



Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Ert tjänsteställe, handläggare
Ju Maria Lindeberg

Ert datum
2021-03-11

Er beteckning
Ju2021/00971

Vårt tjänsteställe, handläggare
FHS Emmelie Andersson

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Yttrande över slutbetänkandet "(SOU:2021:25) Struktur för ökad motståndskraft"

Försvarshögskolans ställningstagande

Försvarshögskolan välkomnar utredningen och delar dess bedömning om att det finns behov av att utveckla och förtydliga lednings- och ansvarsförhållanden inom krisberedskap och civilt försvar. Sverige behöver ett sammanhängande system som kan agera snabbt, effektivt och rättssäkert i händelse av allvarliga samhällsstörningar – från stora olyckor till väpnat angrepp. Utredningen har tydligt beaktat detta. Försvarshögskolan anser det dock olyckligt att utredningens direktiv har angett som ingångsvärde att det civila försvaret ska utgå från ansvarsprincipen¹. De principer och den ansvarsfördelning som ligger till grund för det svenska systemet för krisberedskap, är inte anpassande för att hantera situationer under höjd beredskap. För att lägga grunden för ett proaktivt och kraftfullt civilt försvar, bör det civila försvaret dimensioneras och byggas för att kunna hantera det värsta tänkbara som en antagonist kan utsätta landet för. Utredningen har presenterat ett gediget förslag till en ny struktur, men Försvarshögskolan skulle vilja understryka vikten av att den operativa effekten och ansvarsfördelningen för statliga myndigheter under ett skarpt läge ytterligare prioriteras och förtydligas.

Försvarshögskolan ser positivt på den föreslagna strukturen med sektorsansvariga myndigheter, särskilda beredskapsområden och länsstyrelser med civilområdeschefer. Därtill föreslår Försvarshögskolan att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), efter beslut av regeringen, ska kunna ha det samordnande ansvaret vid en allvarlig samhällsstörning där flera sektorer och/eller geografiska områden berörs.

Försvarshögskolan föreslår också att MSB, efter beslut av regeringen, ska kunna lämna förslag till regeringen om prioriteringar av resurser och stöd på nationell nivå både i kris, under höjd beredskap och i krig.

¹ Se avsnitt 4.6 Ansvarsprincipen, s. 150-151.

Skälen till Försvarshögskolans ställningstagande

Försvarshögskolan anser att det finns vissa utmaningar med att utformningen av det civila försvaret ska utgå från krisberedskapens villkor. Ansvarsfördelningen inom systemet för krisberedskap kan utgöra en begränsning vid allvarliga samhällsstörningar som drabbar större delar av eller hela landet under en längre tid. Det nuvarande krisberedskapssystemets struktur tenderar att försvåra tempoväxling och begränsa möjligheter att på ett effektivt sätt möta upp en oförutsedd händelse som eskalerar t.ex. skogsbranden i Västmanland (2014), covid-19-pandemin m.m.

Ansvarsprincipen riskerar att få motsatt önskad effekt då berörda aktörer i första hand ser till sitt eget ansvarsområde, istället för att se till helheten under en allvarlig händelse och fatta beslut utifrån vad som får störst effekt för samhällets bästa. Försvarshögskolan emotser Coronakommissionens slutrapport² med förhoppning om att den ytterligare kan påvisa de eventuella brister och svårigheter som det nuvarande krisberedskapssystemet ger utrymme för i den operativa hanteringen av en storskalig, långdragen, nationell kris.

Den operativa förmågan under höjd beredskap och i krisberedskapen

Försvarshögskolan bedömer att den operativa förmågan³ i krisberedskapen och under höjd beredskap har fått en förhållandevis liten roll i utredningen. De inriktningar och instruktioner i författningsförslaget för beredskapsförordningen som berör myndigheternas operativa hantering är av relativt övergripande karaktär⁴. Försvarshögskolan menar att den operativa ansvarsfördelningen bör tydliggöras i den föreslagna beredskapsförordningen samt i berörda myndigheters instruktioner, tillsammans med planeringsansvaret.

