



Yttrande över kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)

Er beteckning: Fö2024/01668

Inledning

Länsstyrelsen i Blekinge län (nedan Länsstyrelsen) delar utredningens syn att regleringen av kommuner och regioners beredskap behöver uppdateras i ljuset av den säkerhetspolitiska utvecklingen. Det är också positivt att planering för fredstida krissituationer och planering för höjd beredskap behandlas i ett sammanhang, att vikten av ett fortlöpande och systematiskt arbete lyfts fram och att kommuner och regioner ska planera och vidta förberedande åtgärder i samverkan med berörda statliga myndigheter.

Utredningen innehåller flera förslag som kan förbättra kommuners och regioners beredskap men Länsstyrelsen bedömer samtidigt att det finns behov av att utveckla vissa delar av utredningens förslag för att göra dem praktiskt genomförbara. Den föreslagna lagen om kommuners och regioners beredskap (LKRB) riskerar att få begränsad effekt i sin nuvarande form. En ordning med tydligare preciserade, och finansierade, grundkrav bör förenas med andra möjligheter för staten, genom länsstyrelserna, att till exempel finansiera specifika åtgärder utefter behovet i respektive del av landet. Vidare bör regleringen av kommuners och regioners beredskapsarbete i högre grad vara enhetligt med bestämmelserna som gäller övriga delar av det civila försvaret, både i sak och terminologi.

Nedan redovisas Länsstyrelsen synpunkter och förslag på respektive punkt.

Finansiering

6.10.1 och 6.10.3 Länsstyrelsen bejakar grundfinansiering genom generella statsbidrag, men kostnadsutjämningen behöver justeras

Länsstyrelsen ser fördelar med en övergång till finansiering med generella statsbidrag vad avser administrativ lättnad och ett tydligare ägarskap hos kommuner och regioner. Utredaren föreslår betydande tillskott till kommunernas arbete med beredskap. Med dagens fördelningsnyckel, baserat på invånarantal, även om kostnadsutjämningen tillämpas, skulle flera kommuner trots detta få en marginell eller ingen ökning. Länsstyrelsen bedömer att utredningens förslag innebär en ambitionshöjning för alla kommuner, om än olika hög.

Utredningen uppmärksammar att om Sverige angrips kommer delar av det svenska territoriet att drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser lokalt och regionalt. Stockholmsområdet, Gotland, sydöstra Sverige, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län bedöms utgöra strategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en kris eller ett krig. Finansieringen bör därför beakta detta i justering av kostnadsutjämningen.

Alla kommuner och regioner bör garanteras en miniminivå när de generella statsbidragen förstärks som innebär en substantiell ökning jämfört med dagens nivå av riktade statsbidrag. Denna finansiering bör avse de grundläggande åtgärder som alla kommuner eller regioner ska vidta.

För närvarande finansierar Länsstyrelsernas 2:4 anslag (det sammanhållna projektet för att stödja och samordna lokala och regionala aktörer inom krisberedskap och civilt försvar). Utredningens förslag om utökade uppgifter måste innebära en ökning av finansieringen också för länsstyrelser.

6.10.3 Länsstyrelser bör ges möjlighet att finansiera angelägna beredskapsåtgärder i kommuner

Länsstyrelsen välkomnar utredningens konstaterande att aktivitetsbaserade åtgärder bör kunna finansieras genom riktade statsbidrag. Länsstyrelsen bedömer dock att sådana åtgärder bör ta ett större utrymme än vad utredaren förefaller anse, och omfatta sådana åtgärder som går utöver den för alla kommuner eller regioner gemensamma grundnivån. Regeringen, med möjlighet att bemyndiga MSB, bör ge en övergripande inriktning som förfinas i respektive län. I den mån specifika åtgärder behöver vidtas i kommuner eller regioner bör länsstyrelserna ha möjlighet att säkerställa kommunens eller regionens medverkan i planeringen samt, efter dialog, finansiera de åtgärder som är specifika för den enskilda kommunen eller regionen. En del av de medel som utredaren vill anslå till generella statsbidrag bör därmed reserveras för sådan finansiering. Dessa aktiviteter bör sedan kunna följas upp av länsstyrelsen för att säkerställa att de verkligen genomförs med avsett resultat.

