

Handläggare
Joakim Länninge
Telefon: 08-50833750

Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2024/1196

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65) till utbildningsnämnden för yttrande. Utredningen innehåller förslag som syftar till att förändra författningsregleringen avseende kommuners och regioners ansvar vid kris och krig. Likaså finns förslag på ändrade språkliga definitioner av olika beredskapslägen inför kris och krig. Med hänsyn till den korta remisstiden lämnar utbildningsförvaltningen synpunkter på remissen i form av ett kontorsutlåtande.

Utredningen innehåller förslag på en ny lag, *Lagen om kommuners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap* (förkortas LKRB) samt en tillhörande förordning, *Förordning om kommuners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap* (förkortas FKRB).

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till förslagen i utredningen. Förvaltningen noterar samtidigt att förslagen innebär en kraftig ambitionshöjning både vad gäller stadens och skolornas beredskapskrav och kommer att innebära såväl stora löpande kostnader som investeringskostnader.

Bakgrund/Ärendet

Bakgrunden till betänkandet och utredningens uppdrag är överväganden relaterade till såväl risk för krig som fredstida kriser. Sverige befinner sig i ett allvarligt säkerhetspolitiskt läge till följd av ett förändrat omvärldsläge med krig i Europa. Därtill har Sverige drabbats av flera svårartade fredstida krissituationer i modern tid. Dessa båda omständigheter ställer nya verksamhetskrav på kommuners och regioners förmåga att under såväl fredstida krissituationer som vid höjd beredskap kunna upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten samt att kunna fullgöra sina författningsenliga åtaganden.

Utredningen föreslår att det övergripande syftet men den nya lagen, LKRB, ska vara att säkerställa att alla kommuner och regioner därigenom får en *ändamålsenlig* och *likvärdig* förmåga att fullgöra författningsenliga uppgifter samt att upprätthålla sina samhällsviktiga uppgifter.

Generella verksamhetskrav på kommuner och regioner inför fredstida krissituationer och höjd beredskap enligt LKRB

Kommuner och regioner ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. En grundläggande verksamhetsförmåga ska finnas sett i relation till lokala eller regionala förhållanden samt i förhållande till den strategiska betydelse eller utsatthet som en kommun eller region kan bli utsatt för om Sverige skulle utsättas för ett väpnat angrepp.

Innebörden av begreppen grundläggande, ändamålsenlig och likvärdig verksamhetsförmåga innebär att en *grundläggande verksamhetsförmåga* ska eftersträvas och uppnås. Den grundläggande verksamhetsförmågan sett i förhållande till begreppet *ändamålsenlighet* ska ses mot bakgrund av kommuners och regioners varierande verksamhetsförutsättningar och anpassning till de förhållanden som befaras råda under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Den *likvärdiga förmågans* närmare innebörd är att enskilda ska kunna få skydd och hjälp på ett likvärdigt sätt oavsett var i landet de befinner sig vid en fredstida kris eller höjd beredskap.

En förutsättning för att detta ska kunna uppnås är att samtliga kommuner och regioner ska ha utarbetat planer, inklusive upprättandet av risk och sårbarhetsanalyser (RSA) samt vidtagit de förberedande åtgärder som krävs för att kunna hantera sådana situationer.

Den likvärdiga förmågan innebär dock inte att förmågan alltid blir utformad på samma sätt eller behöver vara lika långtgående i alla kommuner. En mindre kommun i ett område som saknar viktig strategisk betydelse behöver inte ha lika långtgående förberedelser inför ett väpnat angrepp som en storstadskommun med stor strategisk betydelse behöver ha. Anpassning ska således ske till de faktiska lokala omständigheterna och den grundläggande verksamhetsförmågan ska ställas i förhållande till de reella omständigheter som föreligger, med utgångspunkt från den enskilda kommunens eller regionens perspektiv.

Begrepp rörande fredstida krissituationer

Utredningen föreslår att begreppet *fredstida krissituation* ska ersätta andra begrepp som tidigare använts i lagstiftningen för att definiera kriser under fredstid. Ett nytt begrepp införs också i LKRB, *kvalificerad fredstida krissituation*.

Beträffande fredstida krissituation avses en situation som avviker från det normala och som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar samhällets grundläggande värden. Vidare innebär eller utgör en sådan situation ett hot mot viktiga samhällsfunktioner genom risk för allvarliga störningar av funktionaliteten.

Situationen ska kräva samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer och samtliga kriterier ska vara uppfyllda för att situationen ska definieras som fredstida krissituation.

Beträffande det nya begreppet kvalificerad fredstida krissituation så utgör det tillståndet en skärpning av allvarlighetsgraden vid en inträffad kris. En kvalificerad fredstida krissituation ska i LKRB per definition avse en mycket omfattande och svårartad krissituation som innebär hög risk för många människors liv och hälsa eller kan innebära mycket omfattande skador på egendom eller miljö. Det nya begreppet är en kvalificering av grundbegreppet fredstida krissituation och är således inte ett fristående begrepp i sig. När begreppet fredstida krissituation används i LKRB avses följaktligen även kvalificerade fredstida krissituationer. Det grundläggande syftet med användningen av det nya begreppet i LKRB är att det ska vara styrande för arten av och omfattningen på kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer som drabbar hela eller stora delar av landet, eller endast en eller ett fåtal kommuner eller regioner på ett mycket svårartat sätt.

Som exempel på vad en kvalificerad fredstida krissituation skulle kunna innebära anges att kommuner eller regioner hastigt skulle behöva ta emot och hjälpa ett mycket stort antal utrymda eller allvarligt skadade personer från andra delar av landet. Eller hjälpa andra kommuner eller regioner med att bistå med nödvändiga hjälpresurser i en sådan situation. Genom att inkludera kommunernas och regionernas planering och förberedelser för att omfatta även sådana mycket svårartade händelser i fredstida krisplanering sker en förmågehöjning för att kunna hantera situationer i höjd beredskap eller vid väpnat angrepp och krig.

förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap och därigenom ställs preciserade krav på kommunerna och regionernas planering och åtgärder:

Kommuner och regioner ska för *varje ny mandatperiod* anta en övergripande plan för sin planering och sina förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Planen ska särskilt innehålla de mål och verksamhetsinriktningar som behövs för att en kommun eller region ska uppnå en grundläggande verksamhetsförmåga. Planerna ska innefatta i vilken omfattning det behövs tillföras materiella eller personella resurser för att klara målen. Denna planering ska även omfatta planering och åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.

De mål och krav som ställs på det civila försvaret ska beaktas och inkluderas i kommuners planering och förberedande åtgärder och därigenom inkludera uppgift om krigsorganisation.

Gällande arbetsformer ska följande gälla för kommuner och regioner: Ett systematiskt arbete ska fortlöpande bedrivas för att säkerställa den grundläggande verksamhetsförmågan (kontinuitetshantering). Samverkan ska ske med berörda statliga aktörer. Varje kommun och region ska också ha tillgång till en funktion för samordning av sitt förberedande arbete inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Kommuners och regioners verksamhetsförmåga vid omfattande eller extrema bristsituationer under *kvalificerade fredstida krissituationer* eller *höjd beredskap*

Utredningen gör bedömningen att kommunerna och regionerna, till följd av regleringen i LKRB, inom den *närmaste femårsperioden* ska bygga upp en verksamhetsförmåga som innebär att dessa vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ska ha en förmåga att:

- Med användning av *endast egna resurser och under cirka två veckors tid, upprätthålla sina måltidsverksamheter för skolverksamheter* enligt skollagen (2010:800).
- Samma krav avser också särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen samt stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och respektive sjukvårdsverksamheter som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar.
- Dessa krav på förmåga ska enligt utredningens bedömning *även omfatta de verksamheter som omfattas av privata aktörer på dessa områden.*

På längre sikt (utredningen preciserar inte närmare den exakta innebörden av tidsramen ”på längre sikt”) bör kommuner och regioner, till följd av den grundläggande verksamhetsförmåga de ska ha enligt LKRB, succesivt bygga upp en förmåga som under dessa premisser för kris ska ha en förmåga att:

- Att under två veckors tid, med användning av endast egna resurser, kunna försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors hälsa samt sina verksamheter för kollektivtrafik.
- De angivna verksamheterna ska under angiven premisser försörjas med tillgång till vatten, el, värme och drivmedel. Likaså med reservdelar och reparationsutrustning.

Utredningen nämner i sammanhanget särskilt verksamheter som omfattar *drift av skolbyggnader*, särskilda boendeformer, sjukhus och andra vårdinrättningar. Brandstationer och depåer för fordon som används i kollektivtrafik omnämns också. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bör enligt utredningen ges i uppdrag av regeringen att, i nära samverkan med statliga myndigheter samt kommuner och regioner, göra kartläggningar och analyser rörande det behov av materielförvärv och investeringar samt kostnader som uppkommer till följd av säkerställandet av en sådan förmåga.

Utbildning och övning

Kommuner och regioner ska enligt LKRB ansvara för att förtroendevalda och anställda ges den utbildning och övning som behövs för att dessa ska kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under fredstida kriser och höjd beredskap.

Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter samt allmänheten

Kommuner och regioner ska enligt LKRB ansvara för att hålla Länsstyrelsen informerad om den planering och de förberedande åtgärder som vidtagits inför fredstida kriser och höjd beredskap. Under samma premisser ska länsstyrelsen under pågående kris hållas informerad om händelseutvecklingen, lägesbilden samt förväntad utveckling och resursbehov.

I ovan angivna avseenden ska varje kommun också lämna information till Socialstyrelsen rörande verksamhet för hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

betydelse för människors liv eller hälsa och även för att kunna förhindra eller begränsa omfattande skador på egendom eller miljö. Informationen ska också samordnas inom det geografiska ansvarsområdet.

En särskild informationsskyldighet gentemot de som bor eller regelbundet vistas i en kommun ska fullgöras avseende de skyddsrum och andra skyddade områden som finns inom kommunen och om användningen av dessa.

Särskilda verksamhetskrav

LKRB innehåller även bestämmelser om *särskilda verksamhetskrav* för kommuner och regioner i syfte att säkerställa deras förmåga att i vissa särskilda avseenden kunna skydda och hjälpa allmänheten under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Kommuner och regioner ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att under höjd beredskap kunna verkställa beslut om utrymning. Likaså ska en likvärdig förmåga finnas för att kunna inkvartera dem som har utrymts eller flytt från andra kommuner under höjd beredskap. I sammanhanget är en annan lag, *2006:546 om utrymning och inkvartering under höjd beredskap* grundläggande avseende särskild lagstiftning som gäller under dessa omständigheter. Bland annat kan befolkningens rörelsefrihet begränsas med stöd av denna lag.

Särskilda samlingsplatser

Varje kommun ska ha tillgång till en eller flera särskilda samlingsplatser för de som bor eller regelbundet vistas i kommunen ifall ett beslut om utrymning behöver verkställas inom kommunens geografiska område.

Platsen ska även kunna utgöra mottagningsplats för utrymda eller flyende personer från andra kommuner. Platsen ska även fungera för utländska personer som under kvalificerade krissituationer eller höjd beredskap söker skydd i Sverige.

Särskilda samlingsplatser ska kunna erbjuda första hjälpen, elektricitet och värme samt vatten, sanitet och mat och även möjlighet till kommunikation. Platsen ska även kunna användas vid andra situationer om det finns särskilda skäl för det.

Hjälp vid användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen

En kommun ska utarbeta de planer och vidta de förberedelser som behövs för att kommunen eller andra berörda verksamhetsutövare

ska kunna hjälpa *skolbarn och skolungdomar att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme* vid ett väpnat angrepp mot Sverige. Även äldre och personer med funktionshinder på särskilda boenden samt vårdinrättningar ska omfattas av sådan planering och förberedelse.

Länsstyrelsens roll

Enligt LKRB ska länsstyrelsen stödja och samordna kommunerna och regionerna vid planering och genomförande av förberedande åtgärder. Vidare samordna deras åtgärder gentemot statliga myndigheter.

Länsstyrelsen ska också utöva tillsyn gentemot kommuner och regioner och att de följer LKRB med dess föreskrifter. Om en kommun eller region i betydande omfattning brister i att fullgöra sina skyldigheter så ska länsstyrelsen få förelägga kommunen eller regionen att åtgärda bristerna. Ett sådant föreläggande får dock inte förenas med vite.

Statlig ersättning till kommunerna och regionerna för deras planering och förberedande åtgärder enligt LKRB

Den nuvarande ordningen med överenskommelser mellan staten och Sveriges kommuner och regioner bör inte längre tillämpas då LKRB träder i kraft eftersom utredningen bedömer att denna form av styrning inte är tillräckligt ändamålsenlig eller effektiv.

Statens styrning av kommuners och regioners planering och åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer samt höjd beredskap bör i stället ske genom traditionella styrmedel inom ramen för den etablerade förvaltningsmodellen. Ersättningen bör därför utgå i form av generellt höjda statsbidrag.

Att särskilt notera är att denna ersättning endast avser de åtgärder som ska vidtas under premissen av det nya begreppet kvalificerad fredstida krissituation och höjd beredskap.

Beträffande fredstida krissituationer som ej definieras som kvalificerade bedömer utredningen att LKRB inte i nämnvärd omfattning kommer att medföra nya eller ambitionsökande uppgifter och kommuner och regioner därmed själva får finansiera planeringen och åtgärderna inför den typen av fredstida krissituationer.

I de fall vissa kommuner åläggs att vidta särskilda åtgärder inom ramen för även sådana situationer bör dessa finansieras genom kostnadsersättningar eller med riktade statsbidrag för aktivitetsersättning.

Ekonomiska konsekvenser av utredningens författningsförslag

Utredningen bedömer att de författningsförslag som lämnas kommer ge upphov till stora löpande (permanenta kostnader) samt nya stora anskaffnings och investeringskostnader (engångsvisa kostnader) för kommuner och regioner under den närmaste femårsperioden. Under denna period förväntas kostnaden öka med totalt 13,5 miljarder kronor under åren 2027-2031. Noteras bör att dessa kostnadsökningar inte ryms inom de medel som redan beslutats om avseende civilförsvaret utan kommer att behöva behandlas och finansieras i kommande budgetpropositioner.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för ekonomi och styrning i samverkan med grundskoleavdelningen och gymnasieavdelningen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ställer sig positiv till förslagen i utredningen. Genom att samla den nuvarande lagstiftningen på området under den nya lagen LKRB, med dess föreslagna krav och definitioner, skapas bättre förutsättningar för att Sveriges beredskap i såväl fredstida krissituationer som vid höjd beredskap kraftigt ska kunna förbättras.