Det framgår dock, att sektorsansvariga myndigheter särskilt ska ansvara för att uppgifter och roller tydliggörs för aktörer inom beredskapssektorn på central, regional och i förekommande fall på lokal nivå⁵. Denna uppgifts genomförande kan således komma att bli avgörande för att säkerställa ett tydligt operativt ansvar för berörda aktörer i beredskapssektorerna. Det är därför av största vikt att detta arbete initieras på ett tidigt stadium och att den operativa dimensionen inkluderas så att det inte stannar vid roller och ansvar i planeringsstadiet samt rapportering/informationsdelning i samband med en händelse.

² Dir. 2020:74 Utvärdering av åtgärderna för att hantera utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19

³ Med operativ förmåga menas här förmågan att kunna möta det som orsakar en samhällsstörning eller det som hotar.

⁴ Någon närmare precisering saknas även i utredningens kap. 8.4–8.7 & 12.2–12.3.

⁵ Se författningsförslaget för beredskapsförordningen 26 § 1 punkten

Ansvarsfördelningen mellan sektorsansvariga myndigheter och MSB

Försvarshögskolan välkomnar utredningens förslag om att avveckla samverkansområdena, som enbart utgjort funktioner av planerande karaktär. Det är av stor vikt att samordnande aktörer i ett skarpt läge dels samverkar med de aktörer som berörs av den specifika händelsen, och dels är individuellt starka och strukturerade, för att kunna fungera på egen hand i händelse av att t.ex. kommunikationerna bryts. Den nya strukturen bör i allt väsentligt kunna bidra till detta.

Enligt utredningen blir det den sektorsansvariga myndighetens uppgift vid krissituationer att, förutom att ansvara för samordningen inom sektorn, också bidra i arbetet med att uppnå samordning mellan den beredskapssektor som myndigheten ansvarar för och andra sektorer, myndigheter och aktörer⁶⁷. Försvarshögskolan anser att sektorerna kommer att ha en god förmåga utifrån sina expertkunskaper att kunna hantera händelser inom respektive sektor. Vid allvarliga och långvariga samhällsstörningar riskerar det dock att bli en utmaning för de sektorsansvariga myndigheterna, utifrån sina respektive "sektorsperspektiv", att få en nationell överblick över händelseutvecklingen samt konsekvenserna i alla delar av samhället. Om fler sektorer berörs kan det leda till en osäkerhet om vilken sektorsansvarig myndighet som har den ledande rollen, vilket i sin tur kan skapa en tröghet i hanteringen. För att stödja berörda myndigheter samt Regeringskansliet föreslår Försvarshögskolan att MSB ska kunna tilldelas ett samordnande ansvar vid behov. Försvarshögskolan föreslår därtill att beslutsmandatet och att avgöra om och i vilken omfattning myndigheterna behöver stöd av MSB bör läggas på regeringen, inte på de sektorsansvariga myndigheterna.

Prioriteringar av resurser i krisberedskapen och under höjd beredskap

Vid svåra påfrestningar på samhället kan brister uppstå och det kommer finnas behov av att prioritera vem som får företräde till resurser eller stöd. Försvarshögskolan anser att MSB bör få det samordnade ansvaret vid krissituationer att lämna förslag till regeringen vad gäller prioriteringar i resursfördelning på nationell nivå.

Försvarshögskolan ställer sig bakom utredningens förslag att de sektorsansvariga myndigheterna ska ha mandat att meddela föreskrifter gentemot de andra myndigheterna inom beredskapssektorn när det gäller prioriteringar och omfördelningar av resurser under höjd beredskap. Men Försvarshögskolan anser att MSB bör ha enskilt ansvar att under höjd beredskap lämna förslag till regeringen om prioriteringar och fördelning av resurser på nationell nivå och för det civila försvaret. Detta för att situationen, i värsta fall, inte kommer ge utrymme för samverkan med sektorsansvariga myndigheter utan kräver korta beslutskedjor.

⁶ Se avsnitt 12.2 samt 12.3, s. 433-438

⁷ Under höjd beredskap ska beredskapssektorns verksamhet även samordnas med civilområdeschefen och med Försvarsmakten.

