



Försvarsdepartementet

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

Er beteckning: Fö2024/01668

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak intentionerna i utredningens förslag.

Länsstyrelsen delar utredningens syn att regleringen av kommuner och regioners beredskap behöver uppdateras i ljuset av det nya säkerhetspolitiska läget. Länsstyrelsen uppfattar också att kommunerna efterfrågar en tydligare inriktning för sin planering. Det är positivt att planering för fredstida krissituationer och planering för höjd beredskap behandlas i ett sammanhang.

Länsstyrelsen bedömer dock att det finns behov av att utveckla delar av utredningens förslag. Det bör övervägas om den föreslagna lagen, kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKRB), så långt som möjligt kan vara av mer övergripande karaktär och sedan preciseras i förordning och föreskrifter.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om länsstyrelsens tillsyn i dess föreslagna utformning.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att all samordning mellan kommuner/regioner och statliga myndigheter ska gå via länsstyrelsen.

Vidare bör regleringen av kommuners och regioners beredskapsarbete i högre grad vara enhetligt med bestämmelserna som gäller för övriga delar av det civila försvaret, både i sak och terminologi.

Nedan följer en kort sammanfattning av de områden som Länsstyrelsen i första hand vill lyfta fram.

Området särskilda verksamhetskrav:

- Samtliga mål för civilt försvar bör vara grunden även för kommuner och regioner.
- Stödet till det militära försvaret bör ingå i kommuners och regioners uppgifter.
- Författningskrav bör ställas om att det ska finnas en tjänsteperson i beredskap (TiB) i varje kommun.
- Länsstyrelsen förordar att preciseringen av de särskilda verksamhetskraven utgår och att kommuners och regioners åliggande istället hanteras mer generellt i lag, till förmån för tydligare föreskriftsrätt för MSB och andra centrala myndigheter.
- Länsstyrelsen avstyrker att all samordning mellan kommuner/regioner och statliga myndigheter ska gå via länsstyrelsen.

Området Länsstyrelsens tillsyn över kommunerna och regionerna:

- Förslaget om att länsstyrelsen ska bedriva tillsyn avstyrks.

Nedan redogör Länsstyrelsen närmare för de synpunkter som finns på utredningens förslag och bedömningar. Synpunkterna beskrivs i ordning utifrån utredningens disposition.

Kapitel 1 Författningsförslag

2 kap. Generella verksamhetskrav

Grundläggande verksamhetsförmåga

Länsstyrelsen tillstyrker lagreglering med ambitionshöjning i kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig samt att den grundläggande förmågan ska anpassas till strategisk betydelse och utsatthet. Det är positivt 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.

Särskilda arbetsformer (2 kap. 6 §)

Länsstyrelsen tillstyrker lagreglering om att varje kommun och region ska ha tillgång till en funktion för samordning av sitt förberedande arbete inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Länsstyrelsen anser även att krav bör ställas på att alla kommuner inrättar funktionen tjänsteperson i beredskap (TiB) med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid fredstida krissituationer. En förutsättning för att kommunerna ska kunna agera effektivt vid krissituationer och höjd beredskap, är att det dygnet runt finns en kontaktväg in till kommunen med mandat att aktivera kommunens krisledning. Detta för att åstadkomma en säker larmkedja mellan nationell, (högre regional nivå vid höjd beredskap), regional och lokal nivå.

Länsstyrelsen anser också att det bör finnas en krisledningsorganisation på tjänstemannanivå i kommuner. Det bör, utöver bestämmelserna om politisk ledning, införas ett tydligt författningsreglerat krav på kommuner och regioner att etablera en ledningsfunktion vid krissituationer.

3 kap. Särskilda verksamhetskrav

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 trygghetspunkter (s.k. särskilda samlingsplatser). Samtidigt finns andra angelägna områden, t.ex. nödvattenförsörjning eller reparation av kritiska delar av infrastrukturen, som också är betydelsefulla.

Frågan är om det är lämpligt med precisering av särskilda verksamhetskrav i lagtext? Länsstyrelsen bedömer det som problematiskt så som t.ex. 2 § (särskilda samlingsplatser) är utformad där kraven är på en mycket hög detaljnivå. Det riskerar att bli krångligt när precisering av verksamhetskrav är i lagtext om kraven någon gång behöver ändras.