På skolområdet noteras särskilt kravet på 14 dagars uthållighet vid kvalificerad fredstida kris avseende måltidsförsörjning under de första fem åren. På längre sikt ska en förmåga byggas upp att också kunna klara drift av skolbyggnader avseende vatten, värme och el vid långvariga avbrott upp till 14 dagar. I båda fallen ska uppgiften lösas med hjälp av endast egna resurser. Detta utgör en mycket hög ambitionsnivå. I förvaltningens pågående livsmedelsprojekt är 5 dagars uthållighet i måltidsverksamheten målet. Med tanke på tidsskalan som anges angående uppbyggnaden upp till 14 dagars uthållighet, det vill säga från år 2027-2032, så finns tidsmässiga förutsättningar att kunna nå det målet. Utrymme för lagerhållningen av mat på skolorna kan dock bli ett problem. Detta under förutsättning att det utökade antalet dagar hanteras enligt samma koncept som det har hanterats hittills. Ur ett Stockholmsperspektiv är utmaningen att på längre sikt förse skolbyggnader med reservkraft mycket stor med tanke på det stora antalet skolor som berörs.

Denna utredning ska också ses i relation till den nyligen remitterade utredningen *En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet* (Promemoria Regeringskansliet Utbildningsdepartementet U 2024/02201). I den promemorian föreligger ytterligare förslag avsedda att klargöra och förbättra skolväsendets förutsättningar och möjligheter att hantera svåra

krislägen. I sammanhanget, och särskilt sett i relation till skolmåltider, bör omnämnas att gymnasieskolan inte är en obligatorisk skolform i sig och att skyldighet att tillhandahålla måltider därmed inte föreligger. Ungdomar har dock rätt till utbildning upp till 18 års ålder och det är viktigt att även den verksamheten upprätthålls så långt som möjligt vid kris och krig. Dessutom ska utbildning på gymnasial nivå särskilt prioriteras inom de områden som har betydelse för samhällsviktig verksamhet.

Sammantaget är kraven som ställs på kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig mycket stora enligt den nya lagstiftningen. Detta kommer, som utredningen själv konstaterar, generera såväl stora löpande kostnader som investeringskostnader. Att oklarheter än så länge kvarstår rörande finansieringen och kostnadstäckningen (samt i vilken form) är bekymmersamt. Om viktiga finansiella frågor kvarstår som olösta då lagstiftningen träder i kraft så kommer kommuner och regioner sannolikt inte klara av att svara upp till de författningsenliga kraven som föreslås enligt LKRB.

Konsekvenser för barns rättigheter samt jämställdhetsanalys
Då ärendet är på remiss från kommunstyrelsen gör förvaltningen ingen egen analys av ärendets konsekvenser för jämställdhet eller för barns rättigheter.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör
Utbildningsförvaltningen

Ulrika Klemets
Avdelningschef
Utbildningsförvaltningen

Bilaga

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

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Lena Holmdahl, Utbildningsdirektör	2024-12-16

Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig

*Betänkande av Utredningen om
kommuners och regioners beredskap*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:65

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Agneta Öberg

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1013-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-1014-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Carl-Oskar Bohlin

Regeringen beslutade den 30 mars 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra överväganden om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under framtida kriser och höjd beredskap.

Till särskild utredare förordnades samma dag landshövdingen Carl Fredrik Graf.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 1 juni 2023 departementssekreteraren Elin Lewold (Finansdepartementet), departementssekreteraren Susanna Grege (Finansdepartementet), kanslirådet Ronnie Hedin (Försvarsdepartementet) och kanslirådet Maria Kaiser (Försvarsdepartementet).

Ronnie Hedin entledigades från sitt uppdrag från och med den 28 mars 2024 och ersattes av departementssekreteraren Sofia Ståhl (Försvarsdepartementet), som förordnades som sakkunnig från och med den 28 mars 2024.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 1 juni 2023 avdelningschefen Ann-Sofie Eriksson (Sveriges Kommuner och Regioner), regiondirektören Johan von Knorring (Region Uppsala), förbundsdirektören och räddningschefen Peter Arnevall (Storstockholms brandförsvaret), kommundirektören Anders Wennerberg (Östersunds kommun), kommundirektören Rickard Vidlund (Öckerö kommun), överdirektören Camilla Asp (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), krisberedskapschefen Taha Alexandersson (Socialstyrelsen) och länsrådet Ulrica Gradin (Länsstyrelsen Västmanlands län).

Utredaren har biståtts av ett sekretariat. Som huvudsekreterare anställdes departementsrådet Ari Soppela från och med den 17 april 2023. Som sekreterare anställdes hovrättsassessorerna Linnea Hofgård och hovrättsassessorerna Per Möller, båda från och med den 15 maj 2023.

Från och med den 4 oktober till och med den 27 oktober 2023 samt från och med den 8 november till och med den 30 november 2023 har

utredaren Lina Nyberg, Statskontoret, biträdd utredningen som stabsbiträde.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om kommuners och regioners beredskap. Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig*, SOU 2024:65. Till betänkandet bifogas ett särskilt yttrande av experterna Ann-Sofie Eriksson, Peter Arnevall, Johan von Knorring, Anders Wennerberg och Rickard Vidlund. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i september 2024

Carl Fredrik Graf

/Ari Soppela
Per Möller
Linnea Hofgård

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	31
1.1 Förslag till lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap	31
1.2 Förslag till förordning om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap	44
1.3 Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144).....	47
1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	48
1.5 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)	51
1.6 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).....	52
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.....	54
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer.....	55
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap	57

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation.....	59
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.....	61
2	Utredningens uppdrag och arbete	63
2.1	Uppdraget	63
2.1.1	Uppdraget att föreslå en mera ändamålsenlig rättslig reglering i fråga om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.....	63
2.1.2	Uppdraget att se över finansieringen av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap.....	65
2.2	Utredningens arbete.....	66
3	Kommuner och regioner: En rättslig översikt	69
3.1	Inledning.....	69
3.2	Statsskickets grunder.....	69
3.3	Kommuner och regioner.....	70
3.3.1	Övergripande om kommuner och regioner.....	70
3.3.2	Kommunal självstyrelse	72
3.3.3	Kommunallagen	74
4	Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig: En bakgrund.....	93
4.1	Inledning.....	93
4.2	Det nuvarande säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget	94
4.2.1	Säkerhetspolitiska och militärstrategiska bedömningar i propositionen Totalförsvaret 2021–2025.....	94

4.2.2	Ett påtagligt försämrat säkerhetspolitiskt läge med anledning av Rysslands pågående anfällskrig mot Ukraina	95
4.3	Huvudlinjerna i den historiska utvecklingen av samhällets krisberedskap – grundläggande principer för krishantering	97
4.3.1	Inledning	97
4.3.2	Vägledande bedömningar i propositioner	97
4.3.3	Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting	100
4.4	Civilt försvar – huvudlinjerna i den historiska utvecklingen	101
4.4.1	Inledning	101
4.4.2	Civilt försvarslagen (1960:74)	102
4.4.3	Lagen (1964:63) om kommunal beredskap	103
4.4.4	Lagen om civilt försvar (1994:1720)	104
4.5	Huvudlinjerna i den nutida utvecklingen av den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret	106
4.5.1	Fredstida krisberedskap – fastställda mål	107
4.5.2	Det civila försvaret – fastställda mål	109
4.5.3	Försvarsberedningens förslag i fråga om kommuners och regioners ansvar under fredstida krissituationer och krig	111
4.5.4	Den rättsliga regleringen och strukturen för statliga myndigheters beredskap	112
4.6	Lagar av särskild betydelse för utformningen av författningar om kommuners och regioners ansvar och uppgifter	115
4.6.1	Regeringsformen	116
4.6.2	Kommunallagen (2017:725)	117
4.7	Den grundläggande rättsliga regleringen av kommuners och regioners ansvar inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap	118
4.7.1	Inledning	118

4.7.2	Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	118
4.7.3	Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap	124
4.7.4	Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.	125
4.7.5	Förfogandelagen (1978:262)	126
4.7.6	Ransoneringslagen (1978:268)	127
4.8	Andra författningar av betydelse i beredskapshänseende ..	128
4.8.1	Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) ..	129
4.8.2	Lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.....	132
4.8.3	Elberedskapslagen (1997:288)	132
4.8.4	Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).....	133
4.8.5	Socialtjänstlagen (2001:453)	135
4.8.6	Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster	137
4.8.7	Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik	138
4.8.8	Miljöbalken (1998:808) – en kommuns ansvar för avfallshantering.....	138
4.9	Om statlig ersättning till kommuner och regioner	139
4.9.1	Den kommunala finansieringsprincipen.....	139
4.9.2	De gällande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och kommunsektorn i fråga om fredstida krisberedskap och civilt försvar.....	140
4.9.3	Den tillämpade ordningen för statens ersättning till kommuner och regioner	141
4.9.4	Statens överenskommelser med Sveriges Kommuner och Regioner i fråga om fredstida krisberedskap och civilt försvar.....	142
4.10	Utredningar av relevans för utredningsuppdraget	144

5	Åtgärder för krisberedskap och civilt försvar i kommuner och regioner	149
5.1	Kommuners och regioners arbete med beredskap.....	150
5.1.1	Ledning under extraordinära händelser i fredstid och under höjd beredskap.....	151
5.1.2	Förberedelser inför fredstida krissituationer respektive höjd beredskap.....	156
5.1.3	Samverkan	164
5.2	Erfarenheter från inträffade kriser	169
5.2.1	Skogsbranden i Västmanland år 2014.....	170
5.2.2	Skogsbränderna år 2018	175
5.2.3	Terroristattentatet i Stockholm år 2017.....	180
5.2.4	Flyktmottagandet år 2015.....	189
5.2.5	Coronapandemin	204
6	Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig: Överväganden och förslag.....	215
6.1	Ett förändrat omvärldsläge ställer nya krav på kommuner och regioner	215
6.1.1	Vissa identifierade större frågor som inte omfattas av utredningsuppdraget	221
6.2	En ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.....	224
6.3	Lagens närmare utformning	231
6.3.1	Lagens övergripande syfte.....	231
6.3.2	Definitioner av begreppen fredstida krissituation och kvalificerad fredstida krissituation i den nya lagen	235
6.3.3	Generella verksamhetskrav	244
6.3.4	Enskilda fysiska eller juridiska personers utövande av samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap.....	261
6.3.5	Risk- och sårbarhetsanalys.....	265
6.3.6	Planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.....	270

6.3.7	Särskilt om kommuners och regioners förmåga vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap	277
6.3.8	Samordningsfunktion	288
6.3.9	Utbildning och övning.....	292
6.3.10	Kommuner och regioner ska samverka med berörda statliga myndigheter och staten ska stödja och samordna kommuner och regioner	294
6.3.11	Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter.....	299
6.3.12	Informationsskyldighet gentemot allmänheten ..	307
6.4	Särskilda verksamhetskrav	316
6.4.1	Ändamålet med bestämmelser om särskilda verksamhetskrav	316
6.4.2	Särskilda samlingsplatser under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap	321
6.4.3	Hjälp vid användning av skyddsrum och andra skyddade utrymmen	328
6.4.4	Verkställighet av utrymningar och inkvarteringar under höjd beredskap	346
6.5	Kommuners och regioners ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap	360
6.5.1	Olika regler för fredstida krissituationer respektive höjd beredskap.....	361
6.5.2	Krisledningsnämnd	364
6.5.3	Kommuners och regioners ledningsförmåga under höjd beredskap.....	368
6.5.4	Förberedande åtgärder för en robust och uthållig ledning.....	377
6.6	Geografiskt områdesansvar.....	381
6.7	Kommuners och regioners inbördes bistånd samt deras stöd till enskilda.....	413
6.8	Kommuners särskilda uppgifter avseende landets försörjning	416

6.9	Tillsyn	417
6.9.1	Tillsynen ska säkerställa att kommuner och regioner följer den nya lagen.....	417
6.9.2	Länsstyrelserna ska utöva tillsyn	421
6.10	Statlig ersättning till kommunerna och regionerna för deras planering och förberedande åtgärder enligt den nya lagen	423
6.10.1	Ordningen med överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner bör inte längre tillämpas	425
6.10.2	Statens ersättningsskyldighet gentemot kommunsektorn behöver inte föreskrivas i den nya lagen.....	435
6.10.3	Statens ersättning till kommuner och regioner bör huvudsakligen ske genom höjningar av de generella statsbidragen	440
6.11	Kommuners och regioners skyldighet att lämna upplysningar avseende krigsfångar och andra skyddade personer	446
6.12	Tystnadsplikt.....	447
6.13	Övrigt bemyndigande	449
6.14	Överklagande av beslut.....	451
6.15	Ändringar med anledning av utredningens förslag om en ny lag och förordning.....	452
6.15.1	Följdändringar i författningar.....	452
6.15.2	Följdändringar i kommunallagen.....	454
7	Konsekvensanalys.....	457
7.1	Inledning.....	457
7.1.1	Den nuvarande statliga ersättningen till kommuner och regioner bör utgå även i fortsättningen – utöver den statliga ersättning som följer av utredningens förslag	458

7.2	Ekonomiska konsekvenser av utredningens författningsförslag	460
7.2.1	Kostnadsfördelningen mellan staten och kommunsektorn.....	460
7.2.2	Konsekvenser för kommunerna och regionerna.....	463
7.2.3	Utredningens sammanfattade kostnadsbedömning avseende kommuner och regioner.....	476
7.2.4	Konsekvenser för länsstyrelserna.....	477
7.3	Övriga konsekvenser av utredningens författningsförslag	479
7.3.1	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	480
7.3.2	Konsekvenser för statliga myndigheter	483
7.3.3	Övriga konsekvenser för samhället.....	484
7.4	Finansiering av utredningens förslag.....	485
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	487
8.1	Ikraftträdandebestämmelser	487
8.2	Övergångsbestämmelser	488
9	Författningskommentar	489
9.1	Förslaget till lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför framtida krissituationer och höjd beredskap.....	489
	Särskilt yttrande.....	533
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:51.....	535
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:179.....	549

Sammanfattning

Om utredningens uppdrag och utgångspunkter

Utredningens uppdrag har sin bakgrund i ett klart försämrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde och i övriga Europa på grund av det anfallskrig som Ryssland inledde mot Ukraina den 24 februari 2022, och som alltjämt pågår. Det nuvarande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget i Sveriges geografiska närområde och i övriga Europa innebär enligt utredningens bedömning att det behöver ställas nya krav på kommuner och regioner i fråga om deras grundläggande verksamhetsförmåga om det blir krig i Sverige.

Till utredningens bakgrund hör också att Sverige och vår omvärld allt oftare drabbas av omfattande och svårartade konsekvenser av klimatförändringar, såsom stormar och orkaner, extrema nederbörds-mängder, omfattande översvämningar, stora ras och skred, långvariga värmeböljor, långvarig torka samt stora skogsbränder. Andra typer av fredstida krissituationer av minst lika omfattande och svårartat slag kan exempelvis utgöras av pandemier och epizootier (epidemier bland djur). De mycket omfattande och svårartade fredstida krissituationer som drabbat Sverige i modern tid har enligt utredningens bedömning visat att det behöver ställas nya verksamhetskrav på kommuner och regioner under sådana förhållanden. Coronapandemin och de omfattande skogsbränderna åren 2014 och 2018 är tydliga exempel på detta.