Specifika synpunkter

1. Författningsförslag

I förslaget till lag om kommuners och regioners beredskap används i 4 kap uttrycket ”kristidsverksamhet”, vilket också finns i den tidigare lagen med samma namn. När termen ”extraordinär händelse” tas bort anser Förvarshögskolan det ändamålsenligt att ytterligare förenkla och skapa en sammanhållen terminologi.

”Kristidsverksamhet” förefaller åsyfta höjd beredskap och andra situationer där ransoneringslagen (1978:262) tillämpas. Uttrycket används endast i lagen och förordningen om kommuners och regioners beredskap. Det används inte heller i övrigt i utredningstexten. Förvarshögskolan menar att det är mer ändamålsenligt att skriva ”höjd beredskap eller vid annan tidpunkt där viss fullmaktslag tillämpas”. Detta ger en större flexibilitet eftersom det är fler lagar än ransoneringslagen som kan komma att tillämpas i andra fall än vid krig och krigsfara.

I förslaget till förordning om kommuners och regioners beredskap hänvisas vidare till att kommunerna ska hålla länsstyrelsen underrättad om förberedelser för krisberedskap och totalförvar. Det bör ytterligare övervägas i vilka avseenden som rapportering ska ske till länsstyrelsen respektive till civilområdeschefen, och när det är motiverat att rapportera till båda instanserna.

Som påpekas nedan finns en risk att ytterligare en regional nivå tillförs, men att det inte påverkar varje länsstyrelses uppgifter och ansvar. I lagar och förordningar där rapporteringsuppgifter anges bör man därmed säkerställa att rapporten sker till rätt mottagare; länsstyrelse eller civilområdeschef. Det finns några exempel där det riskerar att bli otydligt, t.ex. 7-9 §§ i förslaget till förordning om kommuners och regioners beredskap och 20 § p. 2 och 3 i förslaget till beredskapsförordning.

10. Överväganden och förslag: Civilområden och en högre regional ledning

Förvarshögskolan ställer sig positivt till förslaget om att civilområden inrättas samt att det inrättas två nya militärregioner och regionsstaber. Detta kommer underlätta den civila och militära samverkan på regional nivå.

Förvarshögskolan vill dock påpeka att de nu föreliggande förslagen om inrättandet av civilområdeschefer innehåller vissa otydligheter rörande fördelningen av arbetsuppgifter och ansvar mellan länsstyrelser och civilområden. Det geografiska områdesansvaret för civilområdeschefen ska endast avse civilt förvar, 5 § förslaget, men samtidigt kan civilområdeschefen vid en fredstida kris komma att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen, enligt 7 § i förslaget.

Det är också länsstyrelsen med civilområdeschef som kan ta över räddningstjänstinsatser enligt 4 kap. 33 § i förslaget till ändring i förordningen (2003:789). Förutom att detta riskerar att bygga in ännu en oklarhet mellan räddningstjänstinsatser och krisberedskapsarbete, kommer det i vissa fall också att innebära att man i praktiken utövar ett geografiskt områdesansvar även under en fredstida kris. Genom att inga övriga ändringar införs i förordningen (2017:870) med

länsstyrelseinstruktion riskerar det att skapa en ny högre regional nivå för civilt försvar, med uppgifter och ansvar som även påverkar arbetet och ansvarsfördelningen för fredstida kriser, utan att tydligt definiera vilka uppgifter och ansvar som ska utföras av varje länsstyrelse respektive av civilområdeschefen. Om en sådan indelning ska bli värdefull, vilket den har goda förutsättningar att bli, måste det tydliggöras också vad länsstyrelserna inte ska göra, istället för att tillföra en nivå som i slutändan riskerar att göra i princip samma sak.

Säkerligen kan många av dessa otydligheter redas ut i samverkan mellan länsstyrelser och civilområden, men så långt möjligt bör detta ske innan de nya strukturerna träder i arbete. Försvarshögskolan anser därmed att någon/några länsstyrelser bör ges i uppdrag att utreda och föreslå tydligare formuleringar i arbetsfördelning och ansvarsfördelning mellan länsstyrelserna och civilområdescheferna.

12. Överväganden och förslag: Det nationella ansvaret för civilt försvar och krisberedskap

Avsnitt 12.4 MSB:s roll och ansvar att stödja regeringen och myndigheterna

Försvarshögskolan anser att det finns en viss problematik kring utredningens förslag om MSB:s roll och ansvar⁸ under fredstida krissituationer då det riskerar att skapa ännu mer otydlighet angående myndighetens ansvarsområde och funktion i systemet. Försvarshögskolan menar att det finns behov av en aktör i systemet som kan tilldelas ett samordnande ansvar på central nivå vid en utbredd och långvarig samhällsstörning och som kan stödja regeringen med förslag till prioriteringar av resursfördelning på nationell nivå.

Försvarshögskolan menar också att MSB:s roll under höjd beredskap bör preciseras och skrivas in i myndighetens instruktion för att skapa klarhet för samtliga aktörer i totalförsvaret om MSB:s funktion och ansvar i krigsfara och krig. Försvarshögskolan ställer sig positiv till de förslag som presenteras i avsnitt 12.4.2 avseende samordningsuppgifter på central nivå som kan tilldelas MSB efter beslut av regeringen.

14. Övervägande och förslag: Ledningsförmåga i kommuner och regioner

Försvarshögskolan välkomnar flera av förtydligandena i den föreslagna lagstiftningen för kommuner och regioner. Försvarshögskolan skulle därtill vilja föreslå ett tydligare lagstöd för att kommuner och regioner ska kunna krigsplacera sin personal med stöd av anställningsavtalet (jmf. nuvarande förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap 6 §). Avsaknaden av en tydlig bestämmelse har, vad Försvarshögskolan erfarit, bidragit till oklarheter kring möjligheten att krigsplacera anställd personal i en kommun eller region.

⁸ Se avsnitt 12.4.1 s.418-419.

I sammanhanget vore det även aktuellt att överväga en kompletterande skrivelse om möjlighet till krigsplacering med stöd av anställningsavtalet vid aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Försvarshögskolan bedömer att krigsplacering vid sidan av den generella tillämpningen av den allmänna tjänsteplikten (kvarstå i anställning eller fullfölja ett uppdrag) är ett relevant verktyg inom det civila försvaret för att säkerställa krigsorganisationens bemanning av till exempel nyckelkompetens.

I utredningens författningsförslag till förordning om kommuners och regioners beredskap 8 § framgår det att kommuner i samband med en fredstida krissituation eller under höjd beredskap ska ge länsstyrelsen lägesrapporter och information om händelseutvecklingen i enlighet med vad som föreskrivs i den anslutande föreslagna lagens 3 kap. 8 §. Utöver detta ska kommunerna lämna lägesrapporter och information till länsstyrelserna även vid andra tillfällen, om detta behövs för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sitt geografiska områdesansvar. Försvarshögskolan anser att det bör förtydligas i den föreslagna förordningen vad som avses med ”andra tillfällen” och huruvida det är länsstyrelserna som förväntas initiera denna rapportering genom hemställan/begäran till berörda kommuner.

Vad gäller författningsförslaget för lag om kommuners och regioners beredskap så välkomnar Försvarshögskolan förtydligandena kring kommunstyrelsens samt regionstyrelsens ledningsansvar under höjd beredskap genom hänvisningen till bestämmelserna i den så kallade förfarandelagen (1988:97).

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av Försvarshögskolans rektor Robert Egnell, efter slutföredragning av Emmelie Andersson. I den slutliga handläggningen har också Fredrik Bynander C CTSS deltagit.

Robert Egnell
Rektor

Emmelie Andersson
Analytiker, ISSL/CTSS

Yttrande

Datum
2021-06-03

FHS beteckning
Ö 147/2021

7 (7)

Sändlista

Justitiedepartementet

Inom FHS

Rektor

Prorektor

Vicerektor

Högskoledirektör

Ordf FoUN

C ISSL/CTSS

Studentkåren

ATO