



Datum
2025-02-14

Ärendenr
2024-14742

Ert datum
2024-11-05

Er referens
Fö2024/01668

Enheten för planering av civil beredskap (KC-ST-PL)

Anna Öhman
010-240 4587

Anna.Ohman@msb.se

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2024:65 om Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig

Sammanfattning

I enlighet med regeringens inriktningsbeslut för försvarsbeslutsperioden 2025–2030 behöver förmågan inom det civila försvaret skyndsamt stärkas och takten i utvecklingen öka. Förmågan hos kommuner och regioner är avgörande för Sveriges totalförsvar. Den nya regleringen på området behöver, tillsammans med en genomtänkt finansiering, ge dem goda förutsättningar att stärka sin beredskap. Uppbyggnaden av förmåga behöver ske betydligt snabbare än idag, och vi måste säkerställa att de pengar som staten satsar på totalförsvaret leder till en konkret effekt. För att detta ska vara möjligt behöver utformningen av författningen och de krav som ställs på kommuner och regioner vara tydligt utformade och finansieringen behöver kopplas till den förmåga som ska prioriteras.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) instämmer i behovet av ny reglering av kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig, som är mera ändamålsenlig och utförlig än den nu gällande. Betänkandet behandlar viktiga frågor om ansvar, finansiering och grundkrav för att säkerställa ett robust civilt försvar och en effektiv krisberedskap. MSB ser positivt på flera av utredningens förslag men identifierar samtidigt betydande behov av förtydliganden och kompletteringar inom ett antal nyckelområden:

- Det är en stor brist att kommuners och regioners ansvar gällande stöd till Försvarsmakten och värdlandsstöd inte ingår i författningsförslaget,
- MSB avstyrker införandet av det nya begreppet ”kvalificerade fredstida krissituationer”,
- MSB avstyrker utredningens förslag att införa särskilda verksamhetskrav i lagen,
- Lagens syfte är otydligt och blandar begrepp från krisberedskap, civilt försvar och lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) på ett otydligt sätt,
- Kraven i lagen är otydliga och allt för stort ansvar läggs på kommuner och regioner att själva bestämma vilken förmåga de ska ha, samt vilka planer och åtgärder de behöver,
- Att övergå till en finansiering genom huvudsakligen generella statsbidrag är problematiskt. Finansieringsformerna är inte fullt ut belysta och behöver analyseras ytterligare.

MSB bedömer att författningsförslaget i sin nuvarande utformning inte uppfyller syftet att vara ändamålsenligt och utförligt. Kraven på regioner och kommuner är otydliga, vilket riskerar att leda till en fördröjning i uppbyggnaden av totalförsvaret då tid kommer behöva läggas på tolkning av ansvar och regelverk.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Remissvaret är utformat så att vi först beskriver våra synpunkter på ett antal centrala aspekter, såsom lagens syfte, begreppet kvalificerad fredstida krissituation, den föreslagna ersättningen, lagens kravställning och tillsyn samt behovet av reglering med anledning av Sveriges medlemskap i Nato. Därefter tydliggör vi myndighetens synpunkter på förslagen i enlighet med dispositionen i betänkandets avsnitt 6 och ger alternativa förslag där vi har möjlighet.

Lagens syfte

I lagens syfte blandas ett antal begrepp och mål för både civilt försvar och för krisberedskap. Syftet omnämner heller inte totalförsvaret eller kommuners och regioners roll i detta. Sammantaget ser MSB att syftet med lagen inte tar höjd för totalförsvarets behov och inte på ett tydligt sätt ramar in kommande författningstext. Den väcker också frågor om vad som är ändamålsenligt och likvärdigt, begrepp som används inom LSO men inte är etablerat inom krisberedskap eller civilt försvar.

MSB ser en problematik med att blanda samman målet för civilt försvar och målen för krisberedskap på det sätt som förslaget är formulerat. Det är inte realistiskt att t.ex. upprätthålla sin samhällsviktiga verksamhet eller värna människors liv och hälsa på samma sätt i krig som vid fredstida krissituationer.

Kvalificerad fredstida krissituation

MSB avstyrker förslaget om införande av det nya begreppet kvalificerade fredstida krissituationer. Det riskerar att komplicera regleringen av kommuners och regioners uppgifter utan att medföra en tydlig fördel. Det är otydligt att begreppet fredstida krissituationer, när det används i den nya lagen, även avser kvalificerade fredstida händelser och därmed fungerar både som enskilt begrepp, och ett samlingsbegrepp för båda nivåerna.

Statens ersättning till kommuner och regioner

MSB är positiva till förslaget att ersättning till kommuner och regioner inte längre ska fastställas genom överenskommelser mellan staten och Sveriges kommuner och regioner (SKR). MSB ser dock med viss oro på förslaget att främst ersätta nuvarande ordning med generella statsbidrag. Om staten väljer att tillämpa en sådan ersättningsmodell så ställer det höga krav på att lagen är tydlig och utförlig för att undvika skilda tolkningar hos kommuner och regioner. En tydligare kravformulering är också nödvändig för att undvika att den möjliga miniminivån för att uppfylla lagens krav inte blir lägre än vad staten avsett. Det medför också en svårighet för staten att följa upp de ekonomiska medel som regeringen tillför för återuppbyggnaden av det civila försvaret.