Om formerna för reglering och tillsyn

6.3.1 Förmågekraven bör uttryckas på samma sätt som i annan beredskapsreglering

Länsstyrelsen anser att formuleringen i LKRB:s ändamålsbestämmelse (1 kap 1§) bör vara likartad som motsvarande reglering för statliga myndigheter.¹ Den föreslagna formuleringen, som förefaller baseras på målet för krisberedskap, riskerar att skapa en otydlighet om målet för civilt försvar även gäller kommuner och regioner. Den inledande bestämmelsen (1 kap 1§) om syftet med lagen bör därför omformuleras till att lyda *"Bestämmelserna i denna lag syftar till att kommuner och regioner genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid frestdida krissituationer och höjd beredskap."* Därtill bör det ur förarbetena framgå att målen för krisberedskap respektive civilt försvar är styrande för arbetets inriktning. Vidare bör 2 kap rubriceras *"krav på förmåga"* och bestämmelsen i 2 kap 1§ lyda: *"Kommuner och regioner ska under frestdida krissituationer och höjd beredskap ha en god förmåga att fullgöra sina uppgifter utifrån lokala och regionala förhållanden samt*

¹ 1§ 2 st Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

den strategiska betydelse eller utsatthet som kommunen eller regionen har i en sådan situation.” 2 kap 2§ kan då utgå.

6.3.3 Förmågekraven behöver vara tydligare – och bör kunna regleras i myndighetsföreskrift

Länsstyrelsen ställer sig delvis bakom att kraven på kommuner bör uttryckas i termer av förmåga. Hittills är det i praktiken överenskommelsen mellan SKR och staten som utgjort styrning och grund för uppföljning. Länsstyrelsen konstaterar att den varit för otydlig för effektiv uppföljning i många fall, och den föreslagna lagens (LKRB) formulering om att uppnå en ändamålsenlig och likvärdig förmåga är ett steg tillbaka i det avseendet. De av utredningen föreslagna kraven är så allmänt hållna att det blir mycket svårt att utöva en effektiv uppföljning. Länsstyrelsen anser därför att LKRB bör kompletteras med ett föreskriftsbemyndigande till Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap eller dess efterträdare att precisera lagens översiktliga förmågekrav. Detta bör ske i samverkan med länsstyrelser, kommuner och regioner.

LKRB bör tydliggöra att kommuner är skyldiga att medverka i planering för civilt försvar

Nästan all planering och verksamhet i det civila försvaret sker i en kommun. Länsstyrelsen bedömer att ett fungerande civilt försvar förutsätter att kommuner medverkar i viss planering även om det inte kommer kommunens invånare eller de som vistas i kommunen till del. Ett exempel på detta är planering för stöd till Försvarsmakten men även till annan regional eller nationell viktig verksamhet som är beroende av kommunen. Länsstyrelsen anser att det bör tydliggöras i LKRB att kommuner och regioner är skyldiga att på begäran av länsstyrelsen medverka vid planeringen i det civila försvaret utöver sina grundläggande åtaganden enligt lagen men att de i sådana fall har rätt till ersättning för betydande kostnader.

6.4 De särskilda verksamhetskraven i 3 kap bör utgå

Länsstyrelsen delar utredarens bedömning att det är viktigt att planera för såväl utrymning och inkvartering som för hjälp att komma till skyddsrum och inrättande av trygghetpunkter (särskilda samlingsplatser).

Länsstyrelsen ställer sig dock frågande om det är lämpligt såsom föreslås i utredningen att vissa grupper undantas från denna hjälp –

personer som har stöd av hemtjänst i kommunen. Prioriteringen av detta slag måste genomföras men det ska ske i planeringen av verksamheten istället för att slå fast i underlag till lagstiftning.

