvarningssystemet enligt 2 kap. 5 § FSO.

Utredningen har övervägt om det, trots vad som gäller behörigheter till systemet i övrigt, borde finnas en möjlighet att ge ett fåtal enskilda anläggningar, som t.ex. kärntekniska anläggningar, möjlighet att aktivera utomhusvarningssystemet i ett avgränsat område från anläggningen. Skäl som talar för det är att det skulle vara det snabbaste sättet i en farlig situation att uppmärksamma människor på att någonting händer. Dessa anläggningar skulle då ges möjlighet att aktivera utomhusvarningssystemet, men informationen med vägledning och uppmaningar till allmänheten i radio, tv och telefoni skulle komma från en behörig myndighet. I områden nära t.ex. kärntekniska anläggningar finns en beredskap hos allmänheten om vad signalen viktigt meddelande innebär. Att snabbt gå inomhus vid en sådan situation skulle kunna fylla en viktig funktion just vid radiologiska nödsituationer.

Säkerhetsskäl talar mot att ge enskilda aktörer möjlighet att aktivera utomhusvarningssystemet. Det är inte lämpligt att enskilda har tillgång till det varningssystem som ytterst kan användas vid höjd beredskap och krig. Felaktig aktivering kan leda till stor oro och i förlängningen störningar i samhällsfunktioner, vilket det felaktiga VMA-larmet den 9 juli 2017 visar. Felaktig information eller dubbla budskap vid en allvarlig händelse kan också få förödande konsekvenser för liv, hälsa, egendom och miljön.

I utredningens förslag tydliggörs att utomhusvarning är en kanal i VMA-systemet. Av systematiska skäl är det knappast lämpligt att vissa aktörer ges tillgång till enbart den kanalen. För att varningssignalen ska fylla en funktion måste den kompletteras med information. Signalen och informationen måste också vara synkroniserade. Det gör att en kontakt med behörig myndighet under alla förhållanden behövs innan varningssignalen kan aktiveras. I och med det blir den eventuella tidsvinsten försumbar. Om två beslutsfattare, både anläggningen och räddningstjänsten, ges tillgång till kanalen, finns också risk för att den som är ansvarig för

räddningstjänsten anser att någon information till allmänheten inte behöver sändas, trots att utomhussignalen redan är aktiverad.

Det delade ansvaret för aktivering av utomhusvarningssystemet mellan kommunerna, enskilda anläggningar och SOS Alarm bidrar till en fragmentiserad och oklar ansvarsfördelning avseende aktivering av utomhusvarningssystemet. Utredningen har i avsnitt 9.6.2 redogjort för hur särskilda rutiner kan säkerställa att allmänheten nås av information så snabbt som möjligt vid olyckor som berör farliga verksamheter. I avsnitt 11.5.2 förtydligas också hur utredningen ser på SOS Alarms roll gällande aktivering av utomhusvarning, vilket bl.a. är ägnat att skapa tidsvinster. Vid en sammantagen bedömning anser utredningen därför att enskilda inte bör ha tillgång till utomhusvarningssystemet. Bestämmelsen i 2 kap. 5 § FSO bör därför upphävas liksom bemyndigandet för MSB att meddela föreskrifter för enskildas användning av systemet (2 kap. 6 § FSO).

11.5 Ansvarsfördelningen avseende utomhusvarning

11.5.1 Författningsregleringen kring utomhusvarning

Bedömning: Bestämmelser om utomhusvarning bör finnas i föreslagen lagstiftning och inte primärt i lagen om skydd mot olyckor.

Förslag: Lagen om skydd mot olyckor ska innehålla en hänvisning till den nya lagen.

Det kan konstateras att utomhusvarningen som kanal inrymmer ett eget system i sig med en särskild ansvarsfördelning och författningsreglering. Trots att utomhusvarning förutsätter information genom andra kanaler, har utomhusvarningssystemets förhållande till VMA-systemet i övrigt inte reglerats i överenskommelserna mellan SRV och MSB samt public service-företagen. Den nuvarande överenskommelsen från 2020 hänvisar till användning med eller utan utomhusvarning, men det framgår ändå inte när signalen kan användas och av vem. Kommunerna som förvaltar och aktiverar systemet är inte heller avtalsparter i dessa överenskommelser.

Varken MSB:s eller kommunernas olika roller är tydligt reglerade eller formulerade. MSB:s ansvar för utomhusvarning och VMA-systemet generellt är inte specifikt reglerat i MSB:s instruktion eller i övrigt. Det är en uppgift som följt med myndigheten sedan SRV lades ner. Kommunernas uppgifter är å andra sidan ett resultat av att civilförsvaret upphörde att existera som statlig organisation och befolkningsskydd samt räddningstjänst under höjd beredskap blev en kommunal uppgift. Kommunernas uppgifter avseende utomhusvarningssystemet regleras sedan 1995 delvis i överenskommelser mellan MSB och SKR. Uppgifterna anknyter till bestämmelser i LEH, en lagstiftning som tar sikte på extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Att kommunen ska kunna aktivera utomhusvarningssystemet för beredskapslarm, flyglarm, viktigt meddelande och faran över regleras i föreskrifter, tidigare av SRV och numera av MSB, med stöd av FSO. Hur och när utomhusvarningen kan användas framgår dock inte av LSO eller FSO. Även om regleringen inte varit sammanhållen får det förstås som att utomhusvarningssystemet har varit avsett att användas vid olyckor, extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap genom författningsstödet i LSO och LEH. Det överensstämmer med den föreslagna lagstiftningens tillämpningsområde.

En reglering om utomhusvarning och förutsättningarna för dess användning som kanal i VMA-systemet bör införas i den nya lagstiftningen. Det primära lagstödet ska inte längre finnas i LSO eftersom tillämpningsområdet är bredare än enbart olyckor. Som nämnts ovan upphävs bestämmelserna i FSO om användning av utomhussystemet för enskilda aktörer (2 kap. 5 och 6 §§). Av FSO framgår också att MSB får meddela föreskrifter för kommunens användning varningsanordningarna (3 kap. 6 c §). Även den bestämmelsen upphävs och flyttas till den nya lagstiftningen. MSB:s ansvar i VMA-systemet, som innefattar utomhusvarning, bör också förtydligas i myndighetens instruktion (se mer i avsnitt 18).

Av 1 kap. 7 § LSO framgår att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänsten ska se till att allmänheten informeras om vilken förmåga att göra räddningsinsatser som finns. Dessutom ska de lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten ska ske vid allvarliga olyckor. Nämda bestämmelse bör innehålla en hänvisning till den föreslagna lagstiftningen avseende räddningstjänstens möjlighet att

använda utomhusvarningssystemet och övriga VMA-kanaler i samband med olyckor.

11.5.2 Ansvar för sändning i utomhusvarningssystemet

Förslag: Den som regeringen bestämmer ansvarar för sändning i anläggningar för utomhusvarning.

Kommunerna ansvarar för sändning i de anläggningar för utomhusvarning som de förfogar över, dock inte vid flyglarm.

SOS Alarm ska erbjuda landets kommuner att ingå avtal om sändning i anläggningar för utomhusvarning inom kommunerna. Det bör framgå av alarmeringsavtalet med staten.

Att fler aktörer, utöver statlig och kommunal räddningstjänst, ska kunna påkalla användning av utomhusvarning aktualiserar frågor om ansvar för aktivering och därmed sändning i utomhusvarningssystemet.

Kommunerna har inte något ägarskap till systemet utan ansvarar för drift och underhåll av ljudsändarna. Kommunerna ska se till att systemet fungerar och att det kan användas. För detta får de en ersättning enligt överenskommelsen mellan MSB och SKR. Kommunerna ska också kunna utlösa systemets olika signaler, något som framgår i föreskrifter från MSB.

Vem som i dag har behörighet att begära sändning av utomhussignalen viktigt meddelande framstår i dagsläget som något oklart. I vart fall myndigheter med ansvar för statlig räddningstjänst och den kommunala räddningstjänsten anses ha möjlighet att påkalla aktivering av utomhusvarningen. Kommunen ska enligt MSB:s föreskrifter också kunna aktivera beredskapslarm på begäran av regeringen. Även flyglarm aktiveras enligt gällande ordning av kommunerna efter information från Försvarmakten. Det är alltså en enskild kommuns ansvar att, oavsett vem som begär det, aktivera utomhusvarningen i kommunen. Redan i dag måste kommunerna därför ha en beredskap för att vid varje givet tillfälle kunna aktivera utomhussystemets olika signaler. Samtidigt har många kommuner avtal med SOS Alarm om att bolaget ska kunna utlösa signalen för kommunens räkning.

Enligt den nya lagen kommer utöver statlig och kommunal räddningstjänst även andra aktörer att kunna påkalla användning av utomhusvarningssystemets signal viktigt meddelande. Även om det kommer att ske mycket sällan, måste ansvaret för aktiveringen vara klarlagd. Utredningen har övervägt ett antal alternativ.

SOS Alarm

Användning av utomhusvarning och signalen viktigt meddelande förutsätter att information lämnas även på annat sätt, främst via radio. Det gör att aktiveringen av signalen och den efterföljande informationen måste synkroniseras. SOS Alarm är mottagare och vidareförmedlare av en begäran om VMA. Bolaget har också förmåga att hantera och aktivera utomhusvarningssystemet i kommunerna. SOS Alarm skulle därför kunna pekas ut som den aktör som har i uppgift att aktivera utomhusvarningen på begäran av kommuner och andra myndigheter med behörighet till VMA-systemet och utomhusvarningen som kanal. En sådan ordning skulle medföra att kommunerna inte längre har den uppgiften.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att SOS Alarm får i uppgift att aktivera utomhusvarningen när någon annan myndighet än kommuner begär det. SOS Alarm skulle då ha i uppgift att aktivera signalen endast i dessa fall. I övrigt skulle ansvaret ligga kvar på kommunerna.

Det som talar för att ge SOS Alarm uppgifter avseende aktivering är att signalen i utomhusvarningssystemet då lättare kan synkroniseras med VMA-utskick i andra kanaler, som radio, tv och telefoni. Det skulle också kunna medföra tidsvinster. I stället för att uppgiften skulle ligga på ett flertal kommuner skulle den tillkomma en aktör som har möjlighet att skapa erfarenheter och rutiner för uppgiften. Som framgått har SOS Alarm liknande uppgifter redan i dag genom avtal med kommunerna.

Kommunerna

Mot lösningen ovan talar utomhusvarningens lokala anknytning. Ljudsändare är utplacerade i kommunen och kommunerna måste ha en viktig roll i analysen om var dessa ska placeras. Att kommuner

ansvarar för underhållet har också sin grund i den lokala anknytningen. Regleringen för VMA-systemet är tänkt att fungera på samma sätt i krig som i fred. Många uppgifter inom befolkningskyddet i form av att skydda civilbefolkningen från verkningar av krig är ytterst uppgifter för kommunerna. I detta kan varning av befolkningen ingå. En lösning som kan te sig naturlig i fredstid och under ordinära förhållanden är kanske inte lika lämplig vid extraordinära situationer, höjd beredskap och då ytterst krig. Utomhusvarningssystemets fördel är dess robusthet och funktionalitet även i extraordinära situationer när andra kommunikationer inte fungerar. Systemet bör därför inte vara helt beroende av en aktör som dessutom bedrivs i bolagsform. Om SOS Alarm tilldelades uppgiften att aktivera utomhusvarningssystemet skulle det typiskt sett också förutsätta att kommunen informerades om det före aktiveringen. Tidsvinsterna skulle då bli marginella.

Kommunerna och SOS Alarm

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att kommunerna bör ha kvar samma uppgifter för utomhusvarningssystemet som i dag. Tillämpningsområdet för användningen av utomhusvarning är i stort detsamma som tidigare. Även om fler aktörer ges möjlighet att påkalla användning av kanalen torde det i praktiken vara mycket ovanligt. Det är SOS Alarm som ska förmedla en begäran om VMA och aktivering av utomhusvarningssystemet till berörd kommun. I de fallen bör det vara kommunen, och i praktiken ofta räddningstjänsten, som ansvarar för aktiveringen. Kommunens ansvar för aktivering och därmed sändning i utomhusvarningssystemet bör ha tydligt stöd i lag och inte, såsom i dag, endast i föreskrifter. Lagen bör innehålla ett bemyndigande för regeringen att bestämma vem som ansvarar för sändning i anläggningar för utomhusvarning. Kommunens ansvar för att aktivera utomhusvarningen bör sedan framgå av förordning. Kommunernas närmare uppgifter avseende aktivering av de olika signalerna bör alltså regleras i föreskrifter från MSB. När det gäller utredningens slutsatser om sändning av signalen flyglarm i utomhusvarningssystemet, se avsnitt 16.7.3.

SOS Alarm har redan teknisk möjlighet att hantera utomhusvarningssystemet, vilket är en möjlighet som staten gett bolaget. Enskilda kommuner har i sin tur träffat avtal med SOS Alarm så att bolaget kan aktivera utomhusvarningssystemet för deras räkning. Det har därigenom skapats en valfrihet för en kommun att antingen själv eller genom SOS Alarms försorg aktivera systemet. Utredningen anser att det är en god ordning, men att SOS Alarms roll och funktion i utomhusvarningssystemet bör framgå i statens alarmeringsavtal med bolaget. Som MSB har påpekat i rapporten över det felaktiga VMA-larmet den 9 juli 2017 brister utomhusvarningssystemet delvis i transparens genom att SOS Alarm tilldelas en roll i systemet genom bolagets olika avtal med kommunerna. Genom att uppdraget i stället tilldelas SOS Alarm i alarmeringsavtalet blir bolagets funktion för utomhusvarning mer överskådlig och tillsyn kan också utövas avseende den uppgiften.

Av alarmeringsavtalet bör framgå att SOS Alarm ska erbjuda landets kommuner att ingå avtal om sändning i anläggningar för utomhusvarning inom kommunerna. SOS Alarm kan då fungera som backup medan ansvaret alltjämt ligger kvar på kommunerna. På så sätt kan det säkerställas att utomhusvarningen alltid kan aktiveras. Varningen blir då inte heller helt avhängig av SOS Alarm. Det skapar i sin tur redundans i systemet.

Det är varje enskild kommun som avgör om avtal med SOS Alarm ska träffas och hur de ska utformas. Om avtal träffas, bör de kunna reglera i vilka situationer SOS Alarm har i uppgift att direkt aktivera utomhusvarningen i kommunerna på liknande sätt som i dag. Avtalen kan fylla en funktion för att säkerställa snabb varning i situationer som berör flera kommuner och som innebär att utomhusvarning behöver kunna aktiveras omedelbart, utan att kontakt dessförinnan ska behöva tas med samtliga berörda kommuner. Det skulle också kunna avse utomhusvarning på begäran av en annan myndighet än kommunen, t.ex. länsstyrelsen eller Polismyndigheten.

11.6 Signaler i utomhusvarningssystemet

Avsikten med den nya lagstiftningen är att utomhusvarningssystemet tydligare ska bli en del och en kanal i VMA-systemet. Beroende på VMA-situation kan olika signaler aktiveras. Det är alltjämt signalerna flyglarm, viktigt meddelande och faran över som är aktuella. Beredskapslarm är inte föremål för denna översyn och regleras i annan ordning.

Om en behörig myndighet påkallar att utomhusvarningssystemet ska användas i samband med ett VMA vid fara för liv, hälsa, egendom eller miljö, ska signalen viktigt meddelande ges. Ett VMA ska även kunna begäras och sändas för att upplysa allmänheten om att den händelse som gett upphov till ett tidigare meddelande är över och att fara inte längre föreligger. Det sker då genom signalen faran över. Ett VMA ska också kunna begäras och sändas för att varna allmänheten vid överhängande fara för luftanfall. Om utomhusvarningssystemet ska användas, sker det genom en särskild signal i utomhusvarningssystemet, nämligen flyglarm.

MSB bör även i fortsättningen meddela föreskrifter om utomhusvarning. MSB bör också ansvara för att tydliggöra vilken innebörd utomhusvarningssystemets olika signaler har (se mer i avsnitt 18).

11.7 Utomhusvarningssystemets utveckling

Det har under uppdragets gång poängterats av flera aktörer att det inte finns någon tydlig inriktning för hur utomhusvarningssystemet ska vidareutvecklas och användas. Som exempel har nämnts vad som ska gälla vid nybyggnation av bostadsområden och liknande, och om nya ljudsändare bör placeras ut. Utredningen ser behov av att klargöra vilka bedömningsgrunder som ska avgöra var varningsanordningar ska placeras, på vilket underlag det ska ske och vem som ska besluta om det. Enligt SRV:s föreskrifter från 1996 gjordes sådana bedömningar i samverkan och med underlag från SRV, civilbefälhavaren, länsstyrelserna och kommunerna. Om förslagen om inrättande av s.k. civilområden som utredningen om civilt försvar föreslår genomförs, kan det i framtiden finnas förutsättningar för en liknande ordning. Det ligger dock inte inom ramen för det här uppdraget att lämna förslag i denna del.

Däremot bör förtydliganden göras i MSB:s instruktion avseende myndighetens ansvar för utomhusvarningssystemet. Myndigheten föreslås också få föreskrifträtt i fråga om utomhusvarning på liknande sätt som i dag.

11.8 Information om utomhusvarningssystemet

Utredningen kan konstatera att kunskapsläget om utomhusvarningssystemet måste förbättras, både bland allmänheten och aktörerna i VMA-systemet. Det är av väsentlig betydelse att befolkningen känner till vad de olika signalerna innebär. Annars finns risken att människor söker sig inomhus, när de egentligen uppmanas att ta sig till närmaste skyddsrum. Ett missförstånd hos den enskilde om vilken signal som hörs och vilket budskap som gäller kan därför vara ödesdigert. De olika aktörerna i VMA-systemet måste också känna till utomhusvarningens funktion, förutsättningar och begränsningar. Vissa kommuner saknar utomhusvarningssystem och i andra kommuner är det begränsat till vissa områden. Här har kommunerna och MSB ett gemensamt ansvar för att förutsättningarna klargörs. Kommunerna har också ett ansvar att informera om VMA-systemet som en del av räddningstjänsten och användningen av VMA vid olyckor. Även SOS Alarm kan i en enskild situation ha ett upplysningsansvar när en myndighet begär sändning av ett VMA och överväger att använda utomhusvarning som kanal.

I avsnitt 18.4 redogörs närmare för MSB:s informationsansvar om VMA-systemet.

12 Allmänt om VMA i radio och tv

12.1 Inledning

Radio och tv har varit och kommer även i fortsättningen att vara grundläggande kanaler för sändning av VMA. Det är en snabb och robust väg för att nå ut till många människor. Regleringen av radio och tv är speciell och har sin grund i YGL. I detta avsnitt redogörs närmare för hur radio och tv regleras och de skyldigheter som finns i dag att sända VMA. Avsnittet innehåller också en genomgång av statistik för hur radio- och tv-användningen ser ut i dag och ligger till grund för förslagen om VMA i radio och tv som redovisas i kommande avsnitt.

12.2 Regleringen av radio och tv

Genom ikraftträdandet av YGL den 1 januari 1992 gjordes den tryckfrihetsrättsliga ordningen tillämplig på ett antal andra medieförmer, bl.a. ljudradio, tv och liknande överföringar samt tekniska upptagningar. Det brukar framhållas att tryckfrihetsförordningen och YGL vilar på vissa grundprinciper. Systemet kan sägas bygga på principerna om censurförbud, etableringsfrihet, ensamansvar, meddelarskydd, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning. Vissa principer är av särskild betydelse när det kommer till skyldigheten för radio och tv att sända meddelanden till allmänheten. Nedan redogörs för ett antal av dessa grundprinciper samt för grunderna om hur radio och tv kan regleras.

12.2.1 Etableringsfrihet

Var och en har rätt att yttra sig i de medieformer som omfattas av YGL. Det råder också en grundläggande frihet att framställa och sprida tekniska upptagningar. Detta benämns etableringsfrihet. Den närmare regleringen skiljer sig dock åt beroende på vilken medieform det handlar om. För radio och tv skiljer YGL mellan sändningar som sker genom tråd och sändningar som sker på annat sätt (3 kap. 3 § YGL). För sändningar genom tråd gäller i princip etableringsfrihet och YGL:s bestämmelser i övrigt. Sändningar och tillhandahållanden över internet sker ofta genom tråd, i huvudsak genom fiber eller via ADSL-bredband.

Sändningar som sker på annat sätt än genom tråd avser i första hand sändningar i marknätet. Sådana sändningar sker genom trådlös överföring mellan ett system av markbaserade antennmaster. Det finns marknät både för radio och tv. Eftersom frekvensutrymmet för sändningar i marknätet är begränsat har det av tekniska skäl ansetts nödvändigt att reglera användningen av detta utrymme. Rätten att sända program i marknätet får därför regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända.¹⁰⁵ Sådana föreskrifter finns i radio- och tv-lagen (2010:696), RTL. Det är på denna grund som det krävs särskilda sändningstillstånd för radio och tv i marknätet. Det innebär alltså att full etableringsfrihet inte råder i marknätet. De begränsningar som ställs upp om rätten att sända program måste dock uppfylla de villkor som ställs upp i regeringsformen. Begränsningarna ska bl.a. vara godtagbara i ett demokratiskt samhälle, proportionerliga och får inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.¹⁰⁶

12.2.2 Radio- och tv-lagen samt sändningstillstånd

Rätten att sända program i marknätet får alltså regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Merparten av de radio- och tv-företag som förekommer på den svenska marknaden finns i marknätet och lyder under tillståndskrav. Det gäller även public service-företagen Sveriges Television, Sveriges Radio och Sveriges Utbildningsradio. Tillstånd och villkor för dessa

¹⁰⁵ 3 kap. 3 § första stycket YGL

¹⁰⁶ 3 kap. 5 § YGL och 2 kap. 21–23 §§ regeringsformen

företag beslutas av regeringen. Beslutande instans för övriga radio- och tv-företag är Myndigheten för press, radio och tv.

TVå typer av regleringar förekommer, dels generella lagbestämmelser i RTL, dels villkor som inte är lagbundna utan ställs upp i de enskilda sändningstillstånden. Sådana villkor förutsätter dock att det finns stöd för dem i lag. Villkoren kan avse tekniska förutsättningar om t.ex. täckning men även om programinnehåll.

Sändningstillstånden löper på viss tid. De nuvarande sändningstillstånden för public service-företagen löper i sex år. Från och med 2026 kommer tillståndstiden att vara åtta år. Nuvarande tillstånd för företag inom kommersiell tv gäller för åren 2020 till 2025. En utredning (Ds 2021:12 Ändringar i radio- och tv-lagen) har föreslagit att tillståndspanoden för kommersiell tv ska förlängas till åtta år, för att synkronisera med vad som gäller för tv inom public service. Nuvarande tillstånd för kommersiell radio löper på åtta år och gäller t.o.m. den 31 juli 2026.

Innan beslut om sändningstillstånd fattas ska den sökande ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som regeringen eller Myndigheten för press, radio och tv avser att förena med tillståndet. Beslut om tillstånd får inte innehålla andra programrelaterade villkor än dem som den sökande har godtagit.¹⁰⁷

De tillståndsvillkor som gäller för public service ställer högre och mer detaljerade krav än för kommersiella aktörer. Det finns också skillnader vad gäller skyldigheten att sända meddelanden på begäran av myndighet (se mer nedan).

Särskilt om sändningstillstånd för public service

Inför det att nya sändningstillstånd ska meddelas tillsätts regelmässigt en utredning med uppdrag att se över public service-företagens roll, tillstånd och villkor. Sedan regeringen har inhämtat remissynpunkter över innehållet i utredningens betänkande presenterar regeringen sina överväganden och förslag i en proposition som överlämnas till riksdagen. Genom detta förfarande underställs innehållet i sändningstillstånden riksdagens bedömning. Riksdagen godkände under hösten 2019 den proposition som

¹⁰⁷ 4 kap. 14 § och 11 kap. 5 § RTL. Se även 13 kap. 9 § RTL.

regeringen lämnat inför tillståndsperioden 2020-2025 (prop. 2018/19:136, bet. 2019/20:KrU2 och rskr. 2019/20:20).

Digitala plattformar

I dagsläget omfattas inte radio- och tv-företagens play-tjänster och plattformar, t.ex. appar, av sändningstillstånden utan villkoren i sändningstillstånd gäller endast för sändningar i marknätet. YGL medger inte att motsvarande villkor ställs för verksamhet genom s.k. tråd. En stor del av den programverksamhet som bedrivs på internet genom exempelvis företagens playtjänster och appar är att betrakta som sändning och tillhandahållande genom tråd.

En parlamentarisk utredning (Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten, SOU 2020:45) har lagt fram förslag på området såvitt avser public service. Kommittén anser att det är otillfredsställande att en stor och dessutom växande del av public service-företagens verksamhet inte kan inordnas under de villkor som är bärande för public service. Därför har utredningen föreslagit ett undantag från etableringsfriheten för trådsändningar i YGL med innebörd att det i lag får meddelas föreskrifter om villkor för att sända program för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel.

För att på motsvarande sätt öppna för granskning av public service-företagens verksamhet på internet har utredningen föreslagit en ändring av YGL så att sändningar genom tråd kan granskas av samma nämnd som i dag granskar sändningar i marknätet. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Utredningen har remitterats.

En särskild utredare har därefter fått i uppdrag (dir. 2021:19) att med utgångspunkt i de ändringar i YGL som föreslagits i betänkandet föreslå hur villkor för public service-innehåll på internet kan ställas upp. Utredaren ska också bedöma vilka av de nuvarande innehållsvillkor som gäller för public service-företagens sändningar i marknätet som är lämpliga att ställa upp för deras verksamhet på internet. De villkor som föreslås ska gälla under resterande del av tillståndsperioden, dvs. fram till utgången av 2025. Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2022.

12.2.3 Ensamansvar – ansvarig utgivare och redaktionell självständighet

Av intresse för frågor om VMA är särskilt principerna om ensamansvar och bestämmelsen om redaktionell självständighet enligt YGL. Principen om ensamansvar innebär att bara en person kan hållas straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i en framställning som omfattas av YGL. Vem som ansvarar för brott pekas ut i 6 kap. YGL.

Ansvarig utgivare

För de framställningsformer som omfattas av YGL ska det enligt 4 kap. 1 § YGL finnas en utgivare som bär ansvar för innehållet i det som publiceras. Det är den som bedriver verksamheten som ansvarar för att utgivare utses. Utgivaren ska vara en fysisk person. I dagligt tal kallas han eller hon därför ofta ansvarig utgivare. Enligt 4 kap. 3 § YGL ska utgivaren ha befogenhet att utöva tillsyn över framställningens offentliggörande och bestämma över dess innehåll så att ingenting får föras in i den mot hans eller hennes vilja. Varje inskränkning i denna befogenhet ska vara utan verkan.

Utgivaren ska ha en allmän befogenhet som gör att han eller hon kan följa verksamheten med full insyn. Denna befogenhet måste vara så omfattande att utgivaren kan utöva sin funktion. Utgivarens negativa beslutanderätt, dvs. vetorätten mot allt som ska publiceras, är utan inskränkning. Om utgivaren skulle sakna en sådan rätt, skulle det inte vara rimligt att hålla vederbörande rättsligt ansvarig för innehållet.¹⁰⁸

Det finns också undantag från utgivarens rätt till fullständig redaktionell kontroll. Ett sådant undantag är skyldigheten för den som fälls för tryck- eller yttrandefrihetsbrotten förtal och förolämpning, att efter domstolsbeslut publicera hela eller delar av den fällande domen i ett program i den sändningsverksamhet där det brottsliga uttalandet fälldes (5 kap. 7 § YGL).

Avseende sändningar av program finns undantag även i RTL. För program som sänds på annat sätt än genom tråd finns krav på att beriktiga uppgifter när det är befogat (se 5 kap. 4 § första stycket

¹⁰⁸ Se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469). 4 kap. 3 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-11-23)

och 11 kap. 3 § andra stycket 10 RTL). En felaktig sakuppgift ska alltid beriktigas, dvs. korrigeras. Ett beslut att beriktigande ska ske kan fattas av Granskningsnämnden för radio och tv. Om det är motiverat att någon bör få bemöta ett påstående, ska den ges tillfälle till detta, vilket kallas genmäle (4 kap. 9 § första stycket 11 och 11 kap. 3 § andra stycket 11). En begäran om beriktigande eller genmäle ska alltid behandlas så snabbt som möjligt. Korrigeringen eller repliken ska sedan sändas så snart det kan ske i eller i anslutning till ett program av samma eller liknande karaktär som anmärkningen gäller.¹⁰⁹ Kraven på beriktigande och krav på att införa repliker som gäller för public service-företagen enligt deras sändningstillstånd kan ses som begränsningar av utgivarens vetorätt. Det gäller också kraven på att kommersiell ljudradio ska sända varningsmeddelanden på begäran av myndighet (14 kap. 5 § RTL).¹¹⁰ Detsamma måste anses gälla för public service-företagens skyldighet att sända meddelanden på begäran av myndighet.

Redaktionell självständighet

I YGL finns utöver regeln om utgivarens befogenhet en bestämmelse med rubriken redaktionell självständighet. Enligt bestämmelsen avgör den som sänder tv och radio självständigt vad som ska förekomma i programmen (3 kap. 6 § YGL). Principen om redaktionell självständighet, som omfattar alla grundlagsskyddade medier, innebär att det allmänna inte får bestämma vad ett program ska innehålla. Skyddet kan göras gällande mot förtroendevalda, företrädare för regeringen och myndigheter, liksom mot privata aktörer, t.ex. annonsörer. Den redaktionella självständigheten skyddar alltså medierna från statlig inblandning i fråga om innehållet i enskilda program. Inga direkt rättsliga sanktioner är knutna till bestämmelsen, men ett statsråd som bryter mot den kan räkna med kritik från riksdagens konstitutionsutskott och en statstjänsteman kan på motsvarande sätt riskera åtgärder från Justitieombudsmannen. Det politiska beroende som tillstånds- och villkorskraven

¹⁰⁹ Sändningstillstånd 2020–2025. Sveriges Radio (13 §) och Sveriges Television (14 §)

¹¹⁰ Ruotsi, Mikael, 2020. Svensk yttrandefrihet och internationell rätt, Den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten och dess relation till Europakonventionen, EU-rätten och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, Iustus förlag AB, Uppsala, s. 63f. och 235

kan sägas innebära motverkas av bestämmelsen om redaktionell självständighet.¹¹¹

RTL och sändningstillstånden innehåller en rad bestämmelser som på olika sätt kan tyckas begränsa den redaktionella självständigheten i någon mån; regler om att programverksamheten ska präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer, att våldsamma och pornografiska skildringar måste föregås av varningar och inte får visas när barn kan förväntas titta, krav på att viss andel av sändningstiden ska gå till program med europeiskt ursprung etc. I doktrinen har det anförts att det därmed kan sägas vara oklart om bestämmelsen har någon särskild betydelse som inte följer av de allmänna principerna om censurförbud och etableringsfrihet.¹¹² De begränsningar som nämnts ovan beträffande utgivarens vetorätt påverkar också den redaktionella självständigheten i någon mån.

Tillsammans kan alltså reglerna om redaktionell självständighet och utgivarens vetorätt ge uttryck för en frihet från statliga krav på att publicera visst innehåll, vilken kan beskrivas som redaktionell frihet. Både utgivarens vetorätt och sändarens redaktionella självständighet uttrycks i absoluta ordalag. Som framgått ovan medger YGL undantag från utgivarens vetorätt och sändarens redaktionella självständighet. Begränsningarna måste dock ha stöd i grundlagen.¹¹³

12.3 Teknik och räckvidd

Marknäten för radio och tv har hög tillgänglighet och medger en robust utsändning med få avbrott och störningar. Samtliga radiolänkstationer och större sändarstationer är försedda med reservkraft och dubbla system inkluderande elförsörjning via batteri och dieselaggregat. Teracom Group AB, som äger och driver marknätet för radio och tv, förfogar också över mobila elverk utöver den fast installerade reservkraften. Företaget disponerar även transportabla reservmaster. Ur ett krisberedskapsperspektiv har marknätsdistributionen den fördelen att allmänhetens mottagning

¹¹¹ Se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna (2019, version 4, JUNO), Norstedts Juridik, s. 95

¹¹² Ruotsi, 2020, s. 64f. och s. 235

¹¹³ Ruotsi, 2020, s. 235f.

av utsändningarna kan ske med enklare utrustning, ytterst en batteridriven FM-mottagare.¹¹⁴

Beredskaps- och säkerhetsfrågor utgör en särskild del av sändningstillstånden för Sveriges Radio och Sveriges Television och innebär bl.a. krav på att programföretagen ska upprätthålla en hög säkerhet för produktion och distribution. Sveriges Radio och Sveriges Television ska sända till hela landet, vilket innebär att 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot marksändningar. För de nationella analoga tillstånden för kommersiell radio gäller ett villkor om befolkningstäckning. Sändningarna ska kunna tas emot i områden där minst 70 procent av Sveriges befolkning är bosatt.¹¹⁵

12.3.1 Public service-företagens beredskapsuppdrag

MSB konstaterar i sin rapport *Mediebranschen 2016 – hot, risker och sårbarheter*, att medier bedriver samhällsviktig verksamhet ur flera perspektiv. Mediebranschens uppgifter i form av såväl förmedling av varning och information som granskning av samhällsfunktioner, tillsammans med verksamhetens trygghetsskapande och samlande funktion, är väsentligt för samhällets krisberedskap. MSB konstaterar att mediernas säkerhet och beredskap också är viktiga eftersom ett bortfall av verksamheten i sig kan innebära att en kris uppstår i samhället eller att en sådan förvärras.¹¹⁶

I propositionen *Ett modernt public service nära publiken - Villkor 2020–2025* (prop. 2018/19:136) har en översyn av public service-företagens beredskapsuppdrag gjorts. Regeringen konstaterar att företagen har en särskild betydelse för samhällets krisberedskap genom sin offentliga finansiering och sitt breda uppdrag i allmänhetens tjänst. Regeringen framhåller att företagens uppdrag som helhet bidrar till deras betydelse för samhällets krishantering i fred och vid höjd beredskap. Under perioder av stor påfrestning på samhället finns enligt regeringen ett särskilt behov av bl.a. oberoende nyhetsförmedling och samhällsdebatt. Utöver

¹¹⁴ Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar. Slutbetänkande av Parlamentariska public service-kommittén. SOU 2018:50 s. 101

¹¹⁵ Myndigheten för press, radio och tv, beslut 2017-10-31, dnr: 17/02157 m.fl. bilaga 1-3.

¹¹⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Mediebranschen 2016 – hot, risker och sårbarheter*, publikationsnummer MSB1086 - mars 2017

grundläggande höga krav på säkerhet i produktion och distribution ska alla tre public service-företagen också utföra risk- och sårbarhetsanalyser för att säkerställa att verksamheten så långt möjligt kan bedrivas på samma sätt som vanligt då samhället eller företagen utsätts för extraordinära påfrestningar. Sändningstillstånden har också förtydligats så att det tydligt framgår att Sveriges Radio och Sveriges Television utgör en del av totalförsvaret enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Företagen är därmed skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig. Vidare ansvarar företagen för att utbilda och öva personal för att kunna lösa sina uppgifter i samband med fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

Det försämrade säkerhetsläget har lett till att mer resurser och arbete avsätts i alla tre programföretag för ett brett förankrat säkerhets- och beredskapsarbete. Regeringen konstaterar även att Sveriges Radios och Sveriges Televisions förmåga till snabb varnings- och informationsförmedling är en viktig del av programföretagens beredskapsuppdrag och kan vara avgörande för samhällets hantering av en kris. Se även avsnitt 6.4.1.

12.4 Public service och sändning av meddelanden av vikt för allmänheten

12.4.1 Radio-och tv-lagstiftningen

Sedan mitten av 1920-talet har public service-företagen haft en skyldighet att på begäran av myndighet sända meddelanden av vikt för allmänheten. Detta reglerades inledningsvis i avtal som ingicks mellan public service-företagen och staten och kom senare att regleras i public service-företagens sändningstillstånd.

Möjligheten att kunna ställa krav på att sända meddelanden av vikt för allmänheten infördes 1978 i den då gällande radiolagen (1966:755). Bestämmelsen kommenterades inte närmare i förarbetena, utan där konstaterades bara att det i då gällande avtal mellan staten och Sveriges Radio fanns föreskrifter om skyldighet att sända vissa meddelanden till allmänheten och att regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet krävde att möjligheten till

ett sådant avtalsvillkor hade stöd i lag (prop. 1977/78:91 s. 15 och s. 230).

År 1996 trädde radio- och tv-lagen (1996:844) i kraft. Lagstiftningen innebar att ett flertal lagar på radio- och tv-området fördes samman till en ny lag för att åstadkomma en mer enhetlig reglering på området. Skyldigheten att sända meddelanden till allmänheten fördes över till den nya lagen. Den utredning som låg till grund för propositionen hade föreslagit att skyldigheten skulle begränsas till att avse krav på att sända myndighetsmeddelanden i nödsituationer, men regeringen fann att lagen inte skulle innehålla en sådan begränsning. Regeringen konstaterade att det trots detta fanns möjlighet att i sändningstillstånd ställa mindre långtgående krav.¹¹⁷ I en senare proposition (prop. 1996/97:158 s. 29) underströk regeringen att kravet om att sända myndighetsmeddelanden som fanns i bl.a. radio- och tv-lagen och olika programföretags sändningstillstånd gällde alla myndigheter, även myndigheter utanför befolkningsskyddets och räddningstjänstens område, dvs. även myndigheter som inte omfattades av VMA-systemet.

Bestämmelser om möjligheten att ställa villkor om skyldighet att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten på begäran av myndighet fördes senare över utan ändringar till den nu gällande radio- och tv-lagen (2010:696) avseende tv och icke-kommersiell radio (4 kap. 9 § första stycket 15 och 11 kap. 3 § andra stycket 15). Bestämmelserna om meddelanden av vikt för allmänheten kommenteras inte närmare i förarbetena.¹¹⁸

12.4.2 Sändningstillstånd

Radio- och tv-lagstiftningen reglerar vilka skyldigheter som får ställas på radio- och tv-företagen. Lagstiftningen sätter på så vis ramarna för vilka villkor som får ställas. Statens överenskommelser med programföretagen reglerades fram till år 1997 i avtal. I och med 1996 års radio- och tv-lag (1996:844) ersattes avtalen av sändningstillstånd med tillhörande villkor. Enligt avtal med staten och senare i sändningstillstånd har Sveriges Radio och Sveriges Television haft skyldighet att sända meddelanden som är av vikt för

¹¹⁷ SOU 1994:105 s. 306 och prop. 1995/96:160 s. 103

¹¹⁸ Prop. 2009/10:115

allmänheten, om en myndighet begär det. I sändningstillstånden har härutöver framgått att bolagen ska se till att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten. Samma skrivning finns i nu gällande sändningstillstånd för Sveriges Radio och Sveriges Television för åren 2020–2025.

Formuleringen av public service-företagens skyldigheter i detta avseende har varierat marginellt över tid. Fram till 1996 gällde att Sveriges Radio skulle sända meddelanden av vikt för allmänheten på begäran av statlig eller kommunal myndighet. Motsvarande bestämmelse fanns i avtalet med Sveriges Television, men där begränsades skyldigheten till begäran av statliga myndigheter. Detsamma gällde för avtalet med TV4 som i nödsituationer på begäran av statlig myndighet skulle sända meddelande av vikt för allmänheten. Sedan avtalen med staten ersattes med sändningstillstånd 1997 görs inte längre någon distinktion mellan statliga och kommunala myndigheter.

I propositionen med tillståndsvillkor för åren 1997–2001 konstaterades att de principer som tidigare formulerats i fråga om myndighetsinformation skulle ligga fast och det hänvisades till äldre förarbeten.¹¹⁹ Det uttrycktes i tidigare avtal mellan staten och public service-företagen som att företaget skulle ansvara för att meddelandet ges en för etersändning lämplig form och att det inte genom sin omfattning eller eljest skulle inverka menligt på programverksamheten (prop. 1975:13 s. 7). Av förarbetena ges inte några närmare anvisningar eller exempel på vad som avses med den formuleringen.

12.4.3 Innebörden av ett meddelande av vikt för allmänheten

I sändningstillstånden definieras inte närmare vad ett meddelande av vikt för allmänheten avser. I de tidigare överenskommelserna mellan MSB och public service-företagen framgick att programbolagen i sändningstillstånden hade ett allmänt uppdrag att sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begärde det. Det framgick att informationen gavs antingen som ett

¹¹⁹ Prop. 1995/96:161 s. 49. Se även prop. 1991/92:140 s. 59, prop. 1985/86:99, prop. 1977/78:91 samt prop. 1975:13 s. 82f.

enklare myndighetsmeddelande eller i allvarigare lägen som VMA-meddelanden. Av överenskommelserna framgick att myndighetsmeddelanden sändes i Sveriges Radio P4 och i Sveriges Television när en myndighet begärde det och informationen var av vikt för allmänheten.¹²⁰ I den senaste överenskommelsen mellan MSB och public service-företagen regleras inte s.k. enklare myndighetsmeddelanden närmare.

Med uttrycket meddelande som är av vikt för allmänheten avses olika typer av meddelanden från myndigheter som kan ha betydelse för allmänheten. Regeringen har uttalat att kravet på att sända meddelanden av vikt för allmänheten i första hand bör syfta på VMA-meddelanden.¹²¹ Det kan dock även avse andra typer av information, t.ex. om ett förestående val eller annan samhällsinformation.¹²²

Sändning i Sveriges Radio och Sveriges Television

I praktiken har det alltså gjorts en distinktion mellan VMA och andra myndighetsmeddelanden. Sveriges Radio P4 är den främsta kanalen för sändning av andra myndighetsmeddelanden än VMA. Det har exempelvis handlat om myndighetsmeddelanden som avser trafiksvårigheter på grund av oväder, svaga isar eller liknande som i ett kort perspektiv inte bedöms vara livsfarliga. Myndigheter kan också begära sändning av meddelanden när normal verksamhet i viktiga samhällsfunktioner inte längre kan bedrivas. Det kan t.ex. röra sig om störningar i vatten- och elförsörjning. Till skillnad från när ett VMA utfärdats bryter inte radion sändningen för att förmedla myndighetsmeddelanden. Det finns inte heller något särskilt krav på skyndsamhet för sändning av myndighetsmeddelanden. De sänds i dialog med den som begär sändning av meddelandet och Sveriges Radio P4 och det sker ofta relativt snabbt. En begäran kan göras både hos den lokala P4-kanalen och hos sändningsledningen.¹²³

¹²⁰ 3 § Överenskommelse angående varnings- och informationssystemet Viktigt meddelande till Allmänheten (VMA) 1 januari 2013-31 december 2019 (MSB dnr 2012-6387)

¹²¹ Prop. 2018/19:136 s. 102

¹²² Prop. 2019/20:168 s. 80

¹²³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Analys av VMA 2017 - En studie av hur VMA hanterats i aktuella händelser, publikationsnummer MSB1231-maj 2018, s. 60f.