MSB bedömer vidare att det finns en risk att generella statsbidrag medför att ett antal kommuner och regioner, som har få invånare, kommer att få betydligt lägre ersättning än i dagsläget vilket kan hindra skapandet av en grundläggande förmåga enligt lagens syfte. För att få till en önskvärd utveckling av totalförsvaret, är det viktigt att alla kommuner och regioner har en grundläggande förmåga.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Lagens kravställning och tillsyn

MSB bedömer att lagförslaget inte formulerar tydliga krav på kommuner och regioner. Istället är det i stor utsträckning upp till kommuner och regioner själva att bestämma vilken förmåga de ska ha och avgöra vilka planer de ska ta fram och vilka åtgärder som de behöver vidta. Utan tydliga krav går det inte att utföra tillsyn grundat på den aktuella lagstiftningen. Det finns vidare risk att den faktiska beredskapen inte stärks. Det innebär att Sverige sammantaget inte når en tillräcklig nivå för att hantera fredstida kriser och höjd beredskap och att förmågan inom totalförsvaret inte ökar i den skyndsamma takt som omvärldsläget kräver. MSB anser därför att det är av vikt att kraven i lagstiftningen tydliggörs. Det kan sedan finnas anledning att i förordning eller i föreskrifter i närmare detalj beskriva hur kraven ska uppfyllas.

Behov av reglering med anledning av Sveriges medlemskap i Nato

MSB anser att det är olyckligt att utredningen gjort bedömningen att kommuners och regioners åtgärder relaterade till Natomedlemskapet, värdlandsstöd samt stöd till Försvarsmakten inte ingår i uppdraget. Avgränsningen kan tolkas som att utredningen implicit har bedömt att dessa frågor varken ingår i kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap, eller att de generellt är förenliga med det allmänna intresset i kommunen eller regionen.

I och med att Sverige nu är allierad i Nato ställs krav på Sveriges förmåga. MSB anser därför att det inte går att exkludera Nato-perspektivet i de krav som ställs på kommuner och regioner i författningsförslaget. Hur dessa krav ska aktualiseras behöver regleras och MSB ser det därför som en allvarlig brist att frågorna inte behandlas i utredningen. För Sveriges totalförvarsplanering och vår roll som allierad i Nato är det av största vikt att en sådan reglering snarast kommer på plats.

MSB:s synpunkter på förslagen i avsnitt 6**6.1 Ett förändrat omvärldsläge ställer nya krav på kommuner och regioner**

MSB instämmer i utredningens bedömning att det är av grundläggande betydelse för Sveriges fredstida krishanteringsförmåga och det civila försvaret att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap har förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter, och att det därför behövs en författningsreglering som är mera ändamålsenlig och utförlig än den nu gällande regleringen i LEH.

Det är MSB:s bedömning att författningsförslaget inte uppfyller syftet att vara tillräckligt ändamålsenligt och utförligt. Nedan förklarar vi vad vi bygger vår bedömning på och föreslår ändringar för ökad tydlighet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskapPostadress:
651 81 KarlstadTelefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

6.1.1 Vissa identifierade större frågor som inte omfattas av utredningsuppdraget

Behov av reglering med anledning av Sveriges medlemskap i Nato

MSB ser det som en allvarlig brist att utredningen valt att avgränsa bort reglering av kommuners och regioners ansvar för åtgärder kopplade till Sveriges roll som allierad i Nato, stöd till Försvarsmakten och världlandsstöd.

Utredningens bedömning föranleder frågor eftersom Sveriges Nato-inträde medför nya krav på nationell, regional och lokal beredskap. Kommuner och regioner spelar en avgörande roll för att säkerställa att Försvarsmakten och allierade styrkor kan verka effektivt. Detta inkluderar insatser som att t.ex. säkerställa tillgång till samhällsviktiga verksamheter, infrastruktur och logistiska resurser samt deltagande i samordningsinsatser med andra aktörer. MSB vill poängtera att dessa behov kan uppstå vid såväl fredstida krissituationer som vid höjd beredskap. Vid en reglering på området är det viktigt att knyta en ändamålsenlig finansiering till de krav som ställs och möjliggöra differentiering av denna i syfte att snabbt kunna skapa konkret förmåga i de geografiska områden där behovet är som störst.

Avsaknaden av en reglering som inbegriper kommuners och regioners ansvar i dessa frågor riskerar att skapa luckor i totalförsvarets förmåga. För att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden och säkerställa en sammanhållen beredskap, bör dessa frågor inkluderas i lagstiftningen som en del av kommunernas och regionernas beredskapsansvar. MSB anser att detta är nödvändigt för att stärka ett sammanhållet totalförsvaret och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan olika aktörer.

Styrning av kommunalförbund, kommunala bolag m.m.