Det finns samtidigt andra angelägna områden såsom nödvattenförsörjning eller reparation av kritiska delar av infrastrukturen som för enskilda kommuner också är mycket betydelsefulla. Länsstyrelsen förordar därför att de särskilda verksamhetskraven utgår, till förmån för tydligare föreskriftsrätt i enlighet med vad som föreslås ovan, och länsstyrelsernas möjlighet att inrikta planering som föreslås nedan.

6.9.1 Tillsyn

Länsstyrelsen bedömer att om staten vill försäkra sig om en viss nivå på det civila försvaret hos kommuner och regioner, samtidigt som finansiering för detta integreras i generella statsbidrag kan tillsyn vara en nödvändig åtgärd.

Frågan som infinner sig dock är om länsstyrelserna, som ska arbeta med stöd och samordning för kommuner och regioner, är den rätta myndigheten för tillsyn?

I Regeringens skrivelse 2009/10:79 s. 16. Står följande att läsa; ”Tillsyn bör utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot. Detta garanterar trovärdigheten i tillsynen.”

I samma skrivelse finns följande formulering: ”I de fall då det bedöms finnas skäl för att statliga myndigheter eller kommuner ska ansvara för både drift och tillsyn av en verksamhet bör självständigheten garanteras genom en tydlig åtskillnad av ansvaret för drift och tillsyn inom organisationen.”

Ett alternativ till att samtliga länsstyrelser skulle ägna sig åt tillsyn är att utse ett mindre antal länsstyrelser i landet som utför den uppgiften samt att det hos dessa skapas en särskild enhet för uppdraget. En enhet som är skild från den som arbetar med stöd och samordning. Det som framkommer vid tillsyn bör dock kunna delges länsstyrelser generellt för att bidra till utvecklingen av beredskapsförmågan.

Oavsett vilken myndighet som kommer att tilldelas tillsynsuppdraget så anser Länsstyrelsen inte att LKRB i sin föreslagna form är möjlig att använda som grund för tillsyn.

2025-02-13

r.
5406-2024

Effektiv tillsyn förutsätter tydliga och avgränsade krav som möjliggör att bedöma huruvida en kommun eller region uppnår författningens krav eller inte. Länsstyrelsen bedömer att om förslagen ovan med avgränsade, och tydliga, grundkrav som preciseras i föreskrift höras är tillsyn ett verktyg för att säkerställa att lagen efterlevs och så att den föreslagna förstärkningen av det generella statsbidraget verkligen går till stärkt förmåga.

Länsstyrelsen anser därtill att utformningen av tillsyn som föreslås i utredningen riskerar att leda till att den blir verkningslös. I skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn Skr 2009/10:79* anför regeringen att ett föreläggande om att åtgärda en brist i regelefterlevnad bör kunna förenas med vite. Länsstyrelsen delar denna syn. Föreläggande med vite bör dock vara en valmöjlighet, användas sparsamt endast när andra verktyg uttömts. För att fungera bör tillsynen vidare förenas med tydligare verktyg för att säkerställa att Länsstyrelsen kan ta del av de uppgifter som myndigheten behöver. Begäran att ta del av uppgifter bör vid behov kunna ta formen av ett föreläggande, vid behov förenat med vite.

Tillsyn kommer också det att kräva att resurserna hos länsstyrelsen förstärks.

Specifika frågor

”Väpnat angrepp” bör utgå

”Väpnat angrepp” används sparsamt i svensk författning och då med koppling till den bestämmelse i regeringsformen som reglerar att regeringen får sätta in rikets försvarsmakt för att möta ett väpnat angrepp. Väpnat angrepp (armed attack) är det bärande begreppet i FN-stadgan som utlöser rätt till individuellt och kollektivt självförsvar (artikel 51). Det är likaså det bärande begreppet som utlöser åtaganden enligt artikel 5 i Nato-stadgan. Länsstyrelsen föreslår en omarbetning av 2 kap 1-2 §§ samt anser att de särskilda verksamhetenskraven bör utgå ur lagen till förmån för föreskriftsrätt. Om detta inte höras bör ”om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.” i 2 kap 2 § ersättas med ”under höjd beredskap”. I 3 kap 3 och 4 §§ bör ”vid ett väpnat angrepp” i den föreslagna lagen ändras till ”i områden som utsätts eller riskerar att utsättas för stridshandlingar”.

