

DATUM  
2019-10-02

DNR  
KS/2019:251

### Yttrande

Försvarsdepartementet  
Fö/2019/00661/RS  
Fo.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande över slutbetänkandet Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34)

### Sammanfattning av ärendet

Lidingö stad har erbjudits möjlighet att lämna synpunkter på slutbetänkandet SOU 2019:34 *Förbättrat skydd för totalförsvaret*. Synpunkter ska lämnas senast den 15 november 2019.

### Stadsledningskontoret synpunkter

Återupptagandet av en sammanhållen totalförsvarsplanering och skyddet av totalförsvaret är en viktig fråga för Sverige. Lidingö stad välkomnar att regeringen ser över och tydliggör hur totalförsvaret ska byggas upp och vilken uppgift kommunerna har i det arbetet. Det finns behov av att förtydliga ansvarsförhållandet mellan stat och kommun. Sveriges kommuner behöver förutsättningar i form av tydliga mål, stöd och långsiktig finansiering för att lyckas med de krav som ställs kring återuppbyggandet av det svenska totalförsvaret.

Det är svårt att inte anse att de ändringar som utredningen föreslår är ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Förslagen innebär att en kommun inte fullt ut kan välja hur den egna verksamheten ska bedrivas. Förslaget innebär även inskränkningar i äganderätten som påverkar kommuner som äger och förvaltar fastigheter med skyddsrum. Om Sveriges säkerhet är i den andra vågskålen synes det dock svårt att argumentera för att kommunens behov ska väga tyngre, men konsekvenserna och de ekonomiska effekterna för en enskild kommun kan bli stora.

Det finns tyvärr risk att de förslag som kommittén presenterar inte kommer ge ett ändamålsenligt skydd för totalförsvarets intressen. Kraven som föreslås riskerar att inte uppnå syftet med regleringen, utan endast leda till ökad administration och byråkrati samt inskränkningar av den kommunala självstyrelsen och äganderätten. Staden vill därför lämna synpunkter inom följande områden.

- Förhållandet till säkerhetsskyddslagen
- Definitioner och avgränsningen till militärt försvar
- Kraven riskerar att inte uppnå syftet med regleringen

- Skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar kan inbegripa kommunala fastigheter med skyddsrum
- Otydligt under vilka förutsättningar som villkor får förenas med vite
- Beslut av granskningsmyndigheten får meddelas i upp till ett år i efterhand
- Ej proportionerlig proportionalitetsbedömning
- Motsvarighet till statlig inlösen bör införas för kommuner
- Fastighetsregistret kan bli väldigt skyddsvärt
- Det saknas förutsättningar att omhänderta det föreslagna kravet
- Olämplig ansvarsförskjutning
- Befintliga regelverk bör användas innan ytterligare krav på kommuner införs
- Finansieringsprincipen

### **Förslag till lag om överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret**

#### **Förhållandet till säkerhetsskyddslagen (1 kap. 2 §)**

I 1 kap. 2 § föreslås att lagen ska vara subsidiär i förhållande till säkerhetsskyddslagen.

Staden tillstyrker förslaget men vill påpeka följande.

Kommitténs förslag till kontrollsystem föreslås vara subsidiär i förhållande till säkerhetsskyddslagen. De ändringar som kommittén föreslår tangerar de ändringar som Utredningen om vissa säkerhetsfrågor redan har föreslagit i betänkandet SOU 2018:82 *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen*. För en kommun innebär förslagen till ändringar i säkerhetsskyddslagen och de krav som kommittén föreslår i denna utredning utökad administration och omfattande byråkrati. För en kommun blir det en ytterligare börda att behöva förhålla sig till båda dessa kontrollsystem. Det ställer höga krav på kompetensen inom kommunen för att efterleva båda dessa kontrollsystem och förstå hur de förhåller sig till varandra.

#### **Definitioner och avgränsningen till militärt försvar (1 kap. 3 §)**

*Skyddad anläggning som inrättats för behov inom civilt försvar*

I definitionen av uttrycket ”skyddad anläggning som inrättas för behov inom civilt försvar” anges att anläggningen ska ha försetts med förstärkt fysiskt skydd.

Staden anser att det är otydligt vad som avses med ”förstärkt fysiskt skydd”. Uttrycket kan tolkas som ett extra hänslås lika väl som en förstärkt stomkonstruktion för att stå emot vapenlast. Begreppet bör förtydligas.

*Skyddsvärt geografiskt område*

I definitionen av uttrycket ”skyddsvärt geografiskt område” anges att det är ett område som är av väsentlig betydelse för det *militära försvaret*.

I utredningen konstateras att det finns områden inom vilka det finns anledning att utöva kontroll över fastigheters ägarskap och användning, särskilt utifrån det militära försvarets intressen. Det gäller exempelvis fastigheter i anslutning till viktiga farleder där fastigheter utifrån sin geografiska belägenhet kan innebära allvarliga risker för totalförsvaret.