Utredningen beskriver att organisationsformer som kommunalförbund, gemensamma nämnder och kommunala bolag har faktisk påverkan på styrning av krisberedskap och civilt försvar, men att frågor om organisering har legat utanför utredningens uppdrag. Då väsentliga delar av samhällsviktig verksamhet, till exempel räddningstjänst och allmänna vattentjänster, organiseras genom förbund, gemensam nämnd eller bolag anser MSB att frågan behöver utredas för att säkerställa att styrningen är tillfredsställande och att lagens syfte uppfylls oavsett organisationsform

6.2 En ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

MSB föreslår att lagens och förordningens titel kompletteras så att det klart framgår att den även gäller *under* höjd beredskap. MSB delar inte bedömningen att formuleringen ”beredskap inför” innefattar att kommuner och regioner ska ha grundläggande verksamhetsförmåga även ”under” fredstida krissituationer och höjd beredskap.

6.3 Lagens närmare utformning

6.3.1 Lagens övergripande syfte

MSB anser att utredningens förslag till syftesbestämmelse är otydlig.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Det är problematiskt att blanda samman målet för civilt försvar och målen för krisberedskap då det inte är realistiskt att t.ex. upprätthålla all sin samhällsviktiga verksamhet eller värna människors liv och hälsa på samma sätt i krig som vid fredstida krissituationer. Det är också en svaghet att syftesbestämmelsen inte nämner kommuners och regioners roll i totalförsvaret. Även om det till stor del ryms inom uttrycket ”författningsenliga uppgifter” så bör det tydligt framgå att de är en del av totalförsvaret.

MSB föreslår att syftesbestämmelsen renodlas och förkortas och att de övergripande målen och kraven på kommunernas förmåga antingen ges i en egen bestämmelse eller arbetas in exempelvis i de grundläggande verksamhetskraven, vilket skulle öka tydligheten. MSB ger följande förslag till syftesbestämmelse:

”Bestämmelserna i denna lag syftar till att stärka kommuners och regioners förmåga att under fredstida kriser och höjd beredskap kunna utföra sina författningsenliga uppgifter, upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter, värna samhällets grundläggande värden samt att i övrigt bidra till totalförsvaret.”

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

MSB tillstyrker förslaget att införa begreppet fredstida krissituation med en definition som överensstämmer med motsvarigheten i förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (nedan beredskapsförordningen). Det skapar en god grund för ett sammanhängande svenskt beredskapssystem.

MSB avstyrker förslaget om införande av det nya begreppet *kvalificerade fredstida krissituationer*. Begreppet riskerar att komplicera regleringen av kommuners och regioners uppgifter utan att medföra en tydlig fördel, och kan få till följd att aktörerna behöver lägga resurser på att förstå det nya begreppet och att dela upp sin planering i olika nivåer, istället för att fokusera på en god beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. MSB vill också påtala att det är otydligt att begreppet fredstida krissituationer, när det används i den nya lagen, även avser kvalificerade fredstida händelser och därmed fungerar både som enskilt begrepp, och ett samlingsbegrepp för båda nivåerna. Detta framgår inte av lagtexten utan bara i betänkandet vilket försvårar tolkningen av författningen. Vidare finns en risk att det sammankopplas med ”allvarliga fredstida kriser” som regeringen beslutar om, men som inte har en koppling till bedömningen ”kvalificerad fredstida krissituation”.

6.3.3 Generella verksamhetskrav

MSB anser att lagförslagets andra kapitel är alltför otydligt formulerat och ser en risk för att aktörer kan använda vagheten i såväl lagens syfte som kapitel 2 för att motivera en låg insats som ändå kan anses uppfylla lagens krav, vilket går emot målet att stärka totalförsvaret. I betänkandet ges exempel på förberedande åtgärder enligt 8 och 9 §§, såsom införskaffande av reservsystem för vatten och värme samt lagerhållning av livsmedel och drivmedel. Dessa är i sak goda och beredskapshöjande åtgärder, men MSB vill framhålla att de innebär en mycket långtgående tolkning av kapitel 2. Om betänkandets ovan nämnda exempel på åtgärder återspeglar statens avsikt med författningsförslaget, behöver denna förtydligas för att säkerställa att den eftersträlvade effekten uppnås. Som förslaget är formulerat kan även betydligt mindre omfattande åtgärder anses uppfylla

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

lagens krav, vilket riskerar att underminera ambitionen med regleringen. För tillsynsmyndigheterna blir det sannolikt mycket svårt att bedöma efterlevnad av en bestämmelse som inte specificerar vad som faktiskt krävs av kommunen eller regionen. Vidare anser MSB att begreppen ”ändamålsenlig” och ”likvärdig” ger en otydlighet som kommer att vara svår att tolka. MSB föreslår istället följande formuleringar:

1 § Kommuner och regioner ska ha en tillfredsställande, robust och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Kommunerna och regionerna ska därigenom även ha en förmåga att kunna bidra till totalförsvaret i övrigt.