Kärnan i utredningens uppdrag har varit att analysera vilket grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner bör ha i fråga om förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap, och på grundval av det föreslå en mera ändamålsenlig och utförlig reglering än den i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

En annan del av utredningens uppdrag har bestått i att analysera ändamålsenligheten och effektiviteten i statens ordning för styrning, uppföljning och finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och vid behov föreslå en förändrad ordning. Utredningens uppdrag har i den delen innefattat att analysera om det är ändamålsenligt och effektivt med överenskommelser mellan staten och medlems- och arbetsgivarorganisationen Sveriges Kommuner och Regioner i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap.

Vissa identifierade större frågor som inte har omfattats av utredningsuppdraget

Privata aktörers utövande av samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap

Utredningen konstaterar att den samhällsutveckling som har skett under de senaste decennierna har medfört att enskilda fysiska eller juridiska personer (privata aktörer) i dag bedriver samhällsviktiga verksamheter i betydande omfattning på områden där kommuner och regioner har ett huvudmannaskap eller ett yttersta samhällsansvar, exempelvis när det gäller utbildningar enligt skollagen (2010:800), särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), samt hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Det har dock legat utanför utredningens uppdrag att lämna förslag om privata aktörers medverkan i planeringen för det civila försvaret eller deras förmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Utredningens författningsförslag och bedömningar syftar dock i en del avseenden till att säkerställa vissa privata aktörers verksamhetsförutsättningar under nyss nämnda förhållanden.

Frågor med anledning av Sveriges medlemskap i Nato och Försvarsmaktens behov

Utredningen har från kommunalt håll fått flera frågor om kommuners och regioners ansvar avseende värdlandsstöd, framför allt kopplat till Sveriges medlemskap i Nato, och hur kommuner och regioner ska förhålla sig till uttalade förväntningar från Försvarsmaktens sida i fråga om åtgärder inom totalförsvaret. Åtgärder av kommuner och regioner med anledning av Sveriges medlemskap i Nato, avseende till exempel värdlandsstöd, har dock legat utanför utredningens uppdrag. Det samma har gällt i fråga om de behov som Försvarsmakten har av kommuners och regioners åtgärder.

Betydelsen av kommuners och regioners organisering av sina verksamheter inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap

Kommun- och regionfullmäktiges och deras respektive styrelsers möjligheter att leda och samordna olika verksamheter bör i varierande utsträckning påverkas av inom vilken organisationsform som uppgiften fullgörs. Denna fråga har aktualiserats vid genomförandet av utredningens uppdrag. Kommunalförbund, gemensam nämnd och kommunala bolag är organisationsformer som utredningen bedömer har en faktisk påverkan på fullmäktiges och styrelsens möjligheter till styrning av den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret.

Frågor om kommunernas och regionernas organisering av verksamheterna har dock legat utanför utredningens uppdrag.

Utredningens förslag och bedömningar

En ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKRB)

Kommuner och regioner har ett omfattande och väsentligt ansvar i fråga om fredstida krisberedskap och civilt försvar. Utredningen bedömer att den nuvarande regleringen i LEH inte ställer de krav som i dag bör ställas på kommuner och regioner inför främst mycket omfattande och svårartade fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige. Det är enligt utredningen tydligt att utformningen av regler-

ingen i LEH har styrts av att det vid dess tillkomst hade varit ett lugnt och avspänt omvärldsläge under flera decennier.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att en ny lag ska ersätta LEH. Den nya lagen föreslås betecknas *lagen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap*. Den nya lagen föreslås kompletteras av *förordningen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap*. Akronymen för den nya lagen bör vara LKRB och FKRB för den nya kompletterande förordningen.

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Bestämmelserna om länsstyrelsernas tillsyn över att kommuner och regioner följer bestämmelserna i LKRB och FKRB föreslås dock träda i kraft den 1 januari 2029.

Det övergripande syftet med LKRB

Utredningen föreslår att det övergripande syftet med LKRB ska vara att säkerställa att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap har en *ändamålsenlig och likvärdig förmåga* att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter (grundläggande verksamhetsförmåga). Kommuner och regioner ska därigenom under sådana förhållanden ha en förmåga att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt rädda egendom eller miljön.

Det är enligt utredningens bedömning följdriktigt och ändamålsenligt att en rättslig reglering avseende kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap utgår från de mål som regeringen och riksdagen har ställt upp i fråga om den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret. Dessa mål innebär i grunden att människors liv och hälsa samt grundläggande värden i samhället ska värnas av bland annat kommuner och regioner.

Det ställs i stor omfattning särskilda och detaljerade krav på kommuner och regioner i olika specialförfattningar, exempelvis i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Utöver den grundläggande regleringen i LKRB kan det finnas behov av att i specialförfattningar i detalj reglera kommuners eller regioners planering och

förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. I enlighet med direktiven lämnar utredningen inte några förslag i det avseendet.

Begreppet fredstida krissituation används i LKRB

Regleringen i LKRB ska inte som den i LEH innehålla begreppet *extraordinär händelse i fredstid*, eftersom en användning av det begreppet riskerar att inskränka kommuners och regioners grundläggande verksamhetsansvar under fredstida kriser.

Utredningen föreslår att begreppet *fredstida krissituation* som definieras och används i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap även ska användas i LKRB. Det finns inga bärande skäl för att ha skilda begrepp för olika slags offentliga aktörer när det gäller att i författning definiera en fredstida kris. Tvärtom är det av stor betydelse att kommuner, regioner och statliga myndigheter kan utgå från samma begrepp vid sin planering och sina förberedelser inför fredstida krissituationer.

Utredningen föreslår följaktligen att med begreppet fredstida krissituation ska i LKRB avses en sådan situation som:

- avviker från det normala,
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Samtliga dessa kriterier ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om en fredstida krissituation.

Det nya begreppet kvalificerad fredstida krissituation används i LKRB

Definitionen av begreppet fredstida krissituation i LKRB är enligt utredningens bedömning inte tillräcklig för att uttrycka att en sådan situation kan variera i fråga om allvarlighetsgrad. Därför föreslår ut-

redningen även att det nya begreppet *kvalificerad fredstida krissituation* ska användas i LKRB.

Med en kvalificerad fredstida krissituation ska i LKRB definitions- mässigt avses *en mycket omfattande och svårartad fredstida krissituation som innebär en hög risk för många människors liv och hälsa eller för mycket omfattande skador på egendom eller miljön.*

Begreppet kvalificerad fredstida krissituation innebär en kvalifi- cering av begreppet fredstida krissituation, och är således inte ett fri- stående begrepp i förhållande till begreppet fredstida krissituation. När begreppet fredstida krissituation används i LKRB avses följakt- ligen även kvalificerade fredstida krissituationer.

Det grundläggande syftet med att använda begreppet kvalificerad fredstida krissituation i LKRB är att det begreppet ska vara styrande för arten och omfattningen på kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer som antingen drabbar hela eller stora delar av landet eller endast en eller ett fåtal kom- muner eller regioner på ett mycket svårartat sätt.

Enligt utredningens bedömning bör det finnas skäl att använda begreppet kvalificerad fredstida krissituation även i författningar som styr statliga myndigheters beredskap inför fredstida krissituationer. Närmare överväganden i det avseendet har dock legat utanför utred- ningens uppdrag.

Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer bör enligt utredningens bedömning även ha stor betydelse för kommuners och regioners för- måga att snabbt kunna säkerställa upprätthållandet av sina samhälls- viktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa under de mycket svårartade förhållanden som högst sannol- igt kommer att råda om det blir krig på svenskt territorium.

Exempelvis kan kommuner och regioner under en kvalificerad fredstida krissituation eller höjd beredskap hastigt behöva ta emot och hjälpa ett mycket stort antal utrymda eller allvarligt skadade perso- ner från andra delar av landet eller i största möjliga omfattning bistå andra kommuner eller regioner med nödvändiga hjälpresurser.

Generella verksamhetskrav på kommuner och regioner inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Risk- och sårbarhetsanalys

Enligt LKRB ska kommuner och regioner utarbeta risk- och sårbarhetsanalyser. Dessa analyser ska syfta till att kommuner och regioner ska kunna fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Risk- och sårbarhetsanalyserna ska således kunna ligga till grund för kommuners och regioners arbete med att *upprätthålla kontinuiteten* på sina olika verksamhetsområden under nyss nämnda förhållanden.

Grundläggande verksamhetsförmåga – planering och förberedande åtgärder

Enligt LKRB ska kommuner och regioner ha en *ändamålsenlig och likvärdig förmåga* att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap (grundläggande verksamhetsförmåga). Kommuner och regioner ska ha denna grundläggande verksamhetsförmåga utifrån lokala och regionala förhållanden samt den strategiska betydelse eller utsatthet som en kommun eller region har om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.

Den grundläggande verksamhetsförmågan ska således utifrån kommuners och regioners varierande verksamhetsförutsättningar vara anpassad till de förhållanden som befaras råda under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. För att uppnå en sådan förmåga ska kommuner och regioner i enlighet med LKRB utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Med *likvärdig förmåga* avses att samtliga kommuner och regioner ska ha utarbetat de planer och vidtagit de förberedande åtgärder som behövs för att de ska ha den grundläggande verksamhetsförmåga som föreskrivs i LKRB. Den närmare innebörden av att förmågan ska vara likvärdig är att enskilda under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska kunna få skydd och hjälp oberoende var i landet de befinner sig. Med likvärdig förmåga ska inte förstås att det alltid ska vara fråga

om en förmåga som är utformad på samma sätt eller vara lika långtgående i samtliga kommuner och regioner. Exempelvis behöver en mindre kommun i ett geografiskt område som inte har bedömts vara av strategisk betydelse eller särskilt utsatt om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp inte genomföra lika långtgående planering och förberedande åtgärder i fråga om utrymning av befolkningen som en storstadskommun.

Den närmare innebörden av att kommuner och regioner ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga enligt LKRB är att de i grunden ska ha reella möjligheter att generellt kunna fullgöra sina författningensliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det kan i det avseendet exempelvis handla om att i en extrem bristsituation under krigsförhållanden ha omedelbar tillgång till dricksvatten och livsmedel, drivmedel, reservsystem för el- och värmeförsörjning eller reservdelar och reparationsutrustning. Ett annat tydligt exempel är att kommuner och regioner under höjd beredskap har tillgång till robusta och säkra ledningsplatser (alternativa ledningsplatser).

Följaktligen ska regleringen i LKRB om en grundläggande verksamhetsförmåga i grunden vara styrande för kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Därutöver innebär regleringen i LKRB att det ställs preciserade generella verksamhetskrav på kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. De kraven är följande.

- Kommuner och regioner ska för varje ny mandatperiod anta en övergripande plan för sin planering och sina förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Planen ska särskilt innehålla de mål och verksamhetsinriktningar som behövs för att en kommun eller region ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga enligt LKRB.
- Kommuner och regioner ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att de ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga enligt LKRB. Planerna ska särskilt avse i vilken omfattning det behöver tillföras materiella eller personella resurser till en kommuns eller en regions verksamheter inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.

- Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap ska särskilt avse deras förmåga att under sådana förhållanden kunna upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa.
- Kommuner och regioner ska vid sin planering och förberedande åtgärder inför höjd beredskap beakta de mål och krav som ställs på det civila försvaret. Planeringen ska innehålla uppgift om krigsorganisationen och den personal som ska tjänstgöra i denna.

Särskilda arbetsformer

Enligt LKRB ska följande gälla i fråga om kommuners och regioners arbetsformer vid deras planering och förberedande åtgärder enligt lagen.

- Kommuner och regioner ska bedriva ett fortlöpande och systematiskt arbete för att säkerställa sin grundläggande verksamhetsförmåga enligt LKRB (kontinuitetshantering).
- Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder enligt LKRB ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter.
- Varje kommun och region ska ha tillgång till en funktion för samordning av sitt förberedande arbete inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Kommuners och regioners verksamhetsförmåga vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap

Enligt utredningens bedömning ska kommunerna och regionerna, till följd av den grundläggande verksamhetsförmåga som de ska enligt LKRB och utifrån sina författningsenliga uppgifter på nedan angivna verksamhetsområden, under den närmaste femårsperioden bygga upp en verksamhetsförmåga, som innebär följande.

- Vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ska kommunerna och regionerna ha förmåga att, med användning av endast egna tillgäng-

liga resurser, under cirka *två veckor* kunna upprätthålla sina måltidsverksamheter för skolverksamheter enligt skollagen (2010:800) och verksamheter avseende särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen (2001:453) eller 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) respektive sjukvårdsverksamheter enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar.

- Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder för att de ska ha den förmåga som anges i den ovanstående punkten ska enligt utredningens bedömning även omfatta de verksamheter som utövas av privata aktörer på dessa områden.

Vidare bedömer utredningen att en del av den närmare inriktningen för den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret bör vara följande.

- Kommuner och regioner bör, till följd av den grundläggande verksamhetsförmåga som de ska ha enligt LKRB och utifrån deras författningensliga uppgifter i nedan angivna avseenden, ges förutsättningar att successivt på längre sikt bygga upp en verksamhetsförmåga som innebär följande: Vid omfattande eller extrema brist-situationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ska kommuner och regioner, med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka *två veckor* kunna försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa samt sina verksamheter för kollektivtrafik med vatten, el, värme och drivmedel samt reservdelar och reparationsutrustning.

Enligt utredningen bör regeringen ge MSB ett eller flera uppdrag att, tillsammans med berörda statliga myndigheter och i nära 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 en sådan förmåga som avses i den ovanstående punkten, och lämna redovisningar av de kostnader som kan förväntas uppstå för att uppfylla sådana behov. Följaktligen bör eventuella uppdrag av det slaget komma att avse exempelvis verksamheter som omfattar drift av skolbyggnader, särskilda boendeformer, sjukhus och andra vårdinrättningar, brandstationer samt depåer för fordon i kollektivtrafik.

Utbildning och övning

Kommuner och regioner ska enligt LKRB ansvara för att förtroendevalda och anställda ges den utbildning och övning som behövs för att dessa ska kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Denna reglering innebär således i motsats till regleringen i LEH att kommuners och regioners ansvar även ska omfatta utbildningar och övningar inför höjd beredskap.

Informationskyldighet gentemot statliga myndigheter

Varje kommun och region ska enligt LKRB och FKRB hålla *länsstyrelsen* informerad om den planering och de förberedande åtgärder som de har vidtagit inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Vidare ska varje kommun och region enligt LKRB och FKRB under fredstida krissituationer och höjd beredskap hålla *länsstyrelsen* informerad om händelseutvecklingen, det rådande tillståndet, den förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Dessutom ska varje kommun i ovan angivna avseenden lämna information till *Socialstyrelsen*, såvitt informationen avser verksamhet för hälso- och sjukvård eller socialtjänst. Detsamma ska gälla för varje region, såvitt informationen avser hälso- och sjukvård.

