



Yttrande över betänkandet Plikten kallar, en modern personalförsörjning av det civila försvaret (SOU 2025:6)

Er beteckning: Fö2025/00151

Inledning

Länsstyrelsen Blekinge, fortsättningsvis Länsstyrelsen, välkomnar betänkandet när Plikten kallar och ser frågan om personalförsörjning som mycket betydelsefull för att stärka det civila försvaret. Det säkerhetspolitiska läget har förändrats och försämrats vilket gör att arbetet med att bygga upp totalförsvaret är mycket viktigt.

Betänkandet, utredningen, är mycket omfattande och gedigen då det gäller de olika aspekterna gällande personalförsörjning vilket är positivt. Länsstyrelsen ställer sig bakom många av slutsatserna i utredningen men har också funnit vissa områden där vi ställer oss frågande om de verkligen är lämpliga för att stärka det civila försvaret och vilka konsekvenser de får för civilbefolkningen vid höjd beredskap och för de aktörer som är engagerade i arbetet med det civila försvaret.

Robust och flexibel förmåga att hantera personalbehov vid höjd beredskap

Fokus i betänkandet ligger till stor del, om än inte uteslutande, på att i förväg identifiera behov av personal och sedan vidta åtgärder för att möta dessa behov. Det återspeglas exempelvis i de punkter för långsiktigt hållbar personalförsörjning som redovisas i avsnitt 14.2. Punkterna är rimliga men saknar en mycket viktig femte punkt – ett robust system för att leda och prioritera skiftande personalbehov. En robust personalförsörjning bör utgå från att vi, trots mycket noggrann planering, bara i begränsad omfattning kan förutse behov av, och tillgång till, personal i olika totalförsvarsviktiga verksamheter. Ett kommande arbete med robust personalförsörjning måste även inkludera en tydlig ordning för hur akuta personalbrister ska identifieras, värderas och prioriteras vid höjd beredskap. Länsstyrelsen anser att det måste ske integrerat med övergripande ledning och samverkan inom det civila försvaret, för att personal och andra resurser gemensamt ska kunna uppfylla de mål som finns.

Länsstyrelserna (18.7)

Utredningen tar fasta på att länsstyrelserna kommer att behöva personalförstärkning vid höjd beredskap speciellt då det gäller stabsverksamheten. Utredningen menar att förstärkning av stab i stort bör kunna tillgodoses genom omdisponering av personal inom länsstyrelserna. Detta ställningstagande förutsätter att det finns tillräckligt med personal som har möjlighet att lämna sin vardagliga arbetsplats för att bege sig till en annan plats. Detta ska ske under höjd beredskap vilket kan göra att denna förutsättning kan ifrågasättas om den är lämplig. I övrigt bör, enligt utredningen, behov av stödpersonal kunna tillgodoses genom avtal. Det bör framhållas att behovet av stödpersonal troligen inte kommer att begränsas till stabsfunktionerna. Vissa stödfunktioner såsom personal som arbetar med skydd för civilbefolkningen kommer att behövas. Utredningen "Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap" (SOU 2022:57) slog till exempel fast att utrymningsledare som kommer att vara en mycket viktig funktion inom befolkningsskyddet borde tillsättas genom civilplikt. Denna

utredning menar att frågan bör utredas vidare vilket gör att den inte är kompatibel med förslagen i utredningen om "Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap". Vidare så har länsstyrelserna uppgifter inom veterinärverksamhet och bevakningsverksamhet som kan komma att kräva personalförstärkningar.

Utredningen ger förslag om hur användandet av termen krigsplacering bör förändras och hur termen beredskapsregistrering bör återupptas. Ett förtydligande av regelverket och en identifiering av områden där oklarhet råder är alltid mycket välkommet. Generellt kan nämnas att för Länsstyrelsen liksom för alla aktörer är det viktigt att utformandet av systemet innebär att det klargörs vilken personal som myndigheten kan räkna med och att detta sker innan höjd beredskap och innan allmän tjänsteplikt införs. Detta kan innebära att regelverket bör ses över. För Länsstyrelsens del får det inte råda något tvivel om vilka personalresurser som finns tillgängliga.

Identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet (13.2, 14.3)

Länsstyrelsen anser att utredaren i avsnitt 14.3.3 gör en rimlig bedömning om att myndigheter får, och bör, identifiera totalförsvarsviktig verksamhet. Länsstyrelsen delar på samma sätt bedömningen att det arbetet inte kommit särskilt långt samt instämmer i utredarens konstaterande i avsnitt 14.3.2 att utgångspunkterna för planering och dimensionering kan bli tydligare. Samtidigt kan Länsstyrelsen konstatera att beredskapsmyndigheterna, och tidigare bevakningsansvariga myndigheter, under lång tid haft uppgiften att identifiera samhällsviktig verksamhet. Utredaren konstaterar att *"arbetet med att bedöma personalbehovet behöver till stor del, i enlighet med ansvarsprincipen, ske decentraliserat hos de många aktörer (bemanningsansvariga) som tillsammans utgör det civila försvaret"*. Länsstyrelsen ställer sig frågande om detta kommer kunna ske inom en överskådlig tid och om det kommer att kunna generera det underlag som utredaren anser är nödvändigt för att identifiera personalbehov.

Länsstyrelsen bedömer därför att planeringen för personalförsörjning i och för sig bör utgå från identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet såsom utredaren förespråkar. Dock bör det kombineras av att regeringen eller myndigheter som regeringen utser i högre grad kan fatta normerande beslut om

personalbehov utifrån bredare bedömningar på vissa områden, såsom exempelvis skett inom räddningstjänstområdet. Det gäller troligen särskilt områden med en stor mängd aktörer med totalförsvarsviktig verksamhet. Slutligen bör, som konstateras ovan, det finnas en medvetenhet om att dessa bedömningar kan komma att behöva omprövas under höjd beredskap.

Frivilliga (15.5, 17.2, 20.4)

Utredaren bedömer i avsnitt 17.2.5 att Frivilliga Försvarsorganisationer och deras medlemmar bör kunna få en större roll för personalförsörjningen av det civila försvaret, och föreslår ett uppdrag till MSB och Försvarsmakten att utreda hur deras roll kan stärkas. Länsstyrelsen ser stora värden i frivilligt engagemang och delar utredarens grundläggande bedömning. Samtidigt kan Länsstyrelsen konstatera att MSB arbetat med denna målsättning i många år. Enligt 3§ förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet ska myndigheter med uppgifter i totalförsvaret arbeta med behov av frivilliga inom sitt verksamhetsområde. Så sker dock endast i begränsad omfattning och en bättre effekt skulle enligt Länsstyrelsen sannolikt uppnås om regeringen i vissa myndigheters regleringsbrev gav dem i uppdrag att inleda ett sådant arbete.

Utredarens beskrivning av frivillig försvarsverksamhet i avsnitt 15.5 tar inte hänsyn till det faktum att organisationerna i flera fall gör viktiga insatser som leverantörer av en tjänst, exempelvis Frivilliga Flygkåren, utöver att utbilda avtalspersonal. Länsstyrelsen bedömer därför att det kan finnas anledning att ställa krav på, och också finansiera, en bemannad krigsorganisation hos vissa frivilliga försvarsorganisationer.

Vad som också är betydelsefullt är de Frivilliga Försvarsorganisationernas mandat, uppgifter och resurser och att de anpassas efter de behov som finns i det civila försvaret. Hänsyn bör också tas till att det finns Frivilliga Försvarsorganisationer som inte har möjlighet att ingå avtal med offentliga aktörer men vars kompetens och resurser kommer att ha en stor betydelse i händelse av höjd beredskap. Detsamma gäller övriga frivilliga organisationer och spontanfrivilliga.

Tjänsteplikt (20.4)

Länsstyrelsen är positiv till de förtydliganden som utredaren föreslår vad avser den allmänna tjänsteplikten och på andra områden.

Länsstyrelsen anser dock, med hänvisning till förslaget i avsnitt 20.4, att kommuner och regioner bör omfattas av möjligheten att teckna frivilligavtal enligt den av utredaren föreslagna 6 kap. 2 § första stycket punkt 2 totalförvarspliktslagen.

Möjligheten för kommuner och regioner att teckna avtal bör också klargöras i relation till frivilligförordningen. Länsstyrelsen ser det som angeläget att regioner och kommuner kan teckna avtal med frivilliga från Frivilliga Försvarsorganisationer på samma villkor som staten för att säkerställa ett effektivt, tydligt och enkelt system. Att staten riskerar att betala ersättning till frivillig förstärkningspersonal som tjänstgör i kommuner under höjd beredskap är enligt Länsstyrelsen inte orimligt då det främst är staten som har de finansiella verktygen att hantera de ekonomiska påfrestningar ett krig skulle innebära. Vid övning och tjänstgöring under fredstid är det kommunerna själva som står för kostnaderna.

Civilplikt (15.5, 21.4)

Länsstyrelsen delar i stort utredarens resonemang avseende kriterier för när civilplikt är ett bra alternativ i avsnitt 15.5.9. Med hänvisning till det andra kriteriet vill länsstyrelsen dock påpeka att införandet av ytterligare begrepp, såsom *"en för totalförsvaret kritisk verksamhet"* bör undvikas. I den mån utredningens kriterier omsätts i styrning bör det räcka att en verksamhet är totalförsvarsviktig för att civilplikt ska kunna vara aktuellt.

Länsstyrelsen ställer bakom principen att frivillighet är att föredra framför plikt vid överväganden om hur bemanning ska ske. Dock ställer sig Länsstyrelsen tveksam till utredarens förslag i avsnitt 21.4.4, att detta ska tillämpas på individnivå genom att en potentiell civilpliktig genom annan utredning än mönstring alltid ska erbjudas ett frivilligavtal. Ur ett bemanningsansvarigperspektiv verkar det opraktiskt att i onödan behöva hantera olika former för sin personalförsörjning. Har regeringen och bemyndigade myndigheter bedömt att en verksamhet och en personalkategori omfattas av civilplikt bör det kunna råda som huvudregel.

Länsstyrelsen delar i stort utredningens bedömningar vad avser värderingen i kapitel 18 av de olika sektorernas personalbehov och

hur de kan mötas. Vad avser tillsyn av barn och elever, vilket förefaller vara en väl funnen benämning, anser dock Länsstyrelsen att det finns anledning att på detta område utreda och bedöma behovet av och förutsättningarna för civilplikt. De argument som utredaren framför till varför ett sådant uppdrag bör ges på äldreomsorg och funktionshinderområdet, är relevanta även vad gäller tillsyn av barn och elever. Verksamheten är en förutsättning för personalförsörjningen i hela det civila försvaret. Behovet kan väntas öka kraftigt, och kanske också förändras exempelvis vid utrymning. Det är också en verksamhet där det är särskilt viktigt att kunna göra ett bra urval av individer givet barns potentiellt utsatta situation.

Ett område som Länsstyrelsen ytterligare vill lyfta fram är hälso- och sjukvård. Vi anser att personal inom verksamheterna äldreomsorg och omsorg för personer med funktionsnedsättning i kommunernas socialtjänst inte bör behandlas annorlunda än hälso- och sjukvården i övrigt när det gäller frågan om civilplikt. Personalen som arbetar inom verksamheterna utgör en stor del av landets samlade resurs när det gäller utbildade undersköterskor och personal med andra vård- och omsorgsutbildningar på gymnasienivå. De utför i sina dagliga arbeten renodlad hälso- och sjukvård men arbetar med omvårdnad som i kommunerna till stor del beviljas som socialtjänstinsatser. Vid höjd beredskap kommer den kompetensen att behövas för att hantera det ökade behovet av vård- och omsorgsinsatser. Antalet undersköterskor och vårdbiträden är betydligt större inom kommunal vård och omsorg än inom regionernas hälso- och sjukvård. Detta gör att den personalresurs som är anställda inom kommunerna behöver räknas som en del av landets totala hälso- och sjukvårdsresurs, även om de i dag är anställda inom socialtjänsten.

Beträffande veterinärpersonal så anser Länsstyrelsen att civilplikt bör tillämpas och avstyrker förslaget att allmän tjänsteplikt bör användas i denna kategori. I händelse av att detta, trots allt, beslutas så är det viktigt att möjligheten till civilplikt kvarstår samt att regeringen överväger vidare utredning av lämpliga författningsändringar så att det blir möjligt att omfördela veterinärpersonal utifrån samhällets behov.

Registrering hos Pliktverket - beredskapslarm (19.2, 19.5)

Länsstyrelsen delar utredarens resonemang om tydligare terminologi i avsnitt 19.2 såsom att det är bra att hålla isär krigsplacering och det som utredaren kallar beredskapsregistrering. Vidare delar länsstyrelsen utredarens bedömning att endast de som inte är anställda vid en bemanningsansvarig ska beredskapsregistreras. Ett potentiellt problem är dock att förändringen bara gäller civila aktörer vilket leder till olika ordningar för militärt och civilt försvar. Det är olyckligt inom ramen för ett totalförsvar som i möjligaste mån bör vara enhetligt. I förslaget till reglering av detta bör vidare en bestämmelse införas att sådan registrering får ske om det finns särskilda skäl. Ett sådant särskilt skäl skulle exempelvis kunna vara att en person har flera anställningar med risken att hen är inplacerad i flera krigsorganisationer. Detsamma gäller utredarens resonemang i 19.5.4 om politiskt förtroendevalda. De har i många fall har en annan arbetsgivare än exempelvis kommunen med risk för inplacering i flera krigsorganisationer. Om utredningens bedömning hörsammas betonar Länsstyrelsen vikten av att de som inplaceras i krigsorganisationen även fortsättningsvis meddelas detta och får en motsvarande handling som en krigsplaceringsorder.

Kommuner och regioner - näringsidkare (19.5)

Med hänvisning till utredarens förslag i 19.5.6 anser Länsstyrelsen att kommuner och regioner själva bör kunna begära medverkan och upplysningar från privata aktörer, snarare än att gå via exempelvis en länsstyrelse. Kommuner, för att inte tala om regioner, är i många fall stora organisationer, betydligt större än länsstyrelser, som har kontakt med en stor mängd leverantörer. Länsstyrelser är inte dimensionerade för att ha överblick över dessa leverantörer och säkerställa att de vid behov inrättar en krigsorganisation. Därtill är det logiskt att kommunen, som är den som i ett första läge på affärsmässig grund ska försöka säkra robustheten hos en leverantör, också har möjligheten att ta "nästa steg" med stöd av lagen om så sker. Det ska dock inte hindra att länsstyrelsen kan stödja de kommuner som har behov av detta, antingen genom rådgivning eller genom direkt i relation till en näringsidkare. Det kan också vara

lämpligt att införa en upplysningsskyldighet gentemot länsstyrelsen från kommunen eller regionen

Organisering av arbetet (20.5, 26.2, 26.4)

Utredarens bedömer i avsnitt 20.5.3 att Arbetsförmedlingen är bäst lämpad att anvisa totalförsvarspliktiga till arbete och utbildning med allmän tjänsteplikt. Utredaren beskriver vidare i avsnitt 26.2.5 att *"För att kunna göra sådana prioriteringar [av totalförsvarspliktiga] behöver Arbetsförmedlingen samverka med och ta in underlag från andra myndigheter, inklusive kommuner och regioner, och arbetsgivare i det privata näringslivet"* och syftar då på ett förberedande arbete för anvisning av totalförsvarspliktiga till arbete med allmän tjänsteplikt. Länsstyrelsen delar utredarens bedömning att Arbetsförmedlingen bör anvisa tjänstepliktiga men inte utredarens syn på hur samverkan bör gå till.

Regeringen redogjorde i propositionen *Totalförsvaret 2025-2030* (Prop. 2024/25:34) för sin syn på Ledningsstruktur och organisation av det civila försvaret. Regeringen konstaterar att *"ledningen av det civila försvaret i höjd beredskap och ytterst krig bör ske genom aktörer med ett geografiskt områdesansvar."* Det innebär inte att Länsstyrelser ska ta över ledningen av all verksamhet i sina respektive områden. Det innebär dock att frågor som gäller fördelning av resurser, såväl i den förberedande planeringen som under höjd beredskap, bör inriktas i den samverkan som geografiskt områdesansvariga aktörer ansvarar för, på lämplig nivå. Det gäller såväl inför som under höjd beredskap. Arbetsförmedlingens ansvar bör vara att genomföra den prioritering som aktörerna där kommer överens om, inte att hålla i en separat process för att inrikta just personalbehov. Länsstyrelser behöver som högsta totalförsvarsmyndighet i sitt geografiska område ha en överblick över det civila försvaret. Pliktverket bör därför vara skyldigt att på begäran av länsstyrelsen redogöra för antalet beredskapsregistrerade på arbetsplatser i området och, vid höjd beredskap, hur många som anvisats till arbete eller utbildning med stöd av tjänsteplikt och vart.