2 § Kommuners och regioners förmåga att möta konsekvenserna av fredstida krissituationer och höjd beredskap ska utformas utifrån lokala och regionala förhållanden samt den strategiska betydelse eller utsatthet som en kommun eller region har om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp.

En kommuns eller regions strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp

MSB tillstyrker delvis förslaget att regeringen ska ge länsstyrelser och MSB i uppdrag att analysera och föreslå en modell för att bedöma kommuners och regioners strategiska betydelse m.m. vid ett väpnat angrepp. Detta är en viktig förutsättning för att avgöra utformningen av förmåga hos kommuner och regioner. MSB anser att en finansiell mekanism bör införas för att ersätta de kommuner och regioner som får en ökad arbetsbelastning eller ökade investeringsbehov på grund av sin utsatthet, sitt strategiska läge eller sin roll att utgöra stöd till andra utsatta områden. Det kan övervägas om finansiering ska ske genom enskilda avtal mellan staten och respektive kommun då detta medför möjligheter att snabbt fördela pengar där de gör störst nytta, samt möjlighet att justera hur staten vill prioritera investeringar på bästa sätt över tid. En sådan modell skapar flexibilitet och bedöms kunna bidra till att snabbt bygga upp en hållbar totalförsvarsförmåga.

MSB betonar att beredskapssystemet är nationellt sammanhängande och att utpekandet av strategiskt viktiga kommuner och regioner inte är en isolerad lokal eller regional fråga. Centrala uppgifter inom det civila försvaret, såsom planering för värdlandsstöd, understödsområden och ett effektivt skydd av civilbefolkningen, kräver en nationell helhetssyn där MSB spelar en central roll. Därför föreslår MSB att regeringsuppdraget också inkluderar själva bedömningen av Sveriges kommuners och regioners strategiska betydelse, inte bara en modell för detta (som förslaget nu är utformat). Denna bedömning bör göras av länsstyrelserna, i samråd med MSB och i nära samverkan med Försvarmakten och kommun- och regionsektorn.

6.3.5 Risk- och sårbarhetsanalys

MSB avstyrker första meningen i paragrafen. Paragrafens formulering får som konsekvens att kommunernas uppgift att analysera hot och risker blir mindre omfattande än i LEH, eftersom analysen bara ska omfatta ”hot och risker som allvarligt kan hota, begränsa eller förhindra deras möjligheter att fullgöra sina författningsenliga uppgifter eller upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter ...”. Nuvarande formulering i LEH lyder ”Kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten”. Avgränsningen medför att hot och risker som kan påverka stora värden i samhället – såsom människors liv och hälsa eller natur- och kulturvärden - men inte direkt kan hänföras till en kommunal uppgift eller verksamhet inte kommer att inkluderas i analysen, vilket kommer försämra beredskapssystemets samlade förmåga att identifiera, värdera och hantera sådana händelser.

MSB tillstyrker att den föreslagna regleringen av kommuners och regioners risk- och sårbarhetsanalyser i relevant omfattning formuleras på samma sätt som det som gäller för statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser enligt beredskapsförordningen.

MSB tillstyrker att MSB även i fortsättningen ska ges föreskriftsrätt i fråga om kommuners och regioners risk- och sårbarhetsanalyser. MSB konstaterar dock att föreskriftsrätten i nuvarande ordning omfattar planering för hantering av extraordinära händelser i fredstid vilket saknas i det föreslagna föreskriftsbemyndigandet. Mot bakgrund av de synpunkter som framförs under rubrikerna 6.3.3 och 6.3.6 anser MSB att det föreslagna föreskriftsbemyndigandet även ska omfatta planering för hantering av fredstida krissituationer, om detta inte omhändertas på annat sätt.

6.3.6 Planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

MSB ser ett stort behov av att de uppgifter som beskrivs i 2 kap. 8-11 §§ förtydligas. Det är vår bedömning att regleringen av kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap är en bärande del i deras arbete med civilt försvar. Därför ser vi att det är olyckligt att den föreslagna regleringen är så pass allmänt hållen, och att det lämnas till kommunen och regionen själv att avgöra vilka planer de behöver utarbeta, och vilka förberedande åtgärder de behöver vidta. Sannolikt kommer bedömningen av vad som behövs i respektive organisation påverkas av t.ex. politiskt intresse och ekonomiska faktorer. Med nuvarande förslag är det svårt att se var en miniminivå går för när en kommun eller region kan anses uppfylla lagens syfte.

För att skapa en tydligare reglering som både underlättar för kommuner och regioner i deras tolkning av uppdraget, samt borgar för en mer ändamålsenlig och kraftfull utveckling av totalförsvaret ser vi att det finns flera alternativ. Regeringen kan i den anslutande förordningen förtydliga och precisera lagen. Det kan också övervägas att ge MSB bemyndigande att meddela föreskrifter om kommuners och regioners planering, förberedande åtgärder, utbildning och övning, i likhet med det bemyndigande MSB har för statliga myndigheters uppgifter enligt 27 § p. 4 beredskapsförordningen.