Informationskyldighet gentemot allmänheten

Kommuner och regioner ska enligt LKRB informera allmänheten inom kommunen respektive regionen om sådana omständigheter som bedöms vara av grundläggande betydelse för människors liv eller hälsa eller för att förhindra eller begränsa omfattande skador på egendom eller miljön under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Vidare ska kommuner enligt LKRB under fredstida krissituationer och höjd beredskap inom sitt geografiska område verka för att den information som behöver förmedlas till allmänheten samordnas.

Dessutom ska en kommun enligt LKRB informera dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen om de skyddsrum och

andra skyddade utrymmen som finns inom kommunen och om användningen av dessa.

Särskilda verksamhetskrav

LKRB innehåller även bestämmelser om *särskilda verksamhetskrav* på kommuner och regioner i syfte att säkerställa deras förmåga att i vissa särskilda avseenden kunna skydda och hjälpa allmänheten under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Dessa bestämmelser innebär följande åligganden för kommuner eller regioner.

Särskilda samlingsplatser

Varje kommun ska ha tillgång till en eller flera särskilda samlingsplatser för dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen för det fall ett beslut om utrymning behöver verkställas inom kommunens geografiska område, eller om det annars finns särskilda skäl att använda sådana platser, under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

En särskild samlingsplats ska även kunna utgöra mottagningsplats för utrymda eller flyende personer från andra kommuner under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap samt för utläningar som under höjd beredskap söker skydd i Sverige på grund av krig i deras hemländer. Med mottagningsplats avses inte en inkvarteringsbostad eller annat boende.

På en särskild samlingsplats ska det finnas tillgång till dricksvatten, elektricitet, värme, sanitets- och hygienmöjligheter, första hjälpen åt skadade, information, möjligheter till elektronisk kommunikation samt annan likartad hjälp. Enskilda ska under en kortare tidsrymd kunna vistas på en särskild samlingsplats.

Hjälp vid användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen

En kommun ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att kommunen, regionen, staten och privata aktörer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa skolbarn och skolungdomar samt äldre personer och personer med funktionshinder

som bor i vissa särskilda boendeformer att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.

En region ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att regionen och privata aktörer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa patienter som är intagna på vårdinrättningar inom regionen att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.

Verkställighet av utrymningar och inkvarteringar

Kommunerna ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att under höjd beredskap kunna verkställa beslut om *utrymningar* inom sina geografiska områden. Vidare ska kommunerna ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att kunna *inkvartera* dem som har utrymmts eller flytt från andra kommuner under höjd beredskap. En kommun ska vidta de särskilda förberedande åtgärder som behövs för att kommunen ska kunna uppfylla dessa särskilda verksamhetskrav.

Länsstyrelsernas stöd och samordning

Enligt LKRB ska länsstyrelsen stödja och samordna kommunerna och regionen vid genomförandet av deras planering och förberedande åtgärder enligt den lagen. Vidare ska länsstyrelsen samordna den samverkan som kommunerna och regionen ska ha med berörda statliga myndigheter vid genomförandet av nyss nämnda uppgifter.

Länsstyrelsernas tillsyn

Enligt LKRB ska länsstyrelserna ha tillsyn över att kommunerna och regionerna följer den lagen och föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen. En länsstyrelse ska ha rätt att av den som tillsynen avser få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Om en kommun eller region i betydande omfattning inte fullgör sina skyldigheter enligt LKRB eller föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen ska länsstyrelsen få förelägga kommunen eller regionen att åtgärda bristerna. Ett sådant föreläggande ska inte få förenas med vite.

Bestämmelser i LEH som överförs i princip sakligt oförändrade till LKRB – förtydliganden görs i författningsförslag och överväganden

Nuvarande bestämmelser i LEH avseende geografiskt områdesansvar samt kommunstyrelsens respektive regionstyrelsens planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap samt ledning under höjd beredskap förtydligas i utredningens författningsförslag. Innebörden av dessa bestämmelser utvecklas ingående i de överväganden som görs.

Bestämmelser i LEH som överförs i sak oförändrade till LKRB

Det nya begreppet *fredstida krissituation* har genomgående ersatt det nuvarande begreppet *extraordinär händelse i fredstid* i LEH i de bestämmelser som i sak föreslås överföras oförändrade från LEH till LKRB. Bestämmelser i följande avseenden föreslås överföras i sak oförändrade från LEH till LKRB.

- Krisledningsnämnd
- Kommuners och regioners inbördes bistånd samt deras stöd till enskilda
- Kommuners särskilda uppgifter avseende landets försörjning (benämnt Lokal kristidsverksamhet i LEH)
- Kommuners och regioners uppgifter i fråga om krigsfångar och andra skyddade personer
- Tystnadsplikt

Statlig ersättning till kommunerna och regionerna för deras planering och förberedande åtgärder enligt LKRB

Ordningen med överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner bör inte längre tillämpas när LKRB träder i kraft

Utredningen bedömer att den nuvarande ordningen med överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner varken är en ändamålsenlig eller effektiv form för att styra och tillföra medel

till kommuner och regioner för deras planering och förberedande åtgärder enligt LKRB inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Ordningen kan inte heller anses vara lämplig med hänsyn till regleringen i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen. Enligt de föreskrifterna ska statens styrning av kommuner och regioner ske genom lag eller förordning som har stöd i lag om styrningen innebär åligganden för kommunsektorn.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att den ifrågasatt ordningen inte längre bör tillämpas när LKRB träder i kraft. Statens styrning av kommuners och regioners förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap bör i stället ske med traditionella styrmedel inom ramen för den etablerade förvaltningsmodellen och de reglerade ansvarsförhållanden som råder mellan regeringen, myndigheter, kommuner och regioner.

Omfattningen av statens ersättningsskyldighet gentemot kommunsektorn behöver inte föreskrivas i LKRB

Utredningen bedömer att det inte behöver göras några förändringar av de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen i fråga om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar. Utredningen bedömer att staten i enlighet med dessa övergripande principer bör lämna ekonomisk ersättning till kommuner och regioner för deras nya eller utökade uppgifter avseende planering och förberedande åtgärder enligt LKRB inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vidare är det enligt utredningens bedömning varken nödvändigt eller ändamålsenligt att LKRB innehåller bestämmelser om i vilken omfattning staten ska ersätta kommuner och regioner för deras planering och förberedande åtgärder enligt den lagen.

Staten bör huvudsakligen genom höjningar av de generella statsbidragen i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen lämna ekonomisk ersättning till kommuner och regioner för åtgärder som följer av LKRB

Enligt utredningens bedömning bör staten huvudsakligen genom höjningar av de generella statsbidragen ersätta kommuner och regioner för sådana kostnader som är hänförliga till de *nya uppgifter* och de

ambitionsökningar avseende befintliga uppgifter som LKRB innebär. Denna bedömning är i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Skillnader i kostnader för kommuners eller regioners förberedande åtgärder till följd av LKRB som kan hänföras till strukturella skillnader mellan kommuner respektive regioner bör enligt utredningens bedömning hanteras inom ramen för kostnadsutjämningen.

LKRB innebär nya uppgifter och en avsevärd ambitionsökning avseende befintliga uppgifter för kommuner och regioner i fråga om deras planering och förberedande åtgärder inför *kvalificerade fredstida krissituationer* och *höjd beredskap*. Staten bör i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen och de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen, i fråga om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar, lämna ekonomisk ersättning till kommuner och regioner för de betydande kostnadsökningar som de förväntas att få till följd av LKRB i nyss nämnt avseende.

Enligt utredningens bedömning kommer LKRB inte i nämnvärd utsträckning att medföra nya uppgifter eller ambitionsökningar avseende befintliga uppgifter för kommuner och regioner i fråga om deras planering och förberedande åtgärder inför *fredstida krissituationer*. Kommunerna och regionerna bör därför i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen och de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen, i fråga om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar, själva finansiera den planering och de förberedande åtgärder som de till följd av LKRB kommer att behöva genomföra inför *fredstida krissituationer*.

Om staten bedömer att det finns behov av att ålägga vissa kommuner eller regioner att vidta vissa särskilda förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap bör dessa enligt utredningens bedömning finansieras genom *kostnadsersättningar*. Vidare bedömer utredningen att om staten ser behov av särskilda förberedande åtgärder av aktivitetsbaserad karaktär inför nyss nämnda förhållanden bör den grundläggande finansieringen kompletteras med *riktade statsbidrag*.

Ekonomiska konsekvenser av utredningens författningsförslag

Konsekvenser för kommuner och regioner

De författningsförslag som utredningen lämnar förväntas leda till nya stora löpande kostnader (permanenta kostnader) och nya stora anskaffnings- och investeringskostnader (engångsvisa kostnader) för kommunerna och regionerna under den närmaste femårsperioden.

Utredningens författningsförslag avseende kommuner och regioner förväntas medföra utökade kostnader för staten med totalt cirka *13,5 miljarder kronor* under åren 2027–2031 avseende statlig ersättning till kommuner eller regioner.

De permanenta kostnaderna förväntas huvudsakligen bestå av kostnader för nya årsarbetskrafter samt utbildningar och övningar.

De engångsvisa kostnaderna förväntas huvudsakligen bestå av kostnader för anskaffning av livsmedel och utrustning för upprätthållande av måltidsverksamheter, investeringar för inrättandet av särskilda samlingsplatser, robusta och säkra ledningsplatser (alternativa ledningsplatser) samt lager för förvaring av nödvatten och livsmedel.

Det är i dag inte möjligt att uppskatta storleken på kommuners och regioners löpande drifts- och underhållskostnader för de investeringar som behöver göras.

Konsekvenser för länsstyrelserna

De författningsförslag som utredningen lämnar förväntas leda till nya stora löpande kostnader för länsstyrelserna hänförliga till ett stort antal nya årsarbetskrafter.

Länsstyrelserna bör under åren 2027–2031 tillföras totalt 100 nya årsarbetskrafter. För år 2027 förväntas kostnaden för detta att uppgå till 45 miljoner kronor, 90 miljoner kronor för år 2028, 115 miljoner kronor för år 2029 och 140 miljoner kronor årligen under tidsperioden 2030–2031. För åren 2027–2031 förväntas länsstyrelserna alltså behöva tillföras totalt *530 miljoner kronor*.

Finansiering av utredningens förslag

De förslag som utredningen lämnar kommer att innebära omfattande kostnadsökningar för staten både i fråga om direkta kostnadsökningar och ekonomiska ersättningar till kommuner och regioner. Genomförandet av utredningens förslag ryms inte inom de medel som redan har beslutats eller aviserats för samhällets samlade åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap, vilket innebär att de kostnader som uppkommer till följd av förslagen behöver behandlas och finansieras i kommande budgetpropositioner.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens syfte

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap har en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningensenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter. Kommuner och regioner ska därigenom under sådana förhållanden ha en förmåga att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt skydda och rädda egendom eller miljön.

2 § Det som föreskrivs i denna lag om regioner gäller också kommuner som inte ingår i en region.

Grundläggande bestämmelser om kommuner och regioner i andra författningar

3 § Grundläggande bestämmelser om kommuner och regioner finns i 1 kap. 7 § och 14 kap. regeringsformen samt kommunallagen (2017:725).

Definitioner

4 § Med en fredstida krissituation avses i denna lag en situation som

- avviker från det normala,
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
- kräver samordnade och skyndsamma insatser från flera aktörer.

5 § Med en kvalificerad fredstida krissituation avses i denna lag en mycket omfattande och svårartad fredstida krissituation som innebär en hög risk för många människors liv och hälsa eller för mycket omfattande skador på egendom eller miljön.

2 kap. Generella verksamhetskrav

Grundläggande verksamhetsförmåga

1 § Kommuner och regioner ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter.

2 § Kommuner och regioner ska ha den verksamhetsförmåga som avses i 1 § utifrån lokala och regionala förhållanden samt den strategiska betydelse eller utsatthet som en kommun eller region har om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.

Särskilda arbetsformer

3 § Kommuner och regioner ska bedriva ett fortlöpande och systematiskt arbete för att säkerställa den verksamhetsförmåga som avses i 1 §.

4 § Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder enligt denna lag ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter.

5 § Kommunerna och regionen ska ge länsstyrelsen möjlighet att fullgöra de uppgifter som avses i 4 kap. 1 och 2 §§.

6 § Varje kommun och region ska inrätta eller ha tillgång till en funktion för samordning av sitt förberedande arbete inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Risk- och sårbarhetsanalys

7 § Kommuner och regioner ska analysera i vilken omfattning det finns sårbarheter inom deras verksamhetsområden eller hot och risker som allvarligt kan hota, begränsa eller förhindra deras möjligheter att fullgöra sina författningensliga uppgifter eller upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Kommuner och regioner ska värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet i en risk- och sårbarhetsanalys.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad en risk- och sårbarhetsanalys ska innehålla och med vilken regelbundenhet den ska tas fram samt om kommuners och regioners rapportering och uppföljning av den.

Planering och förberedande åtgärder

8 § Kommuner och regioner ska för varje ny mandatperiod anta en övergripande plan för sin planering och sina förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Planen ska särskilt innehålla de mål och verksamhetsinriktningar som behövs för att en kommun eller en region ska ha den verksamhetsförmåga som avses i 1 §. Planen ska ändras när det behövs på grund av väsentligen förändrade förhållanden.

9 § Kommuner och regioner ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att de ska ha den verksamhetsförmåga som avses i 1 §. Planerna ska särskilt avse i vilken omfattning det behöver tillföras personella eller materiella resurser till en kommuns eller en regions verksamheter inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.

10 § Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap ska särskilt avse deras förmåga att under sådana förhållanden upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa.

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

Utbildning och övning

12 § Kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställda ges den utbildning och övning som behövs för att dessa ska kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Geografiskt områdesansvar

13 § En kommun ska inom sitt geografiska område verka för att relevanta aktörer samverkar och uppnår samordning i fråga om de åtgärder som kan behöva vidtas inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter

14 § Kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om den planering och de förberedande åtgärder som de har vidtagit inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad informationen närmare ska avse samt på vilket sätt och med vilken regelbundenhet den ska lämnas.

15 § Kommuner och regioner ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om händelseutvecklingen, det rådande tillståndet, den förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad informationen närmare ska avse och på vilket sätt den ska lämnas.

Informationsskyldighet gentemot allmänheten

16 § Kommuner och regioner ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap informera allmänheten inom kommunen respektive regionen om sådana omständigheter som bedöms vara av grundläggande betydelse för människors liv eller hälsa eller för att förhindra eller begränsa omfattande skador på egendom eller miljön.