Energiförsörjning och telekommunikationer är enligt utredningen några av Sverige mest skyddsvärda verksamheter. Kommittén föreslår dock inte någon granskningsmöjlighet kopplat till områden omkring anläggningar av avgörande betydelse för det civila försvaret. Som kommittén konstaterar så kommer detta innebära "*en brist i skyddet av svenska säkerhetsintressen, någon som kan bli tydligare i takt med den fortsatta totalförvarsplaneringen*" (s. 172). Staden anser att det är en allvarlig brist att det civila försvarets behov inte beaktas i samma utsträckning som det militära försvarets behov och att de åtgärder som föreslås i huvudsak syftar till att stärka skyddet av Försvarmaktens verksamhet. De kontrollmekanismer som föreslås syftar till att förhindra främmande makt från att förvärva eller nyttja fastigheter inom ett från totalförsvarsynpunkt viktigt område, från vilken denna kan skada svenska försvarsförberedelser. Det kan enligt staden inte hållas som osannolikt att främmande makt kommer försöka påverka de totalförvarsverksamheter som är minst skyddade. Det civila försvarets verksamheter och anläggningar har generellt sämre skydd än Försvarmaktens. Större delen av aktörerna inom det civila försvaret har dessutom inte tillgång till kvalificerat självskydd liknande det som Försvarmakten har genom sina så kallade insatsberedda skyddsvaktsstyrkor. Dessa är militära grupper som är beväpnade, utbildade och tränade och står i ständig beredskap att rycka ut för att skydda Försvarmaktens verksamheter och anläggningar mot säkerhetshotande verksamhet.

De åtgärder som utredningen föreslår kommer öka diskrepansen mellan skyddet av det civila och det militära försvaret ännu mer än vad som idag är fallet. Det kan innebära att hotet från främmande makt kan komma att förskjutas från militära verksamheter till betydligt sämre skyddade verksamheter och anläggningar inom det civila försvaret.

Staden anser därför att det även borde införas krav som stärker skyddet av verksamhet och anläggningar som är av avgörande betydelse för det civila försvaret.

### **Kraven riskerar att inte uppnå syftet med regleringen (2 kap. 1 och 2 §§)**

I 2 kap. 1 § föreslås att inför överlåtelse eller upplåtelse av en hamn eller flygplats eller en byggnad eller annan anläggning inom en hamn eller en flygplats så ska kommuner samråda med granskningsmyndigheten. Samrådsskyldigheten ska dock inte gälla om upplåtelsen med hänsyn till nyttjarens identitet eller till upplåtelsens karaktär, omfattning, varaktighet eller frekvens inte är typisk förekommande inom verksamhet för hamnen eller flygplatsen.

I 2 kap. 2 § föreslås att samrådsskyldigheten enligt 1 § även ska gälla för en kommun som avser helt eller delvis överlåta fast egendom som är belägen inom ett skyddsvärt geografiskt område eller en byggnad eller annan anläggning som är belägen inom ett sådant område. Samrådsskyldigheten gäller även vid upplåtelse av hus eller del av hus eller jord inom ett sådant område om upplåtelsen gäller för en sammanlagd tid om minst tre månader.

Staden avstyrker förslagen.

*Kravens utformning och undantag riskerar att göra dem tandlösa*

Kommittén föreslår att det införs krav på kommuner att beakta totalförsvarets intressen vid överlåtelse eller upplåtelse av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. Detta eftersom en *"avsaknad av en statlig kontroll av överlåtelser och upplåtelser av fastigheter och infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret kan innebära flera möjliga konsekvenser"* (s. 123). Staden anser att syftet att motverka främmande makt från att få kontroll över områden och fastigheter i eller i närheten av skyddsvärd mark är bra. Bestämmelsernas utformning och de undantag som föreslås i 1 och 2 §§ gör dem dock tandlösa. Staden befarar att bestämmelserna inte kommer förhindra främmande makt från att påverka hamnar och flygplatser eller begränsa främmande makts möjlighet att få tillräcklig kontroll över fastigheter inom skyddsvärda geografiska områden. Därmed riskerar bestämmelsen i huvudsak att begränsa den kommunala självstyrelsen och äganderätten samt tillföra omfattande administration och byråkrati.

*Samrådsförfarandet är delvis utformat för att inte störa den dagliga driften*

Av 1 § framgår att samråd med tillsynsmyndigheten inte krävs om upplåtelsen med hänsyn till nyttjarens identitet eller till upplåtelsens karaktär, omfattning, varaktighet eller frekvens är typiskt förekommande inom en hamn eller en flygplats.

Ett bakomliggande resonemang till varför kommittén valt att begränsa samrådsskyldigheten är för att *"det inte är meningen att den dagliga driften av en hamn eller en flygplats ska försvåras av kontrollsystemet"* (s. 24–25). Staden anser att det är ett något märkligt resonemang utifrån sammanhanget och de skyddsvärden som hotas. Skälen till varför kommittén föreslår inskränkningar i den kommunala självstyrelsen är för att *"egendomen är av sådan väsentlig betydelse för totalförsvaret och har ett sådant skyddsbehov att det är motiverat att kontrollera vem som äger och nyttjar den"* (s. 22). Syftet med de föreslagna kontrollmekanismerna är att förhindra främmande makt från att förvärva eller nyttja en fastighet inom ett från totalförsvars synpunkt viktigt område. Enligt staden finns en uppenbar risk att en kontrollmekanism som utformats för att inte störa den dagliga driften inte är dimensionerad att kunna förhindra främmande makt från att skada väsentliga totalförsvarsintressen. Därmed riskerar bestämmelsen i huvudsak att begränsa den kommunala självstyrelsen och äganderätten samt tillföra omfattande administration och byråkrati.

Inom hamnområden och på flygplatser kan det finnas anläggningar och lokaler som hyrs ut för olika ändamål. Det finns därmed inget som hindrar främmande makt från att hyra dessa lokaler genom en bulvan, ett täckföretag eller genom att infiltrera befintliga verksamhetsutövare utan att det bryter mot normalbilderna. Därmed krävs inget samråd med granskningsmyndigheten enligt 1 §. Staden anser att detta är en brist, vilket även kommittén fastslår i utredningen; *"en permanent eller tillfällig rådighet över infrastruktur, såsom en hamn eller en flygplats, möjliggör också för en antagonist att agera för att skada vårt totalförsvår. Genom utvalda förvärv eller nyttjande av egendom i Sverige kan främmande makt försvåra svensk försvarsverksamhet, utöva olaglig underrättelseverksamhet eller på annat sätt stödja en verksamhet som är riktad mot Sveriges säkerhet."* (s. 21). Staden anser att om nya krav ska införas som inskränker den kommunala självstyrelsen, så bör de utformas så att de uppnår sitt syfte – det vill säga skydda väsentliga totalförsvarsintressen mot kvalificerade och resursstarka antagonister.

*Det krävs inte samråd vid uthyrning kortare tid än tre månader till samma person*

Av 2 § framgår att det inte krävs samråd vid uthyrning av hus inom ett skyddsvärt geografiskt område om hyreskontraktet är kortare än tre månader. Enligt kommittén är det "*den sammanlagda upplåtelse tiden till samma person som är avgörande för om anmälningsplikten infaller*" (s. 25). Främmande makt kan därmed hyra ett hus strax under tre månader via en bulvan och därefter direkt hyra fastigheten via en annan bulvan. Så kan det fortsätta i oändlighet utan att samråd med granskningsmyndigheten krävs. Det är inte ens nödvändigt för främmande makt att behöva använda sig av bulvaner för att kringgå regelverket, då det inte finns någon bestämmelse om vilka kontroller som den som överlåter eller upplåter sådan anläggning eller byggnad som anges i 1 och 2 §§ ska göra för att försäkra sig om att det inte är en företrädare för främmande makt som undertecknar överlåtelse-, upplåtelse- eller hyreskontraktet.

*Effekten av kraven står inte i proportion till inskränkningarna i den kommunala självstyrelsen, äganderätten och andra negativa konsekvenser*

Staden anser att undantagen i de båda bestämmelserna riskerar att göra dem tandlösa.

Om behovet att kontrollera vem som äger eller nyttjar en fastighet är så pass stort att det ska införas lagkrav som inskränker den kommunala självstyrelsen och äganderätten så bör de kontrollmekanismer som föreslås inte vara så lätta att kringgå. Det vore naivt att tro att främmande makt inte kommer identifiera och försöka utnyttja dessa brister i regelverket till sin fördel. Kommittén berör detta kort i utredningen, då det konstateras att "*samtidigt måste det beaktas att man inte helt kommer åt underrättelsehotet genom en statlig kontroll av vissa överlåtelser och underlåtelser. Vad man däremot kan åstadkomma är att i någon mån begränsa möjligheterna till underrättelseinhämtning och andra säkerhetshot*" (s. 123). Staden anser inte att kommitténs förhoppning om att förslagen "*i någon mån*" ska begränsa främmande makts möjligheter står i proportion till den omfattande inskränkning som förslagen kommer innebära för den kommunala självstyrelsen och äganderätten samt den kostsamma administration och utökade byråkrati som kan följa av förslagen.

### **Skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar kan inbegripa kommunala fastigheter med skyddsrum (2 kap. 3 §)**

I 2 kap. 3 § föreslås att en kommun ska söka samråd med granskningsmyndigheten innan kommunen avvecklar, överlåter eller upplåter en skyddad anläggning som inrättats för behov inom civilt försvar.

Staden avstyrker förslaget.

Av 1 kap. 3 § framgår att med skyddad anläggning som inrättats för behov inom civilt försvar avses en ledningsplats eller annan anläggning som inrättats för befolkningens skydd och vård under höjd beredskap, vilken har försetts med förstärkt skydd och som staten överlåtit till en kommun eller som kommunen inrättat med ekonomiskt bidrag från staten.

Skyddsrum i fastigheter ingick förr i befolkningsskyddet inom ramen för civilförsvaret. Skyddsrum är byggda för att *skydda befolkningen* och har normalt försetts med *förstärkt skydd* för att stå emot viss vapenlast och andra påfrestningar. Enligt den nu upphävda civilförsvarslagen hade den som anordnade skyddsrum rätt till *ersättning av staten*.

Under byggtiden kunde finansieringen även ske med stöd av statliga lån. Enligt nu gällande lag (2006:545) om skyddsrum har den som ska bygga ett skyddsrum rätt till skälig ersättning av staten för sina merkostnader. Staden anser därför att det är troligt att kommuners fastigheter som har skyddsrum inbegrips i uttrycket ”skyddad anläggning som inrättats för behov inom civilt försvar” och att dessa fastigheter därmed kommer omfattas av kraven enligt kommitténs förslag.

Kommittén föreslår långtgående inskränkningar i den kommunala självstyrelsen och i äganderätten som staden motsätter sig. Förslaget kan innebära utökade krav och restriktioner för kommuner som äger fastigheter med skyddsrum som staten överlåtit eller som kommuner inrättat med ekonomiskt bidrag från staten. Förslaget kan medföra hinder för kommuner att fritt disponera de fastigheter som kommunen äger och förvaltar eftersom en eventuell försäljning, överlåtelse eller upplåtelse kommer kräva granskningsmyndighetens godkännande. Administrationen runt detta kommer kräva både tid och resurser för kommuner. Vidare kan väntetiden innan kommuner får besked från granskningsmyndigheten uppgå till mer än 105 dagar enligt vad som framgår av 2 kap. 6 § andra stycket och 4 kap. 1–3 §§.

Av 4 kap. 1 § lagen (2006:545) om skyddsrum framgår att fastighetsägaren till en byggnad är skyldig att underhålla skyddsrummet och den utrustning som hör till skyddsrummet. Om granskningsmyndigheten inte tillåter kommunen att avveckla, överlåta eller upplåta en fastighet med skyddsrum så kan det indirekt innebära krav på kostsamma förvaltningsåtaganden för kommunen. Utöver de tillkommande kostnaderna för kommuner så går det enligt stadens mening också att ifrågasätta lämpligheten av förslaget då det ger staten möjlighet att besluta om enskilda fastigheter som kommuner ska äga och förvalta. Ett sådant beslut kan påverka hur kommunernas organisationer ska utformas och dimensioneras. Förslaget kommer därmed inskränka den kommunala självstyrelsen.

#### **Otydligt under vilka förutsättningar som villkor får förenas med vite (4 kap. 2 §)**

I 4 kap. 2 § andra stycket föreslås att granskningsmyndigheten efter en fördjupad granskning får besluta om att en överlåtelse eller upplåtelse får ske på vissa angivna villkor och att föreläggande om villkor får förenas med vite.

Staden avstyrker förslaget.

Staden anser att det är otydligt vad som avses med detta. Det framgår inte tillräckligt tydligt under vilka förutsättningar som villkor får förenas med vite eller hur stort vite ett föreläggande om villkor kan förenas med. Enligt staden upplevs förslaget rättsosäkert.

#### **Beslut av granskningsmyndigheten får meddelas upp till ett år i efterhand (5 kap. 1 §)**

I 5 kap. 1 § föreslås att granskningsmyndigheten ska få meddela beslut om förbud mot överlåtelse eller upplåtelse i upp till ett år i efterhand.

Staden avstyrker förslaget.

Staden har förståelse av behovet att kunna meddela beslut om förbud i efterhand, men anser att granskningsmyndighetens möjlighet att ingripa mot en försäljning i upp till ett år i efterhand kan göra det svårt att teckna rimliga avtal. Det gäller så klart endast i fall

då kommunen av misstag felbedömt objektets vikt för totalförsvaret och därmed underlåtit samrådet med granskningsmyndigheten. Har överlåtelsen av exempelvis en hamn redan genomförts kan det dessutom vara svårt eller mycket kostsamt för en kommun att återprätta den avvecklade verksamheten.

### **Ej proportionerlig proportionalitetsbedömning (5 kap. 2 §)**

I 5 kap. 2 § föreslås att granskningsmyndighetens beslut inte ska göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att skydda väsentliga totalförsvarsintressen och skyddsbehovet ska väga tyngre än den skada eller olägenhet i övrigt som beslutet medför för allmänna eller enskilda intressen.

Staden tillstyrker förslaget men vill påpeka följande.

Av 2 kap. 6 § framgår att granskningsmyndigheten ska göra en fördjupad granskning om det inte är uppenbart att den tilltänkta överlåtelsen, upplåtelsen eller avvecklingen kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförsvarsintressen. Vidare framgår av 4 kap. 2 § att granskningsmyndigheten får besluta att en överlåtelse av en hamn eller en flygplats eller en upplåtelse eller överlåtelse av egendom får ske endast om det inte strider mot väsentliga totalförsvarsintressen. I annat fall får granskningsmyndigheten besluta att en överlåtelse eller upplåtelse inte får ske eller endast genomföras på vissa angivna villkor.

Vid en sådan proportionalitetsbedömning som granskningsmyndigheten ska göra så ska en kommuns eller en enskilds intressen bedömas i förhållande till behovet av att skydda väsentliga totalförsvarsintressen. Som anges i 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap så avses med totalförsvaret den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Krig är ett existentiellt hot för staten. Totalförsvarsintressen är därför av naturliga skäl överordnade alla andra intressen. Staden bedömer därför att granskningsmyndigheten i praktiken alltid kommer kunna förbjuda eller förena en överlåtelse, upplåtelse eller avveckling med villkor – eftersom behovet att skydda Sveriges väsentliga totalförsvarsintressen alltid kan förväntas överväga den skada eller olägenhet som beslutet kan medföra för kommunala eller enskilda intressen.

Staden anser självklart att skyddet för väsentliga totalförsvarsintressen ska väga tyngre än den skada eller olägenhet som kan drabba allmänna eller enskilda intressen. Staden vill dock påpeka att granskningsmyndigheten i praktiken alltid kommer ha möjlighet att besluta om förbud eller villkor i dessa ärenden, vilket kan få långtgående påverkan för den kommunala självstyrelsen.

### **Motsvarighet till statlig inlösen bör införas för kommuner (5 kap. 4 §)**

I 5 kap. 4 § föreslås att om granskningsmyndigheten har beslutat om förbud mot att en enskild säljer fast egendom i ett skyddsvärt geografiskt område så ska staten på säljarens begäran lösa in egendomen.

Staden anser att det borde införas ett liknande förslag för kommuner som det som förslås gälla för enskilda ägare. Det borde endast aktualiseras i de fall granskningsmyndigheten förbjuder kommunen att avveckla, upplåta eller överlåta fast egendom och om beslutet kan ge stor påverkan på kommunens verksamhet. Anledningen är att granskningsmyndighetens beslut kan begränsa den kommunala självstyrelsen och därtill

tvunga kommunen att fortsätta bedriva verksamhet som kommunen har för avsikt att avveckla.

### **Fastighetsregistret kan bli väldigt skyddsvärt (5 kap. 5 §)**

I 5 kap. 5 § föreslås att uppgifter om pågående och avslutade granskningar av en överlåtelse av fast egendom samt beslut om förbud mot detta ska antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Staden avstyrker förslaget.

Fastighetsregistret är statens officiella register över landets alla fastigheter. Det innehåller bland annat information om hur marken är uppdelad, vem som äger vad samt gällande servitut. Enligt Lantmäteriet används informationen i många olika typer av verksamheter.

Av förslaget framgår att granskningsmyndigheten ska inleda en fördjupad granskning om det inte är uppenbart att den tilltänkta överlåtelsen, upplåtelsen eller avvecklingen kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförvarsintressen. Det innebär att endast sådan fast egendom som är, eller som inte direkt kan uteslutas vara, av väsentligt totalförvarsintresse kommer antecknas i fastighetsregistret. Det kommer därmed finnas uppgifter i registret som pekar ut all fast egendom i Sverige av väsentligt intresse för totalförsvaret. En sådan sammanställning bedöms bli mycket skyddsvärd och av stort intresse för främmande makt som vill påverka landets totalförvarsförmåga.

Enligt stadens bedömning finns det uppenbara risker med att föra ett sammanställt register över all fast egendom i Sverige som är av väsentligt totalförvarsintresse. Staden anser också att det säkerhetsskydd som registret behöver omgärdas med kommer tillföra komplexitet och väsentligt försvåra kommuners och andra aktörers användning av registret. Förslaget kommer påverka kommuners handläggning och behov att behöva utveckla sin säkerhetsskyddsverksamhet med anledning av det, vilket kommer vara tids- och resurskrävande samt kostnadsdrivande för kommuner.

### **Förslag till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap**

#### **Det saknas förutsättningar att omhänderta det föreslagna kravet (3 kap. 1 §)**

I 3 kap. 1 § föreslås att kommuner och landsting ska beakta totalförsvarets krav i all sin verksamhet.

Staden avstyrker förslaget.

Kommittén konstaterar att totalförsvaret inte har varit prioriterat sedan många år och att det långa uppehållet i den sammanhållna totalförvarsplaneringen kan ha lett till att medvetenheten om totalförvarsaspekter antas ha sjunkit påtagligt. Det är därmed förklarligt att kompetensen är bristande på området inom kommuner. Staden håller med om den problembeskrivningen och vill förtydliga att den huvudsakliga utmaningen när det gäller skyddet av totalförsvaret är kompetens- och resursbrist.



Det har uppfattats som problematiskt ur ett nationellt perspektiv att kommuner kan fatta beslut som kan få konsekvenser för totalförsvaret. Därför föreslår kommittén att det ska införas krav och regelverk så att kommuners inte kan påverka totalförsvaret negativt.

Staden anser att regeringen har tagit sig an uppgiften från fel håll. Den huvudsakliga bristen är inte avsaknaden av regelverk som inskränker den kommunala självstyrelsen. Bristerna ligger snarare i statens bristande stöd och avsaknad av långsiktig och ändamålsenlig finansiering för återuppbyggnaden av det svenska totalförsvaret.

*Ett motsvarande krav på statliga myndigheter har inte visat sig fungera särskilt väl*

Av 4 § första stycket förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap framgår att statliga myndigheter ska beakta totalförsvarets krav i all sin verksamhet. Ett motsvarande krav som kommittén föreslår för kommuner har alltså redan funnits för statliga myndigheter i flera år. Trots det finns åtskilliga exempel på när myndigheter inte lyckats tillvarata totalförsvarets intressen. På Transportstyrelsen har obehöriga tillåtits ta del av uppgifter som omfattats av sekretess och som kunnat skada rikets säkerhet i samband med utkontraktering av myndighetens it-drift. På Post- och telestyrelsens huvudkontor stals under dagtid flera datorer från ett kontorslandskap som kunnat innehålla känsliga uppgifter. På Affärsverket svenska kraftnät anställdes personal utan erforderlig säkerhetsprövning samt obehöriga utländska it-tekniker gavs tillgång till styrsystem för det svenska elstamnätet som var av stor betydelse för rikets säkerhet. Dessa för totalförsvaret allvarliga incidenter har inträffat inom statliga myndigheter som därtill har en särställning inom säkerhetsskyddslagstiftningen.

Mot bakgrund av att statliga myndigheter inte lyckats tillvarata totalförsvarets intressen fullt ut så har staden svårt att se hur ytterligare krav på kommuner kan leda till bättre skydd för totalförsvaret. Det gäller i synnerhet när det i nuläget saknas nödvändiga förutsättningar för kommuner att uppfylla dessa krav, så som grundläggande förståelse för vad som avses med totalförsvarets krav.

*Intressekonflikten mellan staten och kommunerna är överdriven*

Kommittén tar i utredningen upp några exempel där kommunala beslut har påverkat totalförsvarets intressen negativt. Det gäller exempelvis debatten om upplåtelse av kommunalt hamnutrymme för det så kallade Nord Stream 2-projektet i Slite hamn på Gotland och hamnen i Karlshamn. De intressekonflikter mellan stat och kommun som kommittén anför som argument för en strängare lagstiftning på kommuner får anses vara få. Staden bedömer dessutom att det på senare tid inträffat fler incidenter med påverkan på totalförsvaret inom statliga myndigheter än inom den kommunala sektorn.

I Sverige finns 290 kommuner som tillsammans står för merparten av alla offentliga upphandlingar. Kommittén väjer att belysa några få tillfällen där det uppstått konflikter mellan nationella och kommunala intressen. Intressekonflikterna kan dessutom i flera av fallen ha berott på kommunernas bristfälliga kunskap om de nationella säkerhets- och försvarsintressena. På Gotland valde kommunen att avbryta den tilltänkta uthyrningen av hamnkapacitet efter att regeringen informerat kommunen om säkerhetsläget och försvarsintresset kopplat till hamnupplåtelsen. Detta tydliggör kommuners behov av mer information om säkerhetsläget och hotbilder, tydliga mål och djupare kunskap om totalförsvarsplaneringen samt stöd i att tillvarata dessa intressen – inte fler lagkrav. Det går enligt stadens uppfattning inte att lagstifta bort okunskap.

Utan kunskap om vad som är totalförsvarets krav eller vad som kan betraktas som ett väsentligt intresse för totalförsvaret, så har kommunerna svårt att medvetandegöra sin personal om hur kommunerna ska beakta totalförsvarets behov i sin verksamhet. För att omhänderta totalförsvarets krav så behöver kommunerna därför få en djupare förståelse för totalförsvarets behov och de hot som riktas mot Sverige och mot totalförsvarsverksamheten. Detta skapas i huvudsak genom målstyrning, informationsdelning, kompetensutveckling och handfast stöd – aspekter som inte redogörs för i utredningen.

Om förslaget införs så bedömer staden att endast ett fåtal kommuner kommer ha de förutsättningar och resurser som krävs för att kunna uppfylla lagkravet. Det är därför önskvärt att regeringen påskyndar arbetet med att skapa goda förutsättningar för kommuner att uppfylla dessa åtaganden.

*Ett eventuellt krav bör införas i LEH istället för i kommunallagen*

Kommittén föreslår att kravet på kommunerna om att beakta totalförsvarets intressen i all verksamhet antingen kan regleras i lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) eller i kommunallagen.

Staden avstyrker som tidigare nämnt förslaget, men om regeringen väljer att införa det utökade kravet på kommuner så förordar staden att bestämmelsen införs i LEH. Det är en lagstiftning som redan i dag berör frågor kring höjd beredskap. Det är därför naturligt för anställda inom en kommun att vända sig till den lagstiftningen för att fördjupa sig i arbetet med beredskapsförberedelser.

## **Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap**

### **Olämplig ansvarsförskjutning (3 a §)**

I 3 a § föreslås ett utökat krav på kommuner och landsting att vid behov samråda med länsstyrelsen i frågor av betydelse för totalförsvaret.

Staden avstyrker förslaget.

Staden anser att förslaget är otydligt och oprecist formulerat. Förslaget kan dessutom medföra omfattande samrådsförfarande med länsstyrelsen och inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Det framgår inte under vilka förutsättningar eller förhållanden som kommunerna ska söka samråd med länsstyrelsen, utan endast "vid behov". Staden anser att villkoret för samrådsförfarandet bör förtydligas. Vidare avgränsas bestämmelsen inte i någon praktisk mening utan gäller "i frågor av betydelse för totalförsvaret". Av 3 kap. 1 § i kommitténs förslag till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap framgår att kommuner ska beakta totalförsvarets krav i *all sin verksamhet*. Av 1 § andra stycket lagen (1992:1403) om totalförsvaret framgår att under högsta beredskap är *totalförsvaret all samhällsverksamhet* som då ska bedrivas. Staden bedömer därför att "frågor av betydelse för totalförsvaret" kan inbegripa huvuddelen av all den verksamhet

som bedrivs inom kommuner och deras kommunala bolag. Staden anser inte att det är rimligt att kommuner ska behöva samråda med länsstyrelsen i sådan stor omfattning.

Staden anser också att det resonemang som kommittén anför om varför kommuner ska söka samråd med granskningsmyndigheten för stöd är bakvänt. Kommittén konstaterar i utredningen att "*kommuner och landsting kan behöva stöd från staten vid beaktandet av totalförsvarets krav. Kommittén föreslår därför även en föreskrift om att kommuner och landsting vid behov ska samråda med den myndighet som regeringen bestämmer i frågor av betydelse för totalförsvaret*" (s. 20). Istället för att föreslå krav på den regionala och nationella nivån att ge kommuner rätt förutsättningar, så föreslår kommittén ytterligare krav på kommunerna.

## **Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)**

### **Befintliga regelverk bör användas innan ytterligare krav på kommuner införs (3 kap. 10 §)**

I 3 kap. 10 § föreslås att länsstyrelsen särskilt ska verka för att totalförsvarets intressen i övrigt inte påtagligt påverkas i samband med samråd.

Staden avstyrker förslaget.

Staden anser inte att förslaget är dåligt, men anser att innan det införs ytterligare krav på kommuner så bör staten säkerställa att de statliga myndigheterna använder existerande regelverk fullt ut. Om statliga myndigheter inte uppfyller de ålägganden som ankommer på dem, eller om befintliga regelverk inte är tillämpliga, så bör staten i första hand utreda de bakomliggande skälen till varför så är fallet och genomföra nödvändiga förändringar av dessa regelverk. Först när det är gjort så anser staden att det är befogat att införa ytterligare krav som inskränker den kommunala självstyrelsen.

Av 2 § 12 förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden framgår att Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska identifiera riksintressen för totalförsvarets anläggningar och skriftligen meddela länsstyrelserna myndigheternas bedömningar. Reglerna om riksintressen är enligt kommittén ett viktigt instrument för staten för att bevaka och tillvarata totalförsvarets intressen när det gäller användningen av mark och vattenområden. Enligt kommittén redovisar Försvarsmakten sina riksintresseanspråk till länsstyrelserna i föreskriven ordning. MSB har dock än så länge inte identifierat något område av riksintresse för det civila försvaret. Inte heller de myndigheter som före MSB hade motsvarande uppdrag, det vill säga Överstyrelsen för civilt försvar (ÖCB) och därefter Krisberedskapsmyndigheten (KBM), har identifierat några områden av riksintresse. I rapporten Motståndskraft (Ds 2017:66) påminns MSB av Försvarsberedningen om sin uppgift att inventera områden och anläggningar som är viktiga för totalförsvarets civila del och vid behov utpeka dessa som riksintressen. Enligt kommittén kan MSB:s, KBM:s och ÖCB:s oförmåga att peka ut riksintressen tyda på att regleringen visat sig vara svår att tillämpa på det civila området. En annan förklaring till varför ingen av de tre myndigheterna hittills pekat ut några civila riksintressen kan enligt kommittén vara att totalförsvarsplaneringen relativt nyligen återupptagits efter en längre tids uppehåll.