I sammanhanget kan nämnas att Sveriges Radio P4 härutöver sänder information som inte är myndighetsmeddelanden i form av trafikinformation och servicemeddelanden. Trafikinformation sänds efter en redaktionell bedömning och består av insamling av information om trafikstörningar från Trafikverket, SOS Alarm och genom information från trafikanter. Servicemeddelanden är information som kan sändas om det görs en redaktionell bedömning att allmänheten kan vara intresserade av informationen, t.ex. pollenrapporter.

I Sveriges Television sänds, utöver VMA, myndighetsmeddelanden i form av korta informationsfilmer i det tablålagda programmet Anslagstavlan. De är ofta förproducerade och sändningar kan därför planeras i förväg. Denna typ av myndighetsmeddelanden har blivit allt mer ovanliga och det har blivit vanligare att myndigheter köper reklamtid i kommersiella kanaler eller gör reklam digitalt.

I prop. 2018/19:136 har regeringen behandlat frågan om VMA. Sveriges Television hade framfört att antalet myndighetsmeddelanden som inte är VMA är begränsat, liksom antalet tittare som tar del av programmen. Företaget ansåg därför att uppdraget att sända meddelanden som är av vikt för allmänheten borde begränsas så att det enbart pekar ut VMA. Regeringen delar Sveriges Televisions bedömning att kravet på att sända myndighetsmeddelanden i första hand bör syfta på VMA. Övriga myndighetsmeddelanden som programföretagen sänder har i många fall inte någon direkt koppling till beredskapskraven, även om de kan motiveras av andra delar av public service-uppdraget. Regeringen anser dock att de myndigheter som under lång tid utnyttjat Sveriges Television för att kommunicera med allmänheten, t.ex. i programmet Anslagstavlan inte getts möjlighet att ge sin syn på ett förändrat uppdrag. Därför har det inte gjorts någon omformulering av uppdraget så att det enbart syftar på VMA-meddelanden.¹²⁴

¹²⁴ Prop. 2018/19:136 102f.

12.4.4 Sveriges Radios särskilda roll

Sveriges Radio P4 brukar ibland benämnas landets beredskapskanal. Beredskapsuppdraget i sändningstillstånden för Sveriges Radio och Sveriges Television skiljer sig dock inte åt. Företagens skyldigheter att sända meddelanden till allmänheten är således desamma. Både Sveriges Radio och Sveriges Television har krav på att upprätthålla en hög säkerhet för produktion och distribution. Sändningar i marknätet ska också nå i princip hela befolkningen.

Sveriges Radio har dock kommit att ha en särskild roll i beredskapshänseende. Det har ett flertal orsaker. Som framgår i tidigare avsnitt har public service-företagen alltid haft särskilda uppgifter vid krig och krigsfara. Allt sedan signalen viktigt meddelande infördes i utomhusvarningssystemet har innebörden varit att allmänheten ska lyssna på radio för vidare information. Sedan dess har det funnits särskilda rutiner för att nå ut med information i radio. VMA-systemet uppstod i början av 1990-talet som ett samarbete mellan SRV, Sveriges Radio och Sveriges Television för att nå ut med information i både radio och tv. Sveriges Radio har haft en särskild roll i VMA-systemet genom att vara den som kontaktas vid en begäran om sändning av VMA. Sveriges Radio finns dessutom stationerade på ett femtiotal platser runt om i landet. Det gör att Sveriges Radio P4 har kunnat fortsätta att informera lokalt om händelsen i samband med ett VMA. Sändning i radio har också fördelen att sändningarna kan tas emot med enklare utrustning, ytterst en batteridrivna FM-mottagare.

12.5 Varningsmeddelanden i kommersiell radio och tv

Det är Myndigheten för press, radio och tv som ger tillstånd att sända tv och radio, när sändningsverksamheten inte finansieras med public service-avgift. Sändningstillstånden innebär en rätt att sända i marknätet och reglerar tv-sändningar i standardupplöst kvalitet respektive analog radio i FM-nätet. Dessa tillstånd kompletteras med särskilda tillstånd för tv i hd-tv-kvalitet respektive digital ljudradio.

Även kommersiell radio och tv har skyldighet att sända meddelanden till allmänheten i vissa fall. Skrivningarna i sändningsvillkor och lagstiftning för kommersiell radio och tv är

snävare än för public service-bolagen och avser varningsmeddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö. Om en myndighet begär det, ska sådana meddelanden sändas kostnadsfritt i kommersiell radio och tv i marknätet.

Att det har funnits en skillnad mellan public service-företagen och kommersiella aktörer som t.ex. TV4 framgår av förarbetena i samband med att den marksända televisionen öppnades upp för reklamfinansierade sändningar. I prop. 1990/91:149 s. 156 uttalades att det inte var lika självklart att de reklamfinansierade kanalerna skulle ha samma skyldigheter som public service-kanalerna att sända meddelanden till allmänheten. Myndigheterna borde enligt regeringen i stället kunna utnyttja möjlighet att köpa reklamtid av företaget. I speciella situationer, t.ex. i samband med större olyckor, ansågs det dock kunna finnas behov för en myndighet att snabbt kunna nå allmänheten genom alla tv-kanaler. I sådana fall kunde det enligt regeringen vara lämpligt med en förpliktelse även för reklam-tv-företag.

Samma resonemang fördes i förhållande till den kommersiella radion, vilket ledde till att skyldigheten för kommersiell radio 1996 fick den formulering som gäller än i dag (först i lokalradiolagen och senare i radio- och tv-lagen).¹²⁵ Innan dess hade den kommersiella radion haft som skyldighet att i nödsituationer sända meddelanden till allmänheten på begäran av myndigheter. Bestämmelsen beträffande kommersiell radio omformulerades för att närmare stämma överens med VMA-definitionen och anknyter därigenom till den dåvarande överenskommelse som SRV träffat med public service-företagen. Enligt 14 kap. 5 § RTL ska varningsmeddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö sändas kostnadsfritt i kommersiell radio, om en myndighet begär det.

I prop. 1996/97:158 s. 28 uttalade regeringen att syftet med att ställa krav på kommersiella radio- och tv-företag att sända meddelanden på begäran av en myndighet var att säkerställa att allmänheten i alla situationer kunde nås av varningsmeddelanden när det bedömdes finnas risk för skada på människor, egendom eller miljön. Mot bakgrund av att flera privata lokalradiostationer nådde

¹²⁵ Prop 1996/97:158 s. 28f. En liknande skyldighet fanns även i lokalradiolagen (1993:120), se prop. 1992/93:70 s. 28

relativt stora lyssnargrupper, särskilt bland yngre människor, ansågs det av stor vikt att också dessa lyssnare skulle kunna nå av viktiga meddelanden. Även meddelanden som sändes ut i syfte att förebygga och begränsa skador på egendom eller miljö borde, enligt regeringens mening, kunna omfattas av en sådan bestämmelse. Därigenom omfattades både de s.k. varnings- och informationsmeddelanden av bestämmelsen. Regeringen påtalade vidare att programföretagen sedan borde kunna träffa frivilliga överenskommelser med SRV angående varningssystemets närmare utformning.

Samma resonemang upprepades i prop. 1999/2000:55 s. 61f. Sändningar av varningsmeddelanden i kommersiell radio ansågs som ett nödvändigt komplement till sådana sändningar i public servicekanalerna, för att snabbt och effektivt kunna nå en stor del av allmänheten. Regeringen uttalade vidare att även t.ex. meddelanden om att faran är över är av vikt för allmänheten och bör omfattas av tillståndshavarnas skyldighet. För att allmänheten snabbt och effektivt skulle kunna nås av viktiga meddelanden var det enligt regeringen väsentligt att ansvariga myndigheter och aktörerna på etermedieområdet utvecklade goda samarbets- och samrådsformer.

Det gjordes tidigare genom att SRV under 1996 träffade en överenskommelse med Radioutgivareföreningen om den lokala kommersiella radions medverkan i VMA-systemet. Föreningen, som var ett branschorgan för kommersiell lokalradio, förband sig i denna överenskommelse bl.a. att verka för att programbolag och radiostationer informerades om överenskommelsen och dess rutiner.

12.5.1 Marksänd tv

Ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv får förenas med vissa villkor enligt 4 kap. 8-11 §§ RTL. Innehållsvillkor får bara ställas för de programtjänster som innehas av programbolag som är etablerade i Sverige eller programbolag som på annat sätt omfattas av RTL. Det kan exempelvis gälla programbolag som är etablerat i ett land utanför det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) men som använder svensk satellitkapacitet (1 kap. 3 § RTL).

Vad gäller programföretagen som sänder tv framgår av 4 kap. 9 § första stycket 15 RTL att ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv får förenas med villkor om skyldighet att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det. På den grunden gäller enligt beslut om sändningstillstånd i marksänd tv från Myndigheten för press, radio och tv för 2020-2025¹²⁶ att flera svenska programföretag kostnadsfritt ska sända varningsmeddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö, om en myndighet begär det. Av villkorsbilagan till beslutet framgår att en sådan skyldighet finns för programtjänster som ägs av TV4 AB (Sjuan, TV12, TV4, TV4 Fakta, TV4 Film och TV4 HD) och C More Entertainment AB (C More First, C More Fotboll & Stars HD, C More Golf & SF-kanalen, C More Hockey & Hits, C More Live, C More Series, Sportkanalen HD). Skyldigheten gäller även för programtjänsterna Axess och TV Finland.

Sedan januari 2021 gäller denna skyldighet även för programtjänsterna TV3, TV3 HD, TV8, TV10, TV6, V film premiere, V sport motor, V series, V sport 1, V sport extra och V sport premium som innehas av Nordic Entertainment Group Sweden AB (NENT Group) eftersom sändningstillståndet för programtjänsterna överlåtits på en aktör som är etablerad i Sverige.¹²⁷ Sedan mars 2021 finns skyldighet att sända varningsmeddelanden för programtjänsten Godare som innehas av Aftonbladet Hierta AB.¹²⁸

12.5.2 Kommersiell radio

För att sända analog kommersiell radio i FM-bandet behövs ett tillstånd från Myndigheten för press, radio och tv. I tillståndet anges i vilket område som radiokanalen får sända. Från den 1 augusti 2018 finns tre nationella tillstånd och de gäller för Mix Megapol (Bauer Media genom tillståndshavaren Bauer Media AB), NRJ (RBS Broadcasting AB) och RIX FM (NENT Group genom tillståndshavaren Kilohertz AB). Härutöver har 35 regionala och

¹²⁶ Myndigheten för press, radio och tv, beslut 2020-02-18, dnr 19/02700 m.fl. med villkorsbilaga tv2020:1-48

¹²⁷ Myndigheten för press, radio och tv, beslut 2020-12-21, dnr: 20/05816-26 och 20/05841 med villkorsbilaga tv2020:28A-38A

¹²⁸ Myndigheten för press, radio och tv, beslut 2021-03-08, dnr: 21/00415 och 21/00770 med villkorsbilaga tv2021:01

lokala tillstånd meddelats. Tidigare delade myndigheten endast ut lokala tillstånd. Nuvarande tillstånd gäller t.o.m. den 31 juli 2026.

Det finns i huvudsak två större aktörer med tillstånd för kommersiell radio, Bauer Media genom tillståndshavaren Bauer Media AB och NENT Group genom tillståndshavaren Kilohertz AB. Dessa företag innehar tillsammans den stora merparten av samtliga analoga och digitala tillstånd för kommersiell radio.

Sändningstillstånden för kommersiell radio är begränsade och innehåller få villkor. I stället anges skyldigheter för kommersiell radio direkt i RTL. I 14 kap. 5 § anges skyldigheten att sända varningsmeddelanden till allmänheten.

12.5.3 Sändning av VMA i kommersiell radio och tv

Det finns i dagsläget inte någon systematisk samverkan mellan MSB och de kommersiella tv- och radio-bolagen om sändning av VMA. Ett antal tv-bolag har anslutit sig till överenskommelsen mellan public service-företagen och MSB från 2013, nämligen TV4, Kanal 5 och Kanal 9. De kanalerna anges också som medverkande i den nu gällande överenskommelsen från 2020. Kanal 5 och Kanal 9 är inte etablerade i Sverige och har därmed inte någon skyldighet att sända VMA. Av vad som framkommit sänder övriga tv-bolag inte VMA.

MSB har i nuläget inte något avtal med kommersiella radiobolag om sändning av VMA, men delar ut utrustning, s.k. VMA-boxar, till radiobolagen. Boxarna gör att ett VMA från Sveriges Radio automatiskt sänds i dessa radiokanaler. Med hjälp av viss teknik (RDS-teknik) skickar Sveriges Radios sändningsledning meddelanden så att de bara bryter de privatradiostationer som berörs. Installation av denna utrustning sköts av radiobolagen själva och innebär inget krav från MSB att de ska användas, utan bara en rekommendation. Genom RDS-tekniken bryts den kommersiella radion i samma område som berörd P4-kanal.¹²⁹ Enligt MSB sänds VMA i uppskattningsvis hälften av de kommersiella radiokanalerna med hjälp av VMA-boxarna.

¹²⁹ www.msb.se, VMA - Viktigt meddelande till allmänheten (hämtad 2021-11-23)

12.6 Tillgängliggörande för funktionshindrade i tv

I 5 kap. RTL finns bestämmelser om innehållet i tv-sändningar, beställ-tv och sökbar text-tv. Kapitlet tar sikte på både kommersiell tv och tv inom public service. I 5 kap. 12 § finns krav på den som sänder tv eller tillhandahåller beställ-tv att göra program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Tillgängligheten bör uppnås exempelvis genom teckenspråk, programtextning, ljudbeskrivning och lättbegripliga skärmmenyer. Kravet omfattar alla tv-sändningar.

I 5 kap. 12 a § RTL anges att en leverantör av medietjänster som på begäran av en myndighet sänder meddelanden som är av vikt för allmänheten så snart det är möjligt ska utforma meddelandena så att de är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. De meddelanden som omfattas är olika typer av meddelanden från myndigheter som kan ha betydelse för allmänheten, såsom VMA, men också annan samhällsinformation.

När bestämmelsen infördes övervägdes om ett liknande krav skulle ställas för ljudradio (prop. 2019/20:168 s. 81f.). Regeringen konstaterar dock att exempelvis Sveriges Radio har begränsade möjligheter att rent praktiskt tillgängliggöra meddelanden i ljudradiosändningar. Vidare konstateras att Sveriges Radios webbsändningar, där tillgängliggörande för personer med funktionsnedsättning skulle vara möjligt, inte omfattas av tillståndsvillkoret att sända meddelanden av vikt för allmänheten. Det har därför inte ansetts möjligt att i nuläget ställa krav på Sveriges Radio att tillgängliggöra viktiga meddelanden till allmänheten för personer med funktionsnedsättning genom tråd.

12.7 Granskning, tillsyn och återkallelse av sändningstillstånd

Granskning och tillsyn

Utrymmet för det allmänna att granska innehållet i radio- och tv-program är begränsat. Granskning får bara ske i efterhand och bara i den utsträckning det finns stöd för det i YGL. Granskningsnämnden för radio och tv är ett självständigt beslutande organ inom Myndigheten för press, radio och tv. Nämnden prövar om de program som har sänts i radio och tv står i överensstämmelse med RTL och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna (16 kap. 2 §). En sådan granskning kan ske på nämndens initiativ, men görs främst genom anmälningar från radiolyssnare eller tv-tittare. Granskningsnämnden ska även årligen bedöma om public service-företagen har uppfyllt sina uppdrag. Bedömningen görs i efterhand utifrån redovisningar som Sveriges Television, Sveriges Radio och Sveriges Utbildningsradio lämnar in. Nämnden gör bedömningen med utgångspunkt i de villkor som reglerar bolagens verksamheter och som anges i RTL, sändningstillstånden och anslagsvillkoren.¹³⁰

Justitiekanslern, Konsumentombudsmannen, Datainspektionen och Myndigheten för press, radio och tv utövar tillsyn i vissa särskilt angivna fall. I andra delar är det Granskningsnämnden som övervakar att de program som sänts överensstämmer med RTL och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna, däribland skyldigheten att sända varningsmeddelanden samt meddelanden av vikt för allmänheten (se 16 kap. RTL).

Straff, särskild avgift och vite

I 17 kap. finns särskilda bestämmelser om straff, särskild avgift och vite. Kapitlet innehåller bestämmelser om att ålägga den som inte följer vissa angivna bestämmelser och villkor att betala en särskild avgift. Förelägganden vid äventyr av vite kan meddelas i vissa fall,

¹³⁰ www.mpr.se, *Våra nämnder* (hämtad 2021-11-23)

men avser inte bestämmelserna eller villkoren om s.k. myndighets- eller varningsmeddelanden.

Återkallelse

Enligt 18 kap. RTL gäller för tv, oavsett om den är kommersiell eller inom public service, att ett tillstånd att sända tv kan återkallas om vissa angivna tillståndsvillkor har åsidosatts på ett väsentligt sätt. Detsamma gäller för radio inom public service (18 kap. 1 och 2 §§). Bestämmelsen innefattar villkor om skyldighet att sända meddelanden till allmänheten om en myndighet begär det. Av 18 kap. 5 § framgår att tillstånd att sända kommersiell radio kan återkallas om tillståndshavaren väsentligt brutit mot vissa bestämmelser i lagen. Bland dessa bestämmelser uppräknas dock inte 14 kap. 5 §, dvs. skyldigheten att sända varningsmeddelanden.

Varje avvikelse kan inte leda till återkallelse utan det krävs att avvikelserna är väsentliga, vilket kan ta sikte på såväl dess omfattning som betydelsen av bestämmelsen eller villkoret. En ytterligare förutsättning för radio och tv inom public service är att regeringen har anmält saken (19 kap. 2 § första stycket). En förutsättning bör i de flesta fall också vara att tillståndshavaren inte låtit sig rättas av andra sanktioner, närmast avgift eller vitesföreläggande (se prop. 1995/96:160 s. 192f).

Återkallelse av tillstånd sker i vissa fall på talan av Justitiekanslern och prövas av allmän domstol. I övriga fall prövas sådana ärenden av Myndigheten för press, radio och tv. Om tillståndet har lämnats av Myndigheten för press, radio och tv, får myndigheten på eget initiativ pröva frågan. Den kan också prövas på begäran av tillståndshavaren eller efter anmälan av Granskningsnämnden på grund av överträdelse av bestämmelse i RTL eller av villkor för tillstånd som ska granskas av nämnden.¹³¹

¹³¹ 19 kap. 1 och 2 §§ RTL

12.8 Statistik om radio- och tv-konsumtion

Nedan redogörs för hur mediekonsumtionen avseende radio och tv ser ut. Statistiken utgår i första hand från mediekonsumtionen under 2020.

12.8.1 Tv

Av rapporten Mediekonsumtion 2021 från Myndigheten för press, radio och tv framgår att den dagliga räckvidden för tv minskar sedan flera år tillbaka. Att räckvidden minskar betyder att tablålagd tv når färre tittare. Under 2010 var det i snitt 71 procent som tittade på tv en vanlig dag och under 2020 var det 55 procent. Ungdomar i åldern 15–24 år tittar på tv i genomsnitt 24 minuter per dag, till skillnad från de över 60 år som tittar på tv i genomsnitt 277 minuter per dag. SVT1 och TV4 är de största programtjänsterna med en tittartidsandel på cirka 25 procent vardera. Därefter kommer SVT2, Kanal 5, TV3 och Sjuan med tittartidandelar mellan 6,4 – 2,7 procent.

Parallellt med att färre tittar på linjär-tv använder allt fler svenskar olika play- och streamingtjänster. Det finns dels tjänster som kräver abonnemang, dels abonnemangsfria tjänster. Den abonnemangsfria tjänst som når flest tittare är Youtube som har en daglig räckvidd på 43 procent, vilket kan jämföras med SVT Play som har en daglig räckvidd på 20 procent.¹³²

12.8.2 Radio

Radions utveckling följer inte samma mönster som tv. Förskjutningen från traditionell analog radio till digitalt lyssnande sker inte på motsvarande sätt. Under en vanlig dag 2020 lyssnade 75 procent av den svenska befolkningen mellan 9 och 79 år på radio i någon form. Sett till befolkningen som helhet dominerade de traditionella formerna för radiolyssnande. För den största andelen, 50 procent, stod bilradion, medan 31 procent lyssnade på FM-radio i traditionell radioapparat. En knapp fjärdedel, 23 procent, lyssnade en vanlig dag på podcast eller radio i efterhand, medan 20 procent

¹³² Myndigheten för press, radio och tv, september 2021, Mediekonsumtion 2021, s. 9ff. och s. 13

lyssnade på direktsänd webradio.¹³³ Däremot är ålderskillnaderna lika tydliga för radio som för tv. Åldersgruppen 65–79 år lyssnar 182 minuter på radio och 12–19-åringarna betydligt mindre, 54 minuter, ett genomsnittligt dygn. Omkring 51 procent av landets befolkning lyssnar på Sveriges Radio varje dag. Den radiokanal som har störst räckvidd är Sveriges Radios lokala kanal SR P4 (36 procent). P4 är också den radiokanal som har längst lyssnartid (139 minuter per dag). Omkring 33 procent lyssnar på kommersiell radio varje dag. Av de kommersiella kanalerna har Mix Megapol störst räckvidd (12 procent). Av de två radionätverken, NENT Group och Bauer Media, har Bauer Media flest radiokanaler och störst räckvidd.¹³⁴

12.8.3 Räckvidd av ett VMA i radio och tv

Radio- och tv-konsumtionen avgör hur många som nås av ett VMA via radio och tv. År 2012 bedömde MSB att cirka 30 procent av befolkningen i bästa fall skulle nås av ett VMA via radio och tv under dagtid. Beroende på tid på dygnet kunde genomslagskraften vara lägre och ytterst begränsad under nattetid.¹³⁵ Med hänsyn till medieutvecklingen är denna siffra troligtvis något lägre i dag. Samtidigt publicerar Sveriges Radio och Sveriges Television numera VMA på sina digitala plattformar, trots att villkoren i sändningstillståndet endast gäller för sändningar i marknätet. Det gör att genomslagskraften av ett VMA i praktiken torde vara större än vad statistiken för tablålagd radio och tv visar.

Statistiken nedan illustrerar hur radio- och tv-konsumtion fördelar sig över ett normalt dygn samt hur det skiljer sig mellan vardag och helg. Radiokonsumtionen är störst under veckorna och mindre under helgerna. För tv råder det omvända förhållandet avseende tittartid som är störst under helgerna. Tv-statistiken är mätt på 109 tv-kanaler och avser 2020. Daglig räckvidd definieras av att man ska ha sett minst fem sammanhängande minuter på kanalen för att räknas som tittare.¹³⁶ Redovisad radiostatistik från Kantar Sifo

¹³³ Mediebarometern 2020, s. 20 (Nordicom, Göteborgs universitet)

¹³⁴ Myndigheten för press, radio och tv, Mediekonsumtion 2021 s. 16f.

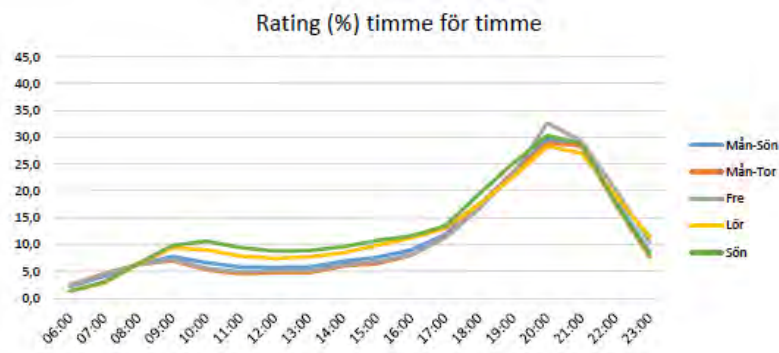
¹³⁵ Förvarets Materielverk, 2012-06-08. Utvärdering och förslag avseende system för viktigt meddelande till allmänheten, Fö2012/1188/SSK

¹³⁶ www.mms.se, *MMS Årsrapport 2020, 2019-12-30–2021-01-03*, (hämtad 2021-11-23), s. 4 och 8

avser 2020 innefattar all radiolyssning oavsett om det sker via FM, webb eller app.

Figur 12.1 Statistik TV

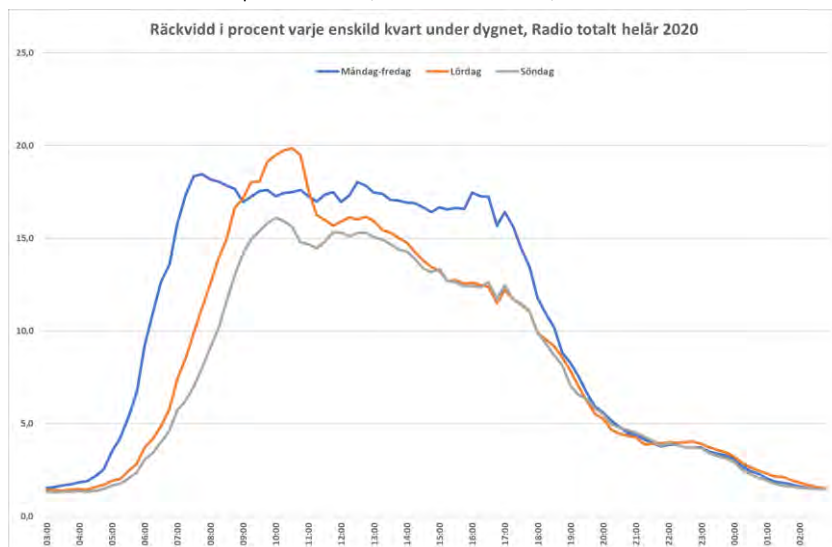
TV – daglig räckvidd, timme för timme år 2020



MMS Årsrapport 2020

Figur 12.2 Statistik radio

Radio – publikstorlek, timme för timme, år 2020



Uppgifter från Kantar Sifo

Radio och tv-konsumtion vid kriser

Även om den dagliga radio- och tv-konsumtionen minskar visar erfarenheterna från t.ex. skogsbränderna 2018 att människor tenderar att ta del av radio och tv i större utsträckning under en pågående kris eller olycka. Av skogsbrandsutredningen (Skogsbränderna sommaren 2018, SOU 2019:7 s. 187) framkommer att nyttjandet av Sveriges Radios lokala kanaler var mycket stort i de branddrabbade områdena. Nästan varannan person i dessa områden (45 procent) använde de lokala kanalerna dagligen under bränderna. Cirka 65 procent av befolkningen i områdena använde de lokala kanalerna varje vecka. Rapporteringen i Sveriges Radio P4 var också den som flest uppgav att de litade mest på under brandveckorna.

Samma tendenser syns vid andra allvarliga händelser. Även coronapandemin visar att nyhetskonsumtionen ökade efter att ha minskat successivt under flera års tid. När pandemin bröt ut uppstod ett stort behov av att vara uppdaterad och nyhetskonsumtionen ökade på alla plattformar. De medier som ökade allra mest var de traditionella nyhetsmedierna som har ett högt förtroende hos befolkningen. Fler tog del av nyheter via public service, TV4 och morgontidningarna. Andelen som tog del av riksenheter via radio och tv ökade från 73 till 80 procent mellan 2019 och 2020. Samtidigt tappade framförallt den kommersiella radion lyssnare under pandemin då färre lyssnade på radio i bilen och på jobbet.¹³⁷

Under 2018 lät MSB göra en undersökning om krisinformation riktad till allmänheten.¹³⁸ En klar majoritet, 53 procent, skulle helst vilja nås av ett VMA via sms, 14 procent via en ljudsignal, medan 11 procent ville nås via radio. Samtidigt ställdes allmänna frågor om informationsinhämtning i undersökningen. En majoritet (69 procent) svarade att de först skulle vända sig till nyhetsmedier för att få information vid en kris eller större, allvarlig händelse, medan 17 procent först skulle vända sig till myndigheter eller andra ansvariga aktörer. När det gäller myndighetsinformation om kriser och krisberedskap uppgav strax över hälften att man ville ha information via radio eller tv. Var tredje (32 procent) önskade få sådan information via sms.

¹³⁷ Myndigheten för press, radio och tv, Mediekonsumtion 2021, s. 16 och 21f.

¹³⁸ www.krisinformation.se *Allmänhetens syn på varningar och kriskommunikation – en enkätundersökning*, februari 2019, genomförd av Enkätfabriken (hämtad 2021-11-23)

13 Förslag angående VMA i radio och tv

13.1 Utgångspunkter

Radio och tv har varit de primära kanalerna för VMA sedan systemets tillkomst. Även om teknikutvecklingen har öppnat upp för fler informationsvägar sedan dess finns det fortfarande betydande fördelar med radio och tv som kanaler i VMA-systemet. Det gäller inte minst den robusthet som finns i marknätet, vilket gör att dessa kanaler lämpar sig särskilt väl ur ett krisberedskapsperspektiv. VMA-systemet ska kunna användas även vid höjd beredskap och krig. Strömbavbrott och telestörningar kan innebära att människor inte når de nyhetsflöden eller informationskällor som vanligen används. Vid den sortens störningar är radio- och tv-sändningar en säker källa till information och public service-företagens beredskapsuppdrag och distributionskrav av särskild betydelse.

Radio och tv är bra för att förmedla information till en bredare allmänhet. Även om VMA till telefoner har fördelar genom att nå ut träffsäkert till många, lämpar kanalen sig inte lika väl för mer komplex eller omfattande information. I nuläget är sms-systemet inte heller anpassat för att snabbt nå ut med information till ett stort antal människor inom större geografiska områden.

Fördelarna avseende robusthet för sändning i marknätet gör sig gällande inte bara för public service-företagen utan även för kommersiell radio och tv som sänder i marknätet. VMA måste i regel nå ut brett för att så många som möjligt ska uppmärksammas på att något allvarligt har hänt eller är på väg att hända. Eftersom mediekonsumtionen är utspridd över ett flertal kanaler, bör VMA kunna gå ut i så många radio- och tv-kanaler som möjligt.

Även om det finns en skyldighet för radio och tv att sända meddelanden från myndigheter i vissa fall, måste principerna om redaktionell självständighet och ansvarig utgivares ansvar samt mediernas oberoende beaktas vid en reglering om sändning av VMA.

En utgångspunkt för föreslagen författningsreglering är att skyldigheten och de närmare förutsättningarna för att sända VMA i radio och tv ska återfinnas i RTL och i förekommande fall i sändningstillstånd. Det överensstämmer med den ordning som gäller för radio och tv enligt YGL. Skyldigheten och förutsättningarna för att sända ett VMA bör alltså regleras i särskild ordning. Den föreslagna lagstiftningen syftar inte till att göra några innehållsmässiga ändringar i den lagstiftningen eller de villkor som gäller för radio och tv.

I detta avsnitt redogörs för följdändringar med anledning av föreslagen lagstiftning och hur den förhåller sig till RTL och befintliga sändningstillstånd.

13.2 VMA i public service

Nedan redogörs för utredningens slutsatser avseende den föreslagna lagstiftningens förhållande till public service-företagens skyldigheter enligt RTL och sändningstillstånd.

13.2.1 Radio- och tv-lagens reglering

Bedömning: Viktiga meddelanden till allmänheten som omfattas av föreslagen lagstiftning utgör sådana meddelanden av vikt för allmänheten som ett sändningstillstånd för radio och tv inom public service kan innehålla villkor om enligt radio- och tv-lagen.

Av RTL framgår att det i sändningstillstånd kan ställas villkor för radio och tv inom public service om skyldighet att på begäran av myndighet sända meddelanden som är av vikt för allmänheten. Att skyldigheten syftar på bl.a. sändning av VMA framgår av ett flertal propositioner på området (bl.a. prop. 2018/19:136 s. 102 och prop. 2019/20:168 s. 81). Av den föreslagna lagstiftningen kommer förutsättningarna för att begära sändning av VMA att framgå. På

samma sätt som tidigare rör det sig om varning eller information som skyndsamt behöver nå allmänheten för att förhindra eller begränsa fara för liv eller hälsa, eller betydande skada på egendom eller miljö. VMA måste därför anses utgöra ett sådant meddelande av vikt för allmänheten som ett sändningstillstånd för radio och tv kan innehålla villkor om. Detsamma gäller för VMA om faran över och VMA om flyglarm (se mer i avsnitt 16). Public service-företagens faktiska skyldighet att sända VMA bygger dock på att ett sådant villkor finns med i gällande sändningstillstånd.

Det kan anses befogat att public service-företagen även fortsättningsvis har ett något bredare uppdrag avseende samhällsinformation till allmänheten än bara VMA. Det torde i första hand avse annan viktig samhällsinformation som inte uppfyller föreslagna krav på skyndsamhet eller konkret fara, men som ändå är av vikt för allmänheten (se mer i avsnitt 8.12 om meddelanden från myndigheter som inte är VMA). Det ligger emellertid inte inom ramen för detta uppdrag att närmare definiera vad annan myndighetsinformation av vikt för allmänheten är eller att föreslå en reglering i denna del. Bestämmelserna i RTL om möjligheten att ställa krav på public service-företagen att sända meddelanden till allmänheten på begäran av myndighet bör därför inte ändras.

13.2.2 Nuvarande sändningstillstånd

Bedömning: Viktiga meddelanden till allmänheten som omfattas av föreslagen lagstiftning utgör sådana meddelanden av vikt för allmänheten som nuvarande sändningstillstånd för radio och tv inom public service innehåller villkor om. Den föreslagna regleringen överensstämmer därför med nu gällande sändningstillstånd.

Enligt uppdragsbeskrivningen ingår det inte i uppdraget att föreslå förändringar i public service-företagens sändningstillstånd som de formulerats för 2020–2025. En förutsättning är därför att förslagen överensstämmer med sändningstillstånden för denna period.

Meddelande av vikt för allmänheten

Av sändningstillstånden för Sveriges Television och Sveriges Radio framgår att bolagen kostnadsfritt ska sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, om en myndighet begär det. Detta överensstämmer med formuleringen i RTL. I enlighet med resonemanget ovan måste viktiga meddelanden till allmänheten enligt föreslagen lagstiftning anses vara meddelanden av vikt för allmänheten. I den delen överensstämmer förslagen med nuvarande sändningstillstånd.

Meddelandets utformning och inverkan på programverksamheten

Av sändningstillstånden framgår att Sveriges Television och Sveriges Radio ska se till att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten. I de förarbeten som legat till grund för avtal och sändningstillstånd genom åren finns ingen närmare beskrivning av vad som avses med meddelandets utformning eller när ett meddelande kan anses inverka menligt på programverksamheten.

Formuleringen att public service-företagen ska se till att meddelandet ges en lämplig utformning kan förstås som att det är myndigheten som formulerar ett meddelande som den sedan begär sändning av, men att radio- och tv-företagen själva har frihet att avgöra hur meddelandet ska sändas, t.ex. i form av ett uppläst meddelande eller en textremsa. En sådan tolkning överensstämmer med formuleringen i äldre sändningstillstånd, nämligen att radio- och tv-företagen skulle ge meddelandet ”en för etersändning lämplig form” (prop. 1975:13 s. 7). Det är också en rimlig tolkning mot bakgrund av syftet med villkoret, nämligen att myndigheter ska kunna nå ut med information till allmänheten. Enligt en sådan ordning ska radios och tv:s uppgift vara att avgöra hur meddelandet ska sändas.

Bestämmelsen i sändningstillstånden har emellertid kommit att tolkas på ett annat sätt, nämligen att public service-företagen ytterst har en rätt att formulera meddelandet. Meddelandets utformning avser enligt gällande tolkning inte bara hur det presenteras utan även hur meddelandet närmare ska formuleras. Skrivningen att program-

bolagen ska se till att meddelandet inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten ger också programbolagen viss frihet i hur och när meddelandet ska sändas. Eftersom VMA ska vara korta meddelanden, bör de typiskt sett inte anses påverka programverksamheten menligt. Sändningstillstånden i denna del ligger till grund för den ordning som gäller vid begäran om sändning av VMA i dag, nämligen att ett meddelande formuleras i samtal mellan myndigheten som begär sändning av VMA och Sveriges Radio.

Sändningstillstånden och utredningens förslag

Eftersom det saknas vägledande uttalanden om hur sändningstillstånden ska förstås vad gäller public service-företagens ansvar för meddelandets utformning och inverkan på programverksamheten, har utredningen att förhålla sig till dem på det sätt som de har kommit att tolkas och tillämpas. Den föreslagna lagstiftningen innebär inte några förändringar i dessa delar. Den nya lagstiftningen kommer inte heller att närmare reglera frågor om hur ett VMA ska sändas. Den nya lagen kan därför inte anses påverka formuleringarna i gällande sändningstillstånd.

Vad sändningstillstånden innebär i praktiken och hur utredningen ser på respektive aktörs ansvar vid begäran, förmedling och sändning av VMA återfinns i avsnitt 17. De praktiska frågor som sändningstillstånden väcker i dessa delar gör också att det bör övervägas att se över och förtydliga sändningstillstånden (se mer nedan).

13.3 VMA i kommersiell radio och tv

Bestämmelserna i 4 kap. RTL gäller för all tv, oavsett om den är kommersiell eller finansierad av allmänna medel. För kommersiell tv gäller sedan länge en skyldighet att sända varningsmeddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö. Detsamma gäller för kommersiell radio. Utredningen anser att samma skäl gör sig gällande som tidigare när det gäller att kunna nå ut med information till allmänheten även genom kommersiella kanaler (se bl.a. prop. 1990/91:149 s. 156, prop. 1996/97:158 s. 28 och prop. 1999/2000:55 s 61f.). Kanalerna är

viktiga och skapar en bredd genom att nå t.ex. lyssnare och tittare som inte tar del av public service. Den robusthet som finns i marknätet gäller även för kommersiell radio och tv.

Nedan redogörs för utredningens slutsatser avseende den föreslagna lagstiftningens förhållande till skyldigheterna för kommersiell radio och tv att sända VMA enligt RTL och sändningstillstånd.

13.3.1 Radio- och tv-lagen samt sändningstillstånd

Förslag: Tillämpningsområdet och de närmare förutsättningarna för en begäran om sändning av viktiga meddelanden till allmänheten definieras i den föreslagna lagstiftningen. En följdändring bör därför göras i radio- och tv-lagen så att det framgår att meddelanden enligt lagen om viktigt meddelande till allmänheten ska sändas kostnadsfritt i kommersiell radio, om en myndighet begär det.

Bedömning: Utredningens förslag anses överensstämma med skyldigheten för kommersiell tv att sända meddelanden till allmänheten enligt nuvarande sändningstillstånd. Inför kommande sändningstillståndsperiod bör villkoren ses över och i stället hänvisa till den föreslagna lagen.

De meddelanden som ska sändas i kommersiell radio och tv enligt lag och sändningstillstånd överensstämmer med VMA-definitionen i överenskommelserna mellan SRV och senare MSB samt public service-företagen. Meddelandena benämns varningsmeddelanden, men av förarbeten framgår att begreppet även omfattar meddelanden för att förebygga och begränsa skador, dvs. det som tidigare benämndes informationsmeddelanden. I förarbetena har uttalats att även meddelanden om att faran är över omfattas av skyldigheten.¹³⁹

Som utredningen har berört i avsnitt 7 kan lämpligheten av att i lag hänvisa till en definition i överenskommelser som kan omförhandlas och förändras över tid ifrågasättas. Den nya lagstiftningen syftar till att reglera vissa delar av VMA-systemet som

¹³⁹ Prop 1996/97:158 s. 28 och prop. 1999/00:55 s.61f.

tidigare reglerats i överenskommelser, bl.a. tillämpningsområdet för sådana meddelanden. Någon egentlig förändring av tillämpningsområdet är inte avsedd. Det är fråga om samma typ av meddelanden som kommersiell radio och tv redan i dag är skyldiga att sända. Förutsättningarna för en begäran om sändning av viktiga meddelanden till allmänheten som anges i lagen måste därför anses inrymmas i skyldigheterna för kommersiell radio och tv som de är formulerade i lag respektive sändningstillstånd i dag. I och med att definitionen nu flyttas från överenskommelser till lag bör bestämmelsen i 14 kap. 5 § RTL hänvisa till meddelanden enligt den föreslagna lagen. Därigenom tydliggörs vilken typ av meddelanden det är fråga om.

Utredningen har inte i uppdrag att föreslå ändringar i befintliga sändningstillstånd. Skyldigheten för kommersiell tv att sända VMA enligt den nya lagstiftningen måste dock anses rymmas i nuvarande formulering i pågående sändningstillstånd. Från 2026 bör villkoren omformuleras och hänvisa till den nya lagen för att bättre överensstämma med den skyldighet som gäller för kommersiell radio enligt utredningens förslag.

13.3.2 Digitala plattformar

Det kan konstateras att skyldigheten för kommersiell radio och tv att sända VMA inte omfattar sändningar på digitala plattformar. För public service-företagen har en utredning föreslagit ändringar på detta område, dvs. att det ska vara möjligt att ställa villkor även för digitala sändningar.¹⁴⁰ Det förslaget tar dock inte sikte på kommersiella aktörer. Det skulle också förutsätta en ändring i YGL. De kommersiella aktörerna kan emellertid på frivillig basis sända och publicera VMA på digitala plattformar, vilket vore önskvärt för att nå så många lyssnare och tittare som möjligt. Det är givetvis möjligt för aktörer inom radio och tv att åta sig mer långtgående uppgifter än vad som framgår av skyldigheterna i RTL och sändningstillstånd, t.ex. genom avtal.

¹⁴⁰ Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Betänkande av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté. SOU 2020:45 s. 26f.

13.4 Fortsatta avtalslösningar

Bedömning: De närmare formerna för hur sändning av viktiga meddelanden till allmänheten i radio och tv ska gå till bör alltså regleras i avtal mellan MSB och radio- och tv-företagen.

Delar av VMA-systemet kommer att författningsregleras genom utredningens förslag och vissa frågor som i dag finns i avtal kommer sålunda inte längre att regleras i enskilda avtal mellan systemets aktörer.

Som framkommit måste också skyldigheterna för radio och tv att sända VMA ha stöd i lag respektive sändningstillstånd. Av dessa framgår dock inte närmare hur sändningarna ska gå till. Enligt utredningen varken kan eller bör aktörer inom radio och tv detaljstyras i lag eller sändningstillstånd beträffande hur de ska uppfylla skyldigheterna att sända VMA. Enligt utredningen är det inte heller möjligt eller önskvärt att närmare författningsreglera alla rutiner i VMA-systemet. Närmare detaljer bör i stället regleras på annat sätt.

