



Försvarsdepartementet

Svar på remiss, Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65).

Er beteckning: Fö2024/01668

Länsstyrelsen i Kalmar län (länsstyrelsen) överlämnar härmed sitt yttrande över betänkandet *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)*.

Sammanfattning

Länsstyrelsen delar utredarens syn att regleringen av kommuner och regioners beredskap behöver uppdateras i ljuset av den säkerhetspolitiska utvecklingen och den tydliga politiska viljan att återuppbygga totalförsvaret. Vidare uppfattar länsstyrelsen att kommunerna efterlyser tydligare inriktning för sin planering. Det är även 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 i författningsförslaget, lagen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKRB) för att göra dem praktiskt genomförbara.

Nedan följer länsstyrelsens ställningstaganden:

Länsstyrelsen delar utredningens förslag vad gäller följande:

- Länsstyrelsen delar utredarens förslag om att länsstyrelserna ska ha tillsyn över att kommunerna och regionen följer LKRB och eventuella föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen. Dock måste det finnas en tydlig avgränsning gentemot speciallagstiftningar där tillsyn redan genomförs i dag.

- Kommunerna bör få högre finansiering från staten genom generella statsbidrag för arbetet med planering för kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Länsstyrelsen anser att särskild hänsyn bör tas till mindre kommuner och kommuner med strategiska lägen.
- Länsstyrelsen delar utredarens bedömning att den nuvarande ordningen med överenskommelser mellan staten och SKR varken är ändamålsenlig eller effektiv.

Länsstyrelsen delar inte utredningens förslag vad gäller:

- Länsstyrelsen anser inte att lagen ska ange särskilda verksamhetskrav för kommuner och regioner. Sådana detaljkrav bör i sådana fall regleras genom annan lagstiftning och föreskrifter. Detta eftersom andra områden kan vara lika väsentliga att planera för.

Länsstyrelsen anser även att:

- Samtliga mål för det civila försvaret bör ingå i de generella verksamhetskraven på kommuner och regioner. Dessa bör inte preciseras i lagen då de kan komma att ändras genom andra beslut.
- Författningskrav bör ställas om att det ska finnas en tjänsteperson i beredskap (TiB) i varje kommun.
- Vad gäller begreppen fredstida krissituation och kvalificerad fredstida krissituation är begreppet samhällsstörning en bättre benämning då det redan är ett etablerat begrepp inom ämnesområdet. Det är betydelsefullt att den typen av ordval synkroniseras med övrig lagstiftning och regelverk.
- Utredningens förslag innebär ett utökat uppdrag för länsstyrelsen kopplat till stöd och samverkan samt tillsyn. Antal årsarbetskrafter hos länsstyrelsen för dessa uppgifter kommer att behöva ökas och kräver därför ytterligare finansiering.

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

Avsnitt 6 Kommuner och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig

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

Länsstyrelsen anser att begreppet samhällsstörning vore bättre då det redan är ett etablerat begrepp inom ämnesområdet. Det är betydelsefullt att den typen av ordval synkroniseras med övriga regelverk.

6.3.3 Generella verksamhetskrav

Länsstyrelsen instämmer i stort till 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. Länsstyrelsen anser emellertid att samtliga mål för det civila försvaret bör ingå i de generella verksamhetskraven.

6.4 Särskilda verksamhetskrav

Utredaren väljer i 3 kap författningsförslaget ut några områden där "särskilda verksamhetskrav" anges. Områdena, där kommuner anses ska ha en likvärdig och ändamålsenlig förmåga är särskilda samlingsplatser, hjälp vid användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen, verkställighet av utrymningar och inkvarteringar.

Länsstyrelsen anser att de områden som omfattas av särskilda verksamhetskrav är av stor vikt för totalförsvarsplaneringen. Länsstyrelsen anser att även andra områden kan vara av samma vikt och väsentliga för att kunna upprätthålla samhällets funktionalitet.

Länsstyrelsen anser att det finns en risk att andra viktiga områden kan komma att nedprioriteras av kommuner och regioner. Det åligger kommuner och regioner, likt hela det civila försvaret i övrigt, att utifrån sina förutsättningar planera för de områden inom vilka de har ansvar. Det bör inte framgå i LKRB hur en sådan planering och prioritering ska gå till. Sådana särskilda verksamhetskrav bör i stället regleras genom andra lagstiftningar och tillhörande föreskrifter.

En planeringsförutsättning är tiden för under vilken kommunerna och regionerna ska ha en efterfrågad förmåga. I nuläget förekommer ett antal olika tidsramar, vilka inte harmoniserar.

6.5 Kommuner och regioners ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap

För nationell och regional nivå, inklusive regionerna, finns författningskrav om att det ska finnas en tjänsteperson i beredskap (Tib). Det kravet finns idag inte på kommunerna. Länsstyrelsen noterar att utredningen inte lyfter frågan om att kommuner bör ha funktionen tjänsteman i beredskap (TiB), med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid fredstida krissituationer. Länsstyrelsen ser dock fördelar med att samtliga kommuner inrättar en Tib-funktion. Det innebär att larmkedjan skulle stärkas och den initiala hanteringen av en kris eller akut krigssituation skulle påbörjas tidigare.