6.5 Kraven på ledningsförmåga bör preciseras

Länsstyrelsen anser att ett av de mest kostnadseffektiva sätten att stärka det civila försvaret är att öka ledningsförmågan. Det bör, utöver bestämmelserna om politisk ledning, införas ett tydligt författningsreglerat krav på kommuner och regioner att ha en Tjänsteman i Beredskap (TIB) samt kunna etablera en ledningsfunktion.

6.3.10 Länsstyrelsen bejakar ett stärkt samordningsuppdrag – men civilområdets roll behöver analyseras

Länsstyrelsen delar utredarens syn att det finns anledning att förtydliga länsstyrelsernas samordningsuppdrag mellan staten och kommunerna. Det kan vidare finnas anledning att förtydliga kommunernas skyldighet att delta i den samordning som länsstyrelsen ska genomföra. Formuleringen i 2 kap 5§ att "kommuner och regionen ska ge länsstyrelsen möjlighet att fullgöra..." är dock ovanlig, och något otydlig. Länsstyrelsen föreslår att 2 kap 5§ formuleras "Kommuner och regioner ska delta i den samordning som avses i 4 kap 1 och 2§§".

Lagen bygger på att samla och likrikta planering för fredstida krissituationer och höjd beredskap vilket är positivt och analogt med hur andra aktörer planerar, förutom länsstyrelserna. Det faktum att länsstyrelsernas arbete med fredstida krissituationer respektive höjd beredskap inte följer samma ansvarsfördelning blir opraktiskt, eftersom det i praktiken ofta inte går att hålla isär. Länsstyrelsen konstaterar också att vid höjd beredskap träder det geografiska områdesansvaret på civilområdesnivå i funktion, och ska då enligt regeringen utgöra en ledningsnivå mellan länsstyrelsenivån och regeringen. Det geografiska områdesansvaret på länsnivå kommer i ett sådant läge fortsatt ha ansvaret för statens samverkan med kommuner och regioner. Det är inte osannolikt att en situation som föranleder höjd beredskap inleds som fredstida krishantering. Såväl samverkan mellan länsstyrelserna, som deras samverkan med andra aktörer och den inre organisationen ska enligt nuvarande ordning därmed göras om under en pågående kris, när höjd beredskap tillkännages. Ändamålsenligheten i detta behöver analyseras vidare.

"Förberedande åtgärder" bör benämnas "åtgärder"

Utredaren använder genomgående begreppet "förberedande åtgärder" för att beskriva åtgärder som genomförs för att stärka förmågan. I annan författning används normalt bara "åtgärder" och det är oklart vad "förberedande" tillför i sammanhanget. Risken finns att det sammanblandas med MSB:s begrepp "förberedande planering". Länsstyrelsen anser att "förberedande åtgärder" genomgående bör ersättas med "åtgärder" i den föreslagna lagen.

"Ändamålsenlig och likvärdig" bör utgå

Länsstyrelsen anser att ambitionen för kommuners och regioners förmåga bör vara analog med statliga myndigheters, där begreppet "god förmåga" används. Därtill tillför inte "ändamålsenlig och likvärdig" ökad förståelse utöver de preciseringar som kommer senare i lagen om strategiskt läge och utsatthet. Begreppet "god" kan vid behov preciseras i förarbeten och bör, som föreslagits ovan, preciseras i den underliggande författning som föreslås.

"Grundläggande" och "verksamhets-" bör utgå

I författningar som styr statliga myndigheter talas om en "god förmåga". "Grundläggande" används idag i LEH för att beskriva den mer begränsade förmåga som kommuner och regioner hittills haft att uppnå vad gäller civilt försvar. Språkligt leder det också tanken till något enklare, mindre avancerat eller ambitiöst. Det är oklart vilken annan typ av förmåga som utredaren vill förhålla sig till. Länsstyrelsen anser att "grundläggande verksamhetsförmåga" respektive "verksamhetsförmåga" genomgående bör ersättas med "förmåga" i den föreslagna lagen för att tydliggöra att det är samma sak som förmåga för statliga myndigheter som åsyftas.