Utredningen har övervägt om MSB bör ges föreskriftsrätt i dessa delar, men har kommit fram till att det inte är lämpligt med hänsyn till den självständiga ställning som aktörerna på radio- och tv-området har. Det är även viktigt att beakta att VMA-systemet har vuxit fram i samarbete mellan berörda aktörer och att denna samverkan även fortsättningsvis bör finnas kvar. Denna samverkan har manifesterats i avtalslösningar som även skapar förutsättningar att följa teknikutvecklingen och justera och uppdatera rutiner över tid.

Utredningen anser därför att MSB bör få det uttryckliga ansvaret att träffa avtal med programföretag inom radio och tv för de närmare rutinerna för sändning av VMA på liknande sätt som i dag, vilket bör framgå av myndighetens instruktion. Det kan röra sig om separata eller gemensamma avtal mellan flera aktörer. De närmare rutinerna måste på ett överskådligt sätt finnas tillgängliga för de myndigheter som är behöriga att begära sändning av VMA så att de har kännedom om hur sådana sändningar går till.

13.4.1 Skyndsamhet

En särskild fråga är med vilken skyndsamhet ett meddelande ska sändas i radio och tv. Det ligger i sakens natur att ett VMA behöver sändas med stor skyndsamhet och kommer alltså att användas vid akuta situationer. Det bör liksom tidigare vara fråga om händelser som kräver omedelbar information som behöver förmedlas inom några minuter, eftersom de förutsätter att det finns fara för liv, hälsa, egendom eller miljö. Skyndsamhetsfrågan måste också anses ha stor betydelse för radio- och tv-företagen, eftersom ett VMA innebär ett avbrott i pågående sändning och program. I tv finns möjligheten att sända en textremsa samtidigt som pågående program fortlöper, men det får ändå anses ha viss påverkan på programmet.

Utredningen har kommit fram till att skyndsamhetskravet – i vart fall för närvarande – inte kan definieras i lagstiftning, eftersom det skulle förutsätta ändringar i nuvarande sändningstillstånd. De närmare formerna för hur snabbt ett VMA ska sändas bör i stället framgå i överenskommelser mellan aktörerna på samma sätt som tidigare.

13.4.2 Särskilt om kommersiell radio och tv

Av lagstiftning och sändningstillstånd framgår skyldigheten att sända ett VMA när det begärs. Trots att kommersiell radio och tv har haft skyldighet att sända VMA under lång tid, har dessa företag inte i samma utsträckning träffat avtal med SRV och senare MSB för hur rutinerna för sändning ska gå till. Av de programtjänster inom tv som har en sådan skyldighet i sändningstillstånd är det för närvarande bara TV4 som omfattas av överenskommelsen. Regeringen har påtalat att ansvariga myndigheter och aktörerna på medieområdet måste utveckla goda samarbets- och samrådsformer för att allmänheten snabbt och effektivt ska kunna nås av viktiga meddelanden.¹⁴¹ Detta har dock inte skett på samma sätt som i samarbetet med Sveriges Radio och Sveriges Television. Enligt utredningen tycks det bero på flera orsaker. Med tanke på den särskilda roll som Sveriges Radio har i VMA-systemet har tyngdpunkten för överenskommelserna legat på rutinerna där. Ett systematiserat samarbete mellan MSB och de kommersiella

¹⁴¹ Se bl.a. 1996/97:158 s. 28 och prop. 1999/2000:55 s 61f.

aktörerna tycks inte ha skett i samma utsträckning. Det kan bero på att MSB:s mandat i denna del inte har varit tydligt reglerat, men också på att det inte har funnits ett intresse från alla kommersiella aktörer att träffa närmare överenskommelser.

VMA-överenskommelserna har tagits fram för att skapa rutiner och en central lösning för att undvika att t.ex. en räddningsledare ska behöva kontakta varje radiostation eller tv-kanal separat. En anledning till att VMA inte sänts i alla kommersiella radio- och tv-kanaler kan vara att endast de aktörer som funnits med i överenskommelsen har fått meddelandet. Kommersiella radio-kanaler har i stället erbjudits en lösning med s.k. VMA-boxar som innebär att sändningar bryts genom RDS-teknik.

Utredningen kan konstatera att det vore önskvärt att genom överenskommelser skapa en ordning för att alla som är skyldiga att sända VMA får del av meddelandet och kan sända det för att därigenom uppfylla skyldigheterna i lag och sändningstillstånd. Det kan, men behöver inte, ske genom de s.k. VMA-boxarna med RDS-teknik. Det kan också ske genom att Sveriges Radio eller SOS Alarm som vidareförmedlare ser till att meddelandet skickas till berörda tv- och radio-bolag (se mer i avsnitt 17.8.1). Avtalen ska dock inte betraktas som en förutsättning för skyldigheten att sända VMA. De ska snarare syfta till att skapa goda och praktiska förutsättningar för sändning.

Det bör ankomma på MSB att träffa närmare avtal med aktörerna i dessa praktiska delar. Det bör också ankomma på MSB att förse dem med utrustning som möjliggör sändning och säkra kommunikationer. Det är viktigt att hitta praktiska lösningar för att kommersiell radio och tv ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt lag och sändningstillstånd. För att kunna leva upp till detta bör det ligga i allas intresse att avtal träffas.

13.5 Efterlevnad av skyldigheterna för radio och tv

Förslag: Tillstånd att sända kommersiell radio bör kunna återkallas om tillståndshavaren väsentligt brutit mot skyldigheten att sända viktiga meddelanden till allmänheten enligt 14 kap. 5 § radio- och tv-lagen. Detsamma gäller redan för kommersiell tv samt radio och tv inom public service.

Som framkommit ovan läggs ett stort mått av frihet på aktörerna inom radio och tv när det kommer till hur skyldigheterna i lag och sändningstillstånd att sända VMA uppfylls. Den ordningen har gällt och fungerat över tid.

Samtidigt är VMA-systemet av sådan vikt att det måste kunna säkerställas att RTL och villkoren i sändningstillstånden efterföljs såvitt avser skyldigheten att sända VMA. Det är Granskningsnämnden som prövar om de program som har sänts i radio och tv står i överensstämmelse med RTL och de programrelaterade villkor som gäller för tjänsterna.

Utredningen har övervägt om det bör finnas en möjlighet att använda bestämmelserna om särskild avgift och förelägganden vid vite om en tillståndshavare inte följer skyldigheten att sända VMA. Det kan dock konstateras att dessa bestämmelser inte tar sikte på överträdelse av den typ av programrelaterade tillståndsvillkor som nu är i fråga.

För radio och tv inom public service samt kommersiell tv gäller att ett sändningstillstånd får återkallas om ett tillståndsvillkor har åsidosatts på ett väsentligt sätt (18 kap. 2 § RTL). En liknande bestämmelse finns för kommersiell radio, men där finns inte skyldigheten att sända VMA enligt 14 kap. 5 § uppräknad som grund för återkallelse. Möjligheten att återkalla ett sändningstillstånd är det yttersta sättet att kunna säkerställa att bestämmelser i RTL och villkor i sändningstillstånd följs. Beslut om återkallelse av tillstånd får fattas endast om det i betraktande av skälen för åtgärden inte framstår som alltför ingripande enligt 18 kap. 7 §. Bestämmelsen uttrycker att principen om återkallelse ska användas med stor försiktighet. Utredningen anser att systematiska skäl talar för att samma förutsättningar ska gälla för både kommersiell radio och tv. Bestämmelsen i 18 kap. 5 § bör därför ändras så att tillstånd att sända kommersiell radio får återkallas om tillståndshavaren väsentligt brutit mot 14 kap. 5 §. Därigenom markeras vikten av att skyldigheten att sända VMA efterlevs.

13.6 Ändringar i sändningstillstånd

Utredningen ska enligt uppdraget inte föreslå några ändringar i innevarande sändningstillstånd. Villkoren bör enligt uttalanden i förarbetena inte ändras under tillståndsperioden, om inte mycket speciella skäl motiverar det.¹⁴² Utredningen anser också att förslagen är förenliga med tillståndsvillkoren som de nu är formulerade. Omformuleringar och tydliggörande av villkoren såvitt avser VMA bör dock övervägas framöver.

Frågan berördes i betänkandet Viktigt meddelande – Radio och TV i krig och kris (SOU 1996:80) som låg till grund för prop. 1996/97:158 (Radio och TV under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred). Utredningen var kritisk till den ordning som uppstått med överenskommelser mellan SRV och programföretagen och föreslog en annan lagteknisk utformning. Då återfanns tillståndsvillkoren i särskilda avtal med staten som var att jämställa med dagens sändningstillstånd. Utredningen ansåg att VMA-överenskommelserna gav programföretagen fler skyldigheter än de hade genom avtalet med staten, som också hade godkänts av riksdagen. Programföretagens skyldigheter enligt de överenskommelser som träffats med SRV rörde enligt utredningen programinnehållet och kunde därmed sägas innebära en begränsning av yttrandefriheten för bolagen som enligt YGL ska ske genom lag. Utredningen fann det otillfredsställande att staten genom regeringen i avtal föreskrev en viss skyldighet att sända myndighetsmeddelande samtidigt som staten genom SRV avtalade om mer detaljerade och utökade förpliktelser för programföretagen. Utredningen ansåg därför att skyldigheten i sin helhet att sända myndighetsmeddelanden och VMA skulle framgå av lag och tillstånd för sändningsrätten.¹⁴³

I prop. 1996/97:158 (s. 29) behandlade regeringen frågan. Regeringen bedömde att SRV borde kunna fortsätta samarbetet via frivilliga överenskommelser om VMA-systemet med radio- och tv-företagen. Regeringen utgick från att de överenskommelser som fanns mellan SRV och olika programföretag skulle fortsätta att gälla även i framtiden. Regeringen lyfte också fram att SRV:s överenskommelser med programföretagen om VMA-systemet var

¹⁴² Prop. 2005/06:112 s. 21

¹⁴³ SOU 1996:80 s. 55 ff.

frivilliga för programföretagen och att de inte skulle gå längre än de krav som fanns i lag och sändningstillstånd.

13.6.1 Sändningstillstånden från 2026

Bedömning: Inför kommande sändningstillståndsperiod från 2026 bör public service-företagens skyldighet att sända viktiga meddelanden till allmänheten ses över och förtydligas. Detsamma gäller villkor i sändningstillstånd för kommersiell tv och den lagstadgade skyldigheten för kommersiell radio. Det bör övervägas att införa ett krav på att sådana meddelanden ska sändas skyndsamt och ett förtydligande att ett sådant meddelande inte får ändras vid förmedling.

En översyn bör även göras av skyldigheten för public service-företagen att sända viktiga meddelanden till allmänheten digitalt.

Utredningen instämmer i stort i slutsatserna från 1996 års betänkande och anser att radio- och tv-företagens huvudsakliga uppgifter i förhållande VMA bör inarbetas i lag och tillståndsvillkor. Dessa villkor har företagen också möjlighet att yttra sig över och godta, vilket bättre skulle stämma överens med den ordning som gäller enligt YGL om att de krav som ställs på radio och tv ska ha stöd i lag och sändningstillstånd. Det skulle också vara ett sätt att kontrollera efterlevnaden av villkoren.

Hur skyldigheten att sända meddelanden på begäran av myndighet förhåller sig till yttrandefrihetsrättsliga principer om redaktionell självständighet och ansvarig utgivares ansvar tycks inte ha berörts specifikt i förarbetena till de olika bestämmelserna i RTL, varken för public service-företagen eller för kommersiell radio och tv. Sådana redogörelser och analyser har inte heller gjorts i de propositioner som legat till grund för ändringar i sändningstillstånden.

Rätten att sända program i marknätet får enligt YGL regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Det finns ett flertal villkor i lag och sändningstillstånd som i någon mån begränsar den redaktionella friheten.¹⁴⁴ De flesta är

¹⁴⁴ Se avsnitt 12.2.3

allmänt hållna och ger företagen frihet att bestämma på vilket sätt villkoren ska uppfyllas. Sändningen av VMA är däremot specificerat genom att det innebär att ett meddelande med särskilt innehåll ska sändas på begäran av myndighet. Det kan liknas vid skyldigheten att sända beriktigande och genmäle.

Med hänsyn till vikten av oberoende medier bör de närmare förutsättningarna för hur myndigheter kan använda radio och tv för information vara tydliga och reglerade. Den föreslagna lagstiftningen om hur och när VMA får användas måste anses bidra till detta. Utredningen anser att det också finns skäl att inför kommande översyn av sändningstillstånd och villkor förtydliga public service-företagens skyldigheter att sända VMA i de delar som till någon del kan anses innebära särskilda förpliktelser för radio- och tv-företagen. Detsamma gäller för kommersiell radio och tv.

Skyndsamhetskrav

Utredningen har kommit fram till att det för närvarande inte kan ställas något skyndsamhetskrav på radio- och tv-företagen när det gäller sändning av VMA, eftersom det skulle kräva en ändring av nuvarande sändningstillstånd. Frågor om skyndsamhet i sändningen av VMA bör i stället regleras i avtal och överenskommelser tills vidare.

För att säkerställa att VMA sänds skyndsamt bör det övervägas om ett skyndsamhetskrav beträffande VMA ska införas inför kommande tillståndperiod. Att ett meddelande sänds skyndsamt är av avgörande betydelse för funktionen av ett VMA. Skyndsamhetskrav förekommer i nuvarande sändningstillstånd för Sveriges Television och Sveriges Radio beträffande begäran om samt sändning av genmäle och beriktigande. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt och sändas så snart det kan ske. Ett skyndsamhetskrav gäller också för tillgängliggörande i tv av viktiga meddelanden till allmänheten för funktionshinder enligt RTL.¹⁴⁵ Ett sådant krav borde kunna också införas avseende VMA. Om ett krav på skyndsamhet införs beträffande public service-företagen, bör det också införas för kommersiell radio i RTL och i sändningstillstånd för kommersiell tv. Ett skyndsamhetskrav bör framgå i lag

¹⁴⁵ 5 kap. 12 a § RTL

respektive sändningstillstånd för att det ska vara möjligt att kontrollera efterlevnaden av det. Det hindrar inte att överenskommelser ändå kan behöva träffas om den närmare innebörden av kravet på skyndsamhet.

Meddelandets utformning och inverkan på programverksamheten

Vid en översyn av sändningstillstånden bör också den nuvarande skrivningen om att public service-företagen ska se till att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten ses över. Skrivningen om meddelandets utformning och inverkan på programverksamheten härrör från en tid då radio och tv användes för myndighetsinformation i betydligt större utsträckning än i dag, eftersom informationsvägarna till allmänheten då var färre. Dessa skrivningar passar bättre för mer allmän samhällsinformation, men inte i de akuta och farliga situationer som VMA tar sikte på. Enligt utredningen kan det också ifrågasättas om avsikten hos lagstiftaren har varit att radio- och tv-företagen ska ha möjlighet att ytterst formulera myndighetsinformationen på det sätt som sändningstillstånden har kommit att tolkas i dag. Den nuvarande ordningen är praktisk men leder till en oklar ansvarsfördelning avseende meddelandets formulering som riskerar att fördröja informationen eller att olika information går ut genom de olika VMA-kanalerna (se mer i avsnitt 17.8.3 och 17.8.4).

I Finland kallas meddelanden som används för att varna allmänheten för varningsmeddelande. I lagstiftningen sägs att ett sådant meddelande ska sändas omedelbart och att varningsmeddelandets innehåll inte får ändras vid förmedlingen i radio, tv eller telefoni.¹⁴⁶ I Danmark kallas det meddelande som används för att varna allmänheten för beredskabsmeddelse. I lagstiftning föreskrivs att sådana meddelanden ska återges ordagrant och så snabbt som möjligt i radio och tv.¹⁴⁷

¹⁴⁶ 5 § lag om varningsmeddelanden (466/2012)

¹⁴⁷ 4 § Bekendtgørelse om DR's, TV 2 DANMARK A/S' og de regionale TV 2-virksomheders forpligtelse til at udsende meddelelser af beredskabsmæssig betydning (Beredskabsmeddelelser), BEK nr 975 af 18/06/2020

Utredningen anser att det bör övervägas om liknande skrivningar bör införas i sändningstillstånden för public service-företagen och för kommersiella tv-företag när det gäller sändning av VMA. Detta skulle då också kunna förtydligas i 14 kap. 5 § RTL för kommersiell radio. Enligt utredningen torde det inte påverka den redaktionella friheten eller ansvarig utgivares ansvar i någon större utsträckning än vad som gäller i dag, utan snarare klargöra vad som är myndighetsinformation i förhållande till redaktionellt innehåll. Det skulle inte heller utesluta att t.ex. Sveriges Radio i praktiken är involverad i ett trepartssamtal med behörig myndighet och att diskussioner förs om hur ett meddelande lämpligast bör formuleras för att vara så begripligt som möjligt. En sådan ordning skulle dock tydliggöra att formuleringen och det yttersta ansvaret för meddelandets innehåll åligger den behöriga myndigheten.

VMA på digitala plattformar

Regeringen har uttalat att public service-uppdraget på längre sikt och så långt det är möjligt bör regleras samlat (prop. 2018/19:136 s. 22). Avsikten är att kommande uppdrag ska gälla för sändningar både i tråd och i marknätet. Sveriges Radio och Sveriges Television sänder redan i dag VMA på bolagens olika digitala plattformar. Vid en översyn av uppdrag och villkor inför kommande tillståndsperiod är det enligt utredningen viktigt att överväga möjligheterna om skyldighet för public service-företagen att sända VMA även digitalt. Det torde ha stor betydelse eftersom mediekonsumtionen går emot att fler och fler tar del av olika on-demand-tjänster som t.ex. SR Play, SVT Play och andra digitala tjänster. Även detta bör vara en fråga när sändningstillstånd och villkor som ska gälla från 2026 ses över. Det är viktigt att säkerställa att allmänheten kan nås av information digitalt även vid t.ex. kriser. I det sammanhanget kan det även vara ändamålsenligt med en översyn av andra myndighetsmeddelanden än VMA och om de ska sändas digitalt.

14 Telefoni som kanal i VMA-systemet

14.1 Inledning

Allmänhetens sätt att ta del av information i dag skiljer sig väsentligt från förhållandena när VMA-systemet infördes. I dagens samhälle är de flesta människor nåbara via mobiltelefoner. Mobiltelefoner ökar också möjligheten att ta del av radio- och tv-sändningar oavsett var man befinner sig.

Varning via fast och mobil telefoni kan i dagsläget bara användas som ett komplement till radio och tv. Utredningen ska överväga om samma ordning ska gälla framöver eller om det ska finnas en möjlighet att sända VMA endast via telefoni. För att avgöra det krävs en genomgång av hur telefoni används och fungerar som VMA-kanal i dag och hur kanalen kan vidareutvecklas för att vara en robust och funktionsduglig informationsväg i systemet.

14.2 Bakgrund till det nuvarande systemet för VMA via telefoni

Under lång tid har det funnits en ambition att kunna nå ut med viktig information till allmänheten via mobiltelefoner i samband med kriser. Frågan har berörts i propositioner och rapporter på krisberedskapens område sedan mitten av 2000-talet. I prop. 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle angav regeringen att ett system för varning och information genom mobiltelefoner skulle införas stegvis.

Ett flertal regeringsuppdrag har också redovisats på området. Mot bakgrund av flodvågskatastrofen i Asien fick SRV 2005 ett uppdrag att se över varning och information till allmänheten med

hjälp av mobiltelefonsystem. SRV presenterade två tekniklösningar; en sms-baserad och en cell broadcast-baserad. Den senare uppskattades vara tiofaldigt dyrare än den tidigare. Sms-lösningen innebär att sms skickas på vanligt sätt via mobilnäten. Cell broadcast-tekniken, som ingår i en internationell standard, liknar en radiosändning och påverkas inte av mobilnätens belastning (se mer nedan). SRV:s bedömning var att den sms-baserade lösningen kunde användas för s.k. informationsmeddelanden enligt VMA-överenskommelsernas definition medan cell broadcast bedömdes uppfylla kraven för varnings- och informationsmeddelanden. Bedömningen byggde på att sms inte kunde nå allmänheten med den skyndsamhet som ett varningsmeddelande förutsatte.¹⁴⁸

SRV och Krisberedskapsmyndigheten fick 2007 i uppdrag att i samverkan med PTS utarbeta metoder för varning till allmänheten genom mobiltelefoner. På kort sikt föreslogs att ett sms-baserat system skulle införas som kunde komplettera varning och information i tv och radio. Därtill föreslogs att cell broadcast-tekniken skulle utredas.¹⁴⁹ I prop. 2007/08:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull framhöll regeringen att, även om sms-systemet inte till alla delar uppfyllde kraven på snabbhet och säkerhet för VMA, skulle myndigheterna utreda frågan vidare. Det skulle enligt regeringen ta sikte på utveckling, test och tillämpning av ny teknik för användning av telefoni vid olika typer av myndighetsmeddelanden till allmänheten i en krissituation och för att kunna komplettera det befintliga VMA-systemet. Telefoni skulle enligt regeringen också kunna användas för myndighetsmeddelanden till svenska mottagare i utlandet.¹⁵⁰

I regleringsbrevet för 2009 fick MSB, i egenskap av ansvarig myndighet när det gäller samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser, i uppdrag att se över och lämna förslag på hur VMA kunde utvecklas som en del i samhällets risk- och kriskommunikation. MSB föreslog att VMA via mobiltelefoni skulle införas genom användning av cell broadcast-teknik.¹⁵¹ PTS yttrade

¹⁴⁸ Statens Räddningsverk, 2005-11-29, Uppdrag att redovisa möjligheter att med hjälp av mobiltelefoner varna och informera allmänheten, dnr 691-4998-2005

¹⁴⁹ Statens räddningsverk, 2007-08-31, dnr 232-3837-2007

¹⁵⁰ Prop 2007/08:92 s. 23

¹⁵¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2009-12-22, Uppdragsredovisning Fö2009/2562/SSK, dnr 2009-15212

sig över rapporten och ansåg att ytterligare utredning av såväl cell broadcast-tekniken som andra tekniska lösningar behövdes.

År 2012 gavs Försvarets materielverk (FMV) i uppdrag av regeringen att utvärdera och lämna förslag avseende system för VMA via mobil telefoni. I uppdragsredovisningen angav FMV att ett system för sms-baserade meddelanden kunde och borde införas omgående för användning såväl inom som utom landet. Beträffande cell broadcast gjorde FMV bedömningen att detta system inte borde införas i Sverige förrän utvecklingen av tekniken hunnit längre.¹⁵²

SOS Alarm fick genom regeringsbeslut 2013 i uppdrag att inrätta ett nytt tekniskt system för VMA via mobil och fast telefoni vid allvarliga olyckor och kriser genom s.k. sms-baserad teknik. SOS Alarm skulle därefter svara för driften och underhållet av systemet. Uppdraget gavs som ett tillägg till statens alarmeringsavtal med SOS Alarm. Det nya tekniska systemet skulle enligt avtalet komplettera de befintliga systemen för varning. VMA via fast och mobil telefoni skulle således kunna sändas i samband med att VMA sändes i radio och tv.¹⁵³ Tjänsten skulle vara en del av det totala VMA-systemet. Uppdraget förlängdes under 2014.

SOS Alarm driftsatte den 1 september 2014 systemet för VMA avseende röstmeddelanden till fasta telefoner och därefter meddelanden till mobiltelefoner. Systemet innebär att ett röstmeddelande sänds till de fasta telefoner som registrerats till en adress inom det geografiska område som meddelandet rör och att ett sms skickas till abonnenter med registrerad adress i ett drabbat område. Efter inrättandet av systemet fick SOS Alarm i uppdrag att svara för drift och underhåll av systemet.¹⁵⁴

14.3 Sms genom positionering

Vid inrättandet av VMA via telefoni kunde alltså sms och röstmeddelanden enbart sändas till abonnemang med registrerad adress i ett drabbat område. För att möjliggöra sändning av sms

¹⁵² Försvarets materielverk, 2012-06-08, Utvärdering och förslag avseende system för viktigt meddelande till allmänheten, 12FMV2416-2

¹⁵³ Regeringsbeslut den 28 februari 2013 (Fö2013/468/SSK)

¹⁵⁴ Regeringsbeslut den 13 februari 2014 (Fö2014/280/SSK) samt bilaga 7 till 2008 års alarmeringsavtal

baserat på positionering till de personer som vid en viss tidpunkt befinner sig i ett område gjordes lagändringar den 1 juli 2017.¹⁵⁵

För att VMA till mobiltelefoner baserat på position ska kunna skickas ut via systemet som SOS Alarm tagit fram behövs, utöver uppgifter om abonnemang, även uppgifter om position. För att möjliggöra sådana utskick har mobiloperatörerna rätt att behandla de uppgifter som behövs för detta ändamål. Det har även införts en skyldighet för mobiloperatörerna att medverka till att förmedla VMA till mobiltelefoner.

14.3.1 Mobiloperatörernas skyldigheter

I Sverige finns fyra mobiloperatörer som också är nätägare och som behöver medverka för att systemet ska fungera, nämligen Telia Company AB (Telia), Telenor Sverige AB (Telenor), Tele2 AB (Tele2) och Hi3G Access AB (Tre). Sedan 2017 är de skyldiga att medverka till att förmedla VMA.

PTS och Hi3G Access AB har i sina remissvar över utredningen som låg till grund för lagändringen uttalat att det är en brist att begreppet VMA inte definieras, eftersom det kan leda till att begreppet ges ett utvidgat innehåll, som medför att mobiloperatörerna blir skyldiga att förmedla andra meddelanden än vad som är avsett. Regeringen har uttalat att avsikten är att det tekniska systemet för VMA ska vara ett komplement till det befintliga systemet. Någon annan omfattning av mobiloperatörernas skyldighet än den som gäller för radio och tv har inte varit avsedd. Regeringen har därför bedömt att det inte är nödvändigt med en uttrycklig definition av VMA i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Det har dock funnits skäl att införa en avgränsning av skyldighetens omfattning med ledning av skyldigheten att sända varningsmeddelanden i kommersiell radio enligt 14 kap. 5 § radio- och tv-lagen (2010:696), dvs. att medverka till att förmedla meddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö. På samma sätt som för radio och tv har det enligt regeringen ansetts viktigt att även mobiloperatörernas medverkan i detta avseende ska ske avgiftsfritt.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Prop. 2016/17:113, bet. 2016/17:FöU12, rskr. 2016/17:258

¹⁵⁶ Prop. 2016/17:113 s. 22f.

Av 7 kap. 36 § förslaget till ny lag om elektronisk kommunikation¹⁵⁷ (som motsvarar 5 kap. 7 d § lagen [2003:389] om elektronisk kommunikation) framgår att den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig mobil nummerbaserad interpersonell kommunikationstjänst vid en olycka eller en annan allvarlig händelse i samhället avgiftsfritt ska medverka till att förmedla meddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö. Meddelandena ska förmedlas till terminalutrustning som har använts inom ett angivet geografiskt område som berörs av olyckan eller händelsen.

14.3.2 Tekniken

Möjligheten att skicka VMA baserat på mobiltelefoners aktuella position utgår från terminalutrustningars (mobiltelefoners) placering i celler. Cellsystemet, som är en av grunderna för mobil telefoni, innehåller en geografisk uppdelning i ett stort antal delvis överlappande täckningsområden, celler, där mobilanvändaren kommunicerar via en basstation i cellen.¹⁵⁸

SOS Alarm har upphandlat ett system för att kunna använda uppgifter om aktuell position för att skicka sms till berörda personer genom en särskild teknisk lösning. För detta behövs uppgifter som behandlas av mobiloperatörerna. Särskilda servrar är placerade hos nätägarna Telia, Telenor, Tele2 och Tre. Med hjälp av positionsuppgifterna i de särskilda servrarna ska mobiloperatörerna förmedla VMA till de mobiltelefoner som i närtid använts inom det angivna geografiska området.¹⁵⁹ VMA till mobiltelefoner har inte omfattats av VMA-överenskommelserna mellan MSB och public service-företagen. SOS Alarms uppgifter regleras i stället i ett särskilt avtal mellan bolaget och MSB. Vidare är det bestämmelserna i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation tillsammans med särskilda avtal mellan SOS Alarm och mobiloperatörerna som reglerar mobiloperatörernas skyldigheter.¹⁶⁰

¹⁵⁷ I lagrådsremissen den 3 november 2021, Genomförande av direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, föreslås en ny lag om elektronisk kommunikation som ersätter den nuvarande lagen.

¹⁵⁸ Viktigt meddelande till allmänheten via mobil telefoni. Delbetänkande av NISU 2014. SOU 2014:92 s. 32

¹⁵⁹ Prop. 2016/17:113 s. 11

¹⁶⁰ Prop. 2016/17:113 s. 22f.

14.4 Nuvarande användning av telefoni som VMA-kanal

Andelen hushåll med ett fast telefonabonnemang har minskat över tid. Knappt en fjärdedel (24 procent) av alla hushåll hade fast telefoni 2019, vilket kan jämföras med 41 procent 2017. I stället väljer många att endast använda mobiltelefon.¹⁶¹ I en analys från Internetstiftelsen från 2019 hade 99 procent av Sveriges befolkning (tolv år och äldre) en mobiltelefon och 92 procent av befolkningen hade en smart mobil.¹⁶² Av den undersökning som MSB låtit göra 2019 om allmänhetens syn på varningar och kriskommunikation framgår att en majoritet av de tillfrågade, 53 procent, helst skulle vilja nås av ett VMA via sms.¹⁶³

Tabellen nedan visar hur telefoni har använts som kanal i VMA-systemet sedan möjligheten infördes. Som statistiken visar har användningen ökat kraftigt sedan 2017, då möjligheten till positionsbaserade sms infördes. Utvecklingen har gått mot att telefoni används som kanal i nästintill samtliga VMA-situationer. Sedan möjligheten att sända sms via positionering tillkommit används i princip inte VMA via sms baserat på adress.

Tabell 14.1 Statistik över VMA via fast och mobil telefoni

Statistik från SOS Alarm sedan driftsättning av sms-lösning i VMA-systemet

År	Totalt antal VMA	Sms	Röst-meddelande	CAP ¹	Andel sms i procent
2014	12	0	0	0	0,0
2015	10	5	3	0	50,0
2016	19	8	6	0	42,1
2017	46	35	23	0	76,1
2018	54	44	24	0	81,5
2019	43	36	14	16	83,7
2020	42	41	11	37	97,6
2021	32	31	1	31	96,8

¹ CAP-protokoll används för överföring till 112-appen. Antalet CAP är alltså lika med publicerade VMA i 112-appen. Appen lanserades den 26 augusti 2019.

¹⁶¹ Post- och telestyrelsen, 2020-07-29, Användning av internet och telefoni i Sverige-PTS individundersökning 2019, PTS-ER:2020:25, s. 8

¹⁶² www.internetstiftelsen.se, 2019-10-15, *Svenskarna och internet 2019 En årlig studie av svenska folkets internetvanor*, s. 18 (hämtad 2021-11-23)

¹⁶³ www.krisinformation.se, *Allmänhetens syn på varningar och kriskommunikation- en enkätundersökning*, februari 2019, genomförd av Enkätfabriken, s. 22 (hämtad 2021-11-23)

Vid ett VMA-utskick nås normalt omkring 90 till 95 procent av de mobilanvändare som utskick sker till enligt SOS Alarm. Ökningen av det totala antalet VMA på senare år har inte analyserats närmare. Det kan bero på att myndigheter väljer att använda VMA i större utsträckning sedan telefoni blev tillgänglig kanal. Det kan också bero på att frågor om VMA hamnat i fokus och uppmärksamhetsmer i samband med lagändringen 2017. VMA via sms används nu i nästintill alla VMA-situationer. Antalet VMA via röstmeddelande till fasta telefoner har dock minskat de senaste åren.

14.5 Sms-tekniken och dess funktionalitet

VMA via mobiltelefoni har använts som kompletterande kanal i merparten av alla VMA-situationer sedan det blev möjligt att skicka sms baserat på positionering. Tekniken i systemet har utvecklats över tid och gjort det möjligt att utläsa information av det som sänts ut, t.ex. hur många som har fått del av ett VMA-sms i ett område och vissa felorsaker. Genom tekniska lösningar (s.k. geofencing) kan en person som inte har befunnit sig i aktuellt område vid tiden för sms-utskicket, men som senare kommer dit, få ett VMA-sms. Ett sms om att faran är över skickas till de mobiltelefoner som befinner sig i området när meddelandet skickas ut, men också till dem som befann sig i området vid det första utskicket, även om de lämnat det. I sms-systemet är det möjligt att aktivera en funktion som ger möjlighet för mottagaren att lämna svar, t.ex. vid behov av assistans med transport vid en evakuering. När det gäller VMA på andra språk till utländska medborgare, kan sms-systemet lokalisera utländska abonnemang och möjlighet finns att skicka översatta meddelanden till dem.

Den valda sms-lösningen har fortfarande vissa brister, något som påtalats både i utredningar och förarbeten inför införandet av tekniken. Hög belastning i mobilnätet kan påverka kapaciteten för utskick och det kan ta lång tid om många människor i ett större område ska meddelas. Vid en större kris eller extraordinära händelser kan mobilnäten påverkas, inte minst när många människor försöker nå varandra. Det visar bl.a. erfarenheterna av attentatet i Stockholm den 7 april 2017. Stora samtalsmängder och hård belastning på

mobilnäten ledde till omfattande störningar i mobiltrafiken.¹⁶⁴ För att nås av ett VMA-sms måste mottagaren också ha mobiltäckning, vilket kan variera i olika delar av landet. VMA-sms skiljer sig inte heller från andra sms, varken till utseende eller signal. Det kan därför sammanblandas med andra sms eller inte uppmärksammas av mottagaren.

Det finns ett antal parametrar som har betydelse för att ett utskick av sms till berörda mobiltelefonanvändare inom ett geografiskt område ska uppfylla syftet att varna allmänheten. VMA via mobil telefoni styrs av hur många människor som befinner sig i ett visst område och antalet mobilmaster som täcker det. En annan parameter är vilken tid på dygnet utskicket görs och hur belastade mobilnäten är just då. Typiskt sett kan det ta längre tid under dagtid. Även meddelandets längd har betydelse. En längre text kommer att delas upp på flera sms, vilket ökar utskickets mängd. Sms-systemet är inte heller dimensionerat för ett utskick till miljontals användare samtidigt. Ett sådant utskick skulle kunna ta flera timmar, framförallt på grund av att utskick av stora mängder sms kräver att meddelanden köas för att undvika överbelastning av mobilnäten.¹⁶⁵

14.6 Cell broadcast

En annan teknik för utskick till mobiltelefoner är cell broadcast-tekniken. Cell broadcast kallas även för EU-Alert (European Public Warning System). EU-Alert är den europeiska standarden för hur cell broadcast ska implementeras på ett enhetligt sätt inom EU.

Cell broadcast är en teknik för att, i likhet med sms, skicka textmeddelanden till terminalutrustning via mobilnät. Tekniken liknar sändning via exempelvis radio, eftersom ett meddelande inte adresseras till någon specifik mottagare utan sänds ut av en radiosändare i mobilnätet till alla mobiltelefoner inom antennens cell. En cell är det geografiska område som täcks av radiosignalerna från radiosändaren. På liknande sätt som för sms kan ett geografiskt område anges och meddelandet sänds då i de celler som omfattas av

¹⁶⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 – Redovisning av regeringsuppdrag (Ju2017/05643/SSK), publikationsnummer MSB1193 – april 2018, 92ff.

¹⁶⁵ Post- och telestyrelsen, 2021-11-11, Cell broadcast som kanal för viktigt meddelande till allmänheten - Teknisk förstudie avseende förutsättningarna för implementering i de svenska mobilnäten, PTS-ER-2021:31, s. 26

det angivna området. Meddelandet visas upp direkt på mobiltelefonens bildskärm samtidigt som en särskild ljudsignal ljuder.

Ett cell broadcast-meddelande tas emot av alla terminaler i en cell som är påslagna, anslutna till mobilnätet och kompatibla med cell broadcast-tekniken. För det krävs att mobiltelefonen har en sådan funktion och att funktionen är aktiverad. I vissa mobiltelefoner och operativsystemsversioner är cell broadcast-funktionen aktiverad som standard, medan det för andra modeller krävs åtgärder från användaren eller tillhandahållaren av operativsystemet för att aktivera funktionen.

Till skillnad från sms, där ett unikt meddelande sänds till varje mottagare, är ett cell broadcast-meddelande gemensamt för alla mottagare. Det gör att kapacitetsbehovet i mobilnätet blir mycket lågt och ett meddelande därför kan sändas till ett stort antal mottagare inom ett fåtal sekunder, även om mobilnätet är högt belastat. Ett meddelande skulle kunna sändas i ett helt mobilnät inom några sekunder.

För att systemet ska fungera måste ny teknisk funktionalitet installeras i de befintliga mobilnäten. Det måste också integreras med system hos den aktör som har ansvaret för att äga och förvalta systemet för sändning av sådana meddelanden. Cell broadcast-system finns i bl.a. USA, Nederländerna, Grekland, Storbritannien, Kanada, Japan och Nya Zeeland. I Norge pågår ett arbete med att utreda huruvida cell broadcast ska införas. I Danmark pågår implementering av ett system för varning till allmänheten via cell broadcast som ska vara klart i juni 2022.¹⁶⁶

14.6.1 Införande av cell broadcast som alternativ till eller i kombination med sms-lösning

När det gjordes möjligt att skicka VMA genom sms via lokalisering berördes frågan om cell broadcast (prop. 2016/17:113). MSB förespråkade i sitt remissvar en lösning med cell broadcast i stället för sms. Då delar av tekniken är densamma föreslog MSB att det skulle ske genom att befintligt uppdrag till SOS Alarm ändrades till att omfatta utrustning för varning genom cell broadcast.¹⁶⁷

¹⁶⁶ PTS, 2021-11-11, PTS-ER-2021:31, s. 15ff.

¹⁶⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2015-04-27, Remissvar över betänkandet Viktigt meddelande till allmänheten via mobil telefoni (SOU 2014:92), dnr 2015-504

Regeringen har i prop. 2016/17:113 s. 14 uttalat att SOS Alarms system baserat på sms-teknik delvis redan är satt i drift. I och med att cell broadcast-systemet ännu var under utveckling har regeringen bedömt att systemet och dess konsekvenser behöver utredas ytterligare. Systemet baserat på sms-teknik hindrar enligt regeringen inte heller att cell broadcast kan användas i framtiden.

SOS Alarm uppgav i budgetunderlaget för 2020 att bolaget sett över värdet av att införa cell broadcast i Sverige mot bakgrund av de begränsningar som finns i det nuvarande sms-systemet för VMA. SOS Alarm konstaterade att utskick av VMA via sms respektive cell broadcast kan komplettera varandra, eftersom båda systemen har olika styrkor och svagheter. SOS Alarm förordade därför ett svenskt införande av cell broadcast jämte nuvarande sms-teknik. För att få ett mer precist beslutsunderlag behövdes enligt SOS Alarm en förstudie. Enligt en mycket preliminär beräkning som tagits fram i samråd med MSB angav SOS Alarm att införandet av cell broadcast skulle kosta 100–113 miljoner kronor i direkta uppstartskostnader och 50–63 miljoner kronor i årliga driftkostnader, vilket bl.a. inkluderade kostnader för teleoperatörer. Regeringen har inte föreslagit några nya medel i detta avseende i budgetpropositionen för 2020 och inte heller i efterföljande budgetpropositioner.

PTS har i november 2021 gjort en teknisk förstudie avseende förutsättningarna för implementering av cell broadcast i de svenska mobilnäten.¹⁶⁸ PTS bedömer att det finns goda tekniska förutsättningarna för att införa tekniken i svenska mobilnät. Införande av sådan funktionalitet för 4G och 5G i mobilnäten bedöms ta omkring ett år och innebära kostnader om totalt 40–50 miljoner kronor. Löpande kostnader för drift och förvaltning för dessa mobilnätsoperatörer bedöms uppgå till totalt 8–10 miljoner kronor per år. Utöver detta tillkommer kostnader för de delar av systemet som behöver inrättas hos den aktör som ska ansvara för att äga och förvalta systemet för sändning av cell broadcast-meddelanden.

¹⁶⁸ Post- och telestyrelsen, 2021-11-11, Cell broadcast som kanal för viktigt meddelande till allmänheten - Teknisk förstudie avseende förutsättningarna för implementering i de svenska mobilnäten, PTS-ER-2021:31

14.7 Slutsatser och förslag

I de utredningar och rapporter som legat till grund för telefoni som VMA-kanal lyfts ett antal brister fram. Bedömningarna i dessa delar har lett till slutsatsen att VMA genom telefoni ska användas för att komplettera varning och information genom radio och tv.¹⁶⁹ VMA via fast och mobil telefoni kan därför bara användas i samband med att ett VMA också sänds i radio och tv. Utredningen har i uppdrag att överväga om VMA till fasta telefoner och mobiltelefoner även fortsättningsvis ska utgöra ett komplement till radio och tv eller om det ska finnas en möjlighet att sända VMA endast via denna kanal. Nedan redogörs för utredningens överväganden i dessa delar.

14.7.1 Telefoni som ensam eller kompletterande kanal?

Telefoni som ensam kanal

Det kan konstateras att en del av de begränsningar med nuvarande sms-system som lyfts fram i utredningar och rapporter har åtgärdats, bl.a. genom att möjliggöra för sms genom positionering. Tekniken i systemet har utvecklats över tid och SOS Alarm bedömer i dag att cirka 90 till 95 procent av alla mobiltelefoner kan nås av ett utskick. Innehavet av mobiltelefoner har ökat ytterligare och omfattar i dag cirka 99 procent av befolkningen. Ett VMA till mobiltelefoner inom ett visst geografiskt område är därför ofta det mest träffsäkra sättet att nå berörda. Genom telefoni som egen VMA-kanal kan de som berörs av en situation nås av information och inte nödvändigtvis alla andra.

VMA via mobiltelefoni har använts som kompletterande kanal i nästan alla VMA-situationer de senaste åren. I de flesta fall berör en händelse som föranleder ett VMA ett begränsat geografiskt område och allmänheten nås då typiskt sett av ett sms utan fördröjning. Dessutom visar den undersökning som MSB låtit göra att en majoritet av befolkningen helst vill nås av ett VMA via sms. Detta talar för att telefoni skulle kunna användas som egen VMA-kanal och inte bara som komplement till andra kanaler. Att kanalen inte lämpar sig i vissa situationer utesluter inte att den skulle kunna

¹⁶⁹ Se bl.a. prop. 2007/08:92 s. 23 och prop. 2016/17:113 s. 18 och 23

användas i andra. En sådan ordning skulle ligga i linje med teknikutvecklingen och människors teknikanvändning.