En annan svårighet med precisering i lag är t.ex. 3 – 4 §§ (skyddsrum) där lagtexten måste förstås som att skyddsrum eller andra skyddade utrymmen ska finnas för de grupper som

paragraferna räknar upp. Underförstått behöver alltså kommuner och regioner bygga de skyddsrum eller andra skyddade utrymmen som behövs före lagen träder i kraft. För flera kommuner och regioner är detta en omöjlig uppgift. Man kan också fråga sig om det verkligen var intentionen med lagtexten?

Länsstyrelsen förordar istället att de särskilda verksamhetskraven mer generellt åläggs kommunerna och regionerna i lag. Förslagsvis bemyndigas Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), och eventuellt andra myndigheter, att i stället meddela föreskrifter för att precisera dessa krav. Man kan även tänka sig att viss precisering finns i förordning. Generellt bland lagförslagen bör det finnas föreskriftsrätt för just precisering och utformning. Detta gäller t.ex. förmågekraven som också behöver förtydligas.

4 kap. 2 § Länsstyrelsernas samordning

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att all samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner eller regioner ska samordnas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen har en viktig roll i samordning och behöver kännedom om den planering och de förberedande åtgärder som vidtas. Men, att all samordning måste ske via länsstyrelsen bedöms som orimligt. Kommunerna har kontakter med ett mycket stort antal myndigheter. Man kan också tänka sig att samverkan mellan t.ex. Socialstyrelsen och regionen inte behöver samordnas av länsstyrelsen. Det finns fler exempel vad gäller myndighetskontakter för olika kommunala bolag och förvaltningar som kan vara svår för länsstyrelsen att samordna.

6 kap. 1-2 § Kommuners och regioners inbördes bistånd

Enligt förslaget är inbördes bistånd vid fredstida kriser frivilligt mellan kommuner och regioner medan det vid höjd beredskap är en skyldighet. Det bör övervägas om det även vid kvalificerade fredstida kriser ska vara en skyldighet att lämna hjälp om tillfrågade kommuner och regioner har efterfrågade resurser. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skulle då få besluta om omfattningen av hjälpen.

En fredstida krissituation kan innebära extraordinära förhållanden. Det bör då vid behov, när det inte sker frivilligt, vara möjligt att säkerställa att kommuner och regioner lämnar hjälp till den eller de

andra kommuner och regioner som genom krissituationen fått ett särskilt betungande uppdrag.

10 kap. Tillsyn

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om tillsyn så som det är utformat i betänkandet. Att länsstyrelsen ska bedriva tillsyn och samtidigt bedriva stöd och samordning är problematiskt. Den stödjande verksamheten måste organisatoriskt skiljas från den tillsynande verksamheten. En stor svårighet kring tillsynsuppdraget är att lagen är oprecis och att det i flera delar saknas föreskriftsrätt. De olika kraven som ställs på kommuner och regioner blir diffusa och svåra att bedriva tillsyn på. Dessutom är tillsynsparagrafen utformad som att länsstyrelsen får besluta om föreläggande om en kommun eller region "i betydande omfattning" inte fullgör sina skyldigheter. Detta är ett kvalifikationskrav som gör tillsynen svår och där länsstyrelsens mandat att överhuvudtaget bedriva tillsyn kan ifrågasättas om alla inte är överens om vad "i betydande omfattning" avser. Eftersom det inte förslås någon möjlighet för tillsynsmyndigheten att sanktionera förelägganden med vite, är risken stor att det inte kommer att skapas någon enhetlig praxis inom området då det saknas incitament för en kommun eller region att överklaga ett föreläggande. Med nuvarande förslag blir därför risken att de 21 länsstyrelserna själva kommer att behöva uttolka vad som utgör "grundläggande verksamhetsförmåga", och att denna uttolkning inte blir enhetlig. Att bedriva tillsynsverksamhet utan möjlighet att sanktionera förelägganden är ineffektivt och riskerar att leda till att länsstyrelserna får lägga mycket tid och resurser på verksamhet som inte leder till att det avsedda resultatet uppnås. Vidare bedömer Länsstyrelsen att stöd- och samordningsdelen torde vara länsstyrelsens huvuduppgift inom området under många år framöver snarare än tillsyn.

1.2 Förslag till förordning om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Länsstyrelsen och hälso- och sjukvård

Länsstyrelsen tillstyrker att det i förslaget till förordning beskrivs att regioner och kommuner ska lämna information till både Socialstyrelsen och länsstyrelsen när det gäller hälso- och

sjukvårdsverksamhet. Det skapar goda förutsättningar för en tydlig lägesbild av hälso- och sjukvården som helhet.

Ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och Socialstyrelsen vad gäller stöd och uppföljning gentemot kommuner och regioner är idag delvis otydlig. 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. På motsvarande sätt bör förslaget om civilområdesnivåns ansvar gentemot regionerna få ett tydligt avgörande.

Kapitel 6 Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig

6.10 Statlig ersättning till kommunerna och regionerna för deras planering och förberedande åtgärder enligt den nya lagen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att medel ska fördelas genom höjning av det generella statsbidraget. För att inte riskera att någon kommun oproportionerligt missgynnas bör mekanismer byggas in i systemet som kan balansera detta.

Länsstyrelsen delar utredningens konstaterande att aktivitetsbaserade åtgärder bör kunna finansieras genom riktade statsbidrag.

Länsstyrelser bör ges möjlighet att finansiera angelägna beredskapsåtgärder i kommuner

I den mån specifika åtgärder behöver vidtas i kommuner eller regioner bör länsstyrelserna ha möjlighet att säkerställa kommunens eller regionens medverkan. För att möjliggöra detta skulle länsstyrelsen kunna dela ut stöd för specifika åtgärder för den enskilda kommunen eller regionen. En del av de medel som utredaren vill anslå till generella statsbidrag skulle kunna reserveras för sådan finansiering. Dessa aktiviteter kan följas upp av länsstyrelsen för att säkerställa att de genomförs med avsett resultat. Länsstyrelserna skulle då få lättare att påverka kommunerna att genomföra åtgärder när behov uppstår, till exempel av att bereda mark, dra vattenledningar osv.

Övrigt

Beträffande terminologin i lagförslaget

Ändamålsenlig och likvärdig Lagförslag 2 kap 1 §

Länsstyrelsen anser att det borde räcka med begreppet "god" förmåga som kan förtydligas i förarbeten och i förordning och föreskrifter.

Begreppen ändamålsenlig och likvärdig förmåga är nya i beredskapssammanhang. Det finns en otydlighet vad gäller begreppet ändamålsenlig, vilket kommer göra det svårare för kommuner och regioner att utveckla likvärdig förmåga.

Fredstida krissituation Lagförslag 1 Kap 4–5 §

Kvalificerad fredstida krissituation eller extra ordinär fredstida krissituation är båda svåra ordkombinationer som troligtvis många människor initialt har svårt att förstå. Det är också svårt att hitta ett bra ord som rymmer vad som avses. Frågan är om det inte räcker med förstärkningsordet "svår" eller kanske "allvarlig"? Länsstyrelsen anser att det är betydelsefullt att det ord som till slut väljs synkroniserar med övrig lagstiftning.

3 kap. 2 § - "Särskild samlingsplats" bör benämnas "trygghetspunkt"

Länsstyrelsen bedömer att 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 Försvarsmakten, som syftar på de platser där inryckande personal ska infinna sig vid mobilisering. Det innebär en onödig risk för otydlighet och därmed för missförstånd att i detta sammanhang använda begreppet i en annan betydelse. Begreppet "särskilda samlingsplatser" bör därför ändras till "trygghetspunkter".

"Grundläggande" och "verksamhets-" bör utgå

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.

6.1.1 Vissa identifierade större frågor som inte omfattas av utredningsuppdraget

Behov av att kommuner medverkar i planering för civilt försvar, stöttar Försvarsmakten och frågor kring Nato

Länsstyrelsen är medveten om den juridiska problematiken kring frågan om kommuners stöd till Försvarsmakten. Länsstyrelsen anser dock att frågan är viktig och akut med tanke på förmågekraven inom Nato, arbetet med världlandsstöd och den pågående planering av det civila försvaret. Länsstyrelsen anser det avgörande att kommuner och regioner i lag åläggs uppgiften att stödja Försvarsmakten. Frågan bör utredas vidare.

Även de krav som följer med Sveriges medlemskap i Nato bör utredas vidare

Förslag tillägg

Folkrätt

Länsstyrelsen föreslår ett tillägg som behandlar folkrätten i lagens inledning.

I lagförslaget 8 kap 1 § nämns Genèvekonventionerna från 1949. Här skulle kunna göras ett allmänt tillägg inledningsvis.

”Kommuner och regioner ska i sin planering inför och under höjd beredskap beakta och ta hänsyn till folkrättsliga regler och principer”.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Britt-Marie Benzler med beredskapshandläggare Henrik Gustafsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsjurist Johan Nilsson deltagit.