Staden anser att regeringen bör utreda skälen till varför varken MSB, KBM eller ÖCB har identifierat några riksintressen för totalförsvarets civila del. MSB ska enligt sin myndighetsinstruktion (SFS 2008:1002) ansvara för frågor om civilt försvar, så det är olyckligt om myndigheten inte har rätt verktyg för att kunna uppfylla sitt åtagande inom totalförsvarsområdet. Den kan dessutom påverka myndighetens förutsättningar att stödja kommuner i arbetet med att återuppta en sammanhållen totalförsvarsplanering.

Vidare anser staden att om kommittén godtar en längre tids uppehåll i totalförsvarsplaneringen som skäl till varför MSB inte har behövt uppfylla sina författningsreglerade åtaganden inom området, så bör motsvarande även gälla för kommuner. Med utgångspunkt i det resonemang som kommittén anför i utredningen så anser staden att det i nuläget inte bör införas ytterligare krav och regelverk på kommuner, då kommunerna i många fall just påbörjat sina beredskapsförberedelser inom det civila försvaret efter en lägre tids uppehåll.

## **Finansieringsprincipen**

Finansieringsprincipen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommunerna.

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) och regeringens kommittédirektiv ska kommittén redogöra för konsekvenserna av sina förslag. Detta görs i den konsekvensbeskrivning som finns i utredningens 16 kapitel. Kommittén bedömer att förslagen att införa ett förtydligande om att kommuner ska beakta totalförsvarets behov i all sin handläggning "*inte föranleder något behov av ytterligare finansiering*" (s. 101). Enligt konsekvensbeskrivningen så anser kommittén att det för kommuners del endast kommer medföra en mycket begränsad kostnadsökning som enligt kommitténs bedömning kan hanteras inom ramen för tillgängliga medel. Kommittén anser inte att förslagen i utredningen innebär att några nya obligatoriska uppgifter tillförs kommunerna och att den kommunala finansieringsprincipen därmed inte aktualiseras.

Staden delar inte kommitténs bedömning.

Om de utökade kraven inte bedöms föranleda några kostnader så anser kommittén rimligtvis inte heller att de förslag som presenteras kommer innebära särskilt stora förändringar inom de kommunala verksamheterna. I sådana fall bör behovet av att föreslå nya lagar och förordningar samt förändringar i flera befintliga lagar och förordningar som inskränker den kommunala självstyrelsen kraftigt ifrågasättas.

I konsekvensutredningen presenteras de aktörer som berörs av kommitténs förslag om kontrollmekanismer. Kommittén redogör för hur ett stort antal aktörer påverkas av det föreslagna kontrollsystemet – granskningsmyndigheterna, Försvarmakten och Säkerhetspolisen, ägare av hamnar, flygplatser, egendom inom skyddsvärda geografiska områden och fysiskt skyddade anläggningar, motparter i tilltänkta eller ingångna affärer, domstolarna, regeringen, inskrivningsmyndigheten och Fortifikationsverket. Kommuner återfinns nästa inte alls i redogörelsen förutom i tre meningar i avsnittet som rör ägare för hamnar och flygplatser etcetera. Det får anses anmärkningsvärt eftersom kommitténs förslag innebär krav som ska gälla all kommunal verksamhet och som dessutom både inskränker den kommunala självstyrelsen och äganderätten samt medför ekonomiska kostnader och ökad administration för kommuner.

I utredningen anför kommittén att det "*utöver reglering i specifika frågor behöver tydliggöras på ett mer generellt plan att kommuner och landsting i all sin verksamhet ska beakta totalförsvarsaspekter som kan finnas på beslut som man avser fatta. Det gäller för beslut inom den lagreglerade verksamheten, likaväl som för beslut inom ramen för det kommunalrättsliga kompetensområdet i övrigt.*" (s. 100). Kommitténs förslag innebär följaktligen att det inom all kommunal verksamhet och kommunala bolag ska tillföras kunskap så att personalen kan beakta konsekvenserna av varje verksamhetsbeslut utifrån totalförsvarets krav. Den kunskapsuppbyggnad som krävs kommer innebära omfattande utbildningsinsatser. Vidare kan de kontrollmekanismer som kommittén föreslår förlänga kommuners handläggningstider med mer än 105 dagar. Delar av kommuners verksamheter kan också behöva omgärdas av säkerhetskydd, vilket ofta innebär tillkommande kostnader och effektivitetsbegränsningar.

Om regeringen vill prioritera återuppbyggnaden av totalförsvaret så måste den verksamheten också finansieras. Staden saknar en noggrannare analys kring de ekonomiska konsekvenserna.

### **Sammanfattningsvis**

Återuppbyggnaden av totalförsvaret är viktig, den berör både stat och kommun liksom Sveriges alla invånare. Det kommuner behöver i nuläget är dock inte ytterligare krav och regelverk utan konkreta mål, stöd i hur kommunerna ska arbeta på ett enhetligt sätt med dessa frågor, kunskap om totalförsvarets krav samt långsiktig finansiering.

Daniel Broman  
Stadsdirektör

Martin Västberg  
Säkerhetschef