17 § En kommun ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap inom sitt geografiska område verka för att den information som behöver förmedlas till allmänheten samordnas.

18 § En kommun ska informera dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen om de skyddsrum och andra skyddade utrymmen som finns inom kommunen och om användningen av dessa.

3 kap. Särskilda verksamhetskrav

Ändamålsbestämmelse

1 § Bestämmelserna i detta kapitel syftar till att säkerställa att kommuner och regioner under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap har en förmåga att i vissa särskilda avseenden kunna skydda eller hjälpa allmänheten.

Särskilda samlingsplatser

2 § En kommun ska ha tillgång till en eller flera särskilda samlingsplatser för dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen för det fall ett beslut om utrymning behöver verkställas inom kommunens geografiska område, eller om det annars finns särskilda skäl att använda sådana platser, under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap. En särskild samlingsplats ska även kunna utgöra mottagningsplats för utrymda eller flyende personer från andra kommuner under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap samt för utlänningar som under höjd beredskap söker skydd i Sverige på grund av krig i deras hemländer.

På en särskild samlingsplats ska det finnas tillgång till dricksvatten, elektricitet, värme, sanitets- och hygienmöjligheter, första hjälpen åt skadade, information, möjligheter till elektronisk kommunikation samt annan likartad hjälp. Enskilda ska under en kortare tidsrymd kunna vistas på en särskild samlingsplats.

Hjälp vid användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen

3 § En kommun ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att kommunen, regionen, staten och enskilda fysiska eller juridiska personer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa följande grupper av personer inom kommunen att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp:

– barn och ungdomar som befinner sig i förskolor, grundskolor, gymnasieskolor och fritidshem för utbildningar enligt skollagen (2010:800),

– äldre personer och personer med funktionshinder som bor i särskilda boendeformer med stöd av 5 kap. 5 eller 7 §§ socialtjänstlagen (2001:453), och

– personer som bor i särskilda boendeformer med stöd av 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

En kommun ska verka för att den planering och de förberedande åtgärder som avses i första stycket kan genomföras i samverkan med berörda verksamhetsutövare i kommunen.

4 § En region ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att regionen och enskilda fysiska eller juridiska personer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa patienter som är intagna på vårdinrättningar inom regionen att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.

En region ska verka för att den planering och de förberedande åtgärder som avses i första stycket kan genomföras i samverkan med berörda enskilda fysiska eller juridiska personer.

Verkställighet av utrymningar och inkvarteringar

5 § Kommunerna ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att under höjd beredskap kunna verkställa beslut om utrymningar inom sina geografiska områden.

Kommunerna ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att kunna inkvartera utrymda eller flyende personer från andra kommuner under höjd beredskap.

En kommun ska vidta de särskilda förberedande åtgärder som behövs för att kommunen ska ha den förmåga som avses i första och andra styckena.

6 § Särskilda bestämmelser om utrymning och inkvartering under höjd beredskap finns i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

4 kap. Länsstyrelsernas stöd och samordning

1 § Länsstyrelsen ska stödja och samordna kommunerna och regionen vid deras planering och förberedande åtgärder enligt denna lag.

2 § Länsstyrelsen ska samordna den samverkan som kommunerna och regionen ska ha med berörda statliga myndigheter enligt 2 kap. 4 §.

5 kap. Särskilda bestämmelser om ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap

Inledande bestämmelse

1 § Detta kapitel innehåller särskilda bestämmelser om kommuners och regioners ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

I lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns ytterligare bestämmelser om kommunstyrelsens respektive regionstyrelsens befogenheter under höjd beredskap.

Särskilda verksamhetskrav i fråga om ledning

2 § Kommunstyrelsen och regionstyrelsen ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att säkerställa en robust och uthållig ledning av kommunens respektive regionens verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Ledning under fredstida krissituationer

3 § I varje kommun och region ska det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under fredstida krissituationer (krisledningsnämnd).

4 § Ordföranden i krisledningsnämnden ska bedöma om en fredstida krissituation medför att nämnden ska träda i funktion och om så bedöms vara fallet besluta att det ska ske.

5 § Ordföranden får besluta på krisledningsnämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut ska snarast anmälas till nämnden.

Vid förhinder för ordföranden i krisledningsnämnden träder vice ordföranden i nämnden i hans eller hennes ställe.

6 § Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller regionen i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den fredstida krissituationens art och omfattning.

När förhållandena medger det ska krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från ordinarie nämnder ska återgå till dessa nämnder.

7 § Krisledningsnämndens beslut ska anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Fullmäktige beslutar om omfattningen av redovisningen och formerna för denna.

8 § Kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen får besluta att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra om nämndens verksamhet, som är föranledd av en fredstida krissituation, inte längre behövs. Om styrelsen fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har övertagit från ordinarie nämnder till dessa nämnder.

Fullmäktige kan också fatta ett sådant beslut som avses i första stycket.

Ledning under höjd beredskap

9 § Kommunstyrelsens respektive regionstyrelsens ledning under höjd beredskap ska vara särskilt inriktad på att samordna och ha uppsikt över verksamheterna i fråga om civilt försvar.

6 kap. Kommuners och regioners inbördes bistånd samt deras stöd till enskilda

Bistånd mellan kommuner och regioner

1 § Kommuner och regioner får på begäran lämna hjälp till den kommun eller region som drabbats av en fredstida krissituation. Om hjälp har lämnats av en kommun eller region har denna rätt till skälig ersättning av den kommun eller region som drabbats av den fredstida krissituationen.

När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en fredstida krissituation, har vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den fredstida krissituationen.

2 § Kommuner och regioner ska lämna hjälp till den kommun eller region som har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna uppgift blivit oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra extraordinära förhållanden som föranletts av krig eller krigsfara.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om omfattningen av hjälpen. Regeringen får meddela föreskrifter om vad som ska gälla när sådan hjälp lämnas.

Stöd till enskilda

3 § Kommuner och regioner får under en fredstida krissituation lämna begränsat ekonomiskt stöd till enskild som drabbats av situationen.

7 kap. Kommuners särskilda uppgifter avseende landets försörjning

1 § Kommunen ska under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar,

1. vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor,
2. medverka vid allmän prisreglering och ransonering, och
3. medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.

8 kap. Kommuners och regioners uppgifter i fråga om krigsfångar och andra skyddade personer

1 § Enligt Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollet till konventionerna ska uppgifter om identitet, vistelseort, hälsotillstånd och liknande förhållanden som avser krigsfångar och andra skyddade personer som är i Sveriges våld lämnas till en officiell nationell upplysningsbyrå. Varje kommun och region som har sådana uppgifter ska, under tid när den nationella upplysningsbyrån är upprättad, lämna dessa uppgifter i fråga om krigsfångar till Totalförsvarets

plikt- och prövningsverk och i fråga om andra skyddade personer till Migrationsverket. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och Migrationsverket ska vidarebefordra uppgifterna till den nationella upplysningsbyrån.

Varje kommun och region ska också till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk respektive Migrationsverket lämna uppsamlade värdeföremål och handlingar, som kvarlämnats av skyddade personer eller som efterlämnats av avlidna skyddade personer, om värdeföremålen eller handlingarna är av vikt för de närmast anhöriga. Uppgift ska även lämnas om var avlidna skyddade personers gravar är belägna. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och Migrationsverket ska lämna vidare uppsamlade värdeföremål och handlingar samt vidarebefordra uppgifter om gravars belägenhet till den nationella upplysningsbyrån.

2 § På begäran av Svenska Röda Korset ska varje kommun och region, som i krig eller under neutralitet kan få sådan information som avses i 1 §, i fred hjälpa Svenska Röda Korset med att förbereda den nationella upplysningsbyråns verksamhet.

9 kap. Tystnadsplikt

1 § Den som deltar eller har deltagit i en kommuns eller en regions verksamhet med beredskap för eller åtgärder under fredstida krissituationer eller höjd beredskap får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta om

1. förhållanden av betydelse för att förebygga och hantera fredstida krissituationer,

2. förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt,

3. en enskild persons ekonomiska förhållanden, eller

4. ett företags affärs- eller driftsförhållanden.

I fråga om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 § Den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrå som avses i 8 kap. 1 § får inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en krigsfånge eller annan skyddad person som avses i Genèvekonventionerna den 12 augusti

1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna, såvitt gäller vistelseort, hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden.

Trots tystnadsplikten får den som deltar i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrån till Central Tracing Agency vid Internationella rödakorskommittén i Genève vidarebefordra sådana uppgifter som avses i 1 § och motsvarande uppgifter som lämnats till den nationella upplysningsbyrån av statliga myndigheter.

10 kap. Tillsyn

1 § Länsstyrelserna ska ha tillsyn över att kommunerna och regionerna följer denna lag och föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen.

2 § En länsstyrelse har rätt att av den som tillsynen avser få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Om en kommun eller region i betydande omfattning inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen, får länsstyrelsen förelägga kommunen eller regionen att åtgärda bristerna.

11 kap. Övrigt bemyndigande

1 § Om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att Sverige har varit i krig eller krigsfara ska regeringen få meddela föreskrifter om kommuners eller regioners uppgifter avseende skydd och hjälp till civilbefolkningen.

12 kap. Överklagande av beslut

1 § Beslut som meddelats i frågor som avses i 7 kap. 1 § får inte överklagas.

2 § Beslut som meddelats av länsstyrelsen enligt 10 kap. 2 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2029 i fråga om 10 kap. 1 och 2 §§ och 12 kap. 2 § och i övrigt den 1 januari 2027.

2. Genom lagen upphävs lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

1.2 Förslag till förordning om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Bestämmelserna i förordningen är meddelade med stöd av 8 kap.

7 § regeringsformen samt 2 kap. 7, 14 och 15 §§ och 6 kap. 2 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter

2 § Varje kommun och region ska hålla länsstyrelsen informerad om den planering och de förberedande åtgärder som de har vidtagit inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Varje kommun ska lämna information enligt första stycket till Socialstyrelsen, såvitt informationen avser verksamhet för hälso- och sjukvård eller socialtjänst.

Varje region ska lämna information enligt första stycket till Socialstyrelsen, såvitt informationen avser verksamhet för hälso- och sjukvård.

3 § Varje kommun och region ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap hålla länsstyrelsen informerad om händelseutvecklingen, det rådande tillståndet, den förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Varje kommun ska lämna information enligt första stycket till Socialstyrelsen, såvitt informationen avser verksamhet för hälso- och sjukvård eller socialtjänst.

Varje region ska lämna information enligt första stycket till Socialstyrelsen, såvitt informationen avser verksamhet för hälso- och sjukvård.

Bistånd mellan kommuner och regioner

4 § Omfattningen av hjälpen enligt 6 kap. 2 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap beslutas av länsstyrelsen i det län där den kommun eller den region som ska lämna hjälpen ligger. Kommuner eller regioner som har fått hjälp med personal, ska svara för personalens avlöning och andra anställningsförmåner.

Kommuners särskilda uppgifter avseende landets försörjning

5 § När 7 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap tillämpas ska kommunen

- lämna sådant biträde åt statliga myndigheter som behövs för att trygga befolkningens och produktionens försörjning med nödvändiga varor,

- övervaka föreskriven inventering av förråd av sådana varor och lämna allmänheten behövlig hjälp vid inventeringen,

- se till att varor som ska lämnas till staten, kommunen eller regionen noggrant vårdas och i föreskriven omfattning kommer staten, kommunen eller regionen till del,

- medverka vid planläggning och verkställighet av undanförsel,

- dela ut ransoneringsbevis och andra av myndigheter utfärdade inköpstillstånd samt övervaka att föreskrifter i konsumtionsreglerande syfte efterlevs, och

- sprida upplysning om de krav som kristiden ställer och om medel att undvika eller lindra rådande svårigheter.

Bemyndiganden

6 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får

- meddela föreskrifter om vad en sådan risk- och sårbarhetsanalys som avses i 2 kap. 7 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap ska innehålla och med vilken regelbundenhet den ska tas fram samt om kommuners och regioners rapportering och uppföljning av den,

– meddela föreskrifter om vad sådan information som avses i 2 kap. 14 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap närmare ska avse samt på vilket sätt och med vilken regelbundenhet den ska lämnas,

– meddela föreskrifter om vad sådan information som avses i 2 kap. 15 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap närmare ska avse och på vilket sätt den ska lämnas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter enligt första stycket efter att ha gett Försvarsmakten tillfälle att yttra sig. Om föreskrifterna avser verksamhet för hälso- och sjukvård eller socialtjänst ska Socialstyrelsen ha getts tillfälle att yttra sig innan dessa meddelas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

1.3 Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 3 och 4 §§ begravningslagen (1990:1144) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

3 §¹

En församling som är huvudman för begravningsverksamheten ska vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksamhet under höjd beredskap.

Bestämmelser om vilket ansvar kommuner i detta sammanhang har inom det civila försvaret finns i *lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.

Bestämmelser om vilket ansvar kommuner i detta sammanhang har inom det civila försvaret finns i *lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap*.

4 §²

Skyldigheten att lämna upplysningar m.m. enligt 6 kap. 1 § andra stycket och 2 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap gäller för huvudman och annan församling som innehar en eller flera allmänna begravningsplatser.

Skyldigheten att lämna upplysningar m.m. enligt 8 kap. 1 § andra stycket och 2 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap gäller för huvudman och annan församling som innehar en eller flera allmänna begravningsplatser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2019:867.

² Senaste lydelse 2019:867.

1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreslås att 15 kap. 3 §, 21 kap. 6 §, 37 kap. 5 §, 38 kap. 7 § och 44 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

3 §¹

Sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i *6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

Sekretessen enligt 1, 1 a och 2 §§ hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i *8 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap* och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

21 kap.

6 §²

Sekretessen enligt 5 § hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i *6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om

Sekretessen enligt 5 § hindrar inte att uppgifter som avses i 37 kap. 4 § lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i *8 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap* och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om

¹ Senaste lydelse 2019:937.

² Senaste lydelse 2019:937.

krigsfångar och andra skyddade personer.

krigsfångar och andra skyddade personer.

37 kap.

5 §³

Sekretess enligt 4 § hindrar inte att uppgifter som avses i den paragrafen lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

Sekretess enligt 4 § hindrar inte att uppgifter som avses i den paragrafen lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt det som föreskrivs i 8 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

38 kap.

7 §⁴

Sekretess gäller hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för *extraordinära händelser i fredstid* och höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller planering enligt förfogandelagen (1978:262)

Sekretess gäller hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för *fredstida krissituationer* och höjd beredskap enligt lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap eller planering enligt förfogandelagen (1978:262)

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

³ Senaste lydelse 2019:937.

⁴ Senaste lydelse 2019:937.

