

Livsmedelsverkets yttrande över remiss från Förvarsdepartementet angående Totalförvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering (SOU 2021:103)

Generella synpunkter

Livsmedelsverket är positivt till utredningens förslag om att inrätta en utvärderingsmyndighet inom totalförsvaret. Att inrätta en sådan myndighet möjliggör utvärdering, granskning och analys inom ett område som är svårt att få insyn i för utomstående. Olika myndigheter inom totalförsvaret har inte heller insyn i varandras arbete, vilket gör det än mer värdefullt med en utvärderande myndighet. Vidare ser Livsmedelsverket det som särskilt positivt att också andra aktörer än regeringen kan ta del av resultaten, eftersom vi tror att det kan bidra till att utveckla och förbättra arbetet med civilt försvar. Livsmedelsverket anser dock att det är avgörande att denna myndighet kan göra egeninitierade utvärderingar och analyser och att detta gör att myndighetens självständighet måste vara stark, liksom att myndigheten får nödvändigt lagstöd för att säkerställa tillgång till underlag.

Synpunkter på förslagen

Avsnitt 8.3.1 Myndigheten ska ha ett systemperspektiv

- Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att myndigheten ska ha ett systemperspektiv
- Livsmedelsverket är tveksamt till avgränsningen mot krisberedskap

Myndigheten ska ha ett systemperspektiv

Det är på grund av sekretess svårt för de enskilda myndigheterna att ta del av varandras analyser och därmed också möjlighet att identifiera glapp. Detta gäller dock inte enbart mellan det civila och det militära försvaret utan också mellan myndigheter inom det civila försvaret. Det vore önskvärt att Totalförvarsanalys också kan göra utvärdering och analyser inom det glappet för att säkerställa att det uppmärksammas. Livsmedelsverket tillstyrker utredningens förslag att den nya myndigheten ska ha ett systemperspektiv, men

2022-03-28

Dnr 2022/00526
Saknr 1.13

vill poängtera att det kan finnas behov av att identifiera glapp också mellan de civila myndigheterna.

Avgränsningen mot krisberedskap

Det är klart och tydligt att utredningens uppdrag är inriktat på en myndighet som analyserar och utvärderar totalförsvaret mot målen med totalförsvaret. Men, det finns inte en tydlig gräns mellan vad som är civilt försvar och vad som är krisberedskap. Tvärtom, precis som utredningen också framför, så är krisberedskapen och det civila försvaret ömsesidigt förstärkande. Det vore därmed en stor fördel om den nya myndigheten också hade ett uttalat uppdrag att följa upp och utvärdera krisberedskap, för att säkerställa att dessa båda delar verkligen stärker varandra.

8.3.2. Verksamheter som undantas

- Livsmedelsverket tillstyrker delvis att vissa verksamheter undantas

Livsmedelsverket har egentligen ingen invändning mot att vissa verksamheter undantas av praktiska skäl och av sekretessskäl, men vill ändå framföra en synpunkt.

Det är en god idé att de undantagna verksamheterna lämnar underlag om de har möjlighet att göra så. Utredningen nämner som exempel på underlag som kan användas förmågebedömningar och analyser. Dessa är dock inte utvärderande i sin karaktär utan används som grund för att motivera åtgärder som myndigheterna själva bedömer kan leda till att nå målen. Underlagen kan förvisso hålla en god kvalitet, men de är inte framtagna av en oberoende part för utvärdering i relation till övergripande mål. Underlagen kan enligt Livsmedelsverkets bedömning därmed inte ersätta en självständig myndighets utvärderingar och analyser.

8.3.9 Möjliga uppgifter vid en uppskalning av verksamheten

- Livsmedelsverket tillstyrker förslaget att totalförsvarsanalys genomför kvalitetsbedömningar

Det finns inte några särskilda krav på hur underlag, bedömningar eller uppföljningar ska göras. Det är mycket möjligt att bristen på krav (inkl. kvalitetskrav) gör att de samlade underlagen som regeringen får in är ojämna i kvalitet. Mot den bakgrunden vore det mycket bra att Totalförsvarsanalys får i uppgift att se över underlagen.