Med hänvisning till att det är nödvändigt att inrikta och samordna vissa delar av personalförsörjningen av det civila försvaret, bedömer utredningen i avsnitt 26.4 att det behövs en funktion eller sektor på nationell nivå med tydligt utpekad ansvar för frågan. Om en sådan

funktion bildas är det viktigt att framhålla att personalförsörjning är en fråga för alla aktörer i alla sektorer.

Mänskliga rättigheter och Internationell humanitär rätt

Svenska staten har en skyldighet att beakta mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt (krigets lagar). Utredningen tar upp frågan om mänskliga rättigheter under rubriken "Frivilligförordningen och negativ föreningsfrihet" (20.4.2). Länsstyrelsen välkomnar den analysen. I Konsekvensbeskrivningen (28) tas frågan om konsekvenser för den enskilde individen samt konsekvenser för den personliga integriteten upp. Bland annat skriver utredaren (28.2.5) *"Mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget framstår detta emellertid som en nödvändig begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna."* Länsstyrelsen vill i och med detta uppmärksamma att en tydligare analys av den nödvändiga begränsningen borde ha genomförts.

I den Internationella Humanitära rätten (krigets lagar) finns en princip om distinktion. Den innebär att det är viktigt att skilja på militära mål och resurser och civila personer och resurser. I utredningen föreslås att (18.10) att civilpliktiga bör kunna placeras i bevakningsverksamhet. I bevakningsverksamheten ingår funktionen skyddsvakter. Skyddsvakter är enligt Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) att betrakta som kombattanter. Länsstyrelsen ställer sig frågande om utredningen beaktat den internationella humanitära rättens principer då man föreslår att civilpliktiga placeras i en kombattantfunktion där de kan komma att betraktas som ett legitimt mål att anfälla.

Jämställdhetsperspektiv

Utredaren konstaterar i sitt konsekvensavsnitt att *"Inga av utredningens förslag bedöms få några konsekvenser för jämställdheten."* Hur den ovan omnämnda bedömningen är gjord redovisas inte. Det förefaller vidare osannolikt att alla förslag i ett så omfattande betänkande på ett område som personalförsörjning skulle ha en helt symmetrisk effekt på män, kvinnor, pojkar och flickor. Länsstyrelsen befarar därför att bedömningen, i bästa fall, är bristfällig och anser att genomförandet av förslagen bör föregås av,

eller inbegripa, en analys av dess effekter på jämställdheten i enlighet med regeringens jämställdhetspolitiska mål.

Ett exempel på jämställdhetsperspektiv som saknas i utredningen gäller ersättningsfrågor. Förordning (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga reglerar ersättningen till civil- och värnpliktiga och, genom hänvisning i förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga, även ersättningen till frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer. Vid tjänstgöring under höjd beredskap, och i vissa fall vid utbildning, baseras ersättningen på individens sjukpenninggrundande inkomst. Det får till effekt att personer som utför samma arbete kan ha stor skillnad i ersättning. Det får också till effekt att ersättning för tjänstgöring i totalförsvaret reproducerar de strukturella inkomstskillnader som finns i samhället, såsom mellan kvinnor och män. Länsstyrelsen anser, i linje med den skrivelse myndigheten tillsammans med övriga länsstyrelser i södra civilområdet gav in till Regeringskansliet den 21 februari 2024, att detta bör åtgärdas för att öka jämställdheten i totalförsvaret.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av Landshövding Ulrica Messing med beredskapshandläggare Krister Hellström som föredragande. I handläggningen har också synpunkter inhämtats från andra enheter på myndigheten.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.