6.4.3 "Skyddat utrymme" bör särskiljas från "skyddsrum"

Betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) föreslår att begreppet "skyddat utrymme" återinförs, vilket bereds i Regeringskansliet. En mindre betydandeförskjutning verkar finnas mellan förslaget i SOU 2022:57 och detta lagförslag. I SOU 2022:57 är skyddsrum och skyddat utrymme två olika saker. I den föreslagna LKRB är skyddsrum ett sorts skyddat utrymme "komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme".

Länsstyrelsen anser att de särskilda verksamhetskraven bör utgå ur lagen till förmån för föreskriftsrätt. Om detta inte hörsammas bör innebörden i begreppet "skyddat utrymme" i den föreslagna lagen ändras så att det harmonierar med förslaget SOU 2022:57.

6.4.2 "Särskild samlingsplats" bör benämnas "trygghetspunkt"

Särskilda samlingsplatser är ett annat ord för det som mer gängse kallas för trygghetspunkter. Trygghetspunkt är också det begrepp som MSB använder. "Samlingsplats" och "särskild samlingsplats" är begrepp inom Försvarmakten, som syftar på de platser där inryckande personal ska infinna sig vid mobilisering. Länsstyrelsen anser att de särskilda verksamhetskraven bör utgå ur lagen till förmån för föreskriftsrätt. Om detta inte hörsammas bör begreppet "särskilda samlingsplatser" i den föreslagna lagen ändras till "trygghetspunkter".

Länsstyrelsen och hälso- och sjukvård

Ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och Socialstyrelsen vad gäller stöd och uppföljning gentemot kommuner och regioner är idag delvis otydlig. Utredningen *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU2021:25) föreslog vidare att civilområdeschefen skulle ta fram planeringsförutsättningar för regionerna samt vara den geografiska nivå som har huvudsaklig kontakt med regionerna. Detta genomfördes inte av regeringen när civilområdena inrättades med hänvisning till andra utredningar och behovet av ett helhetsgrepp om hälso- och sjukvårdens beredskap. Länsstyrelsen ser ett fortsatt behov av ett tydliggörande av frågan om länsstyrelsernas respektive Socialstyrelsens ansvar gentemot regioner och kommuner vad avser hälso- och sjukvårdens beredskap. Utredarens resonemang i löptext kan bidra till detta men kan behövas tydliggöras även i författning. På motsvarande sätt bör förslaget om civilområdesnivåns ansvar gentemot regionerna få ett tydligt avgörande.

Folkrättsliga aspekter

I lagförslaget 8 kap 1 § nämns Genèvekonventionerna från 1949. Paragrafen berör behovet av att identifiera personer under väpnad konflikt. Genèvekonventionerna är en del av den internationella humanitära rätten. I utredningen finns även andra referenser till den

internationella humanitära rätten såsom sidan 357 - polisens status som kombattant.

Den internationella humanitära rätten är internationella regler som Sverige ska förhålla sig till under krig. Därför bör det i den nya lagen finnas krav på att kommuner och region generellt i sin planering inför och vid höjd beredskap ska beakta och ta hänsyn till folkrättsliga regler det kan till exempel vara principen om distinktion.

Den internationella humanitära rätten är tillämplig under krig men det finns andra internationella regelverk som kan vara tillämpliga under såväl kris som vid höjd beredskap. Till exempel mänskliga rättigheter som ska beaktas för att förstärka skyddet för grupper som kan vara mer utsatta i svåra samhälleliga situationer.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av Landshövding Ulrica Messing med beredskapshandläggare Krister Hellström som föredragande.

Synpunkter har inhämtats från Länsstyrelsens Försvarsdirektör, beredskapsenhet och juristfunktion. Därutöver har länets kommuner och region erbjudits att delge synpunkter till Länsstyrelsen Blekinge.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift

