

Ert tjänsteställe, handläggare
Regeringskansliet, FörsvarsdepartementetErt datum
2024-11-04Er beteckning
Fö2024/01668Vårt tjänsteställe, handläggare
HKV FST JUR Oftr,
Elisabeth Larsson
elisabeth.larsson@mil.se

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Försvarsmaktens remissvar över betänkandet Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)

Försvarsmakten instämmer i utredningens bedömning av behovet av en mer ändamålsenlig och utförlig reglering med nya krav på kommuner och regioner i fråga om verksamhetsförmåga vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Försvarsmakten avstyrker dock författningsförslaget i sin nuvarande utformning eftersom totalförsvarsperspektivet saknas. Försvarsmakten anser att utredningen behöver kompletteras för att säkerställa att regelverket för kommuner och regioner får det totalförsvarsperspektiv som nu saknas.

Inledningsvis sammanfattas de viktigaste synpunkterna från Försvarsmakten. Därefter beskrivs ytterligare synpunkter i valda delar.

Inledning

Vid ett väpnat angrepp i vår omvärld är det militära försvaret beroende av stöd från det civila försvaret. Ett starkt civilt försvar är av stor vikt för Sveriges trovärdighet och förmåga som allierad inom Nato. Det civila försvarets förmåga utgör en del av Natos kollektiva försvar.

(ELA)

Postadress
Högkvarteret
107 85 StockholmBesöksadress
Lidingövägen 24Telefon
08-788 75 00Telefax
08-788 77 78E-post, Internet
exp-hkv@mil.se
www.forsvarsmakten.se/hkv



Av regeringens proposition Totalförsvaret 2025-2030¹ framgår bland annat att det är en prioriterad uppgift för verksamheterna inom det civila försvaret att bidra till det militära försvarets förmåga vid höjd beredskap och ytterst krig. Vid ett plötsligt väpnat angrepp och vid efterföljande krigshandlingar kommer verksamheter inom det civila försvaret snabbt behöva ställa om. Militära styrkor, såväl nationella som allierade, är beroende av civilt stöd för att kunna fullgöra sina uppgifter. Försvarsmakten har tidigare understrukt att det i detta sammanhang är viktigt att ta hänsyn till helheten och att det finns behov av att den författningsreglerade skyldigheten att beakta totalförsvarets behov förtydligas.²

Det är därför problematiskt att betänkandet har avgränsats från frågor gällande den del av totalförsvaret som är kopplad till det militära försvaret och de krav som ställs med anledning av Sveriges medlemskap i Nato, vilket även inkluderar fredstida behov som till exempel värdlandsstöd. Särskilt problematiskt är det i de delar som avser planering, dimensionering och finansiering.

Det är också en brist att de privata aktörernas medverkan i planeringen för det civila försvaret inte beaktas i utredningen.

1.1 Förslag till lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Försvarsmakten anser att skyldigheten att beakta totalförsvarets behov inklusive de krav som följer av Sveriges medlemskap i Nato behöver förtydligas i författningsförslaget. Totalförsvarsverksamhet i fred utgörs av sådana åtgärder som utöver den ordinarie verksamheten behövs just för att förbereda samhället för krigsförhållanden. Försvarsmakten anser att totalförsvarets behov behöver tydliggöras på ett sådant sätt att de i praktiken integreras och omhändertas av kommuner och regioner redan i den ordinarie verksamhetsplaneringen. Nedan följer ett par exempel på hur det kan ske (understruken text Försvarsmaktens förslag på tillägg).

I 2 kap. 11 § föreskrivs under rubriken Planering och förberedande åtgärder:
*Kommuner och regioner ska vid sin planering och sina förberedande åtgärder inför höjd beredskap beakta de krav som ställs på det civila försvaret.
Planeringen ska innehålla uppgift om krigsorganisationen och den personal som ska tjänstgöra i denna.*

¹ Prop. 2024/25:34 s 62 f, s 107 f.

² Försvarsmaktens redovisning av regeringsuppdraget om att bedöma konsekvenser av åtgärdsförslagen i Försvarsberedningens rapport Kraftsamling, Fö2023/01998 (FM2024-6830:2) samt Försvarsmaktens remissvar över betänkandet En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50), Fö2023/01478 (FM2023-28100:2).