Det är dock, enligt Livsmedelsverkets uppfattning, avgörande att kraven på underlagen också blir tydligare. Därmed vore det önskvärt att en första utökad uppgift för den nya myndigheten vore att se över och precisera vad det är som ska uppnås med de rapporteringar och bedömningar som lämnas, samt vad de behöver innehålla, hur detta

2022-03-28

Dnr 2022/00526
Saknr 1.13

innehåll ska tas fram och analyseras för att de ska vara till bästa användning. I sammanhanget bör också påtalas att myndigheterna inom totalförsvaret genomför många rapporteringar, svarar på frågor, och utför regeringsuppdrag, parallellt med att de ska bygga upp sin förmåga och utveckla sin kompetens. Det vore därför till stor hjälp och skulle sannolikt öka effektiviteten om en översyn gjordes av rapporteringskrav och förväntningar på underlag. Vidare vore det önskvärt om Totalförsvarsanalys kunde få i uppdrag att se över och utveckla rapporteringssystemet inom området totalförsvaret.

9 Regeringens möjlighet att ge särskilda uppdrag till myndigheten

- Livsmedelsverket avstyrker att regeringen ska kunna ta hälften av kapaciteten i anspråk för uppdrag

Precis som utredningen skriver tränger regeringsuppdrag undan andra aktiviteter. Uppdragen åtföljs inte alltid av särskilt avsatta resurser och kan därför dränera resurser från verksamhetens ordinarie arbete. Med så mycket som hälften av kapaciteten dedikerad till regeringsuppdrag kommer det att finnas ytterst lite utrymme kvar för egeninitierade utvärderingar, eftersom myndigheten också kommer att ha en metodstödande och löpande verksamhet. Livsmedelsverket förordar en modell där regeringen får avsätta extra resurser och planerar uppdragen i tid så att myndigheten har möjlighet att rekrytera extra personal för regeringsuppdragen.

14.4 Det behöver inte införas någon ny sekretessbrytande bestämmelse

- Livsmedelsverket är tveksamt till att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 17 § Offentlighet- och sekretesslagen är tillämplig

Utredningen bedömer att Totalförsvarsanalys instruktionsenliga uppgifter utgör tillsyn i den mening det begreppet har enligt Tryckfrihetsförordningen (TF) och Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) och att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap 17 § OSL därför blir tillämplig. Livsmedelsverket är tveksamt till bedömningen att Totalförsvarsanalys kommer att bedriva tillsyn i den mening som avses i TF och sekretesslagstiftningen. Totalförsvarsanalys ska följa upp, analysera, och utvärdera verksamhet för det militära respektive det civila försvaret. Det står i utredningen klart att begreppet tillsyn dels har olika mening inom olika rättsområden, men det kan också utläsas att även om en verksamhet inte uttryckligen utövar tillsyn kan det falla inom begreppet. Exempel ges på andra myndigheter som inte heller de per definition utövar tillsyn; Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Statens Haverikommission och Energimarknadsinspektionen. Livsmedelsverket är tveksamt till om dessa myndigheters instruktionsenliga uppgifter kan jämföras med de för Totalförsvarsanalys. ISF har en uttrycklig uppgift att granska hanteringen av ärenden och rutiner för handläggning – systemtillsyn – samt genomföra effektivitetsgranskningar. Statens

2022-03-28

Dnr 2022/00526
Saknr 1.13

Haverikommission har bland annat i uppgift att ge underlag för beslut om åtgärder som har som mål att förebygga en upprepning av olyckan eller tillbudet samt ge underlag för en bedömning av de insatser som gjorts samt om det finns skäl därtill även för förbättringar. Gällande Energimarknadsinspektionen är en av myndighetens huvudsakliga uppgifter att säkerställa att marknadernas aktörer följer lagar och regler inom energiområdet. Uppgifterna i samtliga exempel kan tyckas ha en mer naturlig koppling till tillsynsbegreppet än vad som kan sägas om Totalförsvarsanalys instruktionsenliga arbetsuppgifter.

Mot bakgrund av att tillsynsbegreppet redan idag är svårdefinierat och uppenbarligen redan utvidgat i sin betydelse, samt då den tolkning utredningen väljer att göra är så pass oklar att den bedöms kräva ett ställningstagande av regeringen ställer sig Livsmedelsverket tveksamma till bedömningen att Totalförsvarsanalys kommer bedriva tillsyn i TF och OSL:s mening. De sekretessbrytande bestämmelserna i OSL ska vara undantag från huvudregeln om offentlighet och det bör därför hanteras med försiktighet vad man bedömer faller in under bestämmelserna. En liknande tolkning av begreppet bör föras av den systemöversyn av tillsynsbegreppet som nämns i utredningen och inte i det här skedet ges än en mer svårförståelig och utvidgad innebörd.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Annica Sohlström. I den slutliga föredragningen deltog områdescheferna Hanna Dufva, Eirikur Einarsson, Kristina Ohlsson och Mattias Åsander, liksom avdelningschef Cecilia Svärd och verksjurist Stella Vahlberg. Föredragande var Kristina Jansson.

Annica Sohlström

Kristina Jansson