Utöver detta föreslår MSB att planeringen enligt författningsförslaget bör baseras på den risk- och sårbarhetsanalys som ska tas fram enligt författningsförslagets 2 kap. 7 §, och att detta ska framgå av lagen. Vidare anser MSB att det inte är nödvändigt att reglera att planen ska ändras vid väsentligt förändrade förhållanden, eftersom en mandatperiod om fyra år är kort sett ur ett totalförsvarsperspektiv. Att planen uppdateras vart fjärde år är således fullt tillräckligt.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

MSB delar inte utredningens bedömning att det är olämpligt att reglera när under mandatperioden planen ska vara antagen. Detta bör tvärtom regleras och kan med fördel framgå av förordning eller föreskrift för bättre flexibilitet.

MSB föreslår att 2 kap. 11 § i den föreslagna lagen ändras så att paragrafen ställer liknande krav som det som framgår av 10 § beredskapsförordningen. Den formulering som utredningen föreslår upplevs som snäv och fokuserar främst på att planering och förberedande åtgärder inför höjd beredskap ska inkludera kraven på det civila försvaret. Detta riskerar att göra beredskapsplaneringen till en avgränsad fråga. Formuleringen i beredskapsförordningen är bredare och tydligare i sitt fokus på att integrera totalförsvarets behov i all verksamhet. Vi föreslår följande förslag på ändringar i 2 kap. 10 § och 11 §.

10 § Kommuner och regioners planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap ska utöver de grundläggande verksamhetskraven avse deras förmåga att under sådana förhållanden särskilt upprätthålla samhällsviktiga verksamheter som är av central betydelse för att värna människors liv och hälsa samt samhällsviktig verksamhet som är nödvändig för totalförsvaret.

11 § Kommuner och regioner ska vid sin planering och sina förberedande åtgärder inför höjd beredskap beakta totalförsvarets krav. Planeringen ska innehålla uppgift om krigsorganisationen och den personal som ska tjänstgöra i denna.

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

MSB konstaterar att förslagen som framförs i 6.3.7 inte regleras i den föreslagna författningen och därmed inte kan betraktas som bindande krav. Det är inte troligt att kommuner och regioner inom ramen för den grundläggande verksamhetsförmåga som föreslås i lagförslaget kommer att vidta de åtgärder som föreslås i kapitlet såvida det inte uttrycks tydligt i författning, eller att det tillförs riktade statsbidrag för ändamålet.

MSB välkomnar dock att det formuleras konkreta krav på den förmåga som kommuner och regioner behöver ha, även om de enbart framgår av motivtexten. Det är viktigt att understryka vikten av att de 14 dagars beredskap som föreslås omsätts som en *miniminivå* i den kommunala och regionala verksamheten, och att det tydliggörs att många kommer att behöva ha en förmåga som sträcker sig betydligt längre än så. Tre månader är alltså den omställningsperiod som regeringen ger uttryck för i sin inriktning av totalförsvaret.

MSB avstyrker förslaget att ge MSB i uppdrag att kartlägga och analysera materielförvärv och investeringar m.m. då kommunerna och regionerna har bäst kompetens på området. Om det ändå bedöms att ett uppdrag krävs, föreslår vi att regeringen ger berörda statliga beredskapsmyndigheter i uppdrag att, i samverkan med kommuner och regioner, göra kartläggningar och analyser av vilka behov av materielförvärv och investeringar det finns inom kommuners och regioners olika verksamhetsområden för att säkerställa den förmåga som anges i punkten 1 på s. 278 i utredningen. Det ligger också i linje med de krav på beredskapsmyndigheter som finns i 20 § beredskapsförordningen

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

6.3.9 Utbildning och övning

MSB tillstyrker att uppgifter rörande utbildning och övning även omfattar höjd beredskap. MSB understryker dock att sättet som regleringen är utformad på medför att tolkningsutrymmet blir väldigt stort, och det är svårt att se var en miniminivå går för när en kommun eller region har uppfyllt kravet, eftersom paragrafen är så pass allmänt hållen.

MSB föreslår att regleringen kompletteras med krav på att utbildnings- och övningsverksamheten ska vara regelbunden och systematisk. Därutöver kan övervägas att möjliggöra förtydligande av kraven genom att MSB får bemyndigande att meddela föreskrifter, i likhet med bemyndigandet MSB har för statliga myndigheters uppgifter enligt 27 § p. 4 i beredskapsförordningen.

6.3.11 Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter

MSB avstyrker utredningens förslag att i stort sett oförändrat överföra den nuvarande paragrafen om rapportering till det nya lagförslaget. MSB föreslår att lagen kompletteras med en reglering som ska ålägga kommuner och regioner att lämna information efter begäran från staten, exempelvis länsstyrelser eller Socialstyrelsen, under fredstida krissituationer. Ett argument för detta förslag är att det råder otydlighet kring skyldighetens aktivering. Enligt det nuvarande förslaget avgör kommunen själv när det råder en fredstida krissituation, vilket innebär att kommunen också kontrollerar när skyldigheten att lämna lägesrapportering träder i kraft. Samtidigt kan det i vissa fall finnas motiv att inte aktivera denna skyldighet eftersom arbete med att ta fram och rapportera lägesbilder kan vara resurskrävande för kommunen eller regionen.

Syftet med rapporteringsskyldigheten är dock att regeringen och beredskapsmyndigheterna ska kunna hållas informerade om händelseutvecklingar, aktuellt tillstånd, förväntad utveckling och tillgängliga resurser. Om ansvaret för att aktivera rapporteringsskyldigheten ligger hos kommunerna riskeras detta syfte att undermineras.

6.3.12 Informationsskyldighet gentemot allmänheten

MSB avstyrker att uppgiften att informera boende m.fl. om skyddsrum och skyddade utrymmen ska regleras i nya lagen. MSB föreslår istället att uppgiften förs in i förslaget till ny skyddsrumslagstiftning. Någon liknande reglering behöver därmed inte införas i detta lagförslag. MSB vill belysa att förslagen riktar sig mot olika grupper: i lagförslaget anges ”bor eller vistas” och i lag om skyddsrum ”innevånare och ägare/nyttjanderättshavare”.

6.4 Särskilda verksamhetskrav

MSB avstyrker utredningens förslag att införa ett kapitel i lagen med rubriken Särskilda verksamhetskrav. Vi bedömer att det är olyckligt att en stor del av lagen innehåller verksamheter där kommunen själv ska avgöra vilken förmåga den behöver, samtidigt som denna del av lagen innehåller mycket utförliga krav kopplat till tre specifika uppgifter. Det riskerar att medföra att det är dessa tre uppgifter som kommer tolkas som kommunens huvudsakliga uppgifter vid höjd beredskap. Det rör dessutom verksamhetsområden som i viss mån har en anslutande reglering i speciallagstiftning. Därutöver är det svårt att tydligt se motiven till varför just dessa områden, och inte andra, särskilt behöver regleras.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

6.4.1 Ändamålet med bestämmelser om särskilda verksamhetskrav

MSB bedömer att de tre verksamhetsområden som är föremål för särskild reglering i detta kapitel inte är de primärt viktigaste att reglera och vi utvecklar våra synpunkter under respektive rubrik nedan. Vi vill dock framföra att om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag, så är vår rekommendation att områdena kompletteras med ytterligare verksamhetskrav. MSB föreslår i sådana fall att följande verksamhet också regleras.

- Krav på någon form av larmfunktion (tjänsteman i beredskap), motsvarande den skrivning som finns för myndigheter i beredskapsförordningen.
- Förmåga att begära och ta emot hjälp från andra. Mottagande av stöd behöver planeras och förberedas om det ska fungera effektivt i ett skarpt läge, såväl i fred som i krig.
- Förmåga till samband. För att säkerställa ledningsförmåga under höjd beredskap bör kommuner och regioner ha vissa gemensamma tekniska system för att kunna samverka. Systemen bör specificeras i en förordning eller föreskrift.

6.4.2 Särskilda samlingsplatser under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap

MSB tillstyrker delvis förslaget att författningsreglera uppgiften att kommuner ska ha tillgång till särskilda samlingsplatser. MSB bedömer dock att den föreslagna regleringen är alltför detaljerad, och att den detaljreglerar hur kommunen ska utföra sina uppdrag, t.ex. vid mottagande av utlänningar som flyr sina hemländer på grund av krig, vilket inte är ändamålsenligt och inte tillför ett tydligt värde. MSB:s bedömning är att det istället är mer ändamålsenligt att staten får möjlighet att meddela vilka funktioner som ska finnas på en sådan plats genom föreskrifter. MSB föreslår att paragrafen omformuleras enligt följande:

”En kommun ska, vid en fredstida krissituation och höjd beredskap, kunna upprätta en eller flera särskilda samlingsplatser för den som vistas i kommunen. En särskild samlingsplats ska kunna utgöra ett skydd av människor och stöd till dem i samband med utrymning eller av andra särskilda skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka funktioner som ska finnas tillgängliga på en särskild samlingsplats, var de ska placeras samt det antal särskilda samlingsplatser som ska finnas i en kommun.”

6.4.3 Hjälp vid användning av skyddsrum och andra skyddade utrymmen

MSB avstyrker förslaget, dels då frågor om skyddsrum i första hand bör regleras i lag om skyddsrum med tillhörande förordning och dels då MSB ser vissa svårigheter med regleringen av följande anledningar. Skyddsrummen i Sverige är till för hela befolkningen och det finns inga begränsningar om i vilket skyddsrum en person får söka skydd. Detta medför en uppenbar svårighet för kommuner och regioner att planera för att hjälpa de tänkta grupperna att komma i skydd, eftersom det skyddsrum kommunen och regionen planerat att använda kan ha blivit fullt innan de aktuella personerna kommit på plats.

Vidare saknar många orter både skyddsrum och skyddade utrymmen vilket i praktiken kan göra det omöjligt för vissa kommuner att uppfylla kravet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

6.4.4 Verkställighet av utrymningar och inkvarteringar under höjd beredskap

MSB avstyrker förslaget. MSB föreslår att innehållet i författningsförslaget som berör utrymning och inkvartering istället förs in i den nya lagen om befolkningsskydd enligt förslaget i SOU 2022:57. MSB anser att de uppgifter som föreslås i SOU 2022:57 om en justerad lag om utrymning och inkvartering under höjd beredskap ger en tydlighet i kommunernas och regionernas ansvar på området. MSB vill understryka att utredningens (SOU 2024:65) förslag om åtgärder avseende utrymning och inkvartering under höjd beredskap behöver bedömas i förhållande till förslagen i SOU 2022:57.

6.6 Geografiskt områdesansvar

MSB tillstyrker delvis förslaget. MSB anser att formuleringen i stort är bra och välkomnar att paragrafen nu omfattar både förberedande och hanterande åtgärder i såväl kris som krig. Däremot anser MSB att gränsen mellan det geografiska områdesansvaret och det ansvar som ligger inom beredskapssektorerna tydligare bör framgå. Det kan göras genom att ansvaret kopplas till vad som är kommunens *angelägenheter* enligt kommunallagen.

MSB vill också uppmärksamma att i avsnittet *Behov av gemensamma begrepp* s. 392 hänvisas till en gammal version av MSB:s vägledning *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Definitioner av begrepp har uppdaterats därefter.¹

6.7 Kommuners och regioners inbördes bistånd samt deras stöd till enskilda

MSB tillstyrker delvis förslaget och vill framföra följande. MSB föreslår att det ska vara civilområdesansvarig länsstyrelse, istället för samtliga länsstyrelser, som fattar beslut om omfattningen av hjälpen vid höjd beredskap. Civilområdesansvarig länsstyrelse bör ha en bättre uppfattning om hur resurser ska fördelas inom civilområdet och det bör vara förenligt med civilområdesansvarig länsstyrelses uppgifter vid höjd beredskap.

Kommuner och regioner får med föreslagen reglering enbart bistå varandra vid fredstida krissituationer. Om beslut om höjd beredskap fattas upphör denna möjlighet. Då finns enbart en skyldighet att lämna hjälp när en för totalförsvaret viktig uppgift har blivit oskäligt betungande på grund av kriget. MSB ser ett behov av att skapa förutsättningar för att kunna hantera en situation vid höjd beredskap så flexibelt som möjligt. MSB föreslår att det undersöks om möjligheten till bistånd även bör omfatta höjd beredskap. Om det ska vara möjligt enligt den kommunala lokaliseringsprincipen behöver det regleras särskilt.

Vad gäller stöd till enskilda tillstyrker MSB förslaget. MSB anser dock att det finns risk för att möjligheten till stöd inskränks i och med att lokala händelser som tidigare kunnat betraktas som en "extraordinär händelse i fredstid" inte kommer att betraktas som en "fredstida krissituation" enligt den föreslagna definitionen. Följden av detta är att färre händelser ger rätt till stöd enligt den föreslagna paragrafen.

6.8 Kommuners särskilda uppgifter avseende landets försörjning

MSB tillstyrker delvis att innehållet flyttas med till ny lag och förordning.

¹ Se <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-ledning-och-samverkan/>

MSB avstyrker förslaget att ändra rubrik på den paragraf som överförs från LEH till nya lagen, därför att paragrafen inte endast omfattar försörjningsfrågor. Undanförsel kan vara en försörjningsfråga men inte nödvändigtvis, då den också omfattar undanförsel av t.ex. kulturföremål. Att sprida upplysning om de krav som kristiden ställer är inte heller att betrakta som avgränsat enbart till försörjning. Vidare föreslår MSB att planläggning stryks från förordningens fjärde strecksats då planläggning huvudsakligen är att betrakta som en åtgärd inför höjd beredskap snarare än under. Detta kan behöva regleras på annat ställe.

6.9 Tillsyn

6.9.1 Tillsynen ska säkerställa att kommuner och regioner följer den nya lagen

MSB tillstyrker delvis förslaget om tillsyn, men understryker att det bygger på att kraven tydliggörs antingen i lag, förordningen eller genom föreskrifter.

MSB delar utredningens bedömning att det utöver ett statligt stöd är nödvändigt att det finns en statlig tillsyn, i synnerhet om man väljer att främst använda generella statsbidrag vid finansiering. MSB ser dock svårigheter med den tillsyn som föreslås i utredningen.

Tillsynens syfte är att säkerställa att tillsynsobjekten uppfyller krav enligt lagar och föreskrifter. Utredningens förslag innebär dock att kommuner och regioner i stor utsträckning själva ska tolka och avgöra hur lagens krav ska uppfyllas. För att tillsynen ska fungera som ett effektivt verktyg krävs att den kopplas till konkreta och enhetliga krav som möjliggör jämförelser och åtgärder vid brister. Utan detta riskerar tillsynen att bli ineffektiv och beredskapssystemet att förlora både trovärdighet och funktionalitet.

6.9.2 Länsstyrelserna ska utöva tillsyn

MSB tillstyrker att länsstyrelserna ska utöva den föreslagna tillsynen. Vi föreslår att MSB får i uppdrag att ge vägledning i länsstyrelsens tillsyn.

Vidare vill MSB uppmärksamma risken för att länsstyrelsernas stöd till kommuner och regioner påverkas negativt av tillsynsuppdraget. Även om utredningen argumenterar för att förslaget inte bör leda till intressekonflikter, kan MSB se att en sådan risk finns. Detta måste noggrant övervägas, så att förslaget om tillsyn inte får till följd att kommunernas arbete med civilt försvar bromsas på grund av minskat stöd från länsstyrelsen.

Ett ytterligare förslag kan vara att koncentrera tillsynsverksamheten till färre länsstyrelser. Det skulle också kunna minska risken för försämrade relationer mellan kommun och länsstyrelse och därmed öka länsstyrelsens möjlighet att genomföra sitt stödjande uppdrag.

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

6.10.1 Ordningen med överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner bör inte längre tillämpas

MSB tillstyrker förslaget.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

6.10.2 Statens ersättningsskyldighet gentemot kommunsektorn behöver inte föreskrivas i den nya lagen

MSB tillstyrker förslaget.

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

MSB delar utredningens bedömning att statens ersättning till kommuner och regioner behöver öka. MSB vill dock vara tydliga med att vi inte ser positivt på att huvudsakligen använda generella statsbidrag för denna ersättning, av följande skäl. Eftersom medlen inte kommer att vara öronmärkta för att gå till att höja förmågan inom krisberedskap och civilt försvar, finns det en risk att medlen de facto går till helt andra saker än förmågehöjande åtgärder. Kommuners och regioners politiska prioriteringar skiljer sig sannolikt i varierande grad från statens vilket kan styra medlen till andra verksamheter än de avsedda. Det kommer vidare att bli mycket svårt att följa upp hur pengarna har använts och vilken effekt som har skapats. Det försämrade säkerhetspolitiska läget, behovet av att brådskande bygga upp en totalförsvarsförmåga och regeringens uttryckta vilja av att kunna följa upp effekten av de tilldelade medlen är dock goda argument för att inte välja en väg som huvudsakligen består av generella statsbidrag, även om vi inte utesluter det som en delkomponent i ett finansieringssystem.

MSB ser fördelar med att en större andel av ersättningen fördelas genom riktade bidrag i någon form. Det är viktigt att de utformas på ett sådant sätt att den administrativa bördan för kommuner och regioner i form av t.ex. ansökningsförfaranden och redovisningar blir så liten som möjligt. Genom sådana bidrag ges också en möjlighet att differentiera ersättningen utifrån t.ex. strategiska geografiska förutsättningar. En del av detta förfarande kan också vara att använda sig av avtal mellan staten och enskilda kommuner i syfte att effektivt fördela pengar där de gör störst nytta, som vi redogör för under 6.3.3.

Vår bedömning är att det krävs en djupare analys av hur finansieringen bör utformas som helhet, beroende på i vilken grad den kommunala utjämningsprincipen, kostnads-ersättningar samt riktade statsbidrag samspelar och tillämpas. Det behöver också beaktas hur finansieringen av tekniska system, inklusive Rakel och signalskyddssystem, ska ske.

Nu fördelas den statliga ersättningen genom de överenskommelser som tecknats mellan MSB och SKR. I de årliga uppföljningarna av dessa framgår det att ett antal kommuner, ofta mindre och resurssvaga, haft svårt att bedriva det arbete som krävts enligt 2 och 3 kap. LEH. Av den anledningen har MSB valt att tillämpa fördelningsnycklar som bidrar till att mindre kommuner mellan 2024–2026 får en större andel av ersättningen. Därigenom blir det möjligt för alla att bekosta minst en heltidsanställd beredskapssamordnare, vilket är en avgörande förutsättning för att skapa effekt och bygga förmåga på lokal nivå. Även mindre regioner har fått en proportionerligt större andel av ersättningen. MSB bedömer att utredningens förslag om generella statsbidrag inte tillgodoser att de med få invånare får tillräcklig ersättning även om betydande medel tillförs. Mindre kommuner kommer därmed få försämrade förutsättningar inte bara för det egna arbetet med krisberedskap och civilt försvar utan framförallt i sina möjligheter att bidra till totalförsvaret som helhet, inkluderat förmågan att ge nödvändigt stöd till Försvarmakten.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskapPostadress:
651 81 KarlstadTelefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Remissvar

14(14)

Datum
2025-02-14

Ärendenr
2024-14742

I detta ärende har generaldirektör Mikael Frisell beslutat. Anna Öhman har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Annika Elmgart och enhetschefen Åsa Anclair deltagit.

Mikael Frisell

Anna Öhman

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Beslutad 2025-02-17 av Mikael Frisell

Detta dokument är digitalt beslutat och därför saknas namnunderskrift