Försvarsmakten föreslår att paragrafen justeras på följande sätt. *Kommuner och regioner ska vid sin planering och sina förberedande åtgärder inför höjd beredskap beakta de krav som ställs på det civila försvaret. Planeringen ska beakta totalförsvarets behov och innehålla uppgift om krigsorganisationen och den personal som ska tjänstgöra i denna.*

I 5 kap. 9 § föreskrivs vidare följande under rubriken Ledning under höjd beredskap: *Kommunstyrelsens respektive regionstyrelsens ledning under höjd beredskap ska vara särskilt inriktad på att samordna och ha uppsikt över verksamheterna i fråga om civilt försvar.*

Försvarsmakten föreslår att paragrafen justeras på följande sätt. *Kommunstyrelsens respektive regionstyrelsens ledning under höjd beredskap ska vara särskilt inriktad på att samordna och ha uppsikt över verksamheterna i fråga om civilt försvar. I detta arbete ska totalförsvarets behov beaktas.*

Det kan i sammanhanget nämnas att det framhålls i totalförsvarspropositionen att det är en *prioriterad uppgift* att verksamheter inom det civila försvaret bidrar till det militära försvarets förmåga vid höjd beredskap och ytterst i krig.³ Försvarsmakten anser att denna prioritering även ska komma till uttryck i författning.

6.1.1 Vissa identifierade större frågor som inte har omfattats av utredningsuppdraget

Det framgår av direktiven för utredningen att det varit utredarens uppdrag att analysera vilket grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner bör ha i fråga om förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap, och på grundval av det föreslå en mera ändamålsenlig och utförlig reglering än i nuvarande lagstiftning.⁴

Utredningen har dock gjort bedömningen att frågor som avser kommunernas och regionernas planering för beredskapsåtgärder med anledning av det svenska medlemskapet som allierad i Nato, för värdlandsstöd samt för Försvarsmaktens egna behov av stöd från civil verksamhet i den fredstida planeringen inför och vid höjd beredskap, ligger utanför utredningen uppdrag. Försvarsmakten anser därmed att syftet med utredningen, det vill säga att få till stånd en mer ändamålsenlig rättslig reglering, inte uppnås genom förslaget i sin nuvarande utformning, eftersom totalförsvarsperspektivet saknas.

Försvarsmakten understryker att det militära försvaret är beroende av stöd från det civila försvaret vid ett väpnat angrepp eller krig. Ett starkt civilt försvar har en avskräckande effekt och är också av stor vikt för Sveriges trovärdighet och

³ Ovan anford prop. s 62.

⁴ Kommittédirektiv 2023:51 (bilaga 1 till utredningen).



förmåga som allierad, även i fredstid. Det civila försvaret ska ha förmåga att inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga.⁵

Mot ovan angiven bakgrund anser Försvarsmakten att utredningen behöver kompletteras så att det säkerställs att förslagen får en mer ändamålsenlig utformning utifrån ett totalförsvarsperspektiv.

6.3.2 Definitioner av begreppen fredstida krissituation och kvalificerad fredstida krissituation i den nya lagen

Utredningen föreslår att ett nytt begrepp, *kvalificerad fredstida krissituation*, införs i den nya lagen. Begreppet är tänkt att innebära en kvalificering av begreppet fredstida krissituation som ska gälla och vara styrande för arten och omfattningen av kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer som antingen drabbar hela eller stora delar av landet eller endast en eller ett fåtal kommuner eller regioner på ett mycket svårartat sätt (s. 241).

Försvarsmakten är tveksam till att införa ett sådant begrepp då det sannolikt kommer att bli svårt att avgöra var gränsen går mellan de två nivåerna av fredstida krissituationer och vem som beslutar om när en kvalificerad fredstida krissituation föreligger. Försvarsmakten bedömer även att om betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75)* antas, där begreppet ”allvarlig fredstida krissituation” ska vara styrande för vissa åtgärder, så kan ytterligare tolkningssvårigheter uppstå för krisberedskapen, eftersom begreppen är snarlika. En annan farhåga är att den kvalificerande fredstida grunden kan komma att bli dimensionerande i krisplaneringen i stället för dimensioneringen för höjd beredskap.