Telefoni som kompletterande kanal

En del av de begränsningar i sms-systemet som över tid har lyfts fram föreligger alltså. Den största begränsningen handlar om att hög belastning i mobilnätet kan påverka kapaciteten för utskick och att det tar lång tid om väldigt många i ett område ska meddelas. Den typen av belastningar kan förekomma i samband med större olyckor och kriser. I sådana situationer riskerar sms att kraftigt fördröjas eller inte nå fram alls. Huruvida det förekommer eller finns risk för belastningar i mobilnäten är också svårt att avgöra på förhand. Även utan särskilda belastningar kan ett sms-utskick till många användare ta åtskilliga minuter innan det når alla mottagare i ett område. Dessa faktorer talar för att telefoni inte är tillräckligt robust som ensam VMA-kanal och endast bör användas som en kompletterande kanal till radio och tv.

Radio och tv i marknätet måste fortfarande anses vara mycket robusta och funktionsdugliga som VMA-kanaler. Beredskapsskäl skulle kunna tala för att samma rutiner bör gälla i alla situationer som föranleder ett VMA, oavsett om det handlar om en olycka, en större kris eller höjd beredskap. Det underlättar allmänhetens förståelse av innebörden av meddelandet och vilka åtgärder som de ska vidta. Riskerna finns annars att de rutiner som finns i dag beträffande informationsgivning via radio inte längre är lika kända bland allmänheten. Radio och tv har även en viktig roll när det gäller den efterföljande informationen. Om VMA via mobil telefoni skulle vara den primära vägen under ordinära förhållanden, finns det risk att VMA i radio och tv inte fungerar lika väl vid extraordinära förhållanden, dels för att allmänheten inte söker sig dit för information, dels för att radio och tv inte kan upprätthålla samma beredskap när det gäller sändning av VMA. Det skulle tala för att VMA alltid ska gå ut i radio och tv och att telefoni ska användas som kompletterande kanal.

14.7.2 VMA bör som huvudregel sändas i radio och tv samt till telefoner

Bedömning: För att nå så en så stor del av befolkningen som möjligt bör sändning av viktiga meddelanden till allmänheten som huvudregel sändas i radio och tv samt till telefoner. Om det finns särskilda skäl, bör sändning av sådana meddelanden kunna ske bara till telefoner. Telefoni ska därför inte längre vara endast ett komplement till radio och tv.

Utvecklingen av mobiltelefoni går mycket snabbt och nya funktioner utvecklas hela tiden. Utredningen anser att meddelanden till mobiltelefoner är en kanal i VMA-systemet som behöver vidareutvecklas för att i ännu större utsträckning kunna vara en funktionsduglig kanal i VMA-systemet (se mer nedan). Den lagstiftning som föreslås bör hålla över tid och möjliggöra för sådan teknikutveckling samt innehålla så få begränsningar som möjligt när det kommer till hur kanalerna kan användas.

Samtidigt kan konstateras att ingen VMA-kanal ensam har fullständig funktionalitet och träffsäkerhet i dag. Meddelanden till telefoner är det mest träffsäkra sättet att nå många med varning och information. Överbelastade mobilnät kan dock i dagsläget riskera att fördröja att sådan information når allmänheten. Oavsett vilken teknik som används för sändning av VMA till telefoner är kanalen beroende av mobilnätets funktionalitet. Radio och tv är då en mer robust kanal. Det förutsätter dock att allmänheten lyssnar på radio eller tittar på tv just vid sändningen av ett VMA. Mediekonsumtionen är sådan att kanalen som mest når uppskattningsvis 20–30 procent av befolkningen beroende på tid på dygnet. Utomhusvarning är också en robust kanal, men signalen når bara hälften av landets befolkning och behöver typiskt sett kompletteras med information för att få en innebörd. Detta visar att VMA-systemet fungerar bäst när kanaler används i kombination med varandra. Det gäller för VMA via telefoni, men det gäller också för utomhusvarning och sändning i radio och tv. Frågan är om lagstiftningen ska ställa upp krav på hur kanalerna får användas.

Utredningen anser att radio och tv samt telefoni är viktiga kanaler för att snabbt och säkert nå ut med varning och information till så stor del av allmänheten som möjligt. Ett VMA bör därför som

utgångspunkt sändas i både radio och tv samt till telefoner. På så sätt upprätthåller man den funktion som radio och tv över tid har haft i VMA-systemet genom kanalens särskilda robusthet- och beredskapsfunktion. Att som huvudregel även sända VMA till telefoner överensstämmer med teknikutvecklingen och möjliggör för kommunikation till den del av befolkningen som inte tar del av radio och tv. Även om den nuvarande tekniska lösningen är sådan att VMA till telefoner i vissa fall kan nå mottagarna med viss fördröjning fyller kanalen en viktig funktion för att människor överhuvudtaget ska nås av ett VMA. Härutöver ska en myndighet kunna begära att ett VMA även ska sändas genom signal i utomhusvarningssystemet. Se mer om utredningens förslag om kanalernas användning i avsnitt 15.3.

Särskilda skäl för telefoni som ensam VMA-kanal

Förslaget innebär att ett VMA ska sändas i radio och tv, men även via telefoni. Dessa kanaler ska därmed som utgångspunkt komplettera varandra. Utredningen anser dock att lagstiftningen måste ta höjd för en rad olika situationer och omständigheter som gör att det kan vara nödvändigt att underlåta sändning i någon av kanalerna. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till farans art eller omständigheterna i övrigt, kan behörig myndighet därför bestämma att sändning enbart ska ske i en kanal, eller använda en annan kombination av kanaler. Utredningen anser, till skillnad från vad som gäller i dag, att det måste finnas möjlighet att frångå huvudregeln och exempelvis sända ett VMA enbart genom telefoni om det finns särskilda skäl. I annat fall är hela VMA-systemet beroende av att sändning alltid måste ske via radio och tv, vilket gör systemet sårbart. Särskilda skäl för att sända VMA endast till telefoner skulle kunna föreligga om andra kanaler inte kan användas eller inte fungerar under extraordinära förhållanden, eller om sändning till telefoner av något annat skäl är mer ändamålsenligt i en viss situation. Den nuvarande tekniska lösningen för telefoni och uppbyggnaden av VMA-systemet med public service som informationsväg för efterföljande information gör att det endast bör ske om det föreligger särskilda skäl, dvs. i undantagsfall och i begränsad omfattning. Det förutsätter också typiskt sett att

meddelandet innehåller en hänvisning till hur allmänheten kan få ytterligare information, t.ex. på myndighetens hemsida.

På motsvarande sätt bör det vara möjligt att underlätta sändning till telefoner, om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan föreligga om ett stort område och många människor behöver varnas. Ett utskick till mobiltelefoner i en sådan situation kan i dagsläget ta för lång tid för att fylla avsedd funktion. I ett sådant fall bör det kunna underlätas. Se mer om särskilda skäl i avsnitt 15.3.4.

14.7.3 Ändringar i lagen om elektronisk kommunikation

Förslag: Tillämpningsområdet och de närmare förutsättningarna för begäran om sändning av viktiga meddelanden till allmänheten kommer att definieras i den föreslagna lagstiftningen. Lagen om elektronisk kommunikation bör därför innehålla en hänvisning till lagen om viktigt meddelande till allmänheten.

I prop. 2016/17:113 s. 22f. har diskuterats huruvida VMA borde definieras i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation för att ange gränserna för omfattningen av mobiloperatörernas skyldigheter att medverka till att förmedla VMA till telefoner. Någon annan omfattning av mobiloperatörernas skyldigheter än den som gäller för radio och tv har enligt regeringen inte varit avsedd. Den nuvarande avgränsningen i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation har därför formulerats med ledning av vad som gäller för skyldigheten att sända varningsmeddelanden i kommersiell radio enligt 14 kap. 5 § radio- och tv-lagen (2010:696), dvs. att kostnadsfritt medverka till att förmedla meddelanden som är av vikt för allmänheten och som ska skydda människor, egendom eller miljö.

Den föreslagna lagstiftningen kommer att reglera de närmare förutsättningarna för att begära sändning av viktiga meddelanden till allmänheten, och vem som har rätt att göra det. Någon egentlig förändring av tillämpningsområdet är inte avsedd. I avsnitt 13.3.1 har utredningen kommit fram till att 14 kap. 5 § radio- och tv-lagen (2010:696) bör ändras så att bestämmelsen hänvisar till den föreslagna lagen. Detsamma gäller för mobiloperatörernas skyldigheter. Genom lagrådsremissen Genomförande av direktivet

om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation föreslås en ny lag som ska ersätta den nuvarande lagen om elektronisk kommunikation. Bestämmelsen i 7 kap. 36 § i förslaget till ny lag om elektronisk kommunikation bör därför ändras så att den hänvisar till meddelanden enligt den här föreslagna lagen. Det förutsätter också en redaktionell ändring av 9 kap. 11 § i den nya lagen om elektronisk kommunikation avseende uppgiftsbehandling.¹⁷⁰

De praktiska detaljerna kring mobiloperatörernas medverkan till förmedling av VMA kommer alltjämt att behöva regleras i särskilda avtal mellan SOS Alarm och mobiloperatörerna.

14.8 Vidareutveckling av telefoni som VMA-kanal

14.8.1 Utvecklingen inom EU

Att nå allmänheten med varning och information via mobiltelefon är en utveckling som i många år har pågått inom EU. I Europaparlamentets resolution av den 5 juli 2011 om samhälls-omfattande tjänster och larmnumret 112 (2010/2274(INI)) uppmanade Europaparlamentet medlemsstaterna och Kommissionen att främja inrättandet av ett ”omvänt 112-system”. Med detta avsågs ett samhälls-omfattande, flerspråkigt, tillgängligt, förenklat och effektivt sammankopplat system inom hela EU för varning och alarmering av medborgarna. Den 11 december 2018 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation. Artikel 110 i EU-direktivet behandlar utskick av varningar till allmänheten genom mobiltelefonisystem. Av artikel 110.1 framgår att medlemsstaterna senast den 21 juni 2022 ska inrätta system för varningar till allmänheten avseende överhängande eller nära förestående större nödsituationer och katastrofer. Tillhandahållare av mobila nummerbaserade kommunikationstjänster ska då skicka varningar till berörda slutanvändare. Vidare framgår av artikel 110.2 att medlemsstaterna får besluta att varningar till allmänheten ska skickas på andra sätt, t.ex. genom mobil applikation som är beroende av internetanslutning. Kravet för att få göra utskick på andra sätt är att varningssystemet är

¹⁷⁰ Bestämmelserna motsvarar 5 kap. 7 d § och 6 kap. 10 b § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

lika verkningsfullt när det gäller täckning och kapacitet att nå slutanvändare. Det kan i sammanhanget nämnas att utskick av VMA till mobiltelefoner även omfattar användare från ett annat EU-land som genom roaming har tillgång till svenska mobilnät.

I lagrådsremissen Genomförande av direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation föreslås en ny lag om elektronisk kommunikation. Genom den genomförs EU-direktivet. SOS Alarm har i sitt remissyttrande över promemorian som ligger till grund för lagrådsremissen påpekat att det bör övervägas att införa tekniken cell broadcast för att komplettera utskick via sms. Enligt regeringens bedömning behöver det systemet och dess konsekvenser utredas innan det kan tillämpas för det aktuella ändamålet. Inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet har en sådan utredning inte varit möjlig. Det svenska systemet för VMA via mobiltelefoni uppfyller, enligt regeringens bedömning, de krav som framgår av artikel 110.1 på inrättande av ett särskilt system för varningar till allmänheten.¹⁷¹

14.8.2 Telefoni som VMA-kanal bör ses över

Bedömning: Telefoni som VMA-kanal och tekniken för det bör ses över och vidareutvecklas för att bli en mer robust och funktionell informationsväg i VMA-systemet.

I de utredningar som gjordes för 10–15 år sedan om telefoni som VMA-kanal var det inte helt klarlagt hur mobiltelefonanvändningen skulle utvecklas. I dag har i princip hela landets befolkning en mobiltelefon. Smarta telefoner har gjort det möjligt att ta del av information och media på helt nya sätt. I stället för linjära sändningar tar konsumenter i större utsträckning del av on demand-tjänster och poddar. Enligt utredningen bör telefoni som kanal vidareutvecklas i VMA-systemet. Det ligger i linje med människors teknikanvändning och är därför det mest träffsäkra och effektiva sättet att nå dem som berörs av en olycka eller annan allvarlig händelse i ett område.

För att VMA via telefoni ska vara en verkningsfull kanal är det viktigt att varning och information kan nå allmänheten snabbt och

¹⁷¹ Lagrådsremissen den 3 november 2021, Genomförande av direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, s. 303f.

säkert. I akuta lägen kan fördröjd information ytterst riskera liv, hälsa, egendom och miljö. Det föreslagna systemet ska kunna användas vid exempelvis allvarlig brottslighet, men också vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap. Som framgår av avsnitt 16.6.2 bör VMA till mobiltelefoner kunna sändas även vid flyglarm. Tidsaspekterna är då helt avgörande.

De begränsningar som finns i den nuvarande telefonilösningen behöver ses över. Det finns alltså två primära tekniker för att varna allmänheten via telefoni, nämligen cell broadcast eller lokaliseringsbaserad sms-teknik. Utredningen har inte i uppdrag att göra någon analys av olika tekniska lösningar eller lägga fram förslag i dessa delar. PTS har gjort en teknisk förstudie av förutsättningarna för implementering av cell broadcast i de svenska mobilnäten och vilka kostnader som skulle vara förknippade med det. En implementering av sådan teknik kräver dock ytterligare analyser.

För att VMA via telefoni ska kunna bli en än mer funktionell kanal i VMA-systemet och för att allmänheten i större utsträckning än i dag ska kunna nås snabbt och effektivt av varning och information i samband med allvarliga olyckor och andra händelser, bör frågan om cell broadcast eller vidareutveckling av den nuvarande sms-tekniken utredas vidare. Det ligger också i linje med EU-direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation. Lagförslagen är avsedda att möjliggöra en sådan utveckling och bör därför inte påverkas av val av teknisk lösning för sändning av VMA till telefoner.

Telefoni vid annan myndighetsinformation

Som utredningen har konstaterat i avsnitt 8 tar lagstiftningen sikte på VMA och meddelanden i samband med vissa allvarliga situationer som innebär fara för liv, hälsa, egendom eller miljön. Om de tekniska förutsättningarna för VMA via telefoni ses över och vidareutvecklas, skulle det även kunna övervägas om det bör finnas möjlighet att sända annan myndighetsinformation via mobil telefoni. Ett sådant behov har framförts till utredningen från flera aktörer.

När varning och information via fast och mobil telefoni togs upp i propositioner 2005 och 2007 nämndes att erfarenheterna efter flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 och stormen Gudrun 2005

samt andra tidigare inträffade kriser visat att förmågan hos offentliga aktörer att informera, ge råd och varna behövde utvecklas och förbättras.¹⁷² Efter det har Sverige drabbats av bl.a. omfattande skogsbränder, vilket föranlett ett flertal VMA och ett stort behov av att informera allmänheten. Även coronapandemin har satt den typen av frågor i fokus. Människor förväntar sig att få del av viktig samhällsinformation, inte bara i VMA-situationer, utan även i andra fall. Ett exempel som nämnts av flera aktörer är problem med förorenat dricksvatten. En sådan situation kan, men behöver inte, uppfylla kriterierna för VMA. Även om det inte leder till någon fara för liv, hälsa, egendom eller miljön som kräver omedelbar information, kan allmänheten behöva informeras, ibland mycket lokalt. Det kan också tänkas att hela landet behöver nås av viktig samhällsinformation som inte uppfyller kriterierna för VMA, men som ändå bör nå landets befolkning. Det kan vara situationer som i dag resulterar i ett myndighetsmeddelande i Sveriges Radio P4. Ett flertal aktörer har under utredningens gång uttryckt att fler kanaler behövs för att sända ut sådan information, t.ex. genom ett meddelande till mobiltelefoner.

Cell broadcast-teknik gör det möjligt att använda olika nivåer på meddelandena, där den högsta nivån på meddelanden inte går att avaktivera medan andra lägre nivåer, t.ex. rörande vädervarningar, är valfria.¹⁷³ Såvitt kan bedömas skulle tekniken kunna användas både för VMA och för andra s.k. myndighetsmeddelanden. Även den nuvarande sms-tekniken skulle kunna användas för sådana ändamål. Det skulle dock förutsätta ändringar av SOS Alarms uppdrag och regleringen i lagstiftningen om elektronisk kommunikation, eftersom den regleringen i dagsläget bara tar sikte på VMA.

Utredningen lämnar inte några förslag i denna del, men konstaterar att frågan skulle kunna ses över om inom ramen för en översyn av telefoni som kanal för varning och information.

¹⁷² Prop. 2005/06:133 s. 66 och prop. 2007/08:92 s. 22

¹⁷³ PTS, 2021-11-11, PTS-ER-2021:31, s. 19

15 Användning av VMA-systemets kanaler

15.1 Inledning

I de föregående avsnitten har de olika kanalerna analyserats och utredningen har föreslagit vissa förändringar i förhållande till de olika aktörernas skyldigheter att sända VMA som regleras i särskild lagstiftning. Till stor del handlar det om justeringar för att anpassa dessa skyldigheter till en reglering av VMA i lag i stället för i överenskommelser.

Utredningen ska utgå från befintliga kanaler i VMA-systemet. Den nya lagstiftningen kommer att ställa upp de olika kanaler som finns till förfogande i VMA-systemet. Utifrån slutsatserna i avsnitten 11–14 följer här den föreslagna författningsregleringen avseende kanalerna och dess närmare användning.

15.2 Tillgängliga VMA-kanaler

Förslag: Viktiga meddelanden till allmänheten ska kunna sändas i ljudradio och tv, till terminalutrustning och i anläggningar för utomhusvarning.

Bestämmelser om skyldighet att sända viktiga meddelanden till allmänheten i ljudradio och tv finns i radio- och tv-lagen.

Bestämmelser om skyldighet att medverka till att förmedla viktiga meddelanden till allmänheten till terminalutrustning finns i lagen om elektronisk kommunikation.

Utredningen anser att de kanaler som finns tillgängliga för sändning av VMA ska ställas upp i den nya lagen. Med kanaler avses de medel eller informationsvägar som kan användas för att sända ett VMA. Ett VMA ska liksom tidigare kunna sändas genom signal i utomhusvarningssystemet, i radio och tv samt via telefoni. I dagsläget regleras de olika kanalerna för VMA genom separata avtal. Utredningen anser att den tidigare avsaknaden av ett sammanhållet regelverk kring VMA-systemet har bidragit till den osäkerhet och okunskap som finns hos såväl systemets aktörer som allmänheten. Genom att ställa upp tillgängliga kanaler i lagstiftningen klargörs vilka kanaler som kan användas för sändning av VMA, och därigenom vilka som inte kan göra det. Vid allvarliga händelser kan spridning av oriktiga uppgifter och desinformation förekomma. Myndigheternas informationsvägar för VMA bör därför vara kända.

15.2.1 Benämning av kanalerna

Ett VMA ska kunna sändas som en signal i utomhusvarningssystemet. Systemet benämns i FSO som varningsanordningar som installerats för varning av befolkningen under höjd beredskap och vid olyckor i fred. Det nya regelverket kommer att definiera användningsområdet för utomhusvarning och det finns därför anledning att se över begreppet. Det bör i stället benämnas anläggningar för utomhusvarning. Regeringen bestämmer vem som ansvarar för sändning i sådana anläggningar. Som framgått i tidigare avsnitt ska kommunen ansvara för sändning i de anläggningar för utomhusvarning som kommunen förfogar över. Vid flyglarm bör en särskild ordning gälla (se avsnitt 16.7.3).

VMA ska också kunna sändas i ljudradio och tv, vilket överensstämmer med begreppen i YGL och radio- och tv-lagstiftningen. Den föreslagna lagen kommer också att innehålla en hänvisning till radio- och tv-lagen (2010:696). Om det framöver blir möjligt att ställa upp särskilda villkor för public service-företagens verksamhet på internet och sådana villkor avser sändning av VMA, kan det finnas skäl att se över begreppen i denna del så att regelverken hänger ihop.

I detta sammanhang bör radio och tv ses som en kanal eller informationsväg för VMA, trots att begreppet i sig innefattar ett

flertal radio- och tv-kanaler. Den ordningen gäller i dag och bör gälla även framöver. Radio och tv, både kommersiell och inom public service, har samma skyldighet att sända VMA. Det har att göra med att sändningen sker i marknätet. Beredskapsuppgifterna är också desamma för både Sveriges Television och Sveriges Radio. Av beredskapsskäl bör det inte göras någon åtskillnad mellan sändning i radio och tv. Enligt utredningen finns det annars risk att det ena eller andra mediet inte upprätthåller beredskap för uppgiften. Detsamma gäller för allmänhetens kännedom om informationsvägarna för VMA.

För meddelanden till telefoner bör begreppet terminalutrustning användas. Även det ska ses som en kanal, trots att den kan innefatta sändning både till fasta och mobila terminaler. Frågan om mobiltelefoners benämning diskuterades i prop. 2016/17:113 vid införandet av mobiloperatörers skyldighet att medverka till att förmedla VMA. Regeringen ansåg då att begreppet terminalutrustning var etablerat i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Det var enligt regeringen också viktigt att i lagstiftningen använda ett teknikneutralt begrepp som håller över tid, vilket ledde till att begreppet terminalutrustning kom att användas i den lagen.¹⁷⁴ Utredningen kommer till samma bedömning i denna del. Den föreslagna lagstiftningen ska också innehålla en hänvisning till lagen om elektronisk kommunikation enligt förslag i lagrådsremissen Genomförande av direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation. En sådan formulering bör även kunna omfatta eventuell ny teknik för sändning av meddelanden till telefoner, oavsett om det sker via sms eller genom annan teknik.

VMA ska också kunna sändas till fasta telefoner. Begreppet terminalutrustning definieras inte i lagen om elektronisk kommunikation, varken i den nuvarande eller i förslaget till ny lag, men det måste anses omfatta även fast telefoni, eftersom lagen tar sikte på elektronisk kommunikation i vid bemärkelse. Mot bakgrund av detta måste meddelanden till fasta telefoner omfattas av begreppet terminalutrustning och det ska därför användas i denna lagstiftning.

¹⁷⁴ Prop. 2016/17:113 s. 22

15.3 Sändning av VMA

Förslag: Viktiga meddelanden till allmänheten ska sändas i ljudradio och tv samt till terminalutrustning. En myndighet kan begära att ett meddelande även ska sändas i anläggningar för utomhusvarning.

Om det finns särskilda skäl med hänsyn till farans art eller omständigheterna i övrigt, kan myndigheten bestämma att sändning i ljudradio och tv eller till terminalutrustning ska underlåtas, eller enbart ske i anläggningar för utomhusvarning.

15.3.1 Ett VMA ska sändas i radio och tv

VMA-systemet har kommit att tillämpas så att radio och tv är de primära och grundläggande kanalerna för att varna och informera allmänheten. Det har i förarbeten uttryckts som att radio och tv i sin tur kan kompletteras med varning i utomhusvarningssystemet och via telefoni.¹⁷⁵ Systemet för VMA via telefoni förutsätter alltså att ett VMA även sänds i radio och tv.¹⁷⁶ Utomhusvarning och signalen viktigt meddelande får också anses förutsätta att VMA sänds i vart fall i radio, eftersom signalen viktigt meddelande har innebörden att lyssna på radio för mer information. En särskild fråga är därför om det bör förutsättas och ställas upp ett krav i författning om att ett VMA alltid ska sändas i radio och tv.

Utredningen anser att VMA i radio och tv, särskilt inom public service, alltjämt bör ha en viktig roll i VMA-systemet. Det är den informationsväg som har störst möjlighet att snabbt förmedla information om en händelse. Det finns också möjlighet att sända efterföljande information om händelseförloppets utveckling. Radio och tv har god funktionalitet genom sändningar i marknätet och kan därför fungera även under extraordinära förhållanden och vid höjd beredskap. Vidare är sändning av varning och information i radio och tv en sedan länge inarbetad ordning bland aktörer och allmänhet och därigenom en viktig del av landets kris- och krigsberedskap. Beredskapsskäl talar för att upprätthålla den ordningen. Ett VMA

¹⁷⁵ Se bl.a. prop. 2007/08:92 s. 23

¹⁷⁶ Prop. 2016/17:113 s. 18 och 23

bör därför som huvudregel sändas i radio och tv även i fortsättningen.

För att allmänheten ska nås av varning och information via radio och tv förutsätts dock att de lyssnar på radio eller tittar på tv vid just det tillfället. Medieutvecklingen är sådan att allt färre människor i dag tar del av reguljära sändningar i radio och tv, särskilt ungdomar och yngre vuxna. Skyldigheten att sända VMA gäller inte heller för digitala sändningar och plattformar. Det är svårt att uppskatta hur många som kan nås av ett VMA i radio och tv vid varje given tidpunkt, men statistiken tyder på att det som mest handlar om cirka 20–30 procent av befolkningen. Det gör att det finns anledning att se över den tidigare ordningen med radio och tv som ensam, primär kanal för sändning av VMA.

15.3.2 Ett VMA ska även sändas till telefoner

Mobiltelefoni har till skillnad från radio och tv en större träffsäkerhet och ett utskick når cirka 90–95 procent av alla mobiltelefoner i ett visst område. Teknikutvecklingen är också sådan att i princip alla i befolkningen har en mobiltelefon. Kanalen är dock inte lika robust som sändning i radio och tv eftersom den är beroende av mobilnätets funktionalitet, kapacitet och belastning. Varning och information kan inte heller nå ut lika snabbt till telefoner, i vart fall inte med dagens tekniska förutsättningar. Utredningen har därför föreslagit att telefoni som VMA-kanal och tekniken för sådan sändning bör vidareutvecklas.

Trots nuvarande begränsningar anser utredningen att ett VMA i regel ska sändas till telefoner, utöver sändning i radio och tv (se avsnitt 14.7.2). Det är avgörande att allmänheten faktiskt får del av varning och information från myndigheter, även den som inte tar del av radio- och tv-sändningar vid ett visst givet tillfälle. Genom att kombinera dessa två informationsvägar säkerställs att en så stor del av befolkningen som möjligt får del av varning och information. En sådan ordning stämmer överens och upprätthåller den roll som radio och tv över tid har haft i VMA-sammanhang genom kanalens särskilda robusthet- och beredskapsfunktion. Det ligger också i linje

med teknikutvecklingen och det EU-direktiv¹⁷⁷ som ska genomföras i svensk rätt och som innebär att allmänheten ska varnas via mobiltelefoni vid överhängande eller nära förestående större nödsituationer och katastrofer. Genom att utnyttja robustheten i marknätet och träffsäkerheten med sändning till mobiltelefoner skapas förutsättningar för ett effektivt och robust varnings- och informationssystem.

15.3.3 Användning av utomhusvarning som VMA-kanal

Utöver sändning av VMA i radio och tv samt genom telefoni ska en myndighet kunna bestämma att ett VMA även ska sändas i utomhusvarningssystemet. Utomhusvarning får på så sätt i första hand ses som ett komplement till andra kanaler, eftersom den typiskt sett förutsätter att information når ut även på andra sätt. I avsnitt 11.4 har utredningen redogjort utförligt för utomhusvarningssystemets funktion. Som konstaterats där bör lagstiftningen inte ange några närmare förutsättningar för utomhusvarningens användning, t.ex. att sändning bara ska ske vid mycket allvarliga händelser. Om förutsättningarna för sändning av ett VMA är uppfyllda, kan även utomhusvarning användas. Utomhusvarning väcker särskild uppmärksamhet och kan därför vara effektiv för att varna befolkningen, t.ex. på nätterna när man inte lyssnar på radio, tittar på tv eller använder mobiltelefoner i samma utsträckning. Det kan också användas vid mycket allvarliga händelser, som t.ex. en gasläcka eller explosionsrisk när det finns anledning att använda sig av alla tillgängliga VMA-kanaler för att varna allmänheten. Vid höjd beredskap och krig är också utomhusvarningssystemet av särskild betydelse eftersom kanalen kan användas även vid t.ex. störningar då andra kommunikationer inte fungerar. Det är behörig myndighet som i det enskilda fallet ska avgöra om användning av utomhusvarningssystemet är lämplig.

Eftersom utredningen ser framför sig att utomhusvarning även i fortsättningen kommer att användas i undantagsfall, innebär det i praktiken att ett VMA i regel kommer att sändas i radio och tv samt

¹⁷⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation

via telefoni. Detta överensstämmer med hur kanalerna används i de flesta fall i dag.

15.3.4 Särskilda skäl att frånga huvudregeln

Även om huvudregeln är att VMA ska sändas i radio och tv samt via telefoni, bör det vara möjligt att sända VMA i enbart en kanal om det finns särskilda skäl. I annat fall skulle hela VMA-systemet vara beroende av att sändning kunde ske i båda dessa kanaler, vilket skulle göra systemet sårbart. Om någon av kanalerna inte skulle fungera eller inte kunna användas av andra skäl, skulle det nämligen utesluta användning av övriga kanaler.

Utredningen anser att det är en brist i dagens system att radio och tv utgör den primära kanalen och övriga kanaler bara kan användas som komplement. Det innebär att om sändning i radio och tv inte kan ske, kan inte heller övriga kanaler användas. Om programföretag inom radio och tv av någon anledning skulle motsätta sig sändning av ett VMA, kan myndigheterna således inte använda sig av övriga kanaler för varning eller information.

VMA-systemet ska kunna användas i vitt skilda situationer, under extraordinära händelser, i fred och ytterst i krig. Det gör att författningen bör inrymma möjligheter för en myndighet att utifrån omständigheterna i det enskilda fallet frånga huvudregeln och begära att ett VMA endast ska sändas i exempelvis radio och tv eller via telefoni, eller i utomhusvarningssystemet tillsammans med radio och tv. Detta bör dock endast kunna göras om det föreligger särskilda skäl utifrån en bedömning av farans art och omständigheterna i övrigt. Beroende på område, situation och information som ska nå ut ska myndigheten avgöra om sådana särskilda skäl föreligger. Med farans art avses omfattningen och den konkreta faran av den händelse som föranleder en begäran om sändning av VMA. Omständigheterna i övrigt kan avse huruvida det råder höjd beredskap eller andra typer av större, mer landsomfattande kriser. Det kan också avse situationer då det finns risk för överbelastade mobilnät eller att elförsörjningen är påverkad. En avvägning ska i det enskilda fallet även göras med hänsyn till omständigheterna i övrigt, t.ex. tid på dygnet, antalet människor

som behöver nås av informationen och de närmare förutsättningarna i området.

VMA-systemet är till stor del uppbyggt kring varning och information i radio och tv. Det beror på kanalens särskilda robusthet och förmåga att förmedla information. Telefoni som ensam kanal bör därför bara användas i särskilda undantagsfall. Som utvecklats i avsnitt 14.7.2 skulle det kunna avse en situation när ett VMA inte kan sändas i radio eller tv, eller det av något annat särskilt skäl är mer adekvat att gå ut med information på annat sätt. Det förutsätter också typiskt sett att meddelandet innehåller en hänvisning till hur allmänheten kan få ytterligare information. Om ett VMA ska hänvisa till ytterligare information om händelseutvecklingen i Sveriges Radio, måste det föregås av en kontakt med sändningsledningen där. Ett VMA bör då också sändas i radio, inte enbart via telefon.

Även sändning av VMA i radio och tv bör som huvudregel kompletteras med VMA genom telefoni. Särskilda skäl för att underlåta sändning till telefoner kan vara att ett mycket stort område och ett stort antal människor behöver varnas. Beroende på situation och information som ska nå ut kan ett utskick till mobiltelefoner i dagsläget ta för lång tid för att fylla avsedd funktion. Det skulle även kunna gälla vid extraordinära händelser eller höjd beredskap om mobilnäten har begränsad funktionalitet och telefoni inte kan förväntas vara en funktionell kanal. I sådana fall bör den kunna underlåtas.

Utomhusvarningssystemet bör också kunna användas som ensam kanal om det finns särskilda skäl. Det torde vara mycket ovanligt vid ett VMA, eftersom det förutsätter att ett efterföljande meddelande sänds i radio. I en extraordinär situation eller under krigsförhållanden skulle man dock kunna tänka sig att alla andra kanaler ligger nere, och då skulle utomhusvarningen kunna varna befolkningen från att gå ut eller öppna fönster. Vidare kan utomhusvarning fungera som ensam kanal vid flyglarm, eftersom den signalen inte förutsätter information genom andra kanaler (se avsnitt 16.6.3).

Det är behörig myndighet som utifrån omständigheterna i det enskilda fallet har att avgöra om omständigheterna är sådana att särskilda skäl föreligger. Därigenom uppnås en viss flexibilitet utifrån den enskilda situationen. Ordningen syftar också till att göra systemet mer robust.

15.3.5 Myndigheternas ansvar

Det har under utredningen framkommit att det finns en farhåga att en lösning där radio och tv inte längre utgör den primära kanalen för sändning av VMA kan innebära att den kanalen regelmässigt väljs bort, vilket riskerar att leda till att framförallt public service-företagens funktion i beredskapshänseende inte kan upprätthållas på samma sätt under t.ex. kriser och höjd beredskap. Det finns också en oro för att myndigheter kommer att underlåta sändning i radio och tv för att begära sändning av ett meddelande genom telefoni, utan att förutsättningarna för VMA är uppfyllda.

Utredningens förslag om radio och tv samt telefoni som kanaler för VMA syftar till att både upprätthålla den särskilda funktionen som radio och tv över tid har haft i VMA-systemet och samtidigt ta hänsyn till teknikutvecklingen. De fördelar som finns när det gäller robusthet, förmågan att nå ut snabbt och brett till allmänheten samt möjligheten att använda radio och tv som kanal för efterföljande information om händelseförloppet talar för att dessa alltså kommer att vara mycket viktiga för sändning av VMA. Enligt utredningen torde förslagen knappast innebära någon risk för att VMA i radio och tv kommer att ersättas av ett helt mobilanpassat system.

Utredningens förslag innebär att ett tydligare ansvar kommer att läggas på behöriga myndigheter. Det gäller vid bedömningen av om en situation uppfyller förutsättningarna för att begära sändning av ett VMA, men också när det gäller hur VMA-kanalerna ska användas. Genom att detta nu regleras i lagstiftning i stället för i separata avtal blir det tydligare vilka förutsättningar som gäller och vilken typ av bedömningar som myndigheterna ska göra. Det är avvägningar och bedömningar som bör ligga på myndigheter. SOS Alarm och Sveriges Radio förväntas dock ha en viktig vägledande funktion, framförallt i samband med de trepartssamtal som enligt utredningen bör kunna fortsätta att hållas före sändningen av ett VMA (se mer i avsnitt 17).

15.4 Vidareförmedlare av VMA

Den föreslagna författningsregleringen kommer att ta sikte på ett antal kanaler som handhas av aktörer som har skyldigheter att sända

och förmedla VMA, antingen genom författning (radio och tv, kommuner samt mobiloperatörer) eller genom särskilt avtal med staten (SOS Alarm).

Det finns härutöver ett antal vidareförmedlare av VMA, som t.ex. krisinformation.se och 112-appen. De vidarebefordrar redan sända VMA. De är viktiga informationsvägar för att nå så många som möjligt, men sänder VMA på frivillig basis och träffas inte av den nya lagstiftningen. Om dessa eller andra framtida informationsvägar skulle bli VMA-kanaler, bör de framgå av den nya VMA-lagstiftningen.

15.5 VMA om att faran är över

Förslag: Ett viktigt meddelande till allmänheten om att faran är över kan sändas i ljudradio och tv, till terminalutrustning samt i anläggningar för utomhusvarning. Vad gäller användning av kanalerna gäller detsamma som för andra viktiga meddelanden till allmänheten.

Ett VMA om att faran är över kan sändas för att meddela allmänheten om att den händelse som gett upphov till ett tidigare meddelande är över och fara inte längre föreligger. Sådana meddelanden är nödvändiga för att allmänheten inte ska vara ovetande om huruvida människors liv och hälsa fortfarande är i fara eller om det råder fortsatt risk för skada på egendom eller miljön. Det finns en rad situationer som inte har en sluttid, eller där den i vart fall är otydlig. Det kan då vara svårt att avgöra när ett meddelande om att faran är över ska sändas. I möjligaste mån bör dock ett sådant meddelande sändas.

För ett VMA om att faran är över är samma kanaler tillgängliga som för ett VMA. Ett meddelande ska sändas i radio och tv samt genom telefoni. Även i dessa fall kan sändning i någon av dessa kanaler underlåtas, om det finns särskilda skäl. Ett sådant meddelande kommer därför i regel att sändas i samma kanaler som har använts för det ursprungliga meddelandet. Om allmänheten har tagit del av varning och information genom en viss kanal, t.ex. via telefoni, så kan de förvänta sig att kanalen också används för att underrätta dem om att fara inte längre föreligger.

15.6 Sändning av VMA med lokala begränsningar i radio och tv

Bedömning: Frågan om ett viktigt meddelande till allmänheten ska sändas endast lokalt eller regionalt i radio och tv är en fråga om hur sändning av sådana meddelanden närmare ska gå till, vilket inte bör regleras i lagstiftningen. Det finns i dagsläget inte tekniska förutsättningar för lokala eller regionala sändningar i all radio och tv. Utredningen lämnar därför inte några förslag i dessa delar.

Ett VMA ska påkalla människors uppmärksamhet om att något allvarligt har inträffat eller är på väg att inträffa. Typiskt sett sänds omkring 40 VMA per år. Vid en större kris, vid extraordinära händelser eller vid höjd beredskap skulle fler meddelanden kunna behöva nå ut. Det skulle också kunna bli aktuellt att nå ut med olika typer av varningar och information till olika delar av landet. Detta väcker frågan om de vore ändamålsenligt att kunna sända VMA enbart regionalt. Vad gäller VMA genom utomhusvarning och telefoni är de baserade på område och positionering. På så sätt sänds signalen och meddelanden redan i dag regionalt inom det område som den som begär sändning av VMA anger. En fråga är om det bör finnas möjlighet att sända VMA regionalt i radio och tv, vilka tekniska förutsättningar som finns för det och om lagstiftningen bör reglera dessa frågor.

15.6.1 Tekniska förutsättningar

I Sveriges Television finns möjlighet till regionala sändningar i SVT1 i 21 regioner, vilket motsvarar indelningen av de regionala nyhetsprogrammen. Ett VMA skulle därför kunna sändas t.ex. genom en textremsa bara i den region som berörs. Även sändningarna i kommersiell tv skulle kunna brytas ner per regionalt område med hjälp av vissa tekniska lösningar.

Det finns dock vissa aspekter i sändningen som gör att regionala sändningar i tv inte är helt träffsäkra. Via marknätet sänder Sveriges Television alltid två olika regionala nyhetsprogram från varje sändarmast. En användare som tar del av tv i marknätet träffas alltså

av två regionala sändningar och kan på så sätt välja vilken regional sändning man önskar ta del av. Om VMA sänds regionalt, kan det medföra att användaren då inte kommer att få del av information som gäller den regionen som man har valt bort, trots att man berörs av informationen. Olika tv-lösningar, t.ex. digital tv och bredbands-tv, innebär också att användaren aktivt måste byta till en separat kanal för att ta del av regionala sändningar. Därigenom nås inte användaren av informationen, om den inte redan tittar på just den regionala kanalen. Det är inte heller möjligt att ta del av regionala sändningar genom digital-tv via satellit. Det finns därför risk att vissa inte får del av ett VMA som sänds regionalt i tv.

I radio finns det större förutsättningar för regionala sändningar. När s.k. VMA-boxar används bryts kommersiell radio endast regionalt i det område som berörs. Sveriges Radio P4 är också indelat i 26 lokala P4-kanaler. I Sveriges Radio bryts sändningar av VMA inledningsvis nationellt i P1, P2 och P3 och upprepas sedan i den regionala P4-kanalen. De nationella kanalerna bryts för att leda lyssnare till den regionala P4-kanalen. En särskild fråga är i vad mån det är möjligt att enbart regionalt avbryta sändningar i de nationella kanalerna P1, P2 och P3. Enligt uppgifter från Sveriges Radio och Teracom är det en teknisk fråga som i viss mån förutsätter ombyggnad av FM-nätet. Det skulle också kräva ändringar i Sveriges Radios interna system. Båda delar är kostsamma och förutsätter en närmare teknisk utredning.

15.6.2 Slutsatser

Enligt utredningen vore det eftersträvänsvärt att en behörig myndighet kan ta ställning till om ett VMA ska sändas nationellt eller regionalt i radio och tv. Till viss del sker så redan i dag genom att det geografiska område som berörs preciseras för att avgöra vilket utomhusvarningssystem som ska aktiveras, inom vilket område ett meddelande till telefoni ska skickas och vilken P4-kanal som ska användas. För att ett VMA ska ha avsedd effekt och väcka uppmärksamhet kan det finnas fördelar med att det endast sänds i det område som berörs av situationen och inte nödvändigtvis i alla andra.

Att sända VMA regionalt i radio och tv är till stor del en teknisk fråga. Utredningen ser för närvarande att det finns tekniska svårigheter med regional sändning av VMA i tv på ett sätt som täcker alla tv-kanaler och förmedlingssätt. Att sända VMA regionalt i radio skulle kunna vara möjligt, men är kostsamt och kräver en djupare teknisk utredning. Under alla förhållanden anser utredningen att de närmare formerna för hur ett VMA ska sändas i radio och tv – och om det ska ske regionalt eller nationellt – inte bör regleras i föreslagen lagstiftning. Radio och tv bör på samma sätt som i dag kunna läsa upp ett VMA i den pågående programverksamheten eller bryta sändningen på annat sätt. Det kommer att avgöra om meddelandet sänds nationellt eller regionalt.

Att sända VMA regionalt borde vara av intresse för radio- och tv-företagen, eftersom man då undviker att avbryta sändningar i hela landet. Systemet blir då också mer användarvänligt genom att allmänheten nås av de VMA som de berörs av. Utredningen ser därför att parterna i takt med teknikutvecklingen kan se över former för att möjliggöra för regionala sändningar genom exempelvis avtal.

15.7 VMA på andra språk

För närvarande finns inte några krav på att VMA ska sändas på andra språk än svenska. För att informationen i ett VMA ska nå alla som kan påverkas av en allvarlig händelse eller störning är det angeläget att informationen även är tillgänglig för personer som inte förstår svenska. Samtidigt finns det utmaningar med att sända meddelanden på olika språk med de skyndsamhetskrav som gäller. Utredningen ska därför undersöka i vilken utsträckning det finns möjlighet att ställa krav på sändning av VMA på fler språk, om det är ändamålsenligt och vem som i sådant fall ska ansvara för det.

15.7.1 VMA på andra språk i dag

Telefoni

Enligt nuvarande avtal mellan SOS Alarm och MSB från den 1 januari 2020 ska SOS Alarm kunna skicka ut meddelanden på andra

språk än svenska om så begärs och är genomförbart med beaktande av tillgång till översättning och skyndsamhetskrav. Det finns inte någon särskild organisation inom SOS Alarm som arbetar med översättning av VMA. Däremot finns språkkompetens inom bolaget för andra uppgifter. Enligt SOS Alarm finns det tekniska möjligheter att skicka sms på andra språk. Det är även tekniskt möjligt att i ett område urskilja hur många utländska mobiltelefoner som finns i ett område. Det finns också möjlighet att skicka ett VMA på ett annat språk till de utländska telefonerna. Meddelandet måste då översättas. Såvitt framkommit har ett VMA på annat språk än svenska inte skickats ut via telefoni vid något tillfälle.

Även vid användning av s.k. cell broadcast-teknik finns möjlighet för avsändaren att översätta och sända ett meddelande på ett primärt samt ett eller flera sekundära språk. Om telefonen är kompatibel och inställd på ett av de sekundära språken, kommer telefonen att filtrera bort övriga språkvarianter av meddelandet och presentera meddelandet på det språk som användaren har valt på sin telefon.¹⁷⁸

Radio och tv

Någon skyldighet att sända myndighetsmeddelanden eller VMA på andra språk än svenska i radio och tv finns inte i radio- och tv-lagen (2010:696) eller i nuvarande sändningstillstånd för public service-företagen. När det gäller sändning i radio och tv kan konstateras att språket i Sveriges Radio och Sveriges Television är svenska. Bolagen har ett ansvar enligt sändningstillstånden att tillhandahålla sändningar och programutbud på de nationella minoritetsspråken samiska, finska, meänkieli, romani chib och jiddisch. Sveriges Television ska även tillhandahålla sändning och programutbud på teckenspråk. Sveriges Radio och Sveriges Television ska härutöver erbjuda ett utbud på andra minoritetsspråk. Inom Sveriges Radio görs det bl.a. genom att tillhandahålla nyhetsutbud på arabiska, kurdiska, somaliska, persiska, engelska och tigrinja.¹⁷⁹ Det rör sig dock om särskilda sändningar och programutbud, och inte om löpande sändningar på andra språk. För kommersiell radio och tv finns inte några villkor om sändning på andra språk.

¹⁷⁸ PTS, 2021-11-11, PTS-ER-2021:31, s. 19f.

¹⁷⁹ www.sverigesradio.se, *Public service-redovisning 2020*, s. 167 (hämtad 2021-11-23)

Det har förekommit att information vid enstaka tillfällen gått ut på andra språk i Sveriges Radio. Det har dock inte rört sig om VMA, utan om myndighetsmeddelanden bl.a. vid eldningsförbudet i Stockholmsområdet 2018. Även information om coronapandemin har sänts på engelska.

15.7.2 Systemet i Finland

Finlands motsvarighet till VMA kallas varningsmeddelanden. Det avser varning till allmänheten i samband med farliga händelser.¹⁸⁰ Ett varningsmeddelande kan sändas i radio, television och genom en applikation till mobiltelefoner. I Finland utfärdas ett varningsmeddelande på båda nationalspråken, dvs. på finska och svenska i enlighet med språklagen (423/2003). Utifrån den samiska språklagen (1086/2003) ska varningsmeddelanden utöver finska och svenska även utfärdas på samiska om den farliga händelsen eller dess följder berör samernas hembygdsområde. Varningsmeddelanden kan utöver finska, svenska och samiska också utfärdas på andra språk.

Utgångspunkten är att den myndighet som utfärdar varningsmeddelandet ska översätta varningsmeddelandet till det andra inhemska språket. Nödcentralsverket, som har en vidareförmedlande roll likt SOS Alarm i Sverige, ska vid behov assistera myndigheten med att översätta varningsmeddelandet. Den myndighet som utfärdar ett varningsmeddelande ansvarar dock alltid för att innehållet i meddelandet och dess översättning är korrekt.¹⁸¹

15.7.3 Förslag angående VMA på andra språk

Förslag: Vid sändning av viktiga meddelanden till allmänheten till terminalutrustning kan behörig myndighet bestämma att meddelandet ska sändas på ett annat språk än svenska. Myndigheten ansvarar för översättning av ett sådant meddelande.

Utredningen ser att det finns behov av att kunna sända VMA på andra språk. Av MSB:s utvärdering av hanteringen av attentatet i

¹⁸⁰ Lag om varningsmeddelanden (466/2012)

¹⁸¹ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om varningsmeddelanden och lag om ändring av lagen om nödcentralsverksamhet (RP 31/2012 rd), s. 12f.

Stockholm 7 april 2017 framgår att det fanns behov för icke svensktalande personer att få information på andra språk än svenska. Tillgången till information på utländska språk var inte uppdaterad och i fas med den information som kommunicerades på svenska. Polismyndigheten gjorde i efterhand översättningar av webbtexter till engelska. Även krisinformation.se saknade under de första timmarna av händelsen information på andra språk än svenska. Krisinformation.se valde därefter att kommunicera de viktigaste budskapen på engelska på webbplatsen och i sociala medier.¹⁸²

Erfarenheterna från attentatet i Stockholm den 7 april 2017 illustrerar en situation när många turister befinner sig i ett berört område. Ett VMA översatt till engelska kan i en sådan situation fylla en funktion för att varna och informera utländska medborgare.

Att kunna skicka varning och information på andra språk ligger också i linje med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation. Det kan i sammanhanget nämnas att utskick av VMA till mobiltelefoner även omfattar användare från ett annat EU-land som genom roaming har tillgång till svenska mobilnät.¹⁸³ För att det ska fylla avsedd funktion bör meddelandet dock kunna översättas.

Behörig myndighet avgör behov av VMA på andra språk

Enligt 10 § språklagen (2009:600) är språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet svenska. När det gäller skyldigheten för domstolar och förvaltningsmyndigheter att anlita tolk och att översätta handlingar finns det särskilda bestämmelser. I Sverige är alltså enbart svenska huvudspråk. Det går dock att se framför sig ett flertal situationer då det kan vara lämpligt att översätta ett VMA till andra språk. Samtidigt kan konstateras att det finns praktiska svårigheter med det. Framförallt tidsaspekterna och kraven på skyndsamhet gör det svårt att snabbt ta fram en korrekt översättning av meddelandet.

¹⁸² MSB, Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017, publikationsnummer MSB1193 – april 2018, s. 77f.

¹⁸³ Promemorian Genomförande av direktivet om inrättande av en kodex för elektronisk kommunikation, s. 318

Utredningen anser att ett VMA bör kunna sändas på andra språk än svenska, även om språklagen inte innehåller någon sådan skyldighet. Det måste vara behörig myndighet som avgör om det är lämpligt utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och om det är genomförbart med hänsyn till tidsaspekterna och tillgång till översättning. Myndigheten har störst möjlighet att avgöra behovet utifrån aktuell situation och berört område.

Vem ansvarar för översättning av ett VMA?

En särskild fråga är vem som ska ansvara för översättning av ett VMA. Som tidigare konstaterats är det den behöriga myndigheten som ansvarar för innehållet i ett VMA. I den mån det finns behov av översättning bör det enligt utredningen vara myndigheten som ytterst ansvarar för den. Myndigheterna har bäst möjlighet att förutse vilka situationer som kan uppstå inom det egna ansvarsområdet och kan på så sätt på förhand ta fram och översätta standardmeddelanden som kan komma att behövas. Många myndigheter har också tillgång till tolkar och översättare inom sina verksamheter. Det vanligaste torde vara att sända ett VMA även på engelska, men det skulle också kunna gälla andra språk beroende på situation och det geografiska området.

Utredningen anser inte att det är befogat att lämna förslag i lagstiftningen om ytterligare krav på SOS Alarm att ha en bemanning som ska ansvara för översättning av VMA. Det skulle vara mycket kostsamt, särskilt med hänsyn till det skyndsamhetskrav som gäller för VMA. Det riskerar också att skapa oklara ansvarsförhållanden vad gäller innehållet i meddelandet. På samma sätt som i dag och på liknande sätt som i Finland, bör dock SOS Alarm kunna assistera myndigheten med att översätta meddelandet. I avtal mellan SOS Alarm och MSB kan därför liksom i dag regleras att SOS Alarm bör kunna skicka ut meddelanden på andra språk än svenska, om det begärs, och att SOS Alarm ska kunna bistå myndigheter med att översätta meddelandet. Vidare bör samtliga systemets aktörer verka för att vissa standardmeddelanden finns förberedda och översatta till olika språk. Den myndighet som begär sändning av ett VMA bör dock ytterst ansvara för att innehållet i meddelandet och därmed också översättningen är korrekt. Ett

översatt VMA bör kunna sändas i samband med meddelandet på svenska och räknas som ett och samma VMA.

Översatt VMA via telefoni

Utredningen anser att telefoni som kanal i regel är den mest effektiva vägen för sändning av ett VMA på ett annat språk. En sådan möjlighet finns redan i dag. Det är t.ex. tekniskt möjligt att urskilja hur många utländska mobiltelefoner som finns i ett område och att skicka ett VMA till dessa telefoner. Ett översatt meddelande skulle kunna sändas även till andra mottagare och telefoner. Lagstiftningen bör inte ange specifikt hur det ska gå till.

En myndighet ska kunna begära att ett VMA sänds på andra språk än svenska till telefoner. Det innebär att mobiloperatörer behöver medverka till att förmedla även de översatta meddelandena, men det torde inte innebära något större problem och ingen ny skyldighet, eftersom ett sådant meddelande ska betraktas som ett och samma VMA. Att förmedla ett sådant meddelande omfattas av SOS Alarms skyldighet enligt alarmeringsavtalet.

Radio och tv

Någon skyldighet att sända VMA på andra språk än svenska i radio och tv finns inte i radio- och tv-lagen (2010:696) eller i nuvarande sändningstillstånd för radio och tv. Sveriges Radio och Sveriges Television har förvisso ett ansvar att tillhandahålla sändningar och programutbud på de nationella minoritetsspråken, men det rör sig om särskilda sändningar och program. Verksamheten är inte heller organiserad så att det är möjligt att vid varje given tidpunkt sända på andra språk.

Att sända VMA på andra språk i radio och tv är en fråga om hur sändning närmare ska gå till, vilket denna lagstiftning inte ensam kan reglera. Det skulle innebära en ny skyldighet för radio och tv som förutsätter ändringar i nuvarande sändningstillstånd. Inte heller kan det anses vara det mest effektiva sättet för att nå ut med information på andra språk, utan då bör VMA via telefoni i första hand användas.

Även i radio och tv skulle ett översatt VMA kunna fylla en viktig funktion. Av Sveriges Radios public service-redovisning för 2020

framkommer att lyssnandet ökade kraftigt för många av redaktionerna för minoritetsspråk under 2020 och coronapandemin.¹⁸⁴ Det följer samma mönster som för mediekonsumtionen i övrigt under pandemin och för radiokonsumtion under kriser (se avsnitt 12.8.3). I tv skulle ett VMA kunna visas som en textremsa på annat språk. I radio skulle det förutsätta att någon läser upp meddelandet på annat språk. Det bör vara möjligt att i avtal med radio- och tv-bolagen verka för att översätta VMA vid behov kan sändas även i radio och tv. Ett sådant meddelande skulle också kunna publiceras på digitala plattformar. Utredningen bedömer emellertid att det för närvarande inte finns möjlighet att ställa krav på sändning av VMA på andra språk i radio och tv i den föreslagna lagstiftningen.

Efterföljande information på andra språk

Ett VMA innebär ofta att myndigheten behöver hänvisa till ytterligare information om händelseutvecklingen. Typiskt sett hänvisas allmänheten till vidare information i Sveriges Radio P4. I och med att den efterföljande informationen sänds på svenska i radio fyller den inte någon funktion för dem som inte behärskar språket. Myndigheten som begär sändning av VMA kan därför behöva se till att information på andra språk läggs ut på myndighetens hemsida eller t.ex. på krisinformation.se. Ett VMA skulle också kunna hänvisa till information i sådana kanaler. Utredningens förslag skapar förutsättningar för att den initiala varningen och informationen i form av ett VMA når ut på andra språk. Hur den efterföljande informationen sedan når ut får avgöras från fall till fall.

¹⁸⁴ www.sverigesradio.se, *Public service-redovisning 2020*, s. 167 (hämtad 2021-11-23)

16 Reglering och kanaler för flyglarm

16.1 Inledning

Flyglarm är en särskild signal i utomhusvarningssystemet som kan användas under krig eller vid väpnat angrepp mot Sverige när det finns risk för att ett område kommer att attackeras från luften. Kommunen ansvarar för sändningar i utomhusvarningssystemet, däribland att kunna utlösa signalen flyglarm.

I uppdraget ingår att göra en översyn av ansvarsförhållandena för och mellan relevanta aktörer avseende flyglarm. Utredaren ska också se över om det finns andra kanaler utöver utomhusvarningssystemet som kan vara ändamålsenliga som komplement för att tillkännage flyglarm och då särskilt systemet för fast och mobil telefoni.

I avsnitt 5 har utredningen redogjort närmare för den historiska utvecklingen avseende flyglarmet. I detta avsnitt lämnar utredningen förslag om flyglarmets tillämpningsområde samt hur det ska förhålla sig till VMA-systemet och dess kanaler i övrigt. Vidare lämnas förslag om hur ansvarsfördelningen bör se ut i denna del. Förslagen har i detta avseende beröringspunkter med slutsatserna i bl.a. avsnitt 11 om utomhusvarning, avsnitt 15 om kanalernas användning och avsnitt 17 om ansvarsfördelning.

16.2 Varning vid krig eller krigsfara

Systemet för utomhusvarning har särskilda larmsignaler för det fall Sverige befinner sig i omedelbar krigsfara eller landet är i krig. Av 9 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap framgår att om beredskapen i Sverige höjts till skärpt eller högsta beredskap tillkännages det bl.a. i ljudradion och televisionen. Det

framgår också att om det råder högsta beredskap i hela landet kan regeringen besluta att detta ska tillkännages även genom beredskapslarm via ljudsignaler utomhus. Beredskapslarmet innebär att hela Försvarsmakten ska krigsorganiseras och order till den som är krigsplacerad inom totalförsvaret att omedelbart inställa sig enligt krigsplaceringsorder. Beredskapslarmet innebär också att vissa författningar omedelbart ska tillämpas i sin helhet.¹⁸⁵ Av 10 § samma förordning framgår att beredskapslarm ges på anläggningar för utomhusalarmering och att det sker genom trettio sekunder långa signaler med femton sekunders uppehåll mellan signalerna under sammanlagt fem minuter. Förordningen innehåller inte någon reglering om signalens innebörd för allmänheten. Signalen är ett sätt för regeringen att meddela befolkningen att det råder omedelbar krigsfara, eller att landet är i krig. Enligt broschyren ”Om krisen eller kriget kommer”, som skickades ut av MSB till 4,8 miljoner hushåll 2018, ska allmänheten vid beredskapslarm omedelbart gå inomhus och lyssna på Sveriges Radio P4. Människor ska förbereda sig på att kunna lämna bostaden med det allra viktigaste, varma kläder, något att äta och dricka samt id-handlingar.¹⁸⁶

16.2.1 Närmare om flyglarm

Flyglarm används under krig eller vid väpnat angrepp mot Sverige när Försvarsmakten bedömer att det finns risk för att ett område kommer att attackeras från luften. Det finns inte någon närmare reglering om vad allmänheten ska göra vid flyglarm. Historiskt sett och alltjämt gäller dock att allmänheten vid flyglarm omedelbart ska uppsöka skydd i ett skyddsrum eller i nödfall i annat skyddande utrymme som källare, tunnel eller tunnelbanestation.¹⁸⁷

Kommunerna ansvarar för sändningarna i utomhusvarnings-systemet, däribland att kunna utlösa signalen beredskapslarm och flyglarm. Enligt 3 kap. 6 c § FSO får MSB meddela föreskrifter för kommunens användning av de varningsanordningar som installerats för varning av befolkningen under höjd beredskap och vid olyckor i fred. Det görs genom MSB:s föreskrifter om varning utomhus

¹⁸⁵ Se 11–15 §§ förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap

¹⁸⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Om kriget eller krisen kommer, publikationsnummer MSB1186 - maj 2018, s. 16

¹⁸⁷ Ibid.

(MSBFS 2011:5). Där framgår att kommuner har en skyldighet att kunna utlösa signalen om beredskapslarm, flyglarm, viktigt meddelande och faran över. Signalen flyglarm består av två sekunder långa ljudstötter med två sekunders paus som upprepas under en minut. Flyglarmet är i övrigt inte författningsreglerat, men genom överenskommelse mellan Försvarmakten, MSB och SOS Alarm finns upparbetade flyglarmsrutiner.

Att aktivera signalen flyglarm är alltså ett kommunalt ansvar. Om Försvarmakten identifierar ett hotande luftangrepp som gör att flyglarm bör meddelas, kan Försvarmakten påkalla att flyglarm ska utlösas. Kommunerna ska då varna befolkningen genom att aktivera utomhusvarningssystemet genom signalen flyglarm. Ordningen är sådan att Försvarmakten kontaktar SOS Alarm som i sin tur har att vidareförmedla begäran till berörd kommun. I de fall kommunerna har träffat avtal med SOS Alarm, är det i stället SOS Alarm som aktiverar signalen flyglarm i berörda kommuners utomhusvarningssystem.

16.3 Tidigare regleringar

Den gällande ordningen för flyglarm härrör från tiden då det fanns en statlig civilförsvarsverksamhet. Tidigare reglerades flyglarmets innebörd i civilförsvarskungörelsen (1960:377). Civilförsvarslagen (1960:74) och civilförsvarkungörelsen (1960:377) upphävdes genom lagen (1994:1720) om civilt försvar och förordningen (1995:128) om civilt försvar. Därigenom upphörde civilförsvaret att existera som statlig organisation. I stället fick kommunerna ansvar för det som kom att kallas befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap. Se mer i avsnitt 5.4.

16.3.1 Tidigare ordning i praktiken

Tidigare utövades den övergripande och långsiktiga ledningen av alarmering och varning av befolkningen på civilområdesnivå. Civilområden och en funktion som civilbefälhavare infördes 1951 för att samordna den civila delen av totalförsvaret med motsvarande militära delar på högre regional nivå. Varje civilbefälhavare utövade därmed sitt lednings- och samordningsansvar inom ett geografiskt

avgränsat civilområde, som omfattade flera län och som tillsammans i huvudsak motsvarade de militärområden som då fanns. En av landshövdingarna i respektive civilområde utsågs till civilbefälhavare. Fokus på verksamheten låg i förmågan att kunna verka under höjd beredskap.¹⁸⁸

Ledningen av alarmering och varning av befolkningen genomfördes av civilbefälhavaren inom civilområdet, i nära samverkan med militärbefälhavaren inom samma geografiska ansvarsområde. I den långsiktiga ledningen ingick en gemensam bedömning av sannolika anfallsriktningar och berörda områden samt larmorter. I samråd med kommunerna planlades vilka objekt och områden där det förelåg ett särskilt behov av varning under höjd beredskap.

Civilbefälhavaren hade i sitt kansli alarmeringssakkunniga som biträdde ledningen i alarmeringsfrågan. Där tjänstgjorde ofta pensionerade överstar ur jaktflyget som experter på alarmering. Genom flygvapnets stridslednings- och luftbevakningssystem och dess tillhörande luftbevakningscentraler fanns operativ personal som kontinuerligt följde läget i luften. Det fanns dels personal som följde det taktiska läget, dels civil operativ personal som följde akutläget. De senare hade med datastöd tillgång till all den information som fanns inom Försvarsmakten. Man visualiserade flygföretags höjd- och flyggrupperingar med deras tänkbara anfallsmål, där även civilbefolkningen kunde drabbas. På denna information gavs order från civilförsvarsstaben till berörd alarmeringsenhet i kommunen att aktivera flyglarm i sitt ansvarsområde. När det bedömdes att en eller flera orter kunde drabbas kontaktades från 1986 räddningscentralens alarmeringsenhet som sedan utlöste signalen flyglarm inom ansvarsområdet. När hotet bedömdes ha upphört kunde signalen faran över utlösas.¹⁸⁹

I och med en reform 1995 kom den statliga civilförsvarsverksamheten att avskaffas och bli en kommunal angelägenhet. I prop. 1994/95:7 med förslag till lag om civilt försvar (s. 52) anförde regeringen att det måste stå klart att även händelser som uppstår till följd av krigshandlingar är att betrakta som olyckshändelser i räddningstjänstlagens mening. Samtidigt som lagen (1994:1720) om civilt försvar trädde i kraft infördes därför bestämmelser om

¹⁸⁸ SOU 2021:25 s. 129

¹⁸⁹ Sjölin, Vilhelm, 2014, I skuggan av kriget: Svenskt civilförsvar 1937-1996, Instant Book, s. 67ff.

räddningstjänst under höjd beredskap i den då gällande räddningstjänstlagen (1986:1102). På det sättet tydliggjordes att den tidigare statliga civilförsvarsorganisationens ansvar för räddning av liv och egendom samt brandsläckning nu blev ett ansvar för den kommunala räddningstjänsten. Även varning till befolkningen blev en uppgift för den kommunala räddningstjänsten. Det ansågs att samma skäl gjorde sig gällande för att behov av varning skulle uppkomma, såväl vid höjd beredskap som i fredstid, och att räddningstjänsten under alla förhållanden hade till uppgift att rädda liv.¹⁹⁰

Civilområdena minskade från sex till tre stycken 1994 och avskaffades helt 2000 (se prop. 1999/2000:30).

16.3.2 SRV:s föreskrifter

Sedan varning av befolkningen blivit ett kommunalt ansvar meddelade SRV föreskrifter med stöd av 76 § räddningstjänstförordningen (1986:1107) och 7 kap. 2 § förordningen (1995:128) om civilt försvar. Av bemyndigandet i den senare framgick att SRV hade rätt att meddela föreskrifter om varning vid höjd beredskap och därigenom också om flyglarm. SRV:s föreskrifter om varning utomhus (SRVFS 1996:1) innehöll bestämmelser som tidigare funnits i civilförsvarkungörelsen (1960:377), dvs. när och hur signalen viktigt meddelande och flyglarm skulle utlösas. Det framgick också att signalen viktigt meddelande kunde användas under höjd beredskap.

Av föreskrifterna framgick att länsstyrelsen i samråd med civilbefälhavaren skulle ta fram ett underlag för kommunens planläggning av varningsverksamheten under höjd beredskap. Kommunen skulle med beaktande av länsstyrelsens planeringsunderlag fastställa vilka områden som skulle vara varningsområden. Med ett varningsområde avsågs ett område kring ett varningsobjekt där det förelåg ett särskilt behov av varning under höjd beredskap. Med ett varningsobjekt avsågs en anläggning som med hänsyn till sin belägenhet eller verksamheten vid anläggningen kunde antas bli särskilt utsatt för stridshandlingar under höjd beredskap.

Föreskrifterna innehöll också bestämmelser om varning under höjd beredskap och reglerade ordningen för flyglarm. Om Försvars-

¹⁹⁰ Prop. 2005/06:133 s. 115

makten bedömde att det förelåg överhängande fara för ett luftanfall, skulle den omgående larma räddningskårerna i de kommuner som kunde antas bli utsatta för anfallet. Vid överhängande fara för ett luftanfall eller ett anfall med kemiska stridsmedel inom en kommun skulle räddningskåren i kommunen och i förekommande fall räddningsledaren varna befolkningen genom att utlösa signalen flyglarm. Om statlig räddningstjänst hade tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten, ålåg det i stället myndigheten att utlösa signalen.

Om det av andra orsaker förelåg ett akut behov av att varna allmänheten under höjd beredskap, skulle bestämmelserna om signalen viktigt meddelande tillämpas.

16.3.3 MSB:s föreskrifter i dag

Med stöd av LSO och FSO får numera MSB meddela föreskrifter om kommunens användning av de varningsanordningar som installerats för varning av befolkningen under höjd beredskap och vid olyckor i fred. SRV:s föreskrifter på området gällde fram till 2011 och ersattes då av MSB:s föreskrifter om varning utomhus (MSBFS 2011:5). Av MSB:s föreskrifter framgår endast att kommunen ska kunna utlösa och prova signalen beredskapslarm, flyglarm, viktigt meddelande och faran över från de varningsanläggningar som kommunen förfogar över. Det framgår inte närmare i vilka situationer de olika signalerna ska användas. Föreskrifterna innehåller inte heller några särskilda bestämmelser om varning under höjd beredskap.

16.4 Olika aktörers ansvar vid höjd beredskap och krig

Vid krig eller krigsfara kan allmänheten behöva varnas och informeras i en rad olika situationer. I Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66) har försvarsberedningen framhållit behovet av ett nytt befolkningsskydd. Försvarsberedningen har påpekat att ett väpnat angrepp innebär stora påfrestningar för civilbefolkningen. Skadad eller förstörd infrastruktur

kommer att leda till problem med försörjning, elavbrott, stora störningar i kollektivtrafiken och avbrott i den grundläggande tillgången till olika system och service i vardagen. Civilbefolkningen kan också utsättas för direkt påverkan genom krigshandlingar med många döda och skadade. I händelse av ett väpnat angrepp krävs det utrymning av civilbefolkningen i vissa områden samtidigt som det också sker spontanutrymningar, framförallt från storstadsområden. Påfrestningarna blir mest omfattande i områden som drabbas av markstrider eller angrepp med fjärrstridsmedel. Andra områden som inte direkt utsätts för krigshandlingar kommer att påverkas av försörjningsproblem, omhändertagande av skadade och inkvartering av utrymda personer från andra delar av landet.¹⁹¹

Den s.k. ansvarsprincipen innebär att strukturer och ansvarsförhållanden som gäller i fred så långt som möjligt ska upprätthållas vid kris och höjd beredskap. På så sätt går det att se framför sig att ett flertal olika myndigheter har att informera och varna allmänheten inom sina ansvarsområden, om förutsättningarna för VMA är uppfyllda. I händelse av höjd beredskap och då ytterst krig väcks dock särskilda frågor om skydd av civilbefolkningen och varning och information i samband med detta. Vidare får vissa aktörer inom det civila försvaret särskilda uppgifter i sådana situationer.

16.4.1 Försvarsmaktens ansvar och uppgifter

Försvarsmakten är den statliga myndighet som ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Det är således i huvudsak Försvarsmakten med stöd av andra aktörer som ska lösa uppgifterna i det militära försvaret. Uppgifterna löses enskilt och tillsammans med andra och därmed ska det militära försvaret ha förmågan att ge och ta emot stöd från andra länder och organisationer. Försvarets viktigaste uppgift är att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige.¹⁹²

Försvarsmakten består bl.a. av de tre försvarsgrenarna armén, marinen och flygvapnet. Flygvapnet ska tillsammans med luftvärnet ha förmåga att kontrollera luftrummet och skydda mot fientligt flyg

¹⁹¹ Ds 2017:66 s. 144

¹⁹² Ds 2017:66 s. 29

och fjärrstridsmedel, tillhandahålla rörlighet i form av transportflyg och helikoptrar, svara för underrättelseinhämtning med olika flygburna och markbaserade spanings- och underrättelseplattformar samt ha förmågan att genomföra attackuppgifter mot mål på havet eller marken. Den samlade luftförsvarsförmågan är prioriterad och en förutsättning för att flygvapnet och andra stridskrafter ska kunna verka.¹⁹³

16.4.2 Länsstyrelsernas ansvar

Vid höjd beredskap ska länsstyrelsen som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen ska samordna de civila försvarsåtgärderna, verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning och i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas och för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.¹⁹⁴

Enligt lagen (2006:546) och förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap får länsstyrelsen besluta att de som uppehåller sig inom ett område ska utrymma, om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen, eller det i området behöver vidtas militära åtgärder av väsentlig betydelse och åtgärderna allvarligt försvåras om inte utrymning sker.

Som redogjorts för i avsnitt 6.3.1 har utredningen om civilt försvar föreslagit att landet ska delas in i sex större geografiska områden för civil ledning och samordning, civilområden, för att samordna det militära försvaret med civila aktörer regionalt. Förslagen liknar i denna del den ordning som gällde fram till 2000. I varje civilområde ska en av länsstyrelserna vara civilområdesansvarig och därmed civilområdeschef. Civilområdeschefen, som ska ha geografiskt områdesansvar för sitt civilområde när det gäller civilt

¹⁹³ Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025, Ds 2019:8 s. 199

¹⁹⁴ 6 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap

försvaret, ska ansvara för att planeringen inför höjd beredskap är samordnad inom det civila försvaret samt mellan det militära försvaret och civila aktörer inom civilområdet. Under höjd beredskap ska civilområdeschefen, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, samordna de civila aktörerna och koordinera dessa i förhållande till Försvarmakten.

Utredningen om civilt försvar har också föreslagit att de länsstyrelser som är civilområdesansvariga ska kunna överta ansvaret för räddningstjänsten, dvs. att möjligheten för staten att vid vissa räddningsinsatser ta över kommunal räddningstjänst koncentreras till dessa länsstyrelser. Detsamma gäller omfördelning av räddningstjänstpersonal mellan län inom civilområdet vid höjd beredskap.

16.4.3 Kommunernas ansvar

Försvarsberedningen har i rapporten Motståndskraft från 2017 föreslagit att befolkningsskyddet ska avse åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Försvarsberedningen menar att grunden för skyddet av civilbefolkningen är den kommunala räddningstjänsten. Kommunernas organisation för räddningstjänst ansvarar inom ramen för befolkningsskyddet för brandsläckning och räddning av liv och egendom. Enligt 8 kap. 2 § LSO ska kommunal räddningstjänst under höjd beredskap vidta åtgärder i syfte att skydda och rädda befolkningen och civil egendom från verkningar av krig. Det rör sig bland annat om upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden samt att utföra åtgärder till skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel. Räddningstjänstpersonalen ska också delta i åtgärder för första hjälpen åt och transport av skadade. Vissa av kommunernas uppgifter i dessa delar härrör från avvecklandet av den statliga civilförsvarsverksamheten.

Försvarsberedningen har i rapporten påtalat att Sveriges räddningstjänstorganisationer i dag inte räcker till för att kunna hantera de påfrestningar som krigshandlingar på svenskt territorium skulle medföra. Därför har Försvarsberedningen bedömt att det krävs tillgång till en hemskyddsorganisation som snabbt kan sammanställas för att förstärka räddningstjänsterna och den kommunala totalförsvarsverksamheten.¹⁹⁵ Som framgår av prop.

¹⁹⁵ Ds 2017:66 s. 126

2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025 (s. 138) har regeringen instämt i Försvarsberedningens bedömning att de kommunala räddningstjänsterna är en viktig del av den samlade förmågan vad gäller skyddet av civilbefolkningen vid höjd beredskap och då ytterst krig. Regeringen har också instämt i att exempelvis den kommunala räddningstjänsten i dag i allt väsentligt inte är dimensionerad för alla tillkommande uppgifter vid höjd beredskap och ytterst krig. Samhället i stort saknar flera av de resurser, förmågor och strukturer som kommer att krävas vid krigsfara och krig. Regeringen bedömer att det kan finnas brister i de offentliga funktionernas förmåga att i nödvändig omfattning kunna bidra till ett omedelbart skydd av och stöd till civilbefolkningen, t.ex. när skyddsrum behöver användas eller utrymning och inkvartering genomföras. Mot den bakgrunden har en utredning om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap (dir. 2021:30) tillsatts för att lämna förslag till bl.a. en stödorganisation som kan förstärka de offentliga funktionerna på området samt bedöma om en sådan även kan användas för att ge stöd vid fredstida kriser. Uppdraget ska redovisas i november 2022. Regeringen har också gett MSB i uppdrag att bedöma behovet av personalförstärkningar inom bl.a. kommuner och bevakningsansvariga myndigheter vid en situation med höjd beredskap och då ytterst krig. Uppdraget ska redovisas i april 2022.¹⁹⁶

16.5 Utgångspunkter för förslagen

Försvarsberedningen har uttalat sig särskilt om flyglarm i rapporten Motståndskraft och påtalat att det måste tas fram förslag till lösningar för effektiv varning till befolkningen i både fred och krig. Försvarsberedningen har understrukt vikten av att detta arbete sker skyndsamt och att ett effektivt förvarningssystem om t.ex. flyganfall snarast upprättas.

Enligt det här uppdraget ska en översyn göras avseende ansvarsförhållanden för och mellan relevanta aktörer. Utredaren ska också överväga om fler kanaler ska kunna användas vid flyglarm och

¹⁹⁶ Regeringsbeslut 2021-07-22, Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att bedöma behov av personalförstärkningar inom bevakningsansvariga myndigheter och andra berörda aktörer vid en situation med höjd beredskap och ytterst krig, Ju2021/02771/SSK

lämna nödvändiga författningsförslag. Vid reglering av flyglarmet måste ett antal överväganden göras i dessa delar.

Teknikutvecklingen är sådan att tiden för att hinna varna befolkningen för luftangrepp i dag är kortare än tidigare. Attackflyget behöver inte längre flyga nära sitt anfallsmål för att kunna avfyr sina vapen. Bombflyg verkar från hög höjd och kryssningsrobotar kan avfyras på mycket långa avstånd och flyger ofta mot sina mål på låg höjd. Taktiska ballistiska missiler skjuts på långa avstånd, upp till 500 km.¹⁹⁷ Försvarsberedningen har i promemorian Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 (Ds 2019:8) uttalat att kryssningsrobotar, ballistiska robotar och attackflyg i dag kan nå mål i hela Sverige.¹⁹⁸ Detta ställer särskilda krav på ordningen för flyglarm. Att från samhällets sida snabbt kunna varna och informera allmänheten vid risk för luftangrepp eller annan militär bekämpning är av avgörande betydelse för att kunna skydda den svenska civilbefolkningen från krigets verkningar. Flyglarm behöver därför nå ut så snabbt som möjligt. Samtidigt måste informationen som går ut vara verifierad och säker. Sådana varningar måste också nå ut till största möjliga del av den befolkning som berörs.

Ett hotande luftanfall involverar både militära och civila avvägningar och därmed ett flertal olika aktörer. Varning av allmänheten är främst en del av befolkningsskyddet och därmed en viktig uppgift för det civila försvaret. Samtidigt kommer det militära försvaret, i form av flygvapnet, sannolikt att vara först med att nås av information om ett förestående luftangrepp. Förslagen i denna del syftar till att skapa en ansvarsfördelning som är effektiv och ändamålsenlig samtidigt som den upprätthåller starka krav på säkerhet och att befolkningen nås av rätt information.

16.6 Flyglarm som en särskild del av VMA-systemet

Förslag: Flyglarm bör inordnas i VMA-systemet. Vid överhängande fara för luftanfall ska allmänheten kunna varnas genom ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm.

¹⁹⁷ www.fmv.se, *Luftvärnssystem 103 - Patriot* (hämtad 2021-11-24)

¹⁹⁸ Ds 2019:8 s. 114

16.6.1 VMA om flyglarm

Vid höjd beredskap och väpnade angrepp mot Sverige kan allmänheten behöva varnas för olika angrepp och uppmärksammas på åtgärder som kan behöva vidtas med anledning därav. Det bör därför tydliggöras att VMA-systemet ska kunna användas i dessa situationer för att nå ut med varning och information om vad allmänheten ska göra.

En särskild ordning bör gälla när det föreligger en överhängande fara för luftanfall. Ett sådant anfall ställer krav på särskild skyndsamhet och klara rutiner för vad allmänheten ska göra. Flyglarmet bör därför även fortsättningsvis kunna användas som en särskild varning som främst syftar till att uppmana människor att bege sig till skyddsrum eller andra skyddade utrymmen.

Vid risk för att ett område kommer att attackeras från luften kan allmänheten i dag varnas genom en särskild signal i utomhusvarningssystemet. Såsom tidigare påpekats föreslår utredningen ett tydliggörande av att utomhusvarningssystemet ska vara en del av VMA-systemet. VMA-systemet ska kunna användas vid höjd beredskap. Det talar för att även flyglarmet bör inordnas i och bli en del av VMA-systemet. En sådan ordning skapar förutsättningar för en effektiv förvarning genom att upparbetade rutiner och kontaktvägar på detta sätt kan användas. Flyglarmet bör dock ses som en särskild varning till allmänheten och det bör därför finnas ett särskilt VMA om flyglarm.

Av lagstiftningen bör det också framgå när ett VMA om flyglarm kan användas, något som i dag inte är närmare reglerat. I den lagstiftning som funnits tidigare har flyglarm och dess användning definierats på olika sätt. Av civilförsvarskungörelsen (1960:377) framgick att signalen skulle ges då luftanfall eller radioaktiv beläggning eller gasbeläggning hotade. I SRV:s föreskrifter om utomhusvarning (SRVFS 1996:1) angavs att kommunen skulle kunna utlösa signalen flyglarm vid överhängande fara för ett luftanfall eller ett anfall med kemiska stridsmedel.

Utredningen föreslår att ett VMA om flyglarm ska kunna sändas vid överhängande fara för luftanfall. Med överhängande fara för luftanfall avses att det finns risk för luftanfall och att den bedöms som nära förstående. Det kan finnas andra typer av angrepp eller krigsföring som kan föranleda att människor kommer att uppmanas

att söka sig till skyddsrum. VMA-systemet kan då användas, men varning och information bör då i första hand gå ut som ett vanligt VMA.

16.6.2 VMA-systemets kanaler

Förslag: Ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm ska kunna sändas i ljudradio och tv, till terminalutrustning samt i anläggningar för utomhusvarning. Vad gäller användning av kanalerna gäller detsamma som för andra viktiga meddelanden till allmänheten.

Att kunna varna och informera allmänheten vid ett luftanfall är av avgörande betydelse för att kunna skydda civilbefolkningen. Omkring halva landets befolkning bor inom hörbart avstånd från en ljudsändare i utomhusvarningssystemet. Systemet är i första hand uppbyggt för att varna utomhus och hörs inte alltid inomhus, vilket innebär att det knappast är tillräckligt för att kunna varna vid ett sådant angrepp. Det finns därför ett behov av att fler kanaler ska kunna användas för att larma om ett luftanfall och nå ut med information i samband med det.

En fråga är om samtliga VMA-kanaler ska kunna användas för att varna allmänheten vid VMA om flyglarm. I detta sammanhang bör särskilt beaktas om kanalerna är tillräckligt säkra och robusta för att kunna användas vid VMA om flyglarm.

Utomhusvarning

Utomhusvarningssystemet är och bör även framöver vara en kanal för varning om flyglarm. Vid höjd beredskap fyller utomhusvarningen en särskild funktion. Som försvarsberedningen har påpekat finns det i händelse av krig eller krigsfara risk för stora problem med elförsörjning. Skadad eller förstörd infrastruktur kan leda till problem och avbrott i den grundläggande tillgången till olika system. Som utvecklats i avsnitt 11.4 är utomhusvarningssystemet uppbyggt för att kunna fungera även vid exempelvis strömbrott. Utomhussignalen väcker också särskild uppmärksamhet och kan

därför vara effektiv för att varna befolkningen, t.ex. på nätterna när människor inte lyssnar på radio eller tittar på tv i samma utsträckning. Det kan också konstateras att utomhusvarningssystemet har sitt ursprung i att just kunna varna allmänheten vid luftanfall. Det är alltså i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig som systemet får anses ha sin främsta funktion. Beroende på VMA-situation kan olika signaler aktiveras.

För att utomhusvarningssystemet ska fungera tillfredsställande vid höjd beredskap och vid flyglarm kan frågor om systemets uppbyggnad och placering av varningsanordningar behöva ses över. Det kan också övervägas om den typ av planläggning av varningsobjekt och varningsområden som tidigare gjordes mellan kommuner och länsstyrelser borde återinföras. Som konstaterats i avsnitt 11.7 ryms dock dessa frågor inte inom ramen för detta uppdrag utan bör hanteras särskilt med beaktande av bl.a. de förslag som utredningen för civilt försvar lagt fram och de förslag som utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap kommer att lägga fram.

Radio och tv

Av förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap framgår att, om beredskapen i Sverige höjts till skärpt eller högsta beredskap, ska det tillkännages i bl.a. radio och tv.

Radio och tv har stor genomslagskraft, särskilt i en krissituation, och kan nå stora delar av befolkningen. Marknäten för radio och tv har också hög tillgänglighet och medger en robust utsändning med få avbrott och störningar. Samtliga radiolänkstationer och större sändarstationer är bl.a. försedda med reservkraft och dubbla system inkluderande elförsörjning via batteri och dieselaggregat. Marknätsdistributionen gör det möjligt för allmänheten att ta emot sändningar med enklare utrustning, ytterst en batteridrivna FM-mottagare. De fördelar avseende robusthet vad gäller sändning i marknätet gör sig gällande både för public service-företagen och för kommersiell radio och tv som sänder i marknätet.

För public service-företagen gäller härutöver särskilda beredskaps- och säkerhetskrav enligt sändningstillstånden för Sveriges Radio och Sveriges Television. De innehåller bl.a. krav på

att programföretagen ska upprätthålla en hög säkerhet för produktion och distribution. Sveriges Radio och Sveriges Television ska sända till hela landet vilket innebär att 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot marksändningar. Av sändningstillstånden framgår också att bolagen utgör en del av totalförsvaret och att verksamheterna ska utformas för att kunna fortsätta i krig och vid svåra påfrestningar på samhället. Se mer i avsnitt 6.4.1 och 12.3.

Sammanfattningsvis kan konstateras att radio och tv utgör mycket viktiga kanaler inför och under höjd beredskap. Ett VMA om flyglarm bör därför kunna sändas i radio och tv på samma sätt som övriga VMA.

Telefoni

De flesta människor är i dag nåbara via mobiltelefoner. Mobiltelefoner ökar också möjligheten att ta del av radio- och tv-sändningar oavsett var man befinner sig. Det är på så sätt en avgörande kanal för att nå ut med information till människor. Det talar för att VMA om flyglarm bör kunna sändas till telefoner.

Användning av telefoner för varning och information väcker dock särskilda frågor i händelse av krig eller krigsfara. Som tidigare nämnts finns det risk för omfattande problem med elförsörjning och därmed också mobilnät och kommunikationsmöjligheter. Hög belastning eller bristande funktion i mobilnätet kan påverka möjligheten till utskick, vilket medför att det inte går att göra utskick eller att det tar lång tid att nå ett stort antal människor. Sådana aspekter är av avgörande betydelse vid flyglarm, eftersom det rör sig om information som behöver nå ut omedelbart till ett flertal människor.

I avsnitt 14 har redogjorts för nuvarande system för VMA till mobiltelefoner. Som framgått innebär den nuvarande tekniska lösningen att man är beroende av mobilnätets kapacitet, belastning och funktionalitet. De begränsningar som finns i nuvarande mobiltelefonsystem talar för att de tekniska lösningarna för sändning av VMA till telefoner behöver ses över. Om det ska vara praktiskt möjligt att snabbt kunna sända varningar och information via mobil telefoni i händelse av ett luftangrepp till ett stort antal

människor, krävs det därför att nuvarande system utvecklas ytterligare.

Utvecklingen av mobiltelefonin går dock mycket snabbt och nya funktioner utvecklas hela tiden. Den lagstiftning som föreslås bör hålla över tid. För att nå ut med varning i ett avgränsat område kan kanalen vara funktionell för att nå så många människor som möjligt. Trots de begränsningar som finns i dag bör telefoni därför vara en tillgänglig kanal för VMA om flyglarm.

Det är SOS Alarm som enligt alarmeringsavtalet ansvarar för drift, utveckling och underhåll av befintliga tekniska system för VMA via mobil och fast telefoni. Enligt alarmeringsavtalet ska bolaget ha god förmåga att fullgöra sina åtaganden enligt avtalet även vid kriser samt vid extraordinära händelser enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt under höjd beredskap enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Det framgår också att SOS Alarm ska se till att erforderliga personal-kategorier kan disponeras i verksamheten under höjd beredskap. För detta ändamål ska bolaget i nödvändig omfattning göra framställningar till Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (numera Totalförsvarets plikt- och provningsverk) om krigsplacering av personal. SOS Alarm ska på så sätt kunna fullgöra åtagandet i denna del även vid höjd beredskap.

16.6.3 Slutsatser om kanaler för flyglarm

På samma sätt som för VMA i övrigt kan det konstateras att ingen kanal enskilt har heltäckande räckvidd eller funktionalitet för att nå ut till många människor med varning och information om ett luftanfall. Varje kanal har olika fördelar och nackdelar beroende på situation, tidpunkt och område. Det bör därför inte gälla några begränsningar för sändning av VMA om flyglarm utan alla tillgängliga VMA-kanaler bör kunna användas. Även ett VMA om flyglarm bör som huvudregel sändas i radio och tv samt genom telefoni. Det bör även kunna sändas i utomhusvarningssystemet. Liksom för övriga viktiga meddelanden till allmänheten kan sändning i radio och tv eller till telefoner underlätas om det finns särskilda skäl med hänsyn till farans art och omständigheterna i

övrigt, se avsnitt 15.3.4. Det ska också vara möjligt att endast sända ett VMA om flyglarm i utomhusvarningssystemet, om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan vara att andra kommunikationer inte kan förväntas fungera eller fylla avsedd funktion. Just vid flyglarm skulle utomhusvarningssystemet kunna användas som ensam kanal, eftersom signalen har innebörden att människor ska söka sig till skyddsrum eller annat skyddat utrymme. Signalen om flyglarm förutsätter inte, till skillnad från signalen viktigt meddelande, att allmänheten behöver få information på annat sätt. Den som är behörig att begära sändning av VMA avgör vilka kanaler som ska användas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Ett VMA om flyglarm kommer i första hand att skilja sig från övriga VMA genom den särskilda signalen i utomhusvarningssystemet. Genom att flyglarm inordnas i VMA-systemet blir det tydligare för aktörerna i systemet och allmänheten att varning i händelse av luftanfall följer den ordning som gäller för varning och information i andra fall.

16.7 Ansvarsfördelning

Förslag: Sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm ska kunna begäras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Försvarsmakten ska kunna begära sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm. Försvarsmakten ska också vara behörig att begära sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten om att faran är över i en sådan situation.

16.7.1 Vem ska kunna begära sändning av VMA om flyglarm?

Det finns en rad olika händelser under höjd beredskap som kan motivera att en myndighet behöver informera och varna befolkningen genom ett VMA. Som konstateras ovan innebär ansvarsprincipen att flera myndigheter kan ha det ansvaret inom sina respektive ansvarsområden. Det kan också tänkas att flera myndigheter har ett ansvar som överlappar varandra. Det går inte att på förhand reglera alla dessa situationer eller att reda ut

ansvarsfördelningen för dem. Det är inte heller syftet med föreslagen lagstiftning. Däremot framgår av föreslagen förordning vilka myndigheter som kan begära sändning av ett VMA i de kanaler som ställs upp i lagstiftningen.

När det gäller flyglarmet finns det anledning att särskilt se över hur ansvaret för varning och information ska se ut. Det har främst att göra med att en sådan varning behöver nå ut med kortast möjliga fördröjning för att rädda liv. Samtidigt måste ansvarsfördelningen vara sådan att den garanterar att rätt information når ut.

I dag kan flyglarm bara sändas genom en signal i utomhusvarningssystemet. Det som har gällt sedan mitten av 1990-talet är att kommunerna ska aktivera utomhusvarningssystemet efter information från Försvarmakten om att det föreligger fara för ett luftanfall. Ordningen härstammar från en tid då det fanns en statlig civil organisation som kunde göra bedömningar om att allmänheten skulle varnas och som utifrån denna bedömning kunde begära att kommunerna aktiverade utomhusvarningen. Någon sådan finns inte längre i dag. En särskild fråga är därför vilken aktör som ska kunna begära sändning av ett VMA om flyglarm. I det följande redogörs för olika möjliga alternativ.

Kommunerna

Varningar som riktar sig till allmänheten är en primär del av befolkningsskyddet och en viktig del för det civila försvaret. Den kommunala räddningstjänsten ansvarar för att skydda och rädda civilbefolkningen även vid höjd beredskap och då ytterst krig. Det skulle därför kunna vara rimligt att det är kommunerna som ansvarar för varning av befolkningen även vid ett luftanfall, eftersom de i första hand ansvarar för civilbefolkningens säkerhet och känner till de närmare förutsättningarna för skydd i den egna kommunen.

En sådan ordning innebär dock att samtliga kommuner som kan beröras av ett luftanfall behöver nås av den informationen från Försvarmakten. Om VMA-systemet och dess kanaler, rutiner och kontaktvägar ska användas innebär det att varje kommun ska göra en begäran om sändning av VMA om flyglarm hos SOS Alarm, som i sin tur ska förmedla det vidare till berörda kanaler. Vidare ska

kommunerna, eller i förekommande fall SOS Alarm, aktivera utomhusvarningen, vilket riskerar att ta lång tid.

Det innebär också att sändning kommer att begäras från flera olika håll. Som organisationen ser ut i dag har kommunerna inte heller något ytterligare underlag för sin bedömning om varning än informationen från Försvarsmakten och det kan därför knappast anses utgöra en sådan effektiv varningskedja som Försvarsberedningen har efterlyst.

Civilområdeschef

Det kan också övervägas om uppgifter i denna del skulle kunna tillkomma civilområdeschefen enligt de förslag som utredningen om civilt försvar har lagt fram. Det skulle kunna motsvara de uppgifter som ankom på civilbefälhavaren enligt tidigare ordning. Det kan dock konstateras att utredningens förslag i denna del inte innebär någon förändring i operativ mening när det kommer till exempelvis ansvaret för varning av allmänheten. Förslagen innebär inte heller något statligt ansvar motsvarande den tidigare civilförsvarsverksamhetens. Att lägga ansvaret på civilområdeschefen skulle i dagsläget enbart involvera ytterligare en aktör och troligtvis fördröja varningen ytterligare.

Än så länge finns bara förslag om civilområden och civilområdeschef. Mot bakgrund av förslagens ekonomiska konsekvenser har utredningen om civilt försvar inte lämnat något förslag på dag för ikraftträdande. Den organisationsförändring som ett ansvar för flyglarm skulle förutsätta går utöver de förslag som utredningen om civilt försvar har lagt fram. Som Försvarsberedningen har understrukit, är det av vikt att det skyndsamt tas fram ett effektivt förvarningssystem om flyganfall. En ordning för flyglarm som involverar civilområdeschefen är därför i nuläget inte aktuell.

Försvarsmakten

Försvarsmakten är den myndighet som med militära medel ska försvara Sverige och främja svensk säkerhet. Försvarsmakten ska vidare upptäcka och avvisa kränkningar mot det svenska territoriet. Försvarsmakten består bl.a. av de tre försvarsgrenarna armén,

marinen och flygvapnet. Flygvapnet ska tillsammans med luftvärnet ha förmåga att kontrollera luftrummet och skydda mot fientligt flyg. Försvarsmakten genom flygvapnet är därför den aktör som först blir varse om ett hotande luftanfall. Den ordning som gäller i dag innebär i praktiken att kommunerna, eller i förekommande fall SOS Alarm, aktiverar utomhusvarningssystemet efter information om ett hotande luftanfall från Försvarsmakten.

Varning av befolkningen är typiskt sett inte en fråga för Försvarsmakten som i första hand ansvarar för det militära försvaret vid ett luftangrepp. Inom Försvarsmakten görs typiskt sett inte heller de civila bedömningar som tidigare gjordes inom ramen för civilförsvarsverksamheten. Försvarsmakten är dock den aktör som först får kännedom om ett hot om luftanfall. När flyglarm nu inordnas i VMA-systemet skulle ett alternativ därför kunna vara att Försvarsmakten ansvarar för att begära sändning av VMA om flyglarm. En sådan ordning skulle likna den som gäller i dag och som har gällt sedan civilförsvarsverksamheten avvecklades. Flyglarmet skulle då, till skillnad mot tidigare, även kunna sändas i fler kanaler.

16.7.2 Utredningens förslag

Försvarsberedningen har framhållit att förutsättningarna för en effektiv förvarning inklusive flyglarm måste ses över. De nuvarande rutinerna bygger på att utomhusvarning är den enda kanalen för flyglarm. Enligt förslagen i denna utredning bör flyglarm inordnas i VMA-systemet och VMA-systemets kanaler bör göras tillgängliga även vid flyglarm. Det väcker frågan vem som ska initiera varning genom utomhusvarningssystemet, radio och tv samt telefoni.

Ovan har redogjorts för de alternativ som utredningen ser framför sig när det gäller begäran om sändning av VMA om flyglarm. Det viktigaste vid ett luftangrepp utifrån allmänhetens utgångspunkter är att varningen når ut så snabbt att befolkningen hinner sätta sig i säkerhet. Tidsfristen från det att Försvarsmakten får kännedom om ett hot om luftanfall till dess att flyglarmet aktiveras måste vara så kort som möjligt. Det ligger därför nära till hands att låta Försvarsmakten, som också är den som får informationen först, initiera varning av befolkningen om hotande luftanfall. Försvarsmakten genom flygvapnet är den aktör som har i uppgift att

kontrollera luftrummet och är på så sätt den som har störst möjlighet att göra relevanta bedömningar av om hela eller berörda delar av landet behöver varnas i samband med luftanfallet. Uppgiften ligger också nära den ordning som gäller redan i dag. En sådan uppgift bör därför ligga inom ramen för myndighetens ansvarsområde. Även säkerhetsskäl talar för att sådan information ska komma från just Försvarsmakten. För att inte riskera att felaktig eller osann information går ut till allmänheten i en sådan situation bör behörigheten vara begränsad till en utpekad aktör. Försvarsmakten bör i och med detta också vara den aktör som är behörig att begära sändning av ett VMA om att faran är över efter ett flyglarm.

Om det råder högsta beredskap i hela landet kan regeringen besluta att det ska tillkännages genom beredskapslarm via ljudsignaler utomhus. Flyglarm rör sig ytterst om varning och information vid väpnat angrepp mot Sverige. Det bör övervägas om motsvarande möjlighet för regeringen ska finnas vid ett luftanfall. I en sådan situation är det typiskt sett mycket bråttom att få ut en varning till allmänheten. En ordning där regeringen ska sammanträda för att fatta beslut om varning förefaller inte som en rimlig eller praktisk. Om regeringen skulle få kännedom om ett hotande luftanfall ligger det i sakens natur att Försvarsmakten omedelbart kontaktas. Regeringen bör dock ha den möjligheten och lagen bör därför innehålla ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att begära sändning av ett VMA om flyglarm.

Information till allmänheten i samband med VMA om flyglarm

Förslagen innebär att Försvarsmakten blir behörig myndighet att begära VMA om flyglarm. Genom att följa ordning och ansvar för VMA-systemet i övrigt innebär det att Försvarsmakten som behörig myndighet begär sändning av VMA om flyglarm hos SOS Alarm, som sedan har att vidareförmedla begäran till de kanaler som begärs. Typiskt sett kommer ett VMA om flyglarm att innehålla en uppmaning som liknar betydelsen av signalen flyglarm, nämligen att allmänheten omedelbart ska uppsöka skydd i ett skyddsrum eller i nödfall i annat skyddande utrymme som källare, tunnel eller

tunnelbanestation. Det är i detta skede inte fråga om att myndigheten ska göra fler civila bedömningar än de som Försvarsmakten även i dag ska göra, dvs. att bedöma vilka områden som kan drabbas av ett luftanfall och som därmed behöver varnas. Försvarsmaktens enda uppgift är alltså att ge en initial varning och att, i den mån det är lämpligt, meddela när den överhängande faran är över.

Alla andra typer av varningar, information eller uppmaningar till allmänheten som kan behöva nå ut i samband med ett luftanfall kommer även i fortsättningen att primärt vara uppgifter för aktörer inom det civila försvaret. Det kan exempelvis handla om beslut om att ett område ska utrymmas. Kommuner och andra myndigheter har möjlighet att begära sändning av VMA för att lämna närmare information och anvisningar om vad befolkningen ska göra, dvs. i tiden efter ett VMA om flyglarm. På detta sätt innebär den föreslagna ordningen inte att Försvarsmakten övertar några sådana uppgifter utan lagstiftningen reglerar enbart den initiala varningen.

16.7.3 Sändning av VMA om flyglarm

Förslag: Vid ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm gäller detsamma som för andra viktiga meddelanden till allmänheten angående vidareförmedling och sändning i radio och tv samt via telefoni. Försvarsmakten ska ansvara för sändning i anläggningar för utomhusvarning.

För sändning av VMA om flyglarm bör samma ordning gälla som för VMA i övrigt. Det innebär att den behöriga myndigheten, i detta fall Försvarsmakten, slutligt bestämmer vilka kanaler som ska användas för sändning av ett VMA om flyglarm. SOS Alarm vidareförmedlar begäran till radio och tv-företag, och ansvarar själv för sändning till telefoner. Skyldigheten att sända ett VMA om flyglarm för radio och tv samt för mobiloperatörer att förmedla ett sådant meddelande är densamma som för andra viktiga meddelanden till allmänheten.

När det gäller utomhusvarning och ansvar för aktivering av signalen flyglarm finns det anledning att särskilt beröra ansvarsfördelningen. Som framgår av avsnitt 11.5.2 ska kommunerna alltså ansvara för aktivering av utomhusvarning i respektive

kommun. På samma sätt som i dag ska kommunerna kunna träffa avtal med SOS Alarm om att bolaget kan aktivera utomhusvarningen. Utredningen har också föreslagit att SOS Alarms uppgifter rörande utomhusvarningssystemet ska framgå av alarmeringsavtalet.

Det moderna lufthotet och den tekniska utvecklingen är sådan att tiden för att hinna varna befolkningen för ett luftanfall är ännu kortare än tidigare. Det väcker frågan hur utomhusvarningen kan aktiveras på snabbast möjliga sätt. En kontakt med varje kommun som kan beröras av ett luftanfall för aktivering av utomhusvarningen skulle vara alltför tidskrävande, eftersom den skulle behöva sändas i ett flertal kommuner samtidigt. För att varningstiden ska bli så kort som möjligt bör därför en särskild ordning för aktivering av signalen flyglarm övervägas.

En möjlig lösning kan vara att ansvaret för aktivering av flyglarmet tilldelas SOS Alarm i stället för kommunerna. Bolaget kan då aktivera utomhusvarningen i de områden som berörs, vilket skulle kunna innebära en tidsvinst. SOS Alarm har ju redan i dag och kommer även fortsättningsvis att ha möjlighet att aktivera utomhusvarningssystemet.

Fördelarna med utomhusvarningssystemet är dess robusthet och att det kan fungera även vid störningar eller när andra kommunikationskanaler är utslagna. Vid höjd beredskap och då ytterst krig finns det stor risk för allvarliga störningar. Om SOS Alarm, utöver att förmedla ett VMA om flyglarm till andra kanaler, också tilldelas uppgiften att aktivera utomhusvarningssystemet blir hela VMA-systemet avseende flyglarm helt beroende av en enda aktör. Det är enligt utredningen knappast en tillräckligt robust lösning.

Ett alternativ är att aktivering av signalen flyglarm ligger kvar på kommunerna. Liksom i dag är avsikten att avtal mellan kommunerna och SOS Alarm ska kunna reglera när bolaget ska ha i uppgift att direkt aktivera utomhusvarning i kommunerna. En sådan ordning skulle fylla en särskilt viktig funktion vid exempelvis flyglarm som kan behöva sändas omedelbart utan att kontakt dessförinnan behöver tas med samtliga berörda kommuner. Det skulle möjliggöra snabb varning och synkronisering med VMA i andra kanaler. Sådana avtalslösningar skulle inte heller frånta kommunernas möjlighet att själva aktivera utomhusvarningssystemet, vilket är viktigt av

robusthetsskäl. En sådan lösning innebär dock att flyglarmssystemet blir helt avtalsbaserat och nödvändiga tidsvinster förutsätter att kommunerna träffar den typen av avtal med SOS Alarm. Det kan ifrågasättas om den typen av avtalslösningar är lämpliga vid just flyglarm.

Slutligen kan man överväga om Försvarmakten, utöver uppgiften att begära sändning av VMA om flyglarm, även ska ansvara för aktiveringen av utomhusvarningssystemet. Enligt MSB finns det tekniska möjligheter att genomföra en sådan lösning. Fördelen är att Försvarmakten vid överhängande fara för luftanfall på egen hand kan aktivera utomhusvarningssystemet i de områden och kommuner som berörs, vilket skulle innebära stora tidsvinster. Sändningen av VMA via andra VMA-kanaler förutsätter dock fortfarande en kontakt mellan Försvarmakten och SOS Alarm.

Enligt utredningen skulle en sådan ordning vara den snabbaste och mest robusta. Den möjliggör simultan varning i berörda områden och är inte heller beroende av att kontakter måste tas mellan Försvarmakten och alla berörda kommuner, vilket är viktigt av tidsmässiga skäl men också om det förekommer störningar i kommunikationsvägarna. Att enbart en aktör tilldelas uppdraget minskar också risken för felaktiga larm, vilket är särskilt viktigt vad gäller flyglarm. Även säkerhetsaspekter talar därför för en sådan ordning.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att Försvarmakten även bör få ansvaret för aktivering av utomhusvarningssystemet vid flyglarm. Genom förslagen får Försvarmakten ett förtydligat ansvar att vara den aktör som begär att ett VMA om flyglarm ska sändas. Att i det läget även ha ansvaret för aktivering av utomhusvarningssystemet innebär visserligen en förändring av Försvarmaktens uppdrag jämfört med i dag, men måste mot bakgrund av de tidsvinster som kan uppnås och de säkerhetsskäl som tidigare nämnts, anses vara den lämpligaste lösningen.

Om förslagen om införande av civilområdeschefer genomförs, kan det finnas skäl att längre fram se över hur samarbetet med Försvarmakten ska se ut vid luftangrepp.

16.8 VMA vid höjd beredskap

Bedömning: Vid varning eller information i samband med höjd beredskap gäller lagstiftningens bestämmelser om viktiga meddelanden till allmänheten.

Som framgått i tidigare avsnitt har författningsregleringar såvitt avser befolkningsskydd och varning funnits, men upphävts, först i samband med avvecklingen av civilförsvaret och senare i samband med upphävandet av lagen (1994:1720) om civilt försvar. Befintligt lagstöd för utomhusvarning finns i FSO.

Den föreslagna lagstiftningen syftar till att tydliggöra att systemet kan användas både i krig och fred. Det var också uttryckligen tanken vid systemets tillkomst. Av beredskapsskäl är det betydelsefullt att rutiner, kanaler och planering som etablerats för sändning av VMA i fred kan bibehållas vid höjd beredskap. Det bör också framgå av föreslagen författning. Avsikten är därför att den ansvarsfördelning och ordning för sändning av VMA ska gälla på samma sätt även vid höjd beredskap och då ytterst krig.

Även i samband med höjd beredskap ska förutsättningarna för att utfärda ett VMA vara uppfyllda, dvs. det ska föreligga fara för liv eller hälsa, eller finnas risk för betydande skada på egendom eller miljö. Meddelandet ska även i dessa situationer avse varning eller information som skyndsamt behöver nå allmänheten för att förhindra eller begränsa sådan fara eller skada. Om förutsättningarna för ett VMA är uppfyllda, ankommer det på behörig myndighet att begära sändning av VMA i samma ordning. Bestämmelserna om innehållet i ett VMA, om vilka myndigheter som är behöriga och ordningen för sändning av VMA gäller även i dessa fall.

16.9 Beredskapslarm regleras alltjämt i egen ordning

Förslag: Beredskapslarm ska alltjämt regleras i egen ordning. Lagen om totalförsvaret och höjd beredskap innehåller särskilda bestämmelser om hur beslut om höjd beredskap ska tillkännages.

Enligt uppdragsbeskrivningen omfattas inte beredskapslarm av översynen. För att förtydliga att det regleras i egen ordning bör den föreslagna lagstiftningen innehålla en hänvisning till lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap där det framgår att beslut om höjd beredskap ska tillkännages på det sätt som regeringen bestämmer. Av förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap framgår att beslut om höjd beredskap tillkännages i radio och tv. Om det råder högsta beredskap i hela landet, kan regeringen besluta att det även ska tillkännages genom beredskapslarm.

Kommunernas ansvar för att kunna utlösa beredskapslarm är detsamma som tidigare.

17 Ansvarsfördelning – begäran, förmedling och sändning av VMA

17.1 Inledning

Kanalerna i VMA-systemet är komplexa när det gäller funktion och uppbyggnad och omfattar flera aktörer. VMA-systemet är inte något enhetligt tekniskt system utan en slags samverkan mellan ett flertal aktörer och informationskanaler. En grundläggande förutsättning för en så viktig samhällsfunktion är att samtliga aktörer kan agera snabbt och korrekt och är medvetna om vad de ska göra vid vilken tidpunkt. Det får inte råda någon osäkerhet eller risk för missförstånd rörande aktörernas uppgifter och ansvar inom respektive kanal.

VMA-systemet har utvecklats och uppdaterats löpande mellan involverade parter i mer än 30 år. VMA-systemet i dag är något helt annat än när de första överenskommelserna träffades. Från att ha varit ett sätt att reglera hur vissa myndigheter snabbt kunde nå ut med information, framförallt i Sveriges Radio, har nya aktörer med rätt att begära VMA lagts till och tillämpningsområdet har utvidgats samt nya kanaler tillkommit, såsom kommersiell radio och tv samt VMA via telefoni. Trots detta har ansvarsfördelningen och rollfördelningen varit i stort sett desamma.

Med utgångspunkt i vad som sagts i tidigare kapitel om tillämpningsområde, behörigheter och VMA-systemets kanaler innehåller det här kapitlet en redogörelse av hur ansvarsfördelningen ser ut i dag och förslag om hur ansvaret för begäran, förmedling och sändning av VMA bör se ut enligt utredningens förslag.

17.2 Utgångspunkter för ansvarsfördelningen

Syftet med översynen är inte att föreslå några större förändringar i den befintliga ordningen, utan snarare att klargöra ansvarsfördelningen och vid behov föreslå anpassningar. Delar av ansvarsfördelningen kan klargöras i den föreslagna författningen, men kommer i övrigt att återfinnas i den särskilda lagstiftning som rör t.ex. radio och tv. För SOS Alarms del måste uppgifterna grunda sig i alarmeringsavtalet med staten och avseende MSB i myndighetens instruktion. Andra delar kommer även i fortsättningen att regleras i avtal.

Genom att VMA-systemet involverar från varandra oberoende aktörer finns det inte någon enhetlig ansvarskedja. Systemet bygger på att varje aktör sköter sin del. Detta avsnitt syftar till att klargöra varje aktörs del och ansvar i systemet.

17.3 Begäran om sändning av VMA och den behöriga myndighetens ansvar

Nuvarande ordning

De aktörer som har behörighet att begära sändning av VMA framgår i de olika avtal som har träffats om VMA. Det är aktörer som på olika sätt har uppgifter inom ramen för olyckslagstiftningen och samhällets krisberedskap. Överenskommelserna reglerar främst rutinerna för sändning av VMA och inte närmare myndigheternas ansvar. Av överenskommelserna framgår dock att den som begär VMA ansvarar för att de uppgifter som ligger till grund för meddelandet är riktiga.

Föreslagen ordning

I den föreslagna lagstiftningen tydliggörs att vissa utpekade myndigheter får begära sändning av ett VMA. Det torde inte innebära några nya uppgifter för myndigheterna, utan bygger på att det finns skäl att varna eller informera allmänheten om en händelse inom myndighetens ansvarsområde. Det är alltså den behöriga

myndigheten som ansvarar för att bedöma om situationen är sådan att sändning av ett VMA ska begäras.

De myndigheter som föreslås ha behörighet till systemet är sådana som på olika sätt har uppgifter och ansvar i händelse av olyckor, kriser, vid höjd beredskap och krig. Det är av yttersta vikt att myndigheterna snabbt och effektivt kan nå ut med varning och information. Det är den enskilda myndigheten som utifrån aktuell händelse ska avgöra vilken information som behöver nå ut till allmänheten.

Det är också den behöriga myndigheten som är ytterst ansvarig för att informationen som lämnas är riktig. Ett VMA kan innehålla livsavgörande instruktioner om vad människor ska göra i en viss given situation och får inte vara missvisande, otydligt eller innehålla några felaktigheter.

Behöriga myndigheter behöver förbereda sig på vilka situationer som kan föranleda att myndigheten behöver begära sändning av ett VMA och vilken typ av information som då behöver nå ut. För att systemet ska fungera snabbt och effektivt i en krissituation bör myndigheterna ha inarbetade rutiner samt förbereda sig för olika scenarion och meddelanden. De kan även behöva öva upp sin förmåga för att ha en beredskap inför sådana situationer. Varning och information till befolkningen bör vara en del av myndigheters krisberedskapsarbete.

Det yttersta ansvaret för huruvida ett VMA ska begäras och meddelandets innehåll bör således ligga på behörig myndighet som begär sändning av ett VMA. Detta behöver framgå av den nya lagstiftningen. Det bör också vara den behöriga myndigheten som slutligt avgör vilka kanaler som ska användas för sändning av VMA.

17.4 SOS Alarms vidareförmedlande roll

Förslag: Behörig myndighet bestämmer vilka kanaler som ska användas för sändning av viktiga meddelanden till allmänheten. Samhällets alarmeringstjänst tar emot och vidareförmedlar begäran till dem som ansvarar för sändning i de kanaler som myndigheten har bestämt.

En begäran att meddelandet ska sändas i ljudradio och tv vidareförmedlas till programföretag inom radio och tv.

Vid en begäran om att ett meddelande ska sändas till terminalutrustning ansvarar samhällets alarmeringstjänst för sändning.

En begäran om sändning i anläggningar för utomhusvarning vidareförmedlas till berörd kommun. Vid ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm ansvarar Försvarsmakten för sändning.

Nuvarande ordning

SOS Alarm har sedan VMA-systemets tillkomst haft en vidareförmedlande roll i systemet. SOS Alarm ska enligt alarmeringsavtalet ta emot begäran om VMA och förmedla meddelanden inom VMA-systemet. Ordningen i dag är sådan att SOS Alarm tar emot en begäran om sändning av VMA och förmedlar den vidare till Sveriges Radios sändningsledning. Innan dess görs en behörighetskontroll och en initial bedömning av om händelsen uppfyller kriterierna för VMA. SOS Alarm deltar sedan i ett trepartssamtal mellan den som begär VMA och Sveriges Radios sändningsledning. SOS Alarms uppgifter beträffande VMA till telefoner regleras i alarmeringsavtalet och i ett särskilt avtal med MSB. SOS Alarms uppgifter vid användning av utomhusvarningssystemet är i nuläget reglerade i separata avtal med kommunerna.

Föreslagen ordning

Syftet med VMA-systemet är och har varit att skapa en ordning som gör det möjligt för en myndighet att snabbt nå ut med information genom aktuella kanaler. SOS Alarms roll bör enligt utredningen alltså vara att ta emot begäran om sändning av VMA och förmedla den vidare inom VMA-systemet, dvs. till dem som ansvarar för sändning i de kanaler som den behöriga myndigheten påkallar. I den uppgiften bör alltså ingå att göra en kontroll av att den som begär sändningen är behörig att göra det. Genom utredningens förslag tydliggörs i författning att ett VMA i regel ska sändas i radio och tv samt till telefoner och att det även kan sändas i utomhusvarningssystemet, om myndigheten begär det. Det är myndigheten som slutligt bestämmer vilka kanaler som ska användas i en viss situation.

När ett VMA ska sändas i radio och tv vidareförmedlar SOS Alarm begäran till programföretag inom radio och tv (se mer nedan). När telefoni ska användas ansvarar SOS Alarm för utskick och förmedling av meddelandet till berörda mobiloperatörer. Om utomhusvarning ska användas, vidareförmedlas begäran till berörd kommun som ska aktivera signalen. Om avtal träffats mellan SOS Alarm och kommunen aktiveras signalen i stället av SOS Alarm. Vid flyglarm ansvarar Försvarsmakten för aktivering.

Utredningen utgår från att de trepartssamtal som i dag äger rum med Sveriges Radio alltså kommer att behövas när radio och tv används som kanal. Som utredningen återkommer till blir det dock en fråga som får regleras i avtal. Om telefoni i undantagsfall används som ensam kanal torde emellertid sådana samtal kunna underlåtas.

De uppgifter som tilldelats SOS Alarm har bäring på den roll som bolaget har som samhällets alarmeringstjänst. Uppgifterna att ta emot och förmedla VMA är knutna till SOS Alarms roll i larmbehandlingen. Ofta är det genom ett larm på nödnummer 112 som den första indikationen om behovet av ett VMA inkommer. Genom sin roll i larmbehandlingen har SOS Alarm också en upparbetad kontaktyta mot de aktörer som är behöriga att begära VMA, såsom räddningschefer i beredskap i de kommunala räddningstjänsterna. SOS Alarm vidareförmedlar också information till tjänsteman i beredskap och ledningsfunktionerna hos många statliga myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskap enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt till Regeringskansliet.¹⁹⁹

17.5 Sändning av VMA genom utomhusvarning

I avsnitt 11.5.2 och 16.7.3 har utredningen utförligt redogjort för sin syn på ansvarsfördelningen beträffande sändning i utomhusvarningssystemet. Om behörig myndighet påkallar att signalen viktigt meddelande eller faran över ska användas, är det kommunens ansvar att aktivera den. En sådan begäran vidareförmedlas av SOS Alarm till berörd kommun. I många fall görs en begäran om VMA av en kommun genom exempelvis en räddningsledare som också ansvarar för sändning i utomhusvarningssystemet. Begäran behöver

¹⁹⁹ Se SOU 2018:28 s. 308f.

då inte förmedlas vidare. Om avtal träffats mellan SOS Alarm och kommunen aktiveras signalen i stället av SOS Alarm. Vid flyglarm ansvarar Försvarsmakten för aktivering.

Utredningen föreslår att ansvarsfördelningen för utomhusvarningssystemet förtydligas genom att den framgår av lagstiftningen. SOS Alarms uppgift att erbjuda avtal med kommunerna bör framgå av alarmeringsavtalet. SOS Alarm har redan teknisk möjlighet att hantera utomhusvarningssystemet, vilket är en möjlighet som staten gett bolaget på 1990-talet. På samma sätt som bolagets andra VMA-uppgifter bör det ses som en del av samhällsuppdraget och uppgiften bör därför framgå av alarmeringsavtalet. Utredningen föreslår att MSB:s roll ska förtydligas såvitt avser utomhusvarningssystemet (se avsnitt 18).

17.6 Sändning av VMA till terminalutrustning

17.6.1 SOS Alarm och kanalen för VMA via telefoni

SOS Alarm är inte bara vidareförmedlare av VMA utan ansvarar också för en kanal i systemet, nämligen telefoni. I avsnitt 14 redogörs för utredningens förslag såvitt avser VMA via telefoni. Utredningens förslag innebär inte några förändringar beträffande sändning av VMA till telefoner. Däremot föreslås att VMA till telefoner i regel ska användas vid sändning av VMA. Den ordningen gäller i praktiken redan i dag.

SOS Alarm ska skicka ut ett VMA i de tekniska systemen för telefoni, om så begärs. Av alarmeringsavtalet är det i dag uttryckt som att SOS Alarm ansvarar för drift, utveckling och underhåll av befintliga tekniska system för VMA via mobil och fast telefoni. SOS Alarm bör också på samma sätt som i dag kunna skicka ut dessa meddelanden på andra språk än svenska, om det begärs och är genomförbart med beaktande av tillgång till översättning och skyndsamhetskrav. De närmare praktiska detaljerna kring SOS Alarms uppgifter rörande VMA via telefoni får regleras i avtal med MSB på samma sätt som i dag.

Som utredningen har berört i avsnitt 14.8.2 bör en översyn övervägas för att kartlägga och föreslå mer ändamålsenliga

möjligheter att kommunicera med befolkningen via telefoner i en VMA-situation. SOS Alarms roll i systemet möjliggör en sådan utveckling, oavsett om det sker genom en ny teknisk lösning eller inom ramen för det befintliga tekniska systemet.

17.6.2 Mobiloperatörer

Utredningen föreslår inte några förändringar avseende mobiloperatörers skyldighet att medverka till att förmedla VMA. Av intresse för frågor om ansvarsfördelning är att PTS utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och mobiloperatörernas skyldigheter i denna del. Detsamma gäller enligt förslaget till ny lag om elektronisk kommunikation.²⁰⁰

17.7 Regleringen av SOS Alarms roll i VMA-systemet

Av alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm som trädde i kraft den 1 januari 2021 framgår att SOS Alarm ska ta emot begäran om och förmedla meddelanden inom VMA-systemet. SOS Alarm ska också ansvara för drift, utveckling och underhåll av befintliga tekniska system för VMA via mobil och fast telefoni. Av alarmeringsavtalet framgår vidare att bestämmelser om åtagandet finns i 2020 års VMA-överenskommelse mellan MSB och public service-företagen samt i ett avtal mellan SOS Alarm och MSB.

SOS Alarms verksamhet styrs av alarmeringsavtalet. Utredningens bedömning är att eventuella uppgifter som föreslås ankomma på bolaget måste ha stöd däri. Formuleringen i alarmeringsavtalet om SOS Alarms vidareförmedlande roll överensstämmer med den roll som SOS Alarm får enligt utredningens förslag. Den vidareförmedlande rollen ryms alltså inom ramen för nuvarande uppdrag. Detsamma gäller för uppgiften att ansvara för sändning av VMA till telefoner. Däremot bör hänvisningen till VMA-överenskommelsen och SOS Alarms avtal med MSB ses över med anledning av den nya lagstiftningen.

I förordning bör ordningen för hur en begäran görs och förmedlas inom systemet framgå. Trots att SOS Alarms uppgifter

²⁰⁰ Se lagrådsremissen den 3 november 2021, Genomförande av direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation.

ytterst styrs av alarmeringsavtalet anser utredningen att pedagogiska skäl talar för att SOS Alarms funktion i VMA-systemet ska framgå av förordningen. Det bidrar till att göra systemet mer överskådligt. Det ska dock inte röra sig om att påföra några andra uppgifter än de som redan framgår av alarmeringsavtalet.

SOS Alarm har samhällsuppdraget att ensam ansvara för nödnumret och samhällets alarmeringstjänst. SOS Alarm som bolag förekommer inte i författningar annat än i undantagsfall.²⁰¹ Däremot finns det författningar som anknyter till andra begrepp och som åsyftar SOS Alarm i egenskap av samhällets alarmeringstjänst. SOS Alarm ska enligt alarmeringsavtalet bedriva alarmeringsverksamhet vid regionala alarmeringscentraler i enlighet med lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler. Lagen tillkom för att reglera vissa delar av den verksamhet som SOS Alarmering AB (SOS Alarms tidigare motsvarighet) bedrev. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om avlyssning, inspelning och avbrytande av telefonsamtal och tystnadsplikt. Lagen förutsätter att alarmeringscentraler har upprättats efter avtal med staten. Eftersom det är SOS Alarm som har avtal med staten, är det endast SOS Alarms verksamhet som lagen reglerar.

I 1 kap. 7 § i förslaget till ny lag om elektronisk kommunikation²⁰² definieras nödkommunikation som kommunikation med samhällets alarmeringstjänst genom en interpersonell kommunikationstjänst. PTS meddelar föreskrifter om förmedling av nödsamtal och tillhållande av lokaliseringssuppgifter till samhällets alarmeringstjänst (PTSFS 2008:2). Av alarmeringsavtalet framgår att det är SOS Alarm som har samhällsuppdraget att ensam ansvara för nödnumret och samhällets alarmeringstjänst.

Som framgått ovan är det utifrån rollen som samhällets alarmeringstjänst som SOS Alarm har i uppgift att ta emot och vidareförmedla VMA. Även uppgiften för telefoni har tilldelats SOS Alarm genom alarmeringsavtalet och får därigenom ses som en del av samhällsuppdraget som samhällets alarmeringstjänst. En förordningsreglering som anknyter till det begreppet går därför att tillämpa även om alarmeringsavtalet med SOS Alarm skulle sägas

²⁰¹ Se 18 d § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

²⁰² Lagrådsremissen den 3 november 2021, Genomförande av direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation. Bestämmelsen motsvarar 1 kap. 7 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

upp och verksamheten regleras på annat sätt eller med en annan aktör.

17.7.1 Överväganden beträffande SOS Alarms roll

Det är viktiga uppgifter i VMA-systemet som har tilldelats SOS Alarm. Bolaget har en bärande roll för varnings- och informations-systemet som ska fungera även vid extraordinära händelser, höjd beredskap och då ytterst i krig. Det kan ifrågasättas om så viktiga samhällsfunktioner ska åligga ett bolag och regleras i avtal som kan sägas upp av endera parten. Utredningen har övervägt om det vore möjligt att lägga de aktuella VMA-uppgifterna på en myndighet. Flera myndigheter som utredningen haft kontakt med har också lyft den frågan.

Som framgått har VMA-funktionen nära kopplingar till SOS Alarms uppdrag som samhällets alarmeringstjänst. Det finns heller inte någon annan myndighet som har den operativa förmåga och organisation som krävs i detta avseende. SOS Alarms verksamhet har utretts under flera år, dels av den s.k. Alarmeringstjänstutredningen (SOU 2013:33), dels av den s.k. 112-utredningen (SOU 2018:28). Det har gjorts överväganden om att göra om strukturerna för alarmeringstjänsten, genom att exempelvis skapa en myndighet av SOS Alarm. 112-utredningen föreslog att en nationell alarmeringsfunktion skulle inrättas och författningsregleras. I budgetpropositionen för 2020 meddelade regeringen att den framtida utvecklingen av alarmeringstjänsten ska hanteras inom ramen för nuvarande system och att SOS Alarm även fortsättningsvis ska ha samhällsuppdraget att besvara anrop till nödnummer 112.²⁰³ Det har upprepats i budgetpropositionen för 2021. Där har regeringen uttalat att det inte finns behov av att ytterligare behandla de två betänkandena.²⁰⁴ Det är därför svårt att i dagsläget se någon annan aktör som skulle kunna ha rollen som vidareförmedlare av VMA. SOS Alarms roll bör kunna vidareutvecklas inom ramen för nuvarande system.

Enligt alarmeringsavtalet ska bolaget ha god förmåga att fullgöra sina åtaganden enligt avtalet även vid kriser samt vid extraordinära

²⁰³ Prop. 2019/20:1, Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, s. 84

²⁰⁴ Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, s. 78

händelser enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, samt under höjd beredskap enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Det framgår också att SOS Alarm ska se till att erforderliga personalkategorier kan disponeras i verksamheten under höjd beredskap. För detta ändamål ska bolaget i nödvändig omfattning göra framställningar till Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (numera Plikt- och prövningsverket) om krigsplacering av personal.²⁰⁵ SOS Alarm ska på så sätt kunna fullgöra sina åtaganden även vid höjd beredskap.

Det är mot denna bakgrund som SOS Alarm bör ha rollen som vidareförmedlare i VMA-systemet.

17.8 Sändning av VMA i radio och tv

I avsnitt 3.5 har utredningen redogjort för den nuvarande ordningen för begäran och sändning av VMA i radio och tv. Ordningen i dag innebär att SOS Alarm efter en behörighetskontroll vidareförmedlar en begäran om VMA till Sveriges Radios sändningsledning. Det sker vid varje tillfälle eftersom ett VMA alltid sänds i radio och tv. Ett trepartssamtal äger då rum mellan aktören som begär VMA, SOS Alarm och Sveriges Radios sändningsledning. Det är sändningsledningen som utformar meddelandet i dialog med den som begär VMA. Den som begär VMA ansvarar för att de uppgifter som lämnas som grund för meddelandet är riktiga. Sveriges Radio vidareförmedlar sedan meddelandet till Sveriges Television och andra medverkande kommersiella radio- och tv-kanaler.

När det gäller de mer praktiska frågorna om sändning av VMA i radio och tv är det lämpligt att de i stor utsträckning även fortsättningsvis är avtalsreglerade. De rutiner som behövs måste kunna anpassas till teknikutvecklingen. Utredningen har också fått uppfattningen att den praktiska sändningen i allt väsentlig fungerar bra.

²⁰⁵ Alarmeringsavtalet 5.1.5 och 6.1.2

17.8.1 Förmedling till radio och tv

Om en behörig myndighet begär att radio och tv ska användas för sändning av VMA, ska SOS Alarm vidarebefordra begäran till de programföretag inom radio och tv som är skyldiga att sända VMA. Sveriges Radio har under åren varit ingången till all radio och tv i VMA-systemet. Bolaget har också byggt upp kompetens, erfarenhet och tekniska system för att vara beredskapskanal vid situationer som föranleder VMA.