44 kap.**5 §⁵**

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer

1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. av 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, 2. av 9 kap. 1 § 1 lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap,

3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstitutets verksamhet i Sverige,

5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning, och

6. av 4 § lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

⁵ Senaste lydelse 2023:335.

1.5 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

3 §¹

Personer som tas emot från en annan kommun eller en annan region enligt *4 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* omfattas av mottagande kommuns och regions skyldigheter enligt denna lag.

Personer som tas emot från en annan kommun eller en annan region enligt *6 kap. 1 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap* omfattas av mottagande kommuns och regions skyldigheter enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2019:973.

1.6 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (2017:725) att 3 kap. 13 §, 9 kap. 21 § och rubriken närmast före 3 kap. 13 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Bestämmelser om krig eller krigsfara och extraordinära händelser i fredstid

Bestämmelser om organisation och befogenheter under fredstida krissituationer samt under krig eller krigsfara

3 kap.

13 §¹

Bestämmelser om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Bestämmelser om kommuners och regioners organisation och befogenheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap finns i lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Bestämmelser om kommuners och regioners organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid finns i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Bestämmelser om kommuners och regioners organisation och befogenheter under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

¹ Senaste lydelse 2019:835.

9 kap.
21 §²

Kommuner och regioner får genom en gemensam nämnd fullgöra uppgifter enligt 3 kap. 4 §.

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt lag eller annan författning ska finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller region. Uppgifter som kommun- eller regionstyrelsen har vid höjd beredskap enligt *lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd.

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt lag eller annan författning ska finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller region. Uppgifter som kommun- eller regionstyrelsen har vid höjd beredskap enligt *lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap* får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

² Senaste lydelse 2019:835.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹

En kommuns och en regions planläggning enligt 4 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska, i fråga om den skolverksamhet som avses i denna förordning, ske efter samråd med Statens skolverk, länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen.

En kommuns och en regions planläggning enligt 2 kap. 9–11 §§ lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap ska, i fråga om den skolverksamhet som avses i denna förordning, ske efter samråd med Statens skolverk, länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2023:118.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer

Härigenom föreskrivs att 6–8 §§ i förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

I 6 kap. 1 och 2 §§ lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns bestämmelser om skyldighet för kommuner och regioner att lämna sådana uppgifter som sägs i 4 § och sådant biträde som sägs i 5 §.

Av 8 kap. 4 § begravningslagen (1990:1144) följer att skyldigheten att lämna upplysningar m.m. enligt 6 kap. 1 § andra stycket och 2 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap gäller för huvudman och annan församling som innehar en eller flera allmänna begravningsplatser.

I 8 kap. 1 och 2 §§ lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap finns bestämmelser om skyldighet för kommuner och regioner att lämna sådana uppgifter som sägs i 4 § och sådant biträde som sägs i 5 §.

Av 8 kap. 4 § begravningslagen (1990:1144) följer att skyldigheten att lämna upplysningar m.m. enligt 8 kap. 1 § andra stycket och 2 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap gäller för huvudman och annan församling som innehar en eller flera allmänna begravningsplatser.

7 §²

I 7 kap. 2 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära

I 9 kap. 2 § lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida

¹ Senaste lydelse 2019:1026.

² Senaste lydelse 2020:1282.

händelser i fredstid och höjd beredskap finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrån.

krissituationer och höjd beredskap finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrån.

I 15 kap. 3 §, 21 kap. 6 § och 37 kap. 4 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och Migrationsverket för uppgifter som avses i 4 §.

8 §³

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om verkställigheten av

1. denna förordning,

2. 6 kap. 1 och 2 §§ lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, och

2. 8 kap. 1 och 2 §§ lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap, och

3. 8 kap. 4 § begravningslagen (1990:1144).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska höra Försvarsmakten innan myndigheten meddelar föreskrifter i fråga om de skyldigheter som statliga myndigheter, kommuner och regioner samt huvudman och annan församling som innehar en eller flera allmänna begravningsplatser har.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

³ Senaste lydelse 2019:1026.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap

Härigenom föreskrivs att 4 § förordning om ändring i förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Länsstyrelsen ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.

Länsstyrelsen ska särskilt

1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid kris-situationer,

2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,

3. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,

4. *följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,*

5. årligen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit inför en kris och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna,

6. årligen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och

4. årligen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit inför en kris och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna,

5. årligen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och

¹ Senaste lydelse 2022:569.

den länsstyrelse som är civilområdesansvarig enligt 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit inför höjd beredskap och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna,

7. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet när det gäller krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås, och

8. samverka med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig och övriga länsstyrelser inom civilområdet för att bidra till det gemensamma arbetet inom civilområdet.

den länsstyrelse som är civilområdesansvarig enligt 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit inför höjd beredskap och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna,

6. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet när det gäller krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås, och

7. samverka med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig och övriga länsstyrelser inom civilområdet för att bidra till det gemensamma arbetet inom civilområdet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 3 § i förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 §¹

Undantag enligt 3 kap. 10 § första stycket 3 lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation gäller för radioanvändning som behövs för verksamhet som bedrivs i syfte att tillgodose allmän ordning, säkerhet eller hälsa, om verksamheten bedrivs av.

1. Försvarsmakten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket,

2. regeringen, Regeringskansliet och de myndigheter som anges i bilaga 1 till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, när det gäller fredstida krishantering,

3. en kommun eller region enligt *lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,*

3. en kommun eller region enligt *lagen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap,*

4. en kommun, en länsstyrelse, Sjöfartsverket eller Transportstyrelsen, när det gäller räddningstjänst enligt *lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,*

5. den som äger eller utövar farlig verksamhet på en anläggning och som enligt beslut av länsstyrelsen enligt 2 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor är skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador på människor eller miljön,

6. Strålsäkerhetsmyndigheten, när det gäller rådgivning enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor,

7. en kommun eller region, när det gäller akutsjukvård och katastrofmedicinsk beredskap enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),

¹ Senaste lydelse 2023:583.

8. ett alarmeringsföretag i verksamhet där myndigheter bistås med stöd av lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler,

9. en koncessionshavare eller elleverantör enligt ellagen (1997:857), när det gäller verksamhet som är av omedelbar betydelse för att upprätthålla elöverföringen, och

10. den som enligt radio- och tv-lagen (2010:696) eller tillståndsvillkor som meddelats med stöd av den lagen är skyldig att kostnadsfritt sända meddelanden enligt lagen (2023:407) om viktigt meddelande till allmänheten eller, om en myndighet begär det, andra meddelanden som är av vikt för allmänheten. I förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap finns ytterligare bestämmelser om länsstyrelserns uppgifter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

Härigenom föreskrivs att 4 § i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

I lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap samt förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap finns allmänna bestämmelser om totalförsvaret och höjd beredskap.

I lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns bestämmelser om kommuners och regioners uppgifter.

I förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap finns ytterligare bestämmelser om länsstyrelsernas uppgifter.

I förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser finns bestämmelser om civilområdesansvariga länsstyrelser och deras uppgifter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2022:524.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Det huvudsakliga syftet med utredningens uppdrag är enligt direktiven att utredningens överväganden och förslag ska kunna leda fram till en författningsreglering och ett system som ger bättre möjligheter att förstärka och utveckla kommuners och regioners verksamheter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap. En redogörelse för utredningens uppdrag lämnas i de två följande avsnitten. Kommittédirektiven finns i *bilagorna 1* och *2*.

2.1.1 Uppdraget att föreslå en mera ändamålsenlig rättslig reglering i fråga om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap

Utredningens centrala uppdrag är att utifrån LEH och dess tillämpning kartlägga och analysera vilket grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner bör ha i fråga om förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap, och på grundval av det föreslå en mera ändamålsenlig och utförlig reglering än den i LEH. Utredningen ska utifrån den analys som görs i dessa avseenden analysera om det är ändamålsenligt att reglera kommuners och regioners ansvar och uppgifter i separata författningar eller separat inom en författning.

I samband med ovanstående överväganden ska utredningen se över regleringen i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

Vidare ingår det i uppdraget att analysera om det finns skäl att förändra regleringen om krisledningsnämnder i kommuner och regioner under extraordinära händelser i fredstid, eller regleringen om ledningsansvaret hos kommuner och regioner under höjd beredskap, och vid behov föreslå förändringar. I uppdraget ingår också att lämna nödvändiga författningsförslag.

I direktiven anges att det är av väsentlig betydelse att de författningsförslag som lämnas är utformade utifrån de grundläggande skyddsvärden och utvecklingsbehov som identifieras samt de olikartade hot och risker som bedöms finnas såväl i fred som under höjd beredskap och ytterst krig.

Enligt direktiven är det även nödvändigt för utredningen att beakta den reglering och struktur som sedan den 1 oktober 2022 gäller för statliga förvaltningsmyndigheter i beredskapshänseende. Enligt direktiven bör det mot den bakgrunden bland annat finnas behov av att överväga vilka krav som bör ställas på samverkan och samordning mellan kommuner och regioner samt på kommuners och regioners samverkan och samordning med statliga förvaltningsmyndigheter och andra relevanta aktörer i beredskapshänseende. I det sammanhanget bör det enligt direktiven även vara av betydelse att överväga hur informations- och rapporteringsvägar mellan olika berörda offentliga aktörer kan säkerställas.

Vidare behöver utredningen vid sina överväganden enligt direktiven ta hänsyn till det ansvar som kommuner och regioner har i beredskapshänseende enligt annan författningsreglering än den i LEH.

Utredningens uppdrag är enligt direktiven avgränsat på så sätt att det inte ingår att göra överväganden om ändringar i författningar som i särskilda avseenden reglerar eller som annars bedöms ha betydelse för kommuners och regioners beredskap, exempelvis lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. I direktiven anges dock att det är möjligt att utredaren, inom ramen för sina överväganden om en förändrad grundläggande reglering av kommuners och regioners beredskap, kan komma fram till bedömningen att det även finns behov av ändringar i författningar som i särskilda avseenden reglerar kommuners och regioners ansvar och uppgifter. Exempelvis kan ett behov av detta slag enligt direktiven komma att aktualiseras i fråga om kollektiva transportmöjligheter för civilbefolkningen under krigsförhållanden i Sverige. Enligt direk-

tiven får därför författningsändringar föreslås i den utsträckning detta bedöms vara nödvändigt för utredningsuppdragets genomförande.

2.1.2 Uppdraget att se över finansieringen av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap

I direktiven anges att en långsiktig utveckling av kommuners och regioners förberedelser inför fredstida kriser och höjd beredskap i grunden förutsätter en för alla berörda aktörer ändamålsenlig och effektiv statlig styrning och finansiering, samt en ändamålsenlig kostnadsfördelning mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner. En finansieringsmodell ska enligt direktiven säkerställa en tydlig koppling mellan statens finansiering och de krav som staten ställer på kommuners och regioners beredskap.

Uppdraget innefattar att analysera ändamålsenligheten och effektiviteten i statens ordning för styrning, uppföljning och finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och vid behov föreslå en förändrad ordning.

Vidare ska utredningen analysera om det finns ett påtagligt behov av att till någon del förändra de övergripande principerna och regleringen om kostnadsfördelningen mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och vid behov föreslå förändringar.

I direktiven anges att en annan fråga av principiellt slag är om exempelvis totalförsvarets utformning och dimensionering delvis bör vara föremål för förhandlingar mellan staten och enskilda organisationer eller om statens krav och finansiering i det avseendet bör vara riktade direkt mot kommuner och regioner. Den frågeställningen har enligt direktiven stor relevans mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen och att åligganden för kommuner och regioner ska beslutas av riksdagen genom lag. Det bör därför övervägas om det är ändamålsenligt och effektivt med överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner. Vidare ska utredningen mot bakgrund av den analys som görs i nyss nämnda avseenden analysera om det är ändamålsenligt och effektivt med överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd bered-

skap, och i det sammanhanget även analysera om det kan finnas alternativ till nämnda överenskommelser när det gäller möjligheterna att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunna tillföra statliga medel till kommuner och regioner för genomförandet av denna typ av förberedande uppgifter, och vid behov föreslå förändringar. I uppdraget ingår också att vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Enligt direktiven ska utgångspunkten för den analys som ska göras av de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap vara att dessa principer i grunden förblir oförändrade.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har haft sammanträden och löpande kontakter i enskilda frågor med utredningens sakkunniga och experter. Vidare har utredningen sammanträtt vid sammanlagt sju tillfällen, varav ett sammanträde har varat i två dagar.

Utredningen har bedrivit sitt arbete utåtriktat och har i den omfattning som redogörs för nedan inhämtat kunskap och erfarenheter från företrädare för kommunsektorn, statliga myndigheter, pågående offentliga utredningar och myndighetsuppdrag samt andra relevanta aktörer. Utredningen har i sitt arbete särskilt beaktat för utredningen relevanta bedömningar och förslag som har lämnats av offentliga utredningar på senare tid.

Utredningen har haft flera informations- och arbetsmöten med företrädare för kommuner och regioner samt för Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Dessa möten har haft till syfte att informera om utredningens arbete och att inhämta erfarenheter och synpunkter från kommunsektorn i fråga om de behov som finns för att utveckla kommuners och regioners förmåga under fredstida krissituationer och höjd beredskap. I det följande lämnas en redogörelse för de externa möten som utredningen har haft.

Utredningen har deltagit i SKR:s styrelsemöten och i möten med dess arbetsutskott. Utredningen har även deltagit i ett kommundirektörsmöte anordnat av SKR. Vid det mötet deltog ett fyrtiotal kom-

mundirektörer från flera håll i landet. Utredningen har också deltagit i ett möte med 15 regiondirektörer anordnat av SKR.

Den särskilde utredaren har deltagit i ett regionledningsmöte med Region Västerbotten där även företrädare för de femton kommunerna inom länet deltog.

Vidare har den särskilde utredaren och sekretariatet haft möten med tjänstepersoner hos SKR, MSB, Försvarsmakten, Friskolornas riksförbund och Vårdföretagarna. Därutöver har sekretariatet haft flera möten med tjänstepersoner hos kommuner, regioner, länsstyrelser och MSB.

Utredningens sekretariat har deltagit i konferenserna *Krissamverkan Västra Götaland* anordnat av länsstyrelsen i Västra Götaland, Storstadsnätverkets konferens *Storstad 2024 – Krisberedskap och civilt försvar* med deltagande av säkerhetschefer och beredskapssamordnare från landets 19 största kommuner samt *Forum för krisberedskap och totalförsvar*, anordnat av länsstyrelsen i Skåne.