6.9 Tillsyn

Länsstyrelsen delar utredarens förslag om att länsstyrelserna ska ha tillsyn över att kommunerna och regionen följer LKRB och eventuella föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen. Dock måste det finnas en tydlig avgränsning gentemot speciallagstiftningar där tillsyn redan genomförs i dag.

Däremot anser inte länsstyrelsen att det, såsom tillsynsuppdraget och kraven i lagen är utformade, är möjligt att utföra en effektiv och ändamålsenlig tillsyn. Tillsynsuppdragets omfattning behöver förtydligas. Ett tillsynsuppdrag bör även innefatta möjlighet till föreläggande som kan förenas med vite.

Det tillsynsuppdrag som framgår av förslaget till 10 kap. 1 § LKRB omfattar hela lagen och eventuella föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Att tillsynsuppdraget inte är konkretiserat innebär svårigheter för länsstyrelserna att genomföra den tillsynsuppgift som föreslås. I författningskommentaren till förslaget till 10 kap. 2 § rör de exempel som utredningen lämnar enligt länsstyrelsens mening mycket breda områden som svårigen kan resultera i de utförliga och tydliga förelägganden som utredningen eftersträvar. Om tillsyn ska bedrivas bör tillsynsuppdragets omfattning och genomförande förtydligas genom föreskrifter och vägledning samt tillförande av medel för detta.

Länsstyrelsen ser utmaningar i att ha uppgiften stöd och samordning och samtidigt utöva tillsyn.

I förslaget till 10 kap. 1 § LKRB anges att länsstyrelsen ska "få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen". En lämpligare skrivning bör vara att länsstyrelsen ska få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Länsstyrelsens rätt att förelägga har placerats i andra stycket till en paragraf som i övrigt behandlar länsstyrelsens rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Detta andra stycke bör vara en egen reglering då rätten att förelägga om att åtgärda brister inte är kopplad till länsstyrelsens rätt att få de handlingar och upplysningar som behövs.

6.10.3 Statens ersättning till kommuner och regioner bör huvudsakligen ske genom höjningar av de generella statsbidragen

Den nya lagens ambitionshöjningar för att planera för kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap bör motsvaras av högre finansiering från staten. Finansieringen föreslås läggas om till generella statsbidrag.

En simulering gjord av länsstyrelserna om hur medlen skulle fördelas för kommuner visar att i jämförelse med dagens modell, som i högre grad betonar de mindre kommunernas behov av en basplatta, så skulle framför allt de större städerna vara "vinnare". Det kan konstateras i simuleringen att trots att utredningen föreslår stora tillskott till kommunerna, uppemot 3 miljarder per år gentemot dagens ca 600 miljoner, får de tio minsta kommunerna en sänkning av finansieringen om alla medel fördelas enligt det generella statsbidraget.

Med dagens fördelningsnyckel, baserat på invånarantal, även om kostnadsutjämningen tillämpas, skulle flera kommuner trots detta få en marginell eller ingen ökning. De kriterier som ska vara styrande för behovet av åtgärder, såsom strategiskt läge och utsatthet, påverkar alltså inte kostnadsutjämningen.

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.

- Mindre kommuner riskerar att missgynnas ekonomiskt om medel betalas ut genom generella statsbidrag.
- Länsstyrelsen anser att det bör finnas en lägsta nivå vad gäller ersättningen till samtliga kommuner. Detta för att täcka en grundläggande förmågenivå, även för mindre kommuner.
- Länsstyrelsen noterar att strategiskt läge och utsatthet inte påverkar kostnadsutjämnningen.
- Ersättningen riskerar att användas till andra ändamål om det generella statsbidraget inte är förbehållet beredskapsarbete och förmågekrav är otydligt beskrivna.

6.11 Kommuners och regioners skyldighet att lämna upplysningar avseende krigsfångar och andra skyddade personer

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

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

Om ärendets beredning

Länsstyrelserna har samverkat inom ramen för det länsstyrelsegemensamma nätverket för uppföljning samt inom SALT-nätverket. Därtill har Länsstyrelserna i civilområdena samarbetat med arbetsgruppen i fråga om yttrandet. Länsstyrelsen i Kalmar län har använt detta material som grund för eget svar.

De som deltagit i beslutet

Beslut i ärendet har fattats av landshövding Allan Widman med krisberedskapshandläggare Andreas Thulin som föredragande. I den slutliga handläggningen har även Avdelningschef Ana Norlén, Försvarsdirektör Erik Richardsen, Bitr. Försvarsdirektör Stina Johansson, beredskapshandläggare Malin Lind Mattsson samt länsjurist Kristina Nordenson deltagit.

Allan Widman

Andreas Thulin

Handlingen är signerad digitalt och saknar därför namnunderskrift.