Radio- och tv-regleringen är sådan att det inte är möjligt att i den nya lagstiftningen peka ut exakt vilken roll Sveriges Radio ska ha. Det kommer i stället, liksom tidigare, att behöva regleras i avtal. Utredningen ser framför sig att Sveriges Radio kommer att ha en liknande roll som i dag. Det innebär att ett trepartssamtal i praktiken kommer att äga rum mellan SOS Alarm, behörig myndighet och Sveriges Radio på liknande sätt som i dag när ett VMA ska sändas i radio och tv. Detta för att Sveriges Radio ska kunna förbereda för sändningen av meddelandet, men också för den efterföljande information som kan behöva ske genom kanalen. Ett VMA kommer ofta att innebära en uppmaning om att följa händelseförloppet via Sveriges Radio P4. En tidig kontakt med Sveriges Radio är därför viktig för att information ska nå ut synkroniserat. Den närmare ordningen för detta bör regleras i avtal mellan parterna.

Vidareförmedling till annan radio och tv

I dagsläget är det Sveriges Radio som vidareförmedlar ett VMA till övriga radio- och tv-bolag genom sändning i s.k. VMA-boxar eller för sändning i den egna programverksamheten. Det är en praktisk ordning som enligt utredningens uppfattning tycks ha fungerat väl. Samtidigt kan konstateras att det finns kommersiella radio- och tv-kanaler som inte sänder VMA på grund av att de inte har anslutit sig till VMA-överenskommelserna. Det är radio och tv-företagen som genom avtalslösningar bestämmer om ett VMA ska gå via Sveriges Radio till Sveriges Television och till kommersiell radio och tv. En sådan gemensam ordning är att föredra, eftersom det gör det lättare att synkronisera meddelandena. Kommersiell radio och tv skulle, på samma sätt som Sveriges Radio och Sveriges Television, kunna sända VMA genom att en programledare i den pågående program-

verksamheten läser upp meddelandet. Det står dem fritt. Fördelen med den tekniska lösningen med VMA-boxar är att radiosändningar bryts simultant och samma meddelande når ut samtidigt i alla radio-kanaler som använder sig av tekniken. Den lösningen förutsätter inte heller bemanning dygnet runt. Sådana överenskommelser bör dock inte vara en förutsättning för att radio och tv ska sända meddelandet. I SOS Alarms vidareförmedlande roll bör det ingå att förmedla ett begärt VMA vidare även till sådana radio- och tv-företag som inte är anslutna till avtal så att de får del av meddelandet och kan fullgöra sin uppgift enligt lag eller sändningstillstånden.

17.8.2 Skyldigheten att sända VMA

Myndighetens ansvar

Syftet med den nya lagstiftningen är att klargöra i vilka situationer och under vilka förutsättningar som en myndighet kan begära sändning av ett VMA, vilket tidigare reglerats i VMA-överenskommelserna. Det har i vissa delar varit svårt att utläsa hur överenskommelserna ska förstås, eftersom det saknas förarbeten eller vägledningar. Det har vid något tillfälle lett till diskussioner mellan Sveriges Radio och den aktör som begär sändningen om huruvida förutsättningarna för VMA är uppfyllda eller inte.²⁰⁶ Den nya lagstiftningen syftar till att klargöra förutsättningarna för att begära sändning av VMA för systemets samtliga aktörer.

I den nya lagen klargörs att det är myndigheten som har rätt att begära sändning av VMA. Myndigheten ska göra bedömningen av om det finns grund för att göra det. Det är på så sätt behörig myndighet som har att göra risk- och farebedömningen samt lämplighetsavvägningar utifrån den faktiska situationen. Det är endast den behöriga myndigheten som har praktisk möjlighet att göra sådana bedömningar. Det är också myndigheten som är ytterst ansvarig för informationen.

²⁰⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Analys av VMA 2017 – En studie av hur VMA hanterats i aktuella händelser, publikationsnummer MSB1231 – maj 2018

Radio och tv:s ansvar

Radio och tv ska sända ett VMA om en myndighet begär det. I denna del är både radio- och tv-lagen (2010:696) och sändningstillstånd tydliga. En särskild fråga är vad som gäller om radio och tv inte skulle sända ett meddelande på begäran av myndighet och vem som slutligt avgör om förutsättningarna för ett VMA är uppfyllda och sändning ska ske.

Såvitt kan bedömas har frågan om huruvida ett VMA ska sändas eller inte aldrig ställts på sin spets. I samband med valet till Europaparlamentet i juni 1999 ansökte dock Europaparlamentets kontor i Sverige om att få sända meddelanden av vikt för allmänheten i Sveriges Television. Ansökan avslogs av Sveriges Television, huvudsakligen med hänvisning till att den aktuella bestämmelsen i företagets sändningstillstånd endast avser en begäran från svenska statens myndigheter. Saken anmäldes till Granskningsnämnden för radio och tv av Europaparlamentets kontor i Sverige. Enligt anmälaren var programföretagets tolkning av begreppet "svensk myndighet" felaktig eftersom Sveriges EU-medlemskap innebär att Sverige har överlämnat en stor del av tidigare nationell lagstiftning och nationella regelbeslut till de överstatliga EU-institutionerna. Granskningsnämnden ansåg inte att Sveriges Television hade handlat i strid med sändningstillståndet. Enligt nämndens mening var Europaparlamentet inte att betrakta som myndighet.²⁰⁷

På samma sätt som i dag ser utredningen framför sig att en begäran om VMA kommer att föregås av samtal mellan olika aktörer, t.ex. en räddningsledare, SOS Alarm och Sveriges Radio. Även fortsättningsvis kan det finnas behov av vägledning för den myndighet som begär sändning av ett VMA. Det bör också kunna förekomma en diskussion över lämpliga sätt att nå ut med information i en viss given situation och om huruvida förutsättningarna för ett VMA är uppfyllda.

Om de olika aktörerna inte kan enas om huruvida en viss situation är sådan att förutsättningarna för ett VMA är uppfyllda, måste den behöriga myndigheten kunna vidhålla sin begäran om sändning av meddelandet. Det följer av bestämmelserna i radio- och tv-lagen (2010:696) och i sändningstillstånd att radio- och tv-företagen ska sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om

²⁰⁷ Granskningsnämnden för radio och tv, Beslut 1999-03-31 (SB 103/99), dnr 48/99-20

en myndighet begär det. VMA utgör ett sådant meddelande. Utredningen anser att skyldigheten för radio och tv att sända VMA på begäran av myndighet är tydligt reglerade i lag och sändningstillstånd. Att inte sända meddelandet skulle alltså ytterst kunna strida mot radio- och tv-lagen (2010:696) och sändningstillstånd. Det är Granskningsnämndens uppgift att pröva frågor om uppfyllelsen av sändningstillstånd. Ytterst kan också sändningstillstånd återkallas om ett radio- eller tv-företag väsentligen bryter mot villkoren i radio- och tv-lagen (2010:696) eller sändningstillstånd. Utredningen föreslår att det även ska gälla för kommersiell radio. Om ett radio- eller tv-företag skulle anse att ett visst meddelande inte omfattas av skyldigheterna i lag och sändningstillstånd, och därmed beslutar att inte sända meddelandet, kan frågan därför komma att prövas i enlighet med de befintliga gransknings- och kontrollmekanismerna i radio- och tv-lagstiftningen. Den föreslagna lagstiftningen klargör också förutsättningarna för när ett VMA får sändas i förhållande till myndigheterna. Det finns en rad gängse granskningsmekanismer som säkerställer att även myndigheterna följer gällande lagstiftning, t.ex. genom tillsyn av Justitieombudsmannen eller talan i domstol. Utredningen anser därför att frågan om tolkningsföreträde inte behöver regleras närmare.

17.8.3 Radio och tv:s ansvar för meddelandets utformning

Utredningen ska förhålla sig till radio- och tv-lagen (2010:696) och gällande sändningstillstånd för radio och tv, däribland public service-företagens sändningstillstånd, där det framgår att bolagen ska se till att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten. Den nya lagstiftningen kan därför inte närmare reglera hur sändningen ska gå till, om det inte finns stöd i lag och sändningstillstånd.

Nuvarande ordning för meddelandets formulering

Frågor om ansvar för innehåll i och formuleringen av ett VMA har över tid reglerats i VMA-överenskommelserna. Av 2013 års VMA-överenskommelse framgick att den som begärde meddelandet

avgjorde innehållet i meddelandet efter dialog med Sveriges Radios sändningsledare. I 2020 års överenskommelse har det i stället uttryckts som att sändningsledaren vid Sveriges Radio utformar meddelandet i dialog med den som begär meddelandet. Härutöver har det framgått att programbolagens förordnade utgivare ansvarar för innehållet i det sända meddelandet och att meddelandet ges en lämplig utformning, men att den som begär VMA ansvarar för att de uppgifter som lämnas till grund för meddelandet är riktiga. I praktiken har det gått till så att Sveriges Radio vidareförmedlat meddelandet till Sveriges Television och kommersiella radio- och tv-bolag som i sin tur sänt det meddelande som Sveriges Radio skickat ut. Sveriges Radio kan sägas ha i uppdrag av andra programbolag som finns med i överenskommelsen att utforma meddelandet.

Som konstaterats i avsnitt 13.2.2 har sändningstillstånden för public service-företagen kommit att förstås som att företagens ansvar för meddelandets utformning innebär en rätt att ytterst formulera meddelandet. Meddelandet formuleras därför i trepartssamtal mellan aktören som begär sändning av VMA, SOS Alarm och Sveriges Radios sändningsledning. MSB gjorde 2017 en analys av de VMA som sänts det året. De personer som begärt VMA intervjuades bl.a. om hur trepartssamtalet hade fungerat. En majoritet har beskrivit att det fungerat bra, både i kontakten med Sveriges Radio och SOS Alarm, och att de fått gott stöd. Flera har påtalat behovet av färdiga mallar och textförslag för att underlätta formuleringen av meddelandena. Ett antal aktörer har tyckt att samtalet varit tidskrävande med många frågor från både SOS Alarm och Sveriges Radio.²⁰⁸

Avtalslösningar

För att sändning ska ske så enhetligt och synkroniserat som möjligt behöver närmare avtal och överenskommelser träffas även i fortsättningen. Det trepartssamtal som i dag äger rum mellan myndigheten, SOS Alarm och Sveriges Radio är en praktisk lösning vid meddelandets formulering i radio och tv. För att informationen ska vara tydlig och klar förs en diskussion om hur meddelandet ska

²⁰⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Analys av VMA 2017 – En studie av hur VMA hanterats i aktuella händelser, publikationsnummer MSB1231 – maj 2018

formuleras. Den ordningen har delvis motiverats med att exempelvis en räddningsledare ytterst sällan ställs inför att begära sändning av ett VMA, varför vägledning kan behövas i en enskild situation.

Utredningen ser att finns fördelar med att det förs en dialog om hur ett meddelande bör formuleras för att vara så begripligt som möjligt. Det finns också fördelar med att sändningsledningen på Sveriges Radio är involverad i detta skede, eftersom det finns en god förmåga och erfarenhet av att formulera information till allmänheten på ett lättförståeligt sätt. I många fall bör standardmeddelanden kunna användas och formuleringarna bör då inte vålla några praktiska bekymmer. Utredningen ser framför sig att en liknande ordning som den som i praktiken gäller i dag kan komma att gälla även fortsättningsvis.

Ansvarsfördelning

Även om nuvarande ordning är praktisk och i allt väsentligt fungerat bra så går det inte att bortse från den situationen att en myndighet och ett radio- och tv-företag kan vara oense om hur ett VMA bör formuleras. En myndighet kan t.ex. anse att det är befogat med mer detaljerad information som därmed tar större anspråk av en radio- eller tv-sändning. Radio- och tv-företaget kan vara av uppfattningen att meddelandet bör vara kortare för att det ska bli mer begripligt för allmänheten.

Det normala bör även i fortsättningen vara att det förs en dialog om meddelandets formulering för att komma överens om en gemensam formulering som alla kan ställa sig bakom. Under alla förhållanden är det den myndighet som begär sändningen av ett VMA som ytterst ansvarar för informationen och meddelandets innehåll. Skulle det uppstå meningsskiljaktigheter om ett meddelandes närmare innehåll eller formulering, bör den behöriga myndigheten kunna vidhålla sin begäran om sändning av aktuellt meddelande enligt myndighetens formulering. Om ett radio- och tv-bolag ändrar innehållet till ett annat, kan det ytterst anmälas till Granskningsnämnden. Det skulle även kunna innebära ett skadeståndsansvar för radio- eller tv-företaget om missvisande eller otydlig information leder till skador på t.ex. egendom.

17.8.4 En mer ändamålsenlig ansvarsfördelning

Utredningen ska vid behov föreslå en mer resurseffektiv och ändamålsenlig ansvarsfördelning. Utredningen anser att dagens ordning i stort fungerar bra men att ansvarsfördelningen skulle kunna tydliggöras ytterligare.

Enligt utredningen väcker framförallt meddelandets formulering vissa frågor. Dagens ordning tycks inte ha vållat några större bekymmer i praktiken när det gäller samarbetet med Sveriges Radio. Tvärtom har bolaget genom sina erfarenheter genom åren fyllt en viktig funktion.

Den praxis som gäller i dag innebär emellertid att även Sveriges Television och andra radio- och tv-företag har möjlighet att ytterst omformulera meddelanden som tillställs dem. Det vore problematiskt om övriga radio- och tv-företag skulle omformulera meddelandena utifrån sina preferenser. Ytterst skulle det kunna innebära att ett och samma meddelande från en myndighet skulle kunna sändas med olika formuleringar beroende på vilket radio- eller tv-bolag som ansvarar för sändningen. Det delade ansvaret skapar också oklarheter om vem som slutligt ansvarar för innehållet i meddelandet om någonting blir missvisande eller otydligt. Om ett meddelande omformuleras så att det får ett annat innehåll, skulle det ytterst kunna leda till person- eller egendomsskador. Fråga uppstår då om vem som ska anses ansvarig.

Ett delat ansvar mellan flera aktörer för meddelandets formulering leder till en otydlig ansvarsfördelning i ett kritiskt skede av VMA-förmedlingen. Det riskerar också att fördröja informationen om det uppstår diskussion om hur budskapet bör formuleras. En avtalsbaserad lösning kan också leda till att information formuleras olika i de olika VMA-kanalerna. VMA med olika innehåll skapar osäkerhet och kan utgöra en fara för människor.

För att det inte ska uppstå någon osäkerhet om vem som är användare av informationen och vem som ansvarar för innehållet i den, skulle den behöriga myndighetens ansvar för meddelandets utformning behöva förtydligas. Enligt utredningens uppfattning skulle ansvarsfördelningen vara tydligare om ett VMA ytterst och slutligt formulerades av myndigheten. Det utesluter inte att en dialog ändå skulle kunna föras om hur ett meddelande lämpligen bör

formuleras för att vara så klart och tydligt som möjligt, t.ex. i trepartssamtal med Sveriges Radio.

En sådan ny ordning förutsätter dock att radio och tv-regleringen ses över. Det skulle kunna ske genom att det förtydligades att innehållet i ett VMA inte får ändras vid sändning (se mer i avsnitt 13.6.1). Utredningen ser inte att det skulle påverka den redaktionella friheten eller ansvarig utgivares ansvar, eftersom skyldigheten att sända VMA på begäran av myndighet redan gäller i dag. Frågan om meddelandets formulering skulle dock inte radio- och tv-företagen ansvara för. En sådan förändring skulle enligt utredningen inte heller förta Sveriges Radios viktiga roll i VMA-systemet.

Formerna för sändning får tills vidare i sin helhet regleras i avtal och kan därför komma att likna den ordning som gäller i dag. Eftersom frågan om meddelandets innehåll vid förmedling inte har vållat några praktiska problem tidigare, utgår utredningen från att radio- och tv-företagen hittar en avtalslösning som fungerar. Utredningen anser dock att det är angeläget den här aspekten rörande VMA utreds inför kommande sändningstillståndsperiod.

17.9 Sammanfattning

Även om det inte är möjligt att ställa upp en enhetlig ansvarskedja för hela VMA-systemet torde den föreslagna lagstiftningen bidra till att klargöra respektive aktörs del i systemet. I lagstiftningen tydliggörs också hur den förhåller sig till annan reglering om olika aktörers skyldigheter. Genom utredningens förslag och befintliga författningar förekommer också tillsyn och andra kontrollmekanismer som gör det möjligt att kontrollera att respektive aktör uppfyller sina åtaganden och skyldigheter. Det gäller för radio och tv genom radio- och tv-lagstiftningens bestämmelser om bl.a. granskning. För att denna kontroll ska vara effektiv har utredningen föreslagit att vissa delar, t.ex. vad gäller radio och tv:s skyldigheter, bör ses över och förtydligas. Genom att SOS Alarms uppgifter regleras i alarmeringsavtalet med staten kan MSB också utöva tillsyn i dessa delar. Vidare utövar PTS tillsyn över mobiloperatörerna avseende deras skyldighet att förmedla VMA till telefoner. Även myndigheternas tillämpning av föreslagen lagstiftning kan ytterst granskas. På detta sätt kan det säkerställas att VMA-systemet håller ihop och fungerar.

18 Ansvarsfördelning – information, samordning och utveckling av VMA-systemet

18.1 Inledning

I detta avsnitt redogörs för utredningens slutsatser om samordning, information, förvaltning och utveckling av VMA-systemet samt vilken roll MSB bör ha i detta hänseende.

18.2 MSB:s roll i VMA-systemet i dag

Uppgifterna rörande VMA-systemet låg tidigare hos SRV och överfördes till MSB i samband med myndighetens bildande. Ansvaret reglerades mer utförligt i förordningen (2005:890) med instruktion för Statens räddningsverk. Där föreskrevs att SRV särskilt skulle ansvara för utveckling av system för varning av befolkningen vid höjd beredskap och vid olyckor i fred och därvid särskilt verka för ändamålsenliga varningssystem runt kärnkraftverken (4 § första stycket 6 p). Detta ansvar utövade SRV främst genom att initiera och tillämpa överenskommelsen mellan staten genom SRV och programbolagen om VMA-systemet. Ansvaret innefattade också att tillsammans med kommunerna tekniskt utveckla och upprätthålla samt administrativt reglera tillämpningen av det statliga systemet för utomhusvarning. SRV svarade också för att tekniskt utveckla och upprätthålla systemen för varning inom- och utomhus runt kärnkraftverken.²⁰⁹

När MSB bildades övertog myndigheten SRV:s uppgifter rörande VMA-systemet. MSB:s verksamhet regleras i förordningen

²⁰⁹ Statens räddningsverk, 2007-08-31, dnr 232-2742-2007, s. 8

(2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. MSB:s uppdrag är omfattande och mångfacetterat. Uppgifterna i VMA-systemet framgår dock inte direkt av myndighetsinstruktionen. Utöver det allmänna ansvar som MSB har angående frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar ska myndigheten också tillsammans med berörda aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar. Myndigheten ska också se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.

Även om det inte är närmare reglerat i MSB:s instruktion har myndigheten ett flertal uppgifter i VMA-systemet. MSB har det övergripande ansvaret för utomhusvarningssystemet. MSB träffar också löpande avtal med radio- och tv-företagen om sändning av VMA i radio och tv på samma sätt som SRV tidigare gjorde. Vidare har MSB träffat avtal med SOS Alarm om närmare bestämmelser för VMA genom telefoni. MSB:s övriga uppgifter i VMA-systemet framgår i avtal och överenskommelser mellan systemets olika aktörer. Där framgår att MSB har följande uppgifter.

- MSB ansvarar för att de som har rätt att begära VMA ges information och utbildning i fråga om VMA-systemet inklusive rutiner och VMA-kriterier. MSB samverkar med Sveriges Radio i utformningen av sådan utbildningsverksamhet. MSB ansvarar också för uppföljning av utbildningsverksamheten.
- MSB ska ta fram anvisningar för hur behörighetskontroll ska ske hos SOS Alarm.
- MSB ansvarar för avtalsskrivning med andra aktörer inom radio och tv för förmedling av VMA.
- MSB ska halvårsvis utvärdera de VMA som sänts för uppföljning och kvalitetssäkring.
- MSB ansvarar för att utvecklingen av nya VMA-system sker i samråd med berörda parter och är sammanhållande i dessa projekt.
- MSB ansvarar för att sprida information till bl.a. Sveriges Radio och SOS Alarm om planerade informationskampanjer angående VMA.

18.3 MSB:s ansvar för samordning och utveckling av VMA-systemet

Förslag: MSB:s roll i VMA-systemet bör förtydligas i myndighetens instruktion. MSB ska samordna och utveckla systemet för varning och information till allmänheten enligt lagen om viktigt meddelande till allmänheten. Myndigheten ska även förvalta och utveckla systemet för utomhusvarning.

Eftersom VMA-systemet inte är något enhetligt tekniskt system utan en slags samverkan mellan flera aktörer, är en sammanhållande funktion viktig. Det bör också vara en statlig aktör som har det ansvaret. MSB:s uppgifter i frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar gör att myndigheten är väl lämpad att vara en aktör med övergripande ansvar för VMA-systemet. Det ligger också i linje med utredningen om civilt försvar och dess förslag om att MSB ska bli sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen. MSB:s uppgift i VMA-systemet förutsätter en nära samverkan med aktörerna i beredskapssektorn och med VMA-systemets övriga aktörer.

Att MSB:s roll och mandat i VMA-systemet inte är reglerade bidrar till viss osäkerhet om systemet och ansvarsfördelningen. Utredningen anser att MSB:s roll bör förtydligas genom att uppgifterna regleras i myndighetsinstruktionen och att MSB ges föreskriftsrätt enligt den föreslagna förordningen. De uppgifter som utredningen föreslår att MSB ska tilldelas överensstämmer i allt väsentligt med dem som myndigheten redan har eller utför enligt avtal och överenskommelser. MSB bör därför ansvara för samordning och utveckling av VMA-systemet.

Inom ramen för detta ansvar bör ett flertal uppgifter inrymmas. I samordning och utveckling bör ligga att MSB är den sammanhållande aktör som ansvarar för att systemet som helhet fungerar och hålls ihop. Andra aktörer kan sägas förvalta olika delar av systemet. SOS Alarm sköter t.ex. förvaltning och drift av systemet för VMA genom telefoni, kommunerna ansvarar för drift och underhåll av utomhusvarningssystemet och Sveriges Radio har särskilda uppgifter gällande sändning i radio. För att systemet ska

fungera krävs det dock att en aktör har ett övergripande och sammanhållande ansvar för samtliga delar. Den sammanhållande funktionen är viktig, eftersom systemet i dag bitvis är fragmenterat. Det behövs gemensamma forum för att VMA-kedjans olika delar ska fungera och kunna vidareutvecklas. För det fyller alla aktörer en funktion, särskilt SOS Alarm och Sveriges Radio. MSB har en viktig roll som samordnare.

18.3.1 Avtal med VMA-systemets parter

Det bör på samma sätt som i dag vara MSB:s uppgift att träffa avtal med systemets olika aktörer om sändning av VMA. Det kan ske genom avtal med radio och tv om rutiner för sändning och genom avtal med SOS Alarm om närmare ordning för sändning av VMA genom telefoni.

Som framkommit i tidigare avsnitt bör ramarna för VMA-systemet regleras i författning. Det finns dock en mängd frågor som inte lämpar sig att författningsreglera. Mot bakgrund av den speciella reglering som gäller för radio och tv, vars uppgifter ska framgå av radio- och tv-lagen (2010:696) samt i sändningstillstånd, är det inte lämpligt att MSB ges föreskriftsrätt gentemot dessa företag. Detsamma gäller i förhållande till SOS Alarm när det gäller VMA via telefoni. Ett flertal frågor är också av teknisk karaktär som inte lämpar sig att reglera i författning. Det gäller t.ex. hur den tekniska överföringen av VMA mellan aktörer ska ske och i vilka format de ska sändas. Dessa frågor bör därför alltjämt regleras i avtal.

Eftersom VMA-systemet involverar flera fristående aktörer, kommer det att behövas olika avtal och överenskommelser avseende de praktiska och tekniska detaljerna. I dessa frågor bör också systemets aktörer ges inflytande för att systemet ska bli så funktionellt som möjligt. En viktig uppgift är att hitta rutiner för att sändning i de olika kanalerna ska kunna ske synkroniserat.

MSB:s mandat att träffa denna typ av överenskommelser och avtal bör följa av den föreslagna bestämmelsen om samordning och utveckling av VMA-systemet.

18.3.2 Utvärdering och utveckling

Systemets utveckling är av väsentlig betydelse. Systemet för varning och information till befolkningen behöver kunna utvecklas över tid utifrån teknik- och samhällsutvecklingen. MSB bör ha i uppgift att systematiskt utvärdera hur systemet används för att kunna följa upp och kvalitetssäkra det. En sådan uppgift har MSB sedan överenskommelsen 2020, men innan dess har ansvaret inte varit reglerat. I utredningens arbete har konstaterats att någon sådan systematisk uppföljning inte heller har skett.

Det är angeläget att VMA-systemet präglas av snabbhet, tydlighet och säkerhet, vilket ställer stora krav på de tekniska systemens tillgänglighet. Det förutsätter också ändamålsenliga praktiska rutiner i VMA-kedjans olika delar. För att kunna identifiera framtida utvecklingsbehov bör MSB löpande utvärdera systemet och dess rutiner. Det bör ske i nära dialog med bl.a. SOS Alarm, Sveriges Radio, Sveriges Television och de myndigheter som är behöriga att begära sändning av VMA. Om det brister eller tar för lång tid i någon del av kedjan, bör det åtgärdas. Teknikutvecklingen kan också kräva snabba förändringar. Rutinerna inom befintliga kanaler kan behöva anpassas och det kan framöver finnas behov av fler VMA-kanaler. MSB bör följa teknikutvecklingen på området och anpassa systemet till nya tekniska lösningar vid behov. Det är ett arbete som redan pågår inom MSB och det är viktigt att det fortsätter och att uppgiften förtydligas. Det bör vara MSB:s uppgift att lyfta sådana frågor internt med aktörerna inom systemet och vid behov till regeringen.

18.3.3 Utomhusvarning

MSB har i uppgift att förvalta och utveckla tekniken bakom systemet för utomhusvarning. MSB betalar statlig ersättning till berörda kommuner för underhåll av ljudanläggningarna och meddelar föreskrifter på området (MSB:s föreskrifter om varning utomhus, MSBFS 2011:5).

MSB:s uppgifter avseende utomhusvarningssystemet framgår inte av myndighetens instruktion. Utomhusvarning kommer enligt utredningens förslag att anges som en av flera kanaler i VMA-systemet och MSB ska alltså ha föreskriftsrätt om utomhus-

varning. I myndighetens instruktion bör framgå att MSB ska ansvara för att förvalta och utveckla systemet för utomhusvarning, vilket tydliggör ansvarsfördelningen och det delade ansvar som föreligger mellan MSB och kommunerna.

Som framgått i avsnitt 11.7 om utomhusvarning kan ett helhetsgrepp framöver behöva tas beträffande utomhusvarnings-systemets uppbyggnad och planläggning med beaktande av slutsatserna i utredningen om civilt försvar och de förslag som utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap kommer att lägga fram. Genom att tydligare reglera MSB:s roll och mandat bör det finnas förutsättningar för sådan utveckling.

18.4 Information och utbildning om VMA-systemet

Bedömning: MSB bör ansvara för information och utbildning angående VMA-systemet. Ett sådant ansvar omfattas av föreslagen bestämmelse och av befintliga bestämmelser i myndighetens instruktion.

18.4.1 Utbildning och information till behöriga myndigheter och aktörer inom systemet

En särskilt viktig uppgift för MSB bör vara att informera och utbilda systemets aktörer och behöriga myndigheter om VMA och hur systemets kanaler kan användas. MSB ansvarar enligt 2020 års VMA-överenskommelse för att de som har rätt att begära VMA ges information och utbildning i fråga om VMA-systemet inklusive rutiner och VMA-kriterier.

Information till och utbildning av behöriga myndigheter är av stor betydelse för att VMA-systemet ska fungera på ett bra sätt. Behovet av praktisk information genom t.ex. handböcker om hur man går till väga för att begära sändning av VMA har lyfts fram till utredningen av flera aktörer, däribland SKR. I den analys som MSB gjort av begärda VMA under 2017 framgår att många upplevde en osäkerhet angående när man kan begära sändning av VMA och hur ordningen och tillvägagångssättet för en begäran ser ut.

Även om föreslagen lagstiftning skapar ett ramverk för VMA-systemet, kommer separata avtal mellan t.ex. MSB och SOS Alarm samt radio- och tv-företagen alltjämt att behöva reglera närmare detaljer för sändning i olika kanaler. Det kan knappast krävas att en myndighet som ska begära sändning av VMA ska behöva ta del av dessa separata avtal för att förstå hur systemet som helhet fungerar. Eftersom VMA syftar till att nå ut med varning och information till allmänheten utan dröjsmål måste rutinerna framstå som klara för de berörda.

I MSB:s samordnande roll bör därför ingå att ansvara för den sammanhållna informationen om VMA-systemet till systemets olika aktörer. I uppgiften bör ingå att ta fram praktiska handböcker eller allmänna råd om VMA-systemet, VMA-kriterier, hur kontaktvägarna ser ut, vilken typ av information som bör gå ut och hur myndigheterna kan agera för att nå ut med efterföljande information om händelseutvecklingen. Det kan också ta sikte på hur myndigheter kan analysera sin verksamhet för att på förhand bedöma i vilka situationer det kan bli aktuellt att begära sändning av VMA så att verksamheterna har nödvändig beredskap.

Handböcker, rutindokument och standardmeddelande bör tas fram tillsammans med systemets andra aktörer. Utbildningar bör också tas fram i syfte att informera om andra informationsvägar och andra typer av myndighetsmedelanden samt hur myndigheter kan förmedla information vid exempelvis en utdragen kris eller olycka.

MSB bör även ansvara för att utbildningar och övningar i övrigt kommer till stånd av de aktörer som kan begära VMA. MSB har i dag en stor utbildningsverksamhet som har beröringspunkter till VMA. Det gäller bl.a. utbildning av räddningsledare där den praktiska hanteringen av en begäran om sändning av VMA bör kunna ingå som en naturlig del. Även i andra utbildningar inom t.ex. krisberedskap bör VMA och hur systemet kan användas kunna ingå.

MSB ska enligt myndighetens instruktion se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde (1 § andra stycket 7). Enligt 5 § ska myndigheten se till att utbildning inom krisberedskap och för civilt försvar tillhandahålls samt genomföra övningar. Genom att VMA-systemet tydligare blir en del av myndighetens ansvarsområde kommer ansvaret för utbildningar gällande VMA även att omfattas av nämnda bestämmelser.

18.4.2 Information till allmänheten om VMA-systemet

Under 2018 lät MSB göra en undersökning om krisinformation riktad till allmänheten. Undersökningen visade att det fanns bristande kunskaper om vilka tillgängliga kontaktvägar som finns när det gäller VMA-situationer. Allmänheten måste känna till var man ska vända sig för information vid farliga händelser och vilka kanaler som myndigheter använder sig av i sådana situationer. Den typen av kunskap är viktig för att kunna avgöra om information är bekräftad och sann, eller om det rör sig om falsk information, något som kan förekomma i händelse av kris eller krig. Allmänheten behöver därför ha kännedom och få information om VMA-systemet och dess kanaler.

Som framgått i avsnitt 11.8 är information om utomhusvarnings-systemet av särskild betydelse. För att utomhusvarning ska fylla en funktion förutsätter det att befolkningen på förhand känner till vad de olika signalerna innebär och när de kan användas. Utomhusvarningssystemet har i olika sammanhang ifrågasatts av bl.a. 112-utredningen (SOU 2018:28) som ansåg att den bristande kunskapen och förståelsen för signalernas innebörd samt tillgången till andra kanaler gjorde att systemet borde kunna avvecklas.²¹⁰

Som tidigare konstaterats fyller utomhusvarningen en viktig funktion för information och varning, särskilt under extraordinära situationer och höjd beredskap. Den återupptagna totalförvarsplaneringen gör att utomhusvarning bör ses som en viktig kanal för ett robust varnings- och informationssystem. I stället blir det än viktigare att människor informeras om VMA-systemets olika kanaler och vad utomhusvarningen och dess olika signaler innebär.

Flera myndigheter har ett informationsansvar i olika delar som berör VMA. Av LSO framgår exempelvis att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst ska lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor. Även länsstyrelserna har ett samordnande ansvar för information till allmänheten vid en krissituation. Det är således många aktörer som har ansvar för att allmänheten har god kännedom om VMA-systemet.

Genom utredningens förslag förtydligas att MSB har ett helhetsansvar för VMA-systemet och ett förvaltande ansvar för

²¹⁰ SOU 2018:28 s. 301

utomhusvarningssystemet. I dessa uppgifter bör ingå att informera allmänheten om VMA-systemet i dess helhet och då särskilt utomhusvarningssystemet.

MSB ska även enligt 15 § i myndighetens instruktion verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt om säkerhetspolitik. Myndigheten ska enligt samma bestämmelse stärka samhällets förmåga att hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara genom samverkan med organisationer som har uppgifter inom krisberedskapsområdet och civilt försvar. Eftersom det nu tydliggörs att VMA-systemet ska kunna användas vid olyckor, kriser, extraordinära händelser och höjd beredskap, bör det ingå i MSB:s uppgifter enligt 15 § instruktionen att ansvara för information om VMA-systemet.

Signalerna i utomhusvarningssystemet och dess innebörd

Betydelsen av beredskapslarm regleras i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. I dagsläget är betydelsen av de andra signalerna i utomhusvarningssystemet inte närmare reglerade, även om de olika signalerna har viss innebörd och innebär vissa givna uppmaningar till allmänheten. Det framstår inte heller som helt klart vem som ansvarar för att definiera dessa i dag. I MSB:s övergripande ansvar för utomhusvarningssystemet och myndighetens informationsansvar får anses ingå att definiera och informera om innebörden av de olika signalerna i utomhusvarningssystemet. Det kan ske genom föreskrifter om utomhusvarning (se mer nedan) eller på annat sätt. Betydelsen av de olika signalerna torde vara desamma som i dag, men kan behöva ses över eller förtydligas i framtiden. Att definiera vad de olika signalerna innebär kan enligt utredningen bidra till att förbättra kunskapsläget om utomhusvarningssystemet både bland allmänheten och hos aktörerna i systemet. Det bör göras i samråd med bl.a. Försvarsmakten.

18.5 Föreskriftsrätt

Förslag: MSB får meddela ytterligare föreskrifter om säkerhet vid begäran och sändning av sådana meddelanden som omfattas av lagen om viktigt meddelande till allmänheten.

MSB får även meddela ytterligare föreskrifter om kommunernas användning av anläggningar för utomhusvarning. Bemyndigandet som i dagsläget finns i förordningen om skydd mot olyckor ska i stället återfinnas i föreslagen lagstiftning.

Innan föreskrifter meddelas ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samråda med Försvarsmakten.

I föreslagen förordning bör anges att MSB får meddela närmare föreskrifter i vissa avseenden. Föreskriftsrätten bör ta sikte på mera praktiska frågor rörande VMA och i första hand rikta sig till de myndigheter som har behörighet att begära sändning av VMA.

Rutiner och säkerhetsföreskrifter

En utgångspunkt för utredningens förslag är att hög säkerhet kan säkerställas i systemet. Att det bara är myndigheter som får begära VMA borgar för att den information som lämnas till allmänheten är riktig. Att peka ut behöriga myndigheter i en förordning innebär också att det är lättare att säkerställa att den som begär sändning av VMA är behörig. Vem eller vilken befattning inom en myndighet som ska ha den behörigheten bör dock inte regleras i författning. Inom en region skulle en sådan behörighet kunna tillkomma bl.a. smittskyddsläkare. Inom en kommun skulle behörighet kunna tillkomma t.ex. en kommunchef, ansvarig för säkerhets- och krisberedskapsfrågor samt räddningschef och räddningsledare. Många kommuner samarbetar inom ramen för kommunalförbund och det kan behövas riktlinjer för hur behörigheten då kan säkerställas. Det bör ankomma på MSB att ta fram föreskrifter och riktlinjer som gör att behörigheter kan kontrolleras. MSB bör också verka för att all kommunikation inom systemet sker genom det samhällsgemensamma radiokommunikationssystemet för skydd och säkerhet som förvaltas av MSB (Rakel). Vidare bör det ankomma på MSB att i samverkan med andra aktörer hålla ihop testverksamheten

som i dagsläget sker kvartalsvis för att säkerställa att systemets alla delar fungerar.

Utomhusvarning

På samma sätt som i dag ska MSB ha föreskriftsrätt rörande utomhusvarning. Bemyndigandet som i dag finns i 3 kap. 6 c § FSO bör flyttas till den nya lagstiftningen. I och med att lagen även gäller vid höjd beredskap görs det tydligt att MSB kan meddela föreskrifter om utomhusvarning vid höjd beredskap på liknande sätt som SRV tidigare gjorde.

Samråd

Innan MSB meddelar föreskrifter ska samråd ske med Försvarsmakten.

18.6 Övriga uppgifter

18.6.1 MSB:s tillsynsuppgift

MSB har enligt 18 d § i myndighetsinstruktionen i uppgift att utöva tillsyn över och kontroll av att åtagandena i alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm uppfylls. Myndigheten ska årligen lämna en rapport till regeringen där det utförda tillsyns- och kontrollarbetet redovisas. Detta var en uppgift som tidigare framgick av MSB:s regleringsbrev. Det formulerades då som att MSB skulle utöva tillsyn och kontroll av att åtagandena i statens alarmeringsavtal avseende 112-tjänsten uppfylldes.²¹¹ Från 2018 framgår tillsynsuppgiften i stället av myndighetens instruktion. Någon begränsning i tillsynen är inte angiven utan tillsynen avser åtagandena i alarmeringsavtalet. MSB har därför att utöva tillsyn av SOS Alarms uppgifter i förhållande till VMA-systemet.

Det har över tid poängterats att MSB:s tillsyn av SOS Alarm är begränsad, eftersom det finns begränsade möjligheter att påverka verksamheten och förebygga brister i utförandet. MSB:s tillsyn är

²¹¹ Se avsnitt 3.2 i regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Ju2017/09740/SSK (delvis), Ju2017/06982/SSK, Ju2017/08069/SSK m.fl.

snarare statens kontroll av att SOS Alarm uppfyller sina förpliktelser enligt alarmeringsavtalet än tillsyn i den statliga bemärkelsen.²¹² Trots detta är det en viktig del av VMA-systemet att MSB kontrollerar att SOS Alarm följer åtagandena avseende VMA-uppgifterna som de formulerats i alarmeringsavtalet. Redovisningen av tillsyns- och kontrollarbetet som årligen lämnas till regeringen skapar möjlighet att kontrollera hur systemet fungerar och att avtalet efterlevs. Av detta skäl är det också av vikt att SOS Alarms uppgifter i förhållande till utomhusvarningssystemet regleras i alarmeringsavtalet.

²¹² Riksrevisionen, 2015, Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet, RIR 2015:11, s. 14 och SOU 2018:28 s. 566ff.

19 Konsekvenser och ikraftträdande

19.1 Inledning

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

19.2 Konsekvenser av förslagen

Utredningen har i tidigare avsnitt redogjort för utgångspunkterna för förslagen och dess syfte. Utredningen har löpande identifierat och redogjort för de avvägningar som lett fram till förslagen och presenterat alternativa förslag till lösningar. Det som sagts i dessa delar upprepas inte i detta kapitel.

Utredningens förslag handlar till stor del om att författningsreglerade delar som tidigare varit reglerade i avtal och överenskommelser. De syftar i många fall till att kodifiera en ordning som gäller redan i dag. Förslagen innebär därför inte några större förändringar för aktörerna i systemet. I det här avsnittet redogörs för förslagets konsekvenser för de aktörer som i någon mån berörs av förslagen.

19.2.1 Behöriga myndigheter

Lagstiftningen kommer att peka ut vilka myndigheter som är behöriga att begära sändning av VMA. Förslagen förtydligar också den ordning som ska gälla för en sådan begäran. Myndigheternas

informationsansvar och bestämmelser om när en viss myndighet ska begära sändning av VMA är dock inte föremål för reglering. Vissa myndigheter har redan i dag ett författningsreglerat informationsansvar, medan andra har behörighet utifrån sitt uppdrag och roll i samhällets krisberedskap. Varning och information till allmänheten kan vara nödvändiga för att genomföra dessa uppdrag. Förslagen innebär därför inte något utökat uppdrag avseende varning och information.

Många myndigheter med behörighet att begära sändning av VMA är desamma som enligt den gällande VMA-överenskommelsen mellan MSB och public service-företagen. Det gäller exempelvis kommuner, regioner, Regeringskansliet och Försvarsmakten. I dag har myndigheter i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap behörighet att begära VMA. Utredningen om civilt försvar har föreslagit att nämnda förordning ska ersättas med en ny beredskapsförordning. De myndigheter som tidigare var bevakningsansvariga myndigheter kommer då att bli beredskapsmyndigheter. Elva myndigheter²¹³ som inte tidigare har varit bevakningsansvariga föreslås bli beredskapsmyndigheter och få ökade resurser för detta.

Denna utredning har föreslagit att myndigheterna i beredskapsförordningen ska vara behöriga att begära sändning av VMA. Förslagen innebär dock inte några utökade uppdrag eller skyldigheter utöver det ansvar som redan åligger dem. Det gäller oavsett om myndigheterna har varit bevakningsansvariga sedan tidigare eller om de tillkommit i förslaget till ny beredskapsförordning.

I avsnitt 9.6 har utredningen kommit fram till att endast myndigheter ska ha behörighet att begära sändning av VMA. Det innebär att privata aktörer inte längre har den möjligheten. Beroende på vad händelsen gäller och vilken typ av verksamhet som berörs kan en privat aktör behöva vända sig till olika myndigheter, om det är aktuellt att varna eller informera allmänheten. Det kan vara räddningstjänsten, men det kan också vara den myndighet som har tillsynsansvar för verksamheten som berörs. Mot bakgrund av vad händelsen gäller skulle det i något enstaka fall också kunna ankomma på sektorsansvarig myndighet enligt beredskapsförordningen.

²¹³ Energimarknadsinspektionen, Statens servicecenter, Arbetsförmedlingen, Åklagarmyndigheten, Myndigheten för digital förvaltning, Bolagsverket, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, SMHI, Kriminalvården samt Skolverket.

Statistiken visar att det har varit mycket ovanligt att enskilda aktörer har begärt sändning av VMA. Förslagen i denna del bör därför inte leda till utökade uppdrag eller uppgifter för myndigheter.

Statliga myndigheter som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer och höjd beredskap i linje med den så kallade ansvarsprincipen. I ansvaret ingår att vidta de åtgärder som krävs för att kunna förebygga, motstå, hantera, återställa och lära från olyckor och kriser och därigenom skapa både robusthet och krishanteringsförmåga. Denna förmåga ska huvudsakligen finansieras inom ramen för myndigheternas ordinarie anslag.²¹⁴ Utredningens förslag innebär därför inte några ökade kostnader för myndigheterna som ges behörighet till VMA-systemet.

19.2.2 MSB

Utredningen bedömer att förslagen avseende MSB:s roll i VMA-systemet innebär en ökad tydlighet av myndighetens ansvar, roll och uppgifter. I samtliga delar är det dock uppgifter som MSB redan har och har haft enligt avtal och överenskommelser. Uppgifterna omfattas även av myndighetens allmänna uppdrag att arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara samt att minska konsekvenserna av sådana händelser (1 § myndighetens instruktion).

Ett fungerande varnings- och informationssystem är en viktig del av befolkningsskyddet och det civila försvaret. Förslagen ligger i linje med de prioriteringar som skett på området de senaste åren. Varning och information till allmänheten är också en viktig del av landets krisberedskap vid t.ex. skogsbränder och översvämningar. Det finns ett informationsbehov om systemet och hur det kan användas bland de aktörer som kan begära sändning av VMA och hos allmänheten, inte minst mot bakgrund av den nya lagstiftningen. MSB bör ta ett samlat grepp om frågorna, t.ex. genom informationsinsatser och utbildningar. Regleringen av VMA-systemet i stort och ett förtydligat mandat för MSB skapar förutsättningar för ett förbättrat system för varning och information.

²¹⁴ Prop. 2014/15:1, s. 21f. och s. 98

I och med att förslagen ligger i linje med MSB:s allmänna uppdrag och befintliga uppgifter bör det vara möjligt att finansiera dem inom ramen för befintliga anslag.

19.2.3 Försvarsmakten

Utredningen har föreslagit att Försvarsmakten ska vara behörig att begära sändning av VMA om flyglarm och att kunna aktivera utomhusvarningssystemet i en sådan situation. Försvarsmakten har gett uttryck för att dessa uppgifter leder till ökade utgifter för myndigheten i form av personalkostnader.

Utredningen konstaterar att den föreslagna ordningen i stort överensstämmer med den ordning som har gällt sedan 1996 och som gäller än i dag. Förslagen innebär främst att flyglarmet inordnas i VMA-systemet för att utnyttja rutiner och kanaler för att så snabbt som möjligt nå ut med information till befolkningen. Förslagen ger dock Försvarsmakten ett tydligare ansvar för begäran om sändning av flyglarm än tidigare. En ny uppgift är att Försvarsmakten, i stället för att kontakta SOS Alarm eller samtliga berörda kommuner, ska kunna aktivera utomhusvarningssystemet. Detta får anses vara en ändrad rutin och förändring av ansvaret, men torde inte leda till några ökade kostnader i sig. Att skapa tekniska förutsättningarna för detta åligger MSB och medför inte några kostnader för Försvarsmakten. Genom att fler kanaler görs tillgängliga och att flyglarm blir en del av VMA-systemet kan det dock krävas nya rutiner, utbildningar och vissa organisatoriska förändringar inom Försvarsmakten. Utredningen bedömer dock att eventuella kostnadsökningar bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

19.2.4 SOS Alarm

Utredningen föreslår inte några större förändringar av SOS Alarms nuvarande uppdrag i VMA-systemet. Uppgifter avseende drift, förvaltning och underhåll av tekniska system för VMA genom telefoni är samma som i dag. SOS Alarms vidareförmedlande roll förtydligas i förordning, men innebär inte någon större förändring av de uppgifter som bolaget redan har.

Bolaget har redan i dag uppgifter rörande utomhusvarning. Det föreslås att det ska framgå av alarmeringsavtalet att SOS Alarm ska erbjuda landets kommuner att ingå avtal om aktivering och sändning i anläggningar för utomhusvarning inom kommunerna. Det är en möjlighet som finns i dag, men som inte framgår med tydlighet, vilket gör att det brister i transparens avseende utomhusvarningens ansvarsfördelning. I dagsläget betalar varje kommun en ersättning i de fall bolaget har åtagit sig uppgifter för aktivering av utomhusvarning. Den årliga ersättningen för samtliga kommuner uppgår till totalt cirka en miljon kronor.

SOS Alarm har uppgett att utredningens förslag innebär stora kostnadsökningar och hänvisar till att utredningens förslag innebär att bolagets uppdrag förtydligas till att även kunna upprätthållas under höjd beredskap, vilket ställer ökade krav på SOS Alarms verksamhet. Utredningen konstaterar att kostnaderna är hänförliga till de uppgifter som SOS Alarm redan har enligt alarmeringsavtalet och som inte förändras i och med utredningens förslag. SOS Alarm ska enligt alarmeringsavtalet ha god förmåga att fullgöra sina åtaganden även vid kriser och vid extraordinära händelser i fredstid samt under höjd beredskap. SOS Alarms kostnadsanspråk kan därmed inte anses vara kostnader som är hänförliga direkt till utredningens förslag. Utredningen konstaterar att det kan finnas anledning att i ett större perspektiv se över och förtydliga hur SOS Alarm ska fullgöra sina uppgifter vid bl.a. höjd beredskap på ett ändamålsenligt sätt med tanke på bolagets viktiga samhällsfunktion. En sådan översyn och eventuella kostnader förenade med den bör dock göras inom ramen för den ordinarie budgetprocessen och vid kommande revidering av alarmeringsavtalet.

En förändring jämfört med i dag är förslaget att SOS Alarms roll i utomhusvarningssystemet ska tydliggöras genom att den framgår av alarmeringsavtalet. I utredningens förslag får dock Försvarsmakten i uppdrag att ansvara för aktivering av signalen flyglarm i utomhusvarningssystemet. Det blir således inte en uppgift för SOS Alarm. Utredningen har övervägt om SOS Alarms uppgift för utomhusvarning borde finansieras av statliga medel eftersom systemet är en statlig angelägenhet och SOS Alarms möjlighet till aktivering kan skapa möjlighet till samordning och robusthet i systemet. Samtidigt kan konstateras att ansvaret för aktivering av utomhusvarning ytterst vilar på kommunerna. De kommer i olika utsträckning att

träffa avtal med SOS Alarm och det är därför rimligt att de kommuner som gör det står för ersättningen för tjänsten. I denna del föreslår utredningen således inte några ändringar.

Sammantaget anser utredningen att det bör vara möjligt att finansiera förslagen inom ramen för befintliga anslag.

19.2.5 Mobiloperatörer

Utredningen föreslår att viktiga meddelanden till allmänheten som huvudregel ska sändas i radio och tv samt till telefoner. Redan i dag sker sändning till telefoner i nästan alla VMA-situationer. Förslagen innebär därför inte några konsekvenser för mobiloperatörerna.

19.2.6 Radio och tv

Förslagen innebär inte några nya skyldigheter för radio och tv och innebär därmed inte några konsekvenser för företagen.

19.2.7 Konsekvenser för andra enskilda

Utredningens förslag innebär att enskilda inte längre har rätt att begära sändning av VMA. Det gäller för bl.a. farliga verksamheter enligt LSO, mobilnätoperatörer och elnätoperatörer. Utredningen har redogjort för sina överväganden och förslagens konsekvenser i dessa delar i avsnitt 9.6.2 och 9.7.4 samt i 11.4.3.

För farliga verksamheter kan konstateras att det finns bestämmelser i LSO och FSO för dessa verksamheters skyldigheter vid olyckor eller överhängande fara för olyckor. Det finns en allmän skyldighet för enskilda att varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp. Vidare har farliga anläggningar ett underrättelse- och informationsansvar till myndigheter. Utredningens förslag innebär inte några förändringar av dessa skyldigheter utan innebär enbart en förtydligad struktur för hur vägledande information ska nå allmänheten, nämligen genom myndigheter.

19.2.8 Kommunerna

Av 1 kap. 1 § regeringsformen framgår att det kommunala självstyret är en grundläggande princip för vårt statsskick. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Vid en sådan proportionalitetsbedömning ska en analys göras dels av de konsekvenser förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels om skälen för den tilltänkta regleringen motiverar det intrång i självstyrelsen som regleringen innebär.

Kommunalt självstyre

I den föreslagna lagstiftningen kommer det att tydliggöras att utomhusvarning är en tillgänglig kanal i VMA-systemet. Kommunernas uppgifter för utomhusvarning är ett resultat av att civilförsvaret upphörde att existera som statlig organisation och att befolkningsskydd samt räddningstjänst under höjd beredskap blev en kommunal uppgift. Att kommunen har i uppdrag att kunna aktivera utomhusvarningssystemet för beredskapslarm, flyglarm, viktigt meddelande och faran över regleras i föreskrifter, tidigare av SRV och numera av MSB, med stöd av FSO.

Utredningens förslag innebär att kommunernas uppgift att ansvara för aktivering och därmed sändning i utomhusvarningssystemet återfinns i lag och förordning, och inte enbart i föreskrifter på samma sätt som i dag. Det syftar till att göra systemet och ansvaret mer överskådligt.

Genom den nya lagstiftningen kommer det också att förtydligas vilka myndigheter som kan begära aktivering av signalen i utomhusvarningssystemet. Det rör sig om fler myndigheter än tidigare. Regleringen som innebär att kommuner kan lämna medgivande till farliga verksamheter att aktivera utomhusvarningssystemet tas bort. Ytterligare en förändring är att aktivering av signalen flyglarm läggs på Försvarsmakten i stället för kommunerna. Dessa förslag liksom bemyndigandet för MSB att meddela föreskrifter får anses innebära viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Vid utformningen av förslagen har beaktats att de inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla de ändamål som har

föranlett förslagen. Utredningens förslag när det gäller utomhusvarning syftar till att skapa ett robust varnings- och informationssystem som ska fungera i alla lägen, även vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap. Utomhusvarning som VMA-kanal ska därför finnas tillgänglig för alla behöriga myndigheter. Av systematiska skäl och säkerhetsskäl tillkommer rätten att aktivera utomhusvarning bara myndigheter, inte enskilda. Utredningen har utförligt redogjort för sina överväganden i den delen i avsnitt 11.4 och 11.5 och ser inte att förslagen föranleder något nytt ansvar för t.ex. kommunal räddningstjänst utöver det ansvar för olyckor som redan gäller. Förändringen att ge Försvarsmakten ansvaret att aktivera utomhusvarning vid flyglarm motiveras av viktiga säkerhetsskäl som möjliggör skyndsam varning i mycket akuta situationer, vilket ytterst syftar till att värna människors liv och hälsa. Eftersom bemyndigandet om utomhusvarning redan finns i dag och uppgifter rörande utomhusvarning redan ligger på kommunerna, talar en proportionalitetsbedömning för att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen inte är omfattande. Vid en avvägning mellan det allmänna intresset och vikten av att inte inskränka den kommunala självstyrelsen gör utredningen därför bedömningen att det allmänna intresset väger över.

Ekonomiska konsekvenser

Finansieringsprincipen innebär i korthet att staten inte bör ålägga kommuner och regioner nya obligatoriska uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Finansieringen sker i stället genom att de allmänna statsbidragen höjs.

Kommunerna ska redan i dag kunna aktivera utomhusvarningssystemet på uppdrag av annan, t.ex. statlig räddningstjänst. Enligt MSB:s föreskrifter ska kommunerna också kunna aktivera beredskapslarm på begäran av regeringen. Även flyglarm aktiveras av kommunerna efter information från Försvarsmakten. Redan i dag måste kommunerna därför ha en beredskap för att vid varje givet tillfälle kunna aktivera utomhusvarningssystemets olika signaler. Enligt utredningens förslag kommer fler myndigheter att kunna påkalla användning av utomhusvarning som kanal i en VMA-

situation. Utredningen ser dock framför sig att detta i praktiken kommer att vara mycket ovanligt och det bör inte innebära några ändrade krav när det gäller kommunens beredskap för aktivering av utomhusvarning. Vidare flyttas uppgiften att aktivera signalen flyglarm från kommunerna till Försvarsmakten.

Utredningen konstaterar också att ett flertal kommuner numera bedriver olika typer av verksamhet i s.k. kommunalförbund. Från och med 1 januari 2022 gäller också krav enligt LSO om att kommunen ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, i vilket en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas. Den övergripande ledningen ska vid samverkan mellan kommuner utövas gemensamt.²¹⁵ Det kommer därför även i fortsättningen att förekomma samverkan mellan kommuner i många frågor, något som också skulle kunna avse uppgiften för utomhusvarning. Utredningen ser dock inte att det påverkar förslagen. Varje kommun ska ha förmåga att aktivera utomhusvarning inom kommunen. Hur kommunerna sedan väljer att organisera sitt arbete och sina uppgifter, t.ex. i samverkan med andra, förändrar inte förslagen eller bedömningarna i denna del.

Utredningen har också föreslagit ett förtydligande i alarmeringsavtalet om att SOS Alarm ska erbjuda landets kommuner att ingå avtal om aktivering av anläggningar för utomhusvarning inom kommunerna. På så sätt kan det säkerställas att utomhusvarningen alltid kan aktiveras. Det skapar i sin tur redundans i systemet. Förslagen innebär därför inga nya krav på bemanning eller organisation. Enligt utredningen är förslagen därför kostnadsneutrala för kommunerna.

19.2.9 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att de samlade förslagen kommer att förbättra samhällets förmåga att hantera exempelvis olyckor, fredstida kriser och situationer under höjd beredskap och då ytterst i krig genom att förslagen förtydligar hur varnings- och informationssystemet kan användas i sådana situationer. Utredningen kan även få konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

²¹⁵ Se prop. 2019/20:176

genom att det förtydligas att VMA-systemet kan användas vid bl.a. allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten.

Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Det bedöms inte heller ha någon påverkan för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Förslagen bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män. Inte heller bedöms förslagen påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

19.3 Ikraftträdande

Förslag: Lagen om viktigt meddelande till allmänheten och övriga bestämmelser enligt utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Utredningens förslag bör träda i kraft så snart som möjligt. Ett tydligt reglerat och funktionellt system för varning och information är av stor betydelse för Sveriges samlade krisberedskap, det civila försvaret och ytterst Sveriges säkerhet. Som framkommit ovan innebär utredningens förslag också till stor del en kodifiering av en ordning som redan gäller. Det borde därför inte medföra några större konsekvenser som skulle motivera ett senare ikraftträdande.

Samtidigt kan konstateras att systemet är beroende av att andra överenskommelser och avtal träffas inför ikraftträdandet. Det behövs exempelvis en ny överenskommelse mellan MSB och radio- och tv-företagen och en uppdatering av alarmeringsavtalet mellan staten och SOS Alarm. Med ett ikraftträdande den 1 juli 2023 finns det tid för sådana förberedelser.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om viktigt meddelande till allmänheten

Inledande bestämmelse

1 §

Paragrafen anger lagens syfte och tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 8.5. Avsikten med den inledande bestämmelsen är att klargöra i vilka situationer lagstiftningen ska tillämpas. Av paragrafen framgår att lagen ska tillämpas för varning och information till allmänheten i samband med olyckor, allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, extraordinära händelser i fredstid, fredstida krissituationer samt vid höjd beredskap.

Med olyckor avses detsamma som i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, dvs. plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten avses situationer som regleras i bl.a. polislagen (1984:387) och förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten. Med extraordinära händelser i fredstid avses detsamma som i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Begreppet kompletteras av fredstida krissituationer, som används bl.a. i beredskapsförordningen, även om dessa begrepp till stor del överlappar varandra. Med höjd beredskap avses detsamma som i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Bestämmelsen klargör att varnings- och informationssystemet är ämnat för varning och information i vissa uppräknade situationer. Det kan dock finnas behov av att varna och informera allmänheten i ett tidigare skede, dvs. innan någon av de uppräknade situationerna har inträffat, för att undvika att människor eller egendom kommer till skada. Av paragrafen framgår därför att lagen även ska tillämpas vid överhängande fara för de uppräknade situationerna. Ett exempel på när lagstiftningen är tillämplig är när det finns en överhängande fara för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner som kräver skyndsamma insatser. Med överhängande fara avses att det finns en hög risk för att en händelse ska inträffa och stor sannolikhet för att den inträffar nära i tiden.

Viktigt meddelande till allmänheten

2 §

Paragrafen anger i vilka fall en myndighet kan begära sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten och vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

En myndighet kan begära att ett viktigt meddelande till allmänheten ska sändas när det finns fara för liv eller hälsa samt när det finns fara för omfattande skada på egendom eller miljö. Det krävs att faran är konkret och någorlunda bestämd till tid och rum. Befarade skador måste framstå som mer eller mindre direkta och preciserade. För skador på egendom eller miljö förutsätts vidare att det finns risk för omfattande skador, vilket kan förekomma exempelvis i samband med stora byggnadsbränder eller omfattande terräng- eller skogsbränder. Farebegreppet omfattar också situationer när det föreligger en överhängande risk för fara eller skada, dvs. när något är på väg att hända.

Ett viktigt meddelande till allmänheten ska avse varning eller information som skyndsamt behöver nå allmänheten för att förhindra eller begränsa sådan fara eller skada. Bestämmelsen innebär en begränsning och anger därigenom att sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten inte kan begäras i varje situation som innebär fara för liv, hälsa, egendom eller miljö. Ett skyndsamt meddelande till ett större antal människor ska vara nödvändigt för

att undvika att människor, egendom eller miljö kommer till skada. Är det fråga om mer allmän information, t.ex. om en brand som inte innebär några risker eller föranleder några omedelbara åtgärder från personer som befinner sig i närheten av den, är det typiskt sett inte ett viktigt meddelande till allmänheten som omfattas av lagen. Med skyndsamt avses att informationen behöver nå ut relativt omgående, ofta inom loppet av minuter.

Exempel på händelser som kan föranleda en begäran om ett viktigt meddelande till allmänheten är utsläpp av giftiga ämnen i form av rök eller kemikalier som följd av en brand eller explosion. Det kan också röra sig om grova störningar av allmän ordning eller hot om en allvarlig händelse, t.ex. ett terrordåd, som innebär att det kan vara farligt att vistas inom ett visst område. Även störningar i viktiga samhällsfunktioner, såsom större störning i elförsörjningen, kan innebära sådan fara för människor att ett viktigt meddelande till allmänheten kan begäras.

Det är behörig myndighet som utifrån omständigheterna i det enskilda fallet ska avgöra om förutsättningarna är sådana att sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten ska begäras.

Ett viktigt meddelande till allmänheten bör vara kort och sakligt för att kunna läsas upp i radio, visas i tv som ett textmeddelande samt sändas via telefoni. Ett meddelande bör innehålla en kort beskrivning av den farliga händelsen, dvs. vad som utgör en fara för liv, hälsa, egendom eller miljön. Meddelandet ska vid behov innehålla de anvisningar som krävs för att allmänheten ska kunna skydda sig eller vilka åtgärder som ska vidtas för att undvika att utsätta sig för fara.

Viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm

3 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om varning genom ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm vid överhängande fara för luftanfall. Övervägandena återfinns i avsnitt 16.6.1. Med överhängande fara för luftanfall avses att det finns risk för ett luftanfall och att den bedöms som nära förstående.

Viktigt meddelande till allmänheten om att faran är över

4 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om ett viktigt meddelande till allmänheten om att faran är över. Sändning av ett sådant meddelande kan begäras när den händelse som gett upphov till ett tidigare meddelande är över och fara inte längre föreligger. Det syftar till att allmänheten inte ska vara ovetande om huruvida människors liv och hälsa fortfarande är i fara eller om det råder fortsatt risk för skada på egendom eller miljön. Övervägandena återfinns i avsnitt 8.10.

Behöriga myndigheter

5 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att bestämma vilka myndigheter som är behöriga att begära sändning av sådana viktiga meddelanden till allmänheten som omfattas av lagen.

Sändning av viktiga meddelanden till allmänheten

6 §

Paragrafen anger i vilka kanaler som viktiga meddelanden till allmänheten enligt lagen kan sändas. Övervägandena om de olika kanalerna finns i avsnitt 11 (utomhusvarning), avsnitt 13 (radio och tv) och avsnitt 14 (telefoni). Överväganden om hur kanalerna ska kunna användas finns i avsnitt 15.2 och 15.3. Med kanaler avses de informationsvägar som är tillgängliga för sändning av viktiga meddelanden till allmänheten. I detta sammanhang betraktas ljudradio och tv som en kanal. Med meddelande till terminalutrustning avses meddelanden till fast telefoni och mobiltelefoner, men begreppet är teknikneutralt för att kunna anpassas till teknikutvecklingen. Utomhusvarningssystemet utgör en tredje kanal.

Paragrafens *första stycke* anger hur viktiga meddelanden till allmänheten ska sändas, nämligen i ljudradio och tv samt till terminalutrustning. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att så många som möjligt får del av meddelandena. De ska därför sändas genom båda dessa kanaler. Myndigheten kan begära att meddelandet även ska sändas i anläggningar för utomhusvarning om det bedöms lämpligt. Vid sändning i utomhusvarningssystemet ljuder olika signaler – viktigt meddelande, flyglarm eller faran över – beroende på vilken typ av meddelande det gäller.

I paragrafens *andra stycke* anges att en myndighet kan bestämma att sändning i ljudradio och tv eller till terminalutrustning ska underlåtas, eller enbart ske i anläggningar för utomhusvarning. Bestämmelsen utgör således ett undantag från huvudregeln i första stycket och förutsätter att det finns särskilda skäl med hänsyn till farans art eller omständigheterna i övrigt. Med farans art avses omfattningen och den konkreta faran av den händelse som föranleder en begäran om sändning av ett viktigt meddelande till allmänheten. Omständigheterna i övrigt kan avse huruvida det råder höjd beredskap eller andra typer av större, mer landsomfattande kriser. Det kan också avse situationer då det finns risk för överbelastade mobilnät eller att elförsörjningen är påverkad.

Bestämmelsen är avsedd att användas restriktivt och syftar till att säkerställa att varnings- och informationssystemet kan användas även om någon eller några kanaler inte kan användas eller är adekvata i just den aktuella situationen. Särskilda skäl att underlåta sändning till terminalutrustning skulle kunna vara att mobilnäten har begränsad funktionalitet och det därmed inte kan förväntas vara en funktionell kanal. Även sändning i radio och tv kan underlåtas i särskilda undantagsfall om sådan sändning av någon anledning inte är möjlig eller låter sig göras. Särskilda skäl för att enbart använda anordningar för utomhusvarning kan vara att andra kommunikationer inte är lämpliga eller i funktion. Det skulle kunna vara fallet vid ett viktigt meddelande till allmänheten om flyglarm. Överväganden i denna del finns i avsnitt 15.3.4 och 16.6.3.

Ett meddelande om att faran är över bör i regel sändas i samma kanaler som har använts för det ursprungliga meddelandet. Om människor har tagit del av varning och information genom en viss kanal, kan de förvänta sig att kanalen också används för att underrätta dem om att fara inte längre föreligger (se avsnitt 15.5).

Det är behörig myndighet som utifrån omständigheterna i det enskilda fallet har att avgöra om omständigheterna är sådana att särskilda skäl föreligger, och som ytterst avgör vilka kanaler som ska användas.

7 §

Paragrafen innehåller hänvisningar till annan relevant lagstiftning som reglerar olika aktörers skyldigheter att sända viktiga meddelanden till allmänheten som omfattas av lagen.

Av paragrafens *första stycke* framgår att bestämmelser om skyldighet att sända viktiga meddelanden till allmänheten i radio och tv finns i radio- och tv-lagen (2010:696). Lagen anger inte några nya skyldigheter för radio- och tv-företag utan skyldigheten att sända meddelanden framgår i radio- och tv-lagstiftningen. Övervägandena i denna del återfinns i avsnitt 13.1–3 och 15.2.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att skyldigheten att medverka till att förmedla viktiga meddelanden till allmänheten till terminalutrustning finns i lagen (2022:000) om elektronisk kommunikation (se avsnitt 14.7.3 och 15.2).

Tredje stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen att bestämma vem som ansvarar för sändning i anläggningar för utomhusvarning.

Beslut om höjd beredskap

8 §

Paragrafen innehåller en hänvisning till lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap för att tydliggöra att beslut om höjd beredskap och beredskapslarm regleras i egen ordning.

Bemyndigande

9 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter med anledning av denna lag. Sådana föreskrifter får avse begäran och sändning av viktiga meddelanden till allmänheten som omfattas av lagen. Det får också avse användning av anläggningar för utomhusvarning, vilket inte bara gäller användning enligt denna lag utan även användning av utomhusvarning för beredskapslarm.

20.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

1 kap. 7 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst ska se till att allmänheten informeras om vilken förmåga som finns att göra räddningsinsatser. De ska också lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor. Första stycket är oförändrat.

I *andra stycket*, som är nytt, finns en hänvisning till lagen om viktigt meddelande till allmänheten.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 11.5.1.

20.3 Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

14 kap. 5 §

Paragrafen anger skyldigheten för kommersiell radio att sända meddelanden till allmänheten på begäran av myndighet.

Den ändrade lydelsen syftar till att klargöra skyldighetens omfattning och vilka meddelanden som skyldigheten avser. Bestämmelsen innehåller därför en hänvisning till lagen om viktigt meddelande till allmänheten.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 13.3.1.

18 kap. 2 §

Paragrafen anger under vilka förutsättningar ett tillstånd att sända kommersiell radio får återkallas. Paragrafen ändras genom att en bestämmelse läggs till i *första stycket punkten 3*. Det innebär att ett tillstånd att sända kommersiell radio får återkallas om tillståndshavaren väsentligt brutit mot 14 kap. 5 §.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 13.5.

20.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:000) om elektronisk kommunikation

7 kap.36 §

Paragrafens *första stycke* anger skyldigheten för den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig mobil nummerbaserad interpersonell kommunikationstjänst att avgiftsfritt medverka till att förmedla vissa meddelanden. Meddelandena ska förmedlas till terminalutrustning som har använts inom ett angivet geografiskt område som berörs av händelsen.

Den ändrade lydelsen syftar till att klargöra skyldighetens omfattning och vilka meddelanden som skyldigheten avser. Bestämmelsen innehåller därför en hänvisning till lagen om viktigt meddelande till allmänheten.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.7.3.

9 kap. 11 §

Paragrafens *första stycke* anger på vilket sätt den som enligt 7 kap. 36 § är skyldig att medverka till att förmedla meddelanden tillåts att

behandla trafikuppgifter och lokaliseringsuppgifter som inte är trafikuppgifter samt uppgifter om abonnemang.

Den ändrade lydelsen syftar till att klargöra vilka meddelanden som avses. Bestämmelsen innehåller därför en hänvisning till lagen om viktigt meddelande till allmänheten.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.7.3.

Uppdraget (Ju2021:A)



Regeringskansliet

Bilaga

2021-02-02
Ju2021/00433

Justitiedepartementet

Enheten för lagstiftning om allmän ordning och
säkerhet och samhällets krisberedskap

Uppdrag att genomföra en översyn av systemet för att varna allmänheten i fred och krig

1. Sammanfattning

En utredare ska ges i uppdrag att genomföra en översyn av systemet för att varna allmänheten i fred och krig. Utredaren ska föreslå en mer sammanhållen författningsreglering av hela systemet för viktigt meddelande till allmänheten (VMA-systemet) som ska vara tillämplig på varning i fred och krig. Utredaren ska även undersöka behovet av anpassningar, t.ex. när det gäller behörigheter i systemet och meddelandetyper samt tydliggöra ansvarsfördelningen mellan systemets aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2022.

2. Bakgrund och behovet av en översyn

VMA-systemet är ett varnings- och informationssystem som används vid olyckor, allvarliga händelser och andra störningar i viktiga samhällsfunktioner. VMA-systemet kan användas vid t.ex. terrorangrepp, större bränder, gasutsläpp och kärnkraftsolyckor. Det finns flera kanaler för att nå ut till allmänheten via VMA-systemet. Radio och tv är de primära kanalerna som kan kombineras med användning av ljudsignaler i utomhusvarningssystemet samt meddelanden via fast och mobil telefoni. Utomhusvarningssystemet används även för flyglarm och beredskapslarm.

Ordningen för VMA regleras huvudsakligen i överenskommelser mellan berörda aktörer. SOS Alarm Sverige AB:s (SOS Alarm) skyldigheter att ta emot begäran och förmedla VMA framgår av Alarmeringsavtalet som gäller mellan staten och SOS Alarm. Sedan den 1 januari 2020 gäller Överenskommelse gällande varnings- och informationssystemet Viktigt

Meddelande till Allmänheten mellan Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Sedan den 1 december 2020 gäller även Avtal mellan SOS Alarm och MSB avseende varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten. Av överenskommelsen framgår att en begäran om att det ska sändas ett VMA görs hos SOS Alarm som kopplar samtalet vidare till Sveriges Radio AB:s sändningsledning för utformning och därefter utsändning av meddelandet. Både Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB ska enligt sina sändningstillstånd kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det. Företagen svarar för att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på den övriga programverksamheten. I övrigt regleras bl.a. vem som är behörig att begära VMA och de olika aktörernas ansvar främst genom överenskommelsen och Alarmeringsavtalet. Förmedling av VMA via fast och mobil telefoni regleras i Alarmeringsavtalet och i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Det har i olika sammanhang påpekats att det finns ett behov av en översyn av VMA-systemet. MSB redovisade i december 2017 rapporten Omständigheterna kring SOS Alarms felaktiga VMA-larm i Stockholm den 9 juli 2017 (Ju2017/06079/SSK). I redovisningen redogörs för vilka åtgärder berörda aktörer har vidtagit efter det felaktiga VMA-larmet. MSB pekar dock på ett antal kvarstående oklarheter, så som okunskap rörande olika meddelandetyper och att regleringen av VMA-systemet är splittrad på ett flertal olika styrande dokument av olika karaktär. MSB föreslår därför att regeringen ska besluta om former och inriktning för ett fortsatt utredningsarbete. Försvarsberedningen lämnade i december 2017 rapporten Motståndskraft i vilken Försvarsberedningen behandlar inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66). I rapporten anges att det måste tas fram lösningar för effektiv varning till befolkningen i både fred och krig. I propositionen 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025 instämmer regeringen i Försvarsberedningens bedömning och anger att regeringen därför avser att ge en utredare i uppdrag att se över behovet av en mer sammanhållen reglering för sådan information och varning av befolkningen som ska förmedlas inom VMA-systemet såväl i fred som i krig.

En översyn av systemet för att varna allmänheten i fred och krig ska utgå från nuvarande system. Tyngdpunkten för översynen ska ligga på behovet av

en mer samlad och överskådlig reglering av systemet omfattande begäran, förmedling och sändning samt förvaltning och utveckling. Utredaren ska därför föreslå en mer sammanhållen författningsreglering av hela VMA-systemet som ska vara tillämplig på varning i fred och krig. Översynen syftar vidare till att undersöka behovet av anpassningar, t.ex. när det gäller behörigheter i systemet och meddelandetyper samt att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan systemets aktörer. En utgångspunkt i arbetet är att public service-företagen är oberoende medieföretag vars uppdrag formuleras i sändningstillstånd och medelsvillkor vilka gäller 2020–2025. Viktiga förutsättningar för VMA-systemet är vidare att regleringen ska vara teknikeutral, att systemet så långt som möjligt bör fungera på samma sätt i både fred och krig och att hög säkerhet kan säkerställas inom systemet. Översynen ska även omfatta flyglarmet. Det ska undersökas om det, som komplement, bör finnas andra kanaler än utomhusvarningssystemet för att tillkännage flyglarm. Den rättsliga regleringen avseende flyglarmet ska även ses över. Beredskapslarmet regleras i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap och omfattas inte av denna översyn.

3. Uppdraget

3.1 Särskilt om behovet av en mer sammanhållen reglering

Det kan konstateras att regleringen av VMA-systemet och aktörernas åtaganden på olika sätt styrs genom författningar och överenskommelser men att det finns vissa delar som är oreglerade. Det är en svaghet när det gäller en viktig samhällsfunktion som ska varna allmänheten för att något allvarligt har hänt som hotar liv, hälsa, egendom eller miljö. Avsaknaden av ett klart och sammanhållet regelverk bidrar till den osäkerhet och okunskap som finns hos såväl systemets aktörer som allmänheten. Det finns därför ett behov av att systemet regleras på ett mer sammanhållet sätt än i dag. Utredaren ska föreslå en mer sammanhållen författningsreglering av VMA-systemet, som ska vara tillämplig på varning i fred och krig.

3.2 Meddelandetyper behöver ses över och regleras

Enligt den nu gällande överenskommelsen får VMA användas, i syfte att hindra och begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller miljö, för att varna allmänheten vid olyckor eller vid överhängande fara för olyckor, andra allvarliga händelser eller för spridning av allvarlig smittsam sjukdom.

Enligt den tidigare överenskommelsen, som gällde till och med den 31 december 2019, fanns två sorters VMA, nämligen varningsmeddelande och informationsmeddelande. Varningsmeddelande kunde sändas när det bedömdes finnas en risk för omedelbar och allmän fara för liv och hälsa, betydande skada på egendom eller miljö eller vid risk för spridning av en allvarlig smittsam sjukdom. Syftet med ett varningsmeddelande var att uppmärksamma allmänheten på risken eller hotet och att ge direkt vägledning om de åtgärder som omedelbart behöver vidtas. Ett informationsmeddelande kunde sändas för att förebygga och begränsa väsentliga och omfattande skador på liv, hälsa, egendom eller miljö och vid smittspridning. Syftet med informationsmeddelandet var att, utan krav på omedelbarhet, ge vägledande information för att i en allvarlig händelse minska riskerna för sådana skador. De olika meddelandetyperna kunde leda till sammanblandning och osäkerhet bland allmänheten kring vilken typ av meddelande som sänds. I MSB:s rapport om det felaktiga VMA-larmet i Stockholm den 9 juli 2017 framhölls t.ex. okunskap och osäkerhet rörande de olika meddelandetyperna som en svaghet i systemet. De två olika meddelandetyperna togs bort den 1 januari 2020. Enligt den nuvarande ordningen görs ingen skillnad mellan meddelandetyper. I stället regleras att VMA kan sändas både när det finns en omedelbar risk för skada på liv, hälsa, egendom eller i miljön och för att förebygga eller begränsa skador på liv hälsa, egendom eller i miljön.

Även om det nyligen har genomförts en förändring när det gäller meddelandetyperna bör en översyn av VMA-systemet innefatta en analys av behovet av olika meddelandetyper när det gäller varning och vägledande information vid allvarliga händelser. Utredaren ska undersöka om den nuvarande ordningen är ändamålsenlig och har lett till mindre osäkerhet bland aktörerna i systemet och mottagarna eller om avsaknaden av uttryckliga meddelandetyper – en för varning och en för information – har medfört andra problem och att olika meddelandetyper därför ändå skulle kunna fylla en viktig funktion. Utredaren ska analysera om dagens utformning av VMA-systemet är lämpligt för informationsmeddelanden eller hur ordningen för sådana meddelanden annars bör regleras. Det kan t.ex. handla om hygien- och förhållningsråd som behöver spridas skyndsamt och brett under den typ av pandemi som vi genomgår för tillfället. Utredaren ska också ta ställning till vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att sändning av ett VMA ska få begäras.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

3.3 Behörigheter behöver ses över och regleras

Ett annat område där det kan finnas behov av klargöranden utgörs av behörigheterna att begära VMA. Sedan den 1 januari 2020 är det endast räddningschef och räddningsledare som har möjlighet att begära att VMA ska sändas ut tillsammans med utomhusvarningssystemet (signalen *Viktigt meddelande*) när det finns en omedelbar risk för skada på liv, hälsa, egendom eller i miljön. Övriga aktörer som har möjlighet att begära VMA får endast göra det för att förebygga eller begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller i miljön och då utan att använda utomhusvarningssystemet.

Det finns anledning att undersöka behovet av att anpassa behörigheterna att begära VMA. Oavsett vilken slutsats som nås i frågan om det ska finnas mer än en meddelandetyp ska utredaren lämna förslag gällande behörigheterna att begära sändning av VMA. Utredaren ska även undersöka om samtliga aktörer som regleras i den nu gällande överenskommelsen har behov av behörigheten att begära VMA och om det finns anledning att ge ytterligare aktörer behörighet att begära VMA. Vidare ska utredaren undersöka om fler aktörer än räddningschef och räddningsledare ska kunna begära att VMA ska sändas ut tillsammans med utomhusvarningssystemet när det finns en omedelbar risk för skada på liv, hälsa, egendom eller i miljön.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

3.4 Kanalerna för VMA behöver ses över och regleras

Det är viktigt att snabbt kunna varna och informera allmänheten vid olyckor och andra allvarliga händelser för att skydda människor, egendom eller miljön. De sätt på vilka allmänheten i dag tar del av information skiljer sig väsentligt från förhållandena när VMA-systemet infördes. I dagens samhälle är de flesta människor nåbara via mobiltelefoner. Mobiltelefonerna ökar också möjligheten att ta del av radio- och tv-sändningar oavsett var man befinner sig. Det finns mot denna bakgrund ett behov av att utreda om det bör göras anpassningar av de kanaler som används för att sända VMA.

Antalet VMA som sänds har ökat på senare tid samtidigt som utomhusvarning alltmer sällan används. Det finns en risk för att osäkerheten bland allmänheten om signalens innebörd ökar. I MSB:s rapport om det felaktiga

VMA-larmet i Stockholm den 9 juli 2017 diskuteras om det fortfarande finns ett behov av att kunna använda utomhusvarning som en kanal för VMA.

Utredaren ska analysera hur utomhusvarning även fortsättningsvis ska användas för varning som en del av VMA-systemet och hur kunskapsläget om utomhusvarningssystemet kan förbättras både bland allmänheten och hos aktörerna i systemet. Utredaren ska särskilt beakta behovet att kunna förmedla beredskapslarm och flyglarm och att utomhusvarningssystemet ger en ökad robusthet som en ytterligare kanal vid VMA.

Varning via fast och mobil telefoni kan i dag bara användas som ett komplement till radio och tv. VMA till mobiltelefoner kan begränsas till telefoner som använts inom ett visst olycksdrabbat område. Det skulle även kunna vara ändamålsenligt att utveckla möjligheterna att begränsa sändning av VMA i radio och tv till vissa geografiska områden. Utredaren ska därför överväga om det är lämpligt att skapa förutsättningar för att sända VMA via radio och tv med lokala begränsningar. Utredaren ska vidare överväga om VMA till fasta telefoner och mobiltelefoner även fortsättningsvis ska utgöra ett komplement till radio och tv eller om det ska finnas en möjlighet att sända VMA endast via denna kanal.

För närvarande finns inga krav på att VMA ska sändas på andra språk än svenska. För att informationen i ett VMA ska nå samtliga som kan påverkas av en allvarlig händelse eller störning är det angeläget att informationen även är tillgänglig för personer som inte förstår svenska. Samtidigt finns det utmaningar att få ut meddelanden på olika språk med de skyndsamhetskrav som gäller. Utredaren ska därför undersöka i vilken utsträckning det finns möjligheter att ställa krav på sändning av VMA på fler språk och om detta är ändamålsenligt med hänsyn till att verksamheten ska bedrivas kostnadseffektivt. För det fall detta är möjligt ska utredaren även undersöka vad som skulle vara en lämplig ansvarsfördelning för en sådan skyldighet.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

3.5 Ansvarsfördelningen behöver tydliggöras och regleras

Samtliga kanaler i VMA-systemet är komplexa när det gäller funktion och uppbyggnad och omfattar flera aktörer. En grundläggande förutsättning för en så viktig samhällsfunktion är att samtliga aktörer kan agera snabbt och korrekt och är medvetna om vad de ska göra vid vilken tidpunkt. Det får inte

råda någon osäkerhet eller risk för missförstånd rörande aktörernas uppgifter och ansvar inom respektive kanal.

Utredaren ska mot den bakgrunden tydliggöra den nuvarande ansvarsfördelningen – omfattande begäran, förmedling och sändning samt förvaltning, utveckling och information – inom respektive kanal i VMA-systemet och vid behov föreslå en mer resurseffektiv och ändamålsenlig ansvarsfördelning och hur denna bör regleras. Utredaren ska även undersöka vilken aktör som bör ha mandatet att slutligt avgöra om förutsättningarna för sändning av VMA är uppfyllda och om detta bör regleras. Det ingår inte i uppdraget att föreslå förändringar i public service-företagens uppdrag så som det regleras i de sändningstillstånd och medelsvillkor som gäller för perioden 2020–2025.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

3.6 Larm vid krigsfara eller krig

Utomhusvarningssystemet har särskilda larmsignaler för det fall Sverige befinner sig i omedelbar krigsfara eller att landet är i krig. Beredskapslarm kan användas om det råder högsta beredskap i hela landet. Det ingår inte i utredarens uppdrag att göra en översyn av beredskapslarmet. Flyglarm används under krig eller vid väpnat angrepp mot Sverige när Försvarsmakten bedömer att det finns risk för att ett område kommer att attackeras från luften. Kommunerna ansvarar för sändningarna i utomhusvarningssystemet, däribland att kunna utlösa signalen flyglarm. Kommunernas ansvar regleras i MSB:s föreskrifter om varning utomhus (MSBFS 2011:5). I övrigt saknas närmare reglering för flyglarmet. Enligt rådande ordning kan Försvarsmakten begära att flyglarm ska utlösas via utomhusvarningssystemet. På uppdrag av ett stort antal kommuner har SOS Alarm genom avtal åtagit sig att utlösa signalen för flyglarm inom dessa kommuner.

Att från samhällets sida snabbt kunna varna och informera allmänheten vid risk för luftangrepp eller annan militär bekämpning är av avgörande betydelse för att kunna skydda den svenska civilbefolkningen från krigets verkningar. När det gäller flyglarm finns ett behov av en översyn avseende ansvarsförhållandena för och mellan relevanta aktörer. Utredaren bör även utreda om det finns andra kanaler utöver utomhusvarningssystemet som kan vara ändamålsenliga som komplement för att tillkännage flyglarm och då

särskilt om systemet för fast och mobil telefoni även bör kunna användas för sådana larm.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

3.7 Arbetet med översynen

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som bedöms lämplig, inhämta synpunkter och upplysningar från Försvarsmakten, MSB, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, länsstyrelserna, SOS Alarm Sverige AB, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Kommuner och Regioner. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar även från andra myndigheter och aktörer som kan vara berörda av aktuella frågor.

Utredaren ska även hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet (bland annat utredningen om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar [dir. 2019:79] och den kommande utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap).

Om det bedöms ändamålsenligt och ryms inom tiden för uppdraget får utredaren ta upp och lämna förslag i andra frågor som aktualiseras med anledning av uppdraget.

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Departementsserien 2022

Kronologisk förteckning

1. Viktigt meddelande till allmänheten
– en översyn av VMA-systemet. Ju.

Departementsserien 2022

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Viktigt meddelande till allmänheten
– en översyn av VMA-systemet. [1]