Utredningen har hållit sig underrättad om pågående arbete inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Det har främst gjorts genom kontakter med andra pågående utredningar. Utredningen har deltagit i ett möte med Statskontoret i fråga om det uppdrag som myndigheten har haft från regeringen om att föreslå åtgärder för en stärkt livsmedelsberedskap hos kommuner och regioner (N2022/01755). Vidare har utredningen haft kontakter under hand med Utredningen om en ny livsmedelsberedskap (N 2022:02), Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn (Fi 2022:18), Utredningen om polisens beredskap (Ju 2023:20), Utredningen om stärkt beredskap inför framtida pandemier (S 2023:08), Utredningen om en översyn av författningsregleringen för skolväsendet vid extraordinära händelser (U 2023:B), Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08), Utredningen om ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster (M 2022:05), Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning (Fö 2023:03) och Vårdansvarskommittén (S2023:04).

3 Kommuner och regioner: En rättslig översikt

3.1 Inledning

De centrala frågorna i utredningens arbete med detta betänkande handlar om ansvar samt ledning och styrning för kommuner och regioner vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. För att kunna diskutera dessa frågor ges i detta kapitel en introduktion till hur Sverige är organiserat och vad som allmänt gäller för rikets styre samt, framför allt, styret, organisationen och de olika formerna för verksamhetens bedrivande i kommuner och regioner.

3.2 Statsskickets grunder

Av 1 kap. 1 § regeringsformen (hädanefter RF) framgår att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna (legalitetsprincipen).

I första kapitlet RF finns även riktlinjer för den svenska förvaltningsorganisationen. Riksdagen, som är folkets främsta företrädare, stiftar lagar, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar också rikets styrelse och förvaltning. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Det finns kommuner på lokal och regional nivå. För rättsskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, undantaget myndigheter under riksdagen (12 kap. 1 § RF). Med myndighet avses i RF samtliga statliga

och kommunala organ med undantag av riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna (till exempel kommunfullmäktige och regionfullmäktige). Uttrycket myndighet används för att beteckna organ som utövar offentlig makt och som är organiserade i offentlig-rättsliga former. Avgränsningen mellan myndigheter och andra rättssubjekt görs huvudsakligen på organisatoriska grunder. Myndighetsbegreppet omfattar inte förvaltningsorgan som är organiserade i privaträttsliga former, exempelvis statligt ägda aktiebolag eller kommunala bostadsaktiebolag. Inte heller ett privaträttsligt organ som har fått i uppdrag att fullgöra vissa offentliga förvaltningsuppgifter betecknas som myndighet. Statliga myndigheter har till uppgift att förtydliga innehållet i det som riksdag och regering har beslutat. Regeringens styrning av sina myndigheter sker främst genom förordningar som innehåller instruktioner till myndigheterna, regleringsbrev och regeringsuppdrag. Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt kommuner (12 kap. 4 § RF). Föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser kommunernas befogenheter och åligganden (8 kap. 2 § första stycket 3 RF).

Statens uppgifter och ansvarsområde är brett och staten har exempelvis ansvar för rättsväsendet, Sveriges försvar och socialförsäkringssystemet. Ett antal statliga myndigheter har till uppdrag att utöva styrning och tillsyn över kommuner och regioner. Tillsyn och utvärdering är ett sätt för staten att kontrollera verksamheter som sköts av kommuner och regioner, exempelvis genom Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som bland annat utövar tillsyn av sådan hälso- och sjukvård som kommuner och regioner ansvarar för.

3.3 Kommuner och regioner

3.3.1 Övergripande om kommuner och regioner

I 1 kap. 7 § RF slås fast att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. Fram till den 1 januari 2020 var benämningen för kommuner på regional nivå landsting. Den nuvarande benämningen är regioner. Den konstitutionella regleringen av kommuner och regioner återfinns huvudsakligen i 14 kap. RF, och relevanta bestämmelser i det kapitlet redogörs för i den följande texten.

Kommuner och regioner är territoriellt avgränsade politiska sammanslutningar av de som utgör kommunens eller regionens medlemmar. Genom lokal demokrati och självstyre sköter kommunerna och regionerna angelägenheter som de ålagts av riksdagen eller som är av allmänt intresse och som har anknytning till dess område eller medlemmar. Kommuner och regioner är offentligrättsliga juridiska personer. Ingen kommun eller region är överordnad någon annan kommun eller region.

I Sverige finns 290 kommuner, vilka främst ansvarar för sina respektive kommuninvånarens samhällsservice. Allmänt gäller att varje kommun ska ta till vara de egna kommuninvånarnas intressen. Till kommunernas uppgifter hör bland annat viss hälso- och sjukvård, socialtjänst, äldreomsorg, olika skolverksamheter samt renhållning.

Regionerna, som är 21 till antalet, ansvarar för uppgifter som är gemensamma för större geografiska områden. Deras uppgifter omfattar exempelvis hälso- och sjukvård, kultur, kollektivtrafik samt att stärka regionernas tillväxt och utveckling, det vill säga olika verksamheter som ofta kräver tillgång till stora ekonomiska resurser. Även regioner har främst att tillgodose den egna regionens intressen. Gotland är en kommun med regionuppgifter samt regionalt utvecklingsansvar.¹

Kommunallagen (2017:725) (hädanefter KL) innehåller bestämmelser som anger grunderna för kommunernas och regionernas organisation samt för deras frivilliga verksamheter. KL är således ett centralt regelverk för kommuner och regioner, men bestämmelser om deras organisation och verksamhet finns även i annan lagstiftning. Exempel på sådana bestämmelser finns i till exempel LEH, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap samt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Kommuner och regioner har genom bestämmelserna i KL stor frihet att välja hur de ska organisera sig. Att kommuner och regioner organiserar sig på olika sätt beror främst på de olika förutsättningar som gäller för respektive kommun och region men även på grund av olika organisationsidéer. Organiseringens utformning påverkas också av i vilken grad en kommun eller region samverkar med andra kommuner och regioner.

¹ 3–4 §§ lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar och 3 kap. 14 § KL

3.3.2 Kommunal självstyrelse

Som nämnts i det föregående förverkligas den svenska folkstyrelsen bland annat genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 § RF). Vid tillkomsten av den nuvarande regeringsformen underströk konstitutionsutskottet att den kommunala självstyrelsen utgör en av grunderna för den svenska demokratin.² Den kommunala självstyrelsen kan därför sägas vara en förutsättning för den kommunala demokratin då en utgångspunkt är att det finns ett stort utrymme för kommuner och regioner att själva utforma den politiska agendan. Grundidén bakom den kommunala självstyrelsen är en styrelse av folket, genom folket och för folket på den kommunala nivån.³ För att markera vikten av kommunal självstyrelse skrevs principen om kommunal självstyrelse in i kommunallagen som trädde i kraft år 1991, kommunallag (1991:900).⁴

Principen återfinns även i 14 kap. 2 § RF, och i bestämmelsen fastslås att kommunerna ska sköta lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Demokratin kommer således till uttryck både på det lokala och regionala planet och principen om kommunal självstyrelse avser all kommunal verksamhet, det vill säga både den verksamhet som omfattas av KL och den som regleras av annan lagstiftning. Principen har ansetts vara av sådan vikt att en bestämmelse om den även införts i en av KL:s portalparagrafer.⁵ Av 1 kap. 2 § KL framgår att kommuner och regioner på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i KL eller annan författning. Betydelsen av kommunernas och regionernas självbestämmanderätt inskräps ytterligare av att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den (14 kap. 3 § RF). En markering om den kommunala självstyrelsens betydelse görs även i 8 kap. 21 § första stycket 5 RF där det anges att Lagrådet ska granska förslag till lag som innebär åligganden för kommunerna.

Begreppet kommunalt självstyre är något obestämt. Det introducerades redan i förarbetena till 1862 års kommunalförordningar men har varken definierats i RF eller KL. I förarbetena till RF uttalas bland annat att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kom-

² KU 1973:26, s. 39.

³ Prop. 2001/02:80, s. 73.

⁴ Prop. 1990/91:117, s. 6 ff.

⁵ Bohlin, Alf, *Kommunalrättens grunder*, 7e uppl., 2016, s. 25.

petens att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt. Det anförs även att denna initiativrätt kan sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i regeringsformen.⁶ Kommunal självstyrelse kan sägas ange relationen mellan stat och kommun och är avsedd att ge kommunerna och regionerna en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt. Syftet har varit att ge kommuner och regioner – vid sidan av deras lagstadgade åligganden – ”en egen, principiellt fri och från statlig inblandning fredad sfär, inom vilken de själva får vårda sina angelägenheter”.⁷ Principen uttrycker kortfattat att kommuner och regioner själva ska bestämma inom sitt respektive område.⁸

Den kommunala självstyrelsen är inte obegränsad. Även om staten samverkar tillsammans med kommunerna och regionerna för att uppnå gemensamma samhällliga mål är det trots detta staten som bär det yttersta ansvaret för verksamheten i samhället. Det är därför inte lämpligt att definiera en gräns mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommun och region, utan fördelningen av uppgifter och befogenheter mellan stat respektive kommun och region måste innehålla ett visst mått av flexibilitet och kunna ändras i takt med samhället.⁹ Det ankommer på riksdagen att i lag bestämma grunderna för kommunernas organisation, verksamhetsformer, den kommunala beskattningen samt kommunernas åligganden i övrigt (8 kap. 2 § RF). Även om självstyrelsen är grundlagsskyddad är det alltså riksdagen som bestämmer formerna och innehållet i den kommunala självstyrelsen. Kommuner och regioner åläggs, som nämnts ovan, en rad uppgifter enligt specialförfattningar. Trots detta ansvar kan kommuner och regioner inte agera helt fritt utan någon kontroll inom dessa områden. De flesta beslut som kommuner och regioner kan fatta med stöd av KL kan nämligen överklagas genom en laglighetsprövning (13 kap. KL), och det kan bli en fråga för domstol att avgöra vad en kommun eller region får respektive inte får göra.

⁶ Prop. 1973:90, s. 190.

⁷ Bohlin, Alf, *Kommunalrättens grunder*, 7e uppl., 2016, s. 26.

⁸ Prop. 1990/91:117, s. 146 f.

⁹ Prop. 1973:90, s. 190.

3.3.3 Kommunallagen

Grunderna för den kommunala verksamheten

Som anförts ovan är KL ett centralt regelverk för kommuner och regioner och innehåller bestämmelser som anger grunderna för kommunernas och regionernas organisation samt för deras frivilliga verksamheter.

Det finns, som nämnts ovan, kommuner på lokal och regional nivå i Sverige. Av första meningen i 1 kap. 1 § KL framgår att dessa benämns som kommuner respektive regioner. Om inte annat sägs eller det framgår av omständigheterna gäller KL:s regler för både de lokala och de regionala kommunerna. Av andra meningen i nyss nämnda bestämmelse framgår att varje region omfattar ett län, om inte något annat särskilt är beslutat. Den nuvarande länsindelningen framgår – åtminstone indirekt – av regeringens tillkännagivande (2007:229) om länens indelning i kommuner.

Kommuner och regioner har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter (1 kap. 3 § KL). Rätten att ta ut skatt utgör en grundbult i den kommunala självstyrelsen då kommunernas fria bestämmanderätt förutsätter ekonomiska resurser.¹⁰ Bestämmelser om detta finns bland annat i 14 kap. 4 § RF och 8 kap. 2 § första stycket 3 RF. I RF finns inga bestämmelser om storleken på kommunalskatten, utan i den frågan har kommunerna och regionerna i princip fri bestämmanderätt.¹¹ Kommuner och regioner har även rätt att meddela föreskrifter (1 kap. 3 § KL), även denna rätt regleras i RF.¹² Exempel på sådana kommunala föreskrifter är lokala ordningsstadgor, renhållningsordningar samt föreskrifter för att trygga miljö och hälsa.

Kommuner och regioner är demokratiskt styrda organ och beslutanderätten utövas därför av valda församlingar (fullmäktige) som utses av röstberättigade medlemmar i allmänna val (1 kap. 4 § KL). Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där eller någon som är medborgare i någon av EU:s medlemsstater och är bosatt i kommunen men som inte ska folkbokföras där (1 kap. 5 § KL). Medlem av en region är den som är medlem av en kommun inom regionen

¹⁰ Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason & Regner, *Grundlagarna – RF, SO, RO, JUNO* version 3A, publicerad digitalt 2019-07-03 (2023-12-14).

¹¹ Madell & Lundin, *Kommunallagen – En kommentar*, kommentaren till 1 kap. 3 §, JUNO version 4, publicerad digitalt 2023-02-01 (2023-12-14).

¹² Se 8 kap. 9–10 §§ RF.

(1 kap. 6 § KL). De grundläggande kraven för all kommunal rösträtt är att den röstberättigade ska vara folkbokförd i kommunen och ha fyllt 18 år senast på valdagen. Därtill krävs att personen i fråga är svensk medborgare eller annan unionsmedborgare, är medborgare i Island eller Norge, eller har varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före valdagen (1 kap. 7 § KL). Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i regionfullmäktige har den som är röstberättigad vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i en kommun inom regionen (1 kap. 8 § KL).

Kommunala angelägenheter

Kommuner och regioner får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar (2 kap. 1 § KL). För att en kommun eller en region ska få ha hand om en angelägenhet krävs det alltså att det är av allmänt intresse att så sker – allmänintresset är det ledande motivet för all kommunal verksamhet. Det avgörande för om en angelägenhet är av allmänt intresse är om det kan anses vara ett allmänt, samhälleligt och till det egna området knutet intresse att kommunen eller regionen vidtar en åtgärd. En angelägenhet som framstår som gemensam för alla eller i varje fall för det stora flertalet av medlemmarna i kommunen eller regionen är ett av de säkraste kännetecknen för att det rör sig om ett allmänt intresse. Allmänintresset förutsätter dock inte nödvändigtvis att det föreligger ett kvantitativt betydande behov av det kommunala engagemanget. Om det kan anses vara ett allmänt intresse att en kommun eller en region har hand om en angelägenhet, får kommunen eller regionen ha hand om den även om åtgärden bara kommer en mindre del av kommunens eller regionens område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo. Allmänintresset får alltså bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt och så vidare att kommunen eller regionen befattar sig med angelägenheten. Det allmänna kravet på att en viss åtgärd eller verksamhet ska ligga i kommunmedlemmarnas intresse rymmer också ett krav på proportionalitet. Insatsen måste motsvara nyttan för kommunen och dess medlemmar.¹³ 2 kap. 1 § KL ger uttryck för den så kallade lokaliseringsprincipen. Den innebär att en

¹³ Prop. 1990/91:117, s. 148 och prop. 2016/17:171, s. 299.

kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller regionens eget område eller dess medlemmar för att den ska anses som en kommunal angelägenhet i enlighet med den nämnda bestämmelsen.¹⁴

Kommuner och regioner får inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om, 2 kap. 2 § KL. Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter innehåller bestämmelser som ger kommuner och regioner ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt KL, denna lag justerar därför i flera hänseenden kompetensgränsen mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner (2 kap. 9 § KL).