6.3.7 Särskilt om kommuners och regioners förmåga vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap

Utredningen gör bedömningen att kommuner och regioner med användning av endast egna tillgängliga resurser klarar av att försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse under cirka två veckor. Som också omnämns i utredningen är dock den övergripande politiska målsättningen att kommuner och regioner bör kunna upprätthålla flera av sina samhällsviktiga verksamheter under tre månader.⁶

⁵ Totalförsvaret 2025-2030, s 12 f.

⁶ Kraftsamling Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, Ds 2023:34 s. 121.



Försvarsmakten delar den bedömning som görs när det gäller kommuner och regioners uthållighet gentemot det militära försvaret (s. 157). Det måste därmed framhållas att Försvarsmakten kommer att behöva ianspråkta resurser från civila verksamheter, där ansvaret i huvudsak ligger hos kommuner och regioner, på en nivå som ställer helt andra krav på uthållighet än vad som tagits höjd för i utredningen.

6.3.11 Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter

Försvarsmakten leder och samordnar samt har föreskriftsrätt avseende signalskyddstjänsten inklusive säkra kryptografiska funktioner för statliga myndigheter och verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet.⁷ Den reglering i förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap⁸ som ger kommuner och regioner möjlighet att frivilligt ha säkra kryptografiska funktioner har visat sig vara otillräcklig med stora negativa konsekvenser för samverkan och informationsdelning gentemot statliga myndigheter som följd. Försvarsmakten bedömer att vissa kommuner och regioner likt vissa statliga myndigheter behöver ha säkra kryptografiska funktioner samt vara föremål för reglering när dessa ska kunna ta emot och sända krypterade meddelanden.⁹ Utredningens förslag till 2 kap. 14 § andra stycket den nya lagen, bedöms vara otillräcklig för att komma tillrätta med problemet. Som lösning föreslår Försvarsmakten en tydligare reglering med följande lydelse:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta vilka kryptografiska funktioner en eller flera kommuner och regioner ska ha samt får meddela föreskrifter för när dessa kommuner och regioner ska kunna ta emot och sända krypterade meddelanden.

6.4 Särskilda verksamhetskrav

Lagförslagets kapitel 3 avser *särskilda verksamhetskrav* som syftar till att säkerställa att kommuner och regioner under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ska ha förmåga att i vissa särskilda avseenden kunna skydda och hjälpa allmänheten inom tre specifika områden; säkra samlingsplatser för allmänheten, skyddsrum för särskilda sårbara grupper i befolkningen samt verkställighet av utrymningar och inkvarteringar.

Försvarsmakten anser att *de särskilda verksamhetskraven* så som de regleras i kapitel 3 är alltför begränsande med hänsyn till målen för det civila försvaret.¹⁰ Att specifikt adressera dessa tre områden riskerar att leda till att det endast blir

⁷ 8 och 66 §§ förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten samt 3 kap. 5 § och 8 kap. 7 § säkerhetsskyddsförordning (2021:995).

⁸ 16 § tredje stycket förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

⁹ Jfr 16 och 18 §§ förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

¹⁰ Målen för det civila försvaret prop. 2024/25:34 s 62.



dessa verksamheter som kommuner och regioner kommer fokusera på och dimensionera sina resurser därefter.

I beredningen av detta ärende har stabsofficer Mikael Malm, handläggare Anna Sedvall Wiklund, handläggare Peter Wallentin, handläggare Kristin Viktorsson, signalskyddsspecialist Hampus Ihd samt handläggare Lilian Lindau deltagit.

Arango Magnusson, Helene

Detta yttrande har beslutats av stf chefsjurist Helene Arango Magnusson. I den slutliga handläggningen har även sektionschef Annika Grahn, samordnare Catarina Hanell och som föredragande, försvarsjurist Elisabeth Larsson deltagit.

Handlingen är fastställd i Försvarsmaktens elektroniska dokument- och ärendehanteringssystem.

Sändlista

Regeringskansliet,
Försvarsdepartementet

fo.remissvar@regeringskansliet.se
fo.rs.remissvar@regeringskansliet.se

Inom försvarsmakten för kännedom

HKV FST STRA

HKV FST STÖD

HKV FST HR

HKV FST CIO

HKV EBL – MUST

HKV EBL – OPL

HKV FST STAB ÖB-GD Stöd