Den kommunala likställighetsprincipen kommer till uttryck i 2 kap. 3 § KL. I bestämmelsen fastslås att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Likställighetsprincipen har sin utgångspunkt i ekonomisk rättvisa och att varje kommunmedlem ska komma i åtnjutande av de gemensamma resurserna på ett rimligt och rättvist sätt.¹⁵

I 2 kap. 6 § KL stadgas självkostnadsprincipen som innebär att kommuner och regioner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Principen gäller som huvudregel för alla verksamheter som kommuner och regioner bedriver.

Kommunernas och regionernas organisation och verksamhet

Fullmäktige

En viktig grund för den kommunala och regional verksamheten är den demokratiska legitimitet som verksamheten getts genom att dess högsta beslutande organ utgörs av direktvalda församlingar som enligt grundlag utövar den yttersta beslutanderätten i kommunerna och regionerna (14 kap. 1 § RF). I varje kommun och region finns därför denna beslutande församling, ett fullmäktige (3 kap. 1 § KL) som utses av röstberättigade medlemmar i allmänna val (1 kap. 4–8 §§ KL).

Fullmäktige ska besluta i alla ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, exempelvis mål och riktlinjer för verksam-

¹⁴ Prop. 2016/17:171, s. 299.

¹⁵ Madell & Lundin, *Kommunallagen – En kommentar*, kommentaren till 2 kap. 3 § KL, JUNO version 4, publicerad digitalt 2023-02-01 (2023-12-18).

heten, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor, nämndernas organisation och verksamhetsformer, val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar, folkomröstning i kommunen eller regionen samt extra val till fullmäktige (5 kap. 1 § KL). Fullmäktige får uppdraga åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 5 kap. 1 § första stycket KL eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna (5 kap. 2 § KL). Av 5 kap. 3 § följer att fullmäktige för varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. I programmet kan exempelvis anges om en speciell nämnd i något avseende har ett särskilt ansvar vad gäller uppföljning eller om det finns behov av att tillföra särskilda resurser för uppföljning. Om nämnderna förväntas göra särskilda risk- och sårbarhetsanalyser i något avseende är detta också något som kan anges.¹⁶

Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter och ersättare som fullmäktige ska ha, antalet ska dock bestämmas till ett udda tal och i lag regleras det minsta antal ledamöter som fullmäktige ska ha beroende av antal röstberättigade i kommunen (5 kap. 5 och 8 §§ KL). Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige ska väljas för fyra år räknat från och med den 15 oktober valåret (5 kap. 9 § KL). Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande som tillsammans utgör fullmäktiges presidium. Fullmäktige bestämmer även tiden för uppdragen (5 kap. 11 § KL). Fullmäktige bestämmer när ordinarie sammanträden ska hållas. Sammanträde ska även hållas om styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs (5 kap. 12 § KL).

Fullmäktige får besluta om extra val till fullmäktige mellan ordinarie val. Extra val ska hållas om minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar för det. Ett beslut om extra val får dock inte fattas förrän sex månader har gått från det nyvalda fullmäktiges första sammanträde (5 kap. 10 § KL). Möjligheten till extra val har motiverats med att sådant val kan behövas för att lösa upp låsta politiska lägen på grund av oklara eller instabila majoritetsförhållanden i fullmäktige.¹⁷

¹⁶ Madell & Lundin, *Kommunallagen – En kommentar*, kommentaren till 2 kap. 3 § KL, JUNO version 4, publicerad digitalt 2023-02-01 (2023-12-18).

¹⁷ 2009/10:KU19, s. 26.

Fullmäktige tillsätter även kommunens eller regionens styrelse samt de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller regionens uppgifter enligt lag eller annan författning och för övrig verksamhet (3 kap. 3–4 §§ KL). Fullmäktige får även bestämma att en nämnd ska ha ett eller flera utskott (3 kap. 5 § KL).

Ärenden i fullmäktige får väckas av bland annat en nämnd, en ledamot genom motion samt genom medborgarförslag och folkinitiativ (5 kap. 22 § KL). Fullmäktige har, med undantag för ärenden som väckts genom medborgarförslag, en skyldighet att besluta i de ärenden som får väckas i fullmäktige (5 kap. 23 § KL).

Innan ett ärende avgörs av fullmäktige, ska det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning, ska en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig (5 kap. 26–27 §§ KL). Kommun- eller regionstyrelsen ansvarar som sista instans för att det finns ett beslutsförslag i varje ärende och ska därför alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Om något förslag till beslut inte finns är styrelsen skyldig att lägga fram ett sådant (5 kap. 28 § KL).

Fullmäktiges sammanträden är offentliga (5 kap. 42 § KL). Ordföranden leder sammanträdena och ansvarar för ordningen vid dessa (5 kap. 43 § KL). Fullmäktige får (med vissa få undantag) handlägga ett ärende bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande (5 kap. 45 § KL). När överläggningen avseende ett ärende har avslutats ska ordföranden lägga fram förslag till beslut. Förslagen ska utformas så att de kan besvaras med ja eller nej (5 kap. 53 § KL). Vid omröstning bestäms utgången som huvudregel genom enkel majoritet (5 kap. 55 § KL). Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst (5 kap. 56 § KL).

Fullmäktige ska anta en arbetsordning av vilken det ska framgå vad som i övrigt ska gälla för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärenden. I arbetsordningen ska bland annat regleras antalet ledamöter i fullmäktige, när sammanträden ska hållas och förfarandet vid omröstningar (5 kap. 71 och 72 §§ KL).

Förtroendevalda

I 4 kap. KL finns bland annat bestämmelser om de förtroendevalda i kommuner och regioner, exempelvis bestämmelser om valbarhet, uppdragets upphörande, initiativrätt, omröstning och beslut, reservation samt närvarorätt. I 4 kap. 1 § KL anges att med förtroendevalda avses ledamöter eller ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar, kommunalråd eller regionråd (eller den benämning som fullmäktige i kommunen eller regionen bestämt) samt revisorer. Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund.

Styrelsen och övriga nämnder

I varje kommun ska det finnas en kommunstyrelse och i varje region en regionstyrelse, vilka tillsätts av fullmäktige (3 kap. 3 § KL). Näst efter fullmäktige är det styrelsen som har den starkaste ställningen i den kommunala organisationen. Styrelsen benämns ibland som kommunens eller regionens regering. Styrelsen är enligt KL den enda obligatoriska nämnden i kommunen. Det finns dock olika speciallagstiftningar som stadgar ett krav på vissa nämnder, exempelvis valnämnd och antingen en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd.¹⁸ Enligt 6 kap. 1 § första stycket KL ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen kan lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder, som den anser bör vidtas. Om dessa inte följs och behov av bindande direktiv föreligger kan styrelsen, som saknar egna maktmedel, initiera ett ärende i fullmäktige som kan ge nämnden ett direktiv. Därtill ska styrelsen ha uppsikt över avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § KL, det vill säga när flera kommuner och regioner samverkar rörande en viss uppgift eller verksamhet. Enligt 6 kap. 1 § andra stycket KL har styrelsen en skyldighet att löpande hålla uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs av exempelvis kommunala bolag, men även över avtalssamverkan med andra kommuner. Därutöver har kommunstyrelsen enligt 6 kap. 9 § KL en så kallad förstärkt uppsiktsplikt

¹⁸ Se 3 kap. 3 § vallagen (2005:837) samt 19 kap. 1–2 §§ och 16 § föräldrabalken (1949:381).

över de kommunala aktiebolagen. Detta utesluter dock inte att en annan nämnd kan ha en mer direkt uppsikt över ett kommunalt företag inom sitt verksamhetsområde, till exempel en teknisk nämnd över ett företag som sköter eldistribution.¹⁹

Fullmäktige tillsätter de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller regionens uppgifter enligt lag eller annan författning och för övrig verksamhet (3 kap. 3–4 §§ KL). Fullmäktige får även bestämma att en nämnd ska ha ett eller flera utskott. Om fullmäktige inte bestämt något om utskott får nämnden själv fatta sådant beslut. Nämnden får även tillsätta de nämndberedningar som behövs (3 kap. 5 § KL). En nämndberedning har enbart en beredande funktion och någon beslutanderätt kan inte delegeras till den. Skulle nämndberedningen fatta självständiga beslut är den att anse som en nämnd.²⁰ I 6 kap. 2 § KL stadgas den grundläggande regleringen av nämndorganisationen vid sidan om styrelsen. Följden av bestämmelsen är att kommunerna och regionerna i princip har en fullständig frihet att organisera nämndarbetet. Den organisatoriska friheten befriar dock inte kommunen eller regionen från att uppfylla de krav som uppställs i speciallagstiftning, exempelvis om skola och socialtjänst. Nämndorganisationen måste vara sådan att de nationella och andra mål som finns i speciallagstiftning uppfylls. Nämndorganisationen måste även utformas så att den uppfyller kraven på rättsenlighet och lika-behandling av kommunmedlemmarna. Av bestämmelsen framgår att fullmäktige, om inte något annat anges i lag eller annan författning, ska bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Fullmäktige får besluta att en nämnd ska ha hand om en eller flera verksamheter i hela eller för en del av kommunen eller regionen, att en nämnd ska ha hand om verksamheten vid en eller flera anläggningar och att en nämnd ska tillhandahålla tjänster åt en annan nämnd. Det är alltså en uppgift för fullmäktige att ta ställning till vilka nämnder som ska finnas, uppgiftsfördelningen mellan dem och om de ska verka på central eller lokal nivå. I 6 kap. 2 § anges ett undantag för de fall då något annat är särskilt föreskrivet. Detta undantag syftar på att det i kommunerna, som nämnts ovan, måste finnas en valnämnd och, om kommunen inte väljer en överförmyndare, en överförmyndarnämnd. På det specialreglerade området i övrigt är kravet att det ska

¹⁹ Madell & Lundin, *Kommunallagen – En kommentar*, kommentaren till 6 kap. 1 § KL, JUNO version 4, publicerad digitalt 2023-02-01 (2023-10-19).

²⁰ RÅ 2003 ref. 14.

finnas en eller flera ansvariga nämnder för att fullgöra de uppgifter som enligt respektive lag ankommer på kommunen eller regionen. Detta innebär att ingen del av den specialreglerade verksamheten får falla utanför styrelsens eller en annan nämnds ansvarsområde. Det är fullmäktiges ansvar att så är fallet.²¹ Fullmäktige ska anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer (6 kap. 44 § KL).

Nämnderna beslutar, enligt 6 kap. 3 § första stycket KL, i frågor rörande den fortlöpande verksamheten (förvaltningen) i kommunen eller regionen samt i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Nämndernas befogenhet enligt speciallagstiftning är exklusiv och fullmäktige är förbjudet att bestämma hur en nämnd i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild (12 kap. 2 § RF). Enligt 6 kap. 3 § andra stycket KL beslutar nämnderna också i frågor som fullmäktige delegerat till dem. Har fullmäktige överlåtit sin beslutanderätt till en nämnd, har fullmäktige också frångått möjligheten att i efterhand ändra eller ompröva ett beslut som nämnden fattat med stöd av bemyndigandet.²²

Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs (6 kap. 4 § KL). Att en nämnd har rätt att delta i beredningen av ett fullmäktigeärende framgår av 5 kap. 26–27 §§ KL.

Enligt 6 kap. 5 § KL har nämnderna en redovisningsskyldighet gentemot fullmäktige och de ska redovisa hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 5 kap. 2 och 4 §§. Omfattningen och formerna för redovisningen ankommer det på fullmäktige att besluta om.

En nämnd har enligt 6 kap. 6 § KL ett ansvar för att all verksamhet som bedrivs inom nämndens verksamhetsområde stämmer med de övergripande mål som fullmäktige har ställt upp samt att verksamheten bedrivs i enlighet med de föreskrifter som kan finnas för verksamheten i lag, förordning eller annan författning som gäller för verksamheten. En nämnd har även ansvar att se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt, detta gäller även när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § KL har lämnats över till någon annan. Styrelsens

²¹ Madell & Lundin, *Kommunallagen – En kommentar*, kommentaren till 6 kap. 2 § KL, JUNO version 4, publicerad digitalt 2023-02-01 (2023-10-19).

²² Madell & Lundin, *Kommunallagen – En kommentar*, kommentaren till 6 kap. 3 § KL, JUNO version 4, publicerad digitalt 2023-02-01 (2023-10-19).

ansvar att följa verksamhet i kommunala aktiebolag, föreningar och stiftelser framgår av 6 kap. 1, 9 och 10 §§ KL.

Den organisatoriska frihet som följer av 6 kap. 2 § KL får enligt 6 kap. 7 § KL inte medföra att en och samma nämnd i ett ärende uppträder både som sökande och som beslutande organ. Vidare får inte en nämnd både driva en viss verksamhet och utöva tillsyn över densamma. Det ankommer på fullmäktige att vid bestämmande av organisationen beakta att oförenliga uppgifter inte anförtros åt en och samma nämnd.

Av 6 kap. 8 § KL följer att fullmäktige i vissa fall får besluta att ge styrelsen befogenhet att fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som annars skulle legat inom nämndernas förvaltning. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda. Enligt 12 kap. 2 § RF är varje myndighet självständig på så sätt att ingen annan myndighet får bestämma hur myndigheten ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpningen av lag, därmed kan inte heller styrelsen ges en sådan rätt.

Styrelsen har en så kallad förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala aktiebolagen och styrelsen ska årligen fatta beslut för varje sådant bolag till vilken kommunen eller regionen överlämnat vården av en kommunal angelägenhet. Granskningen omfattar både helägda och delägda aktiebolag. Genom besluten ska styrelsen pröva om den verksamhet som bedrivits av aktiebolaget under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen vid sitt årliga beslut kommer fram till att ett kommunalt bolag bedriver verksamhet i strid med den kommunala kompetensen ska styrelsen lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder (6 kap. 9 § KL).

Styrelsen har ett ansvar att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamheten i kommunala aktiebolag uppfyller de krav som anges i 10 kap. 3–5 §§ KL (6 kap. 10 § KL).

Utöver 6 kap. 1 § KL kommer styrelsens ledande roll till uttryck i 6 kap. 11 § KL. Enligt nyss nämnda bestämmelse ska styrelsen följa de frågor som kan inverka på kommunens eller regionens utveckling och ekonomiska ställning samt hos fullmäktige, övriga nämnder och myndigheter göra de framställningar som behövs. Styrelsens möjlighet att göra framställningar benämns som styrelsens initiativrätt och med stöd av denna kan styrelsen utverka bindande föreskrifter för en nämnd

hos fullmäktige. I övrigt kan styrelsen inte påverka nämnderna genom exempelvis beslut om rekommendationer, riktlinjer eller liknande annat än om det sker genom den politiska tyngd som finns hos styrelsen.²³

För att styrelsen ska kunna fullgöra sina ledningsuppgifter behöver den information om verksamheten. Styrelsen har därför tillförsäkrats en sådan rätt till information genom möjlighet att begära in yttranden och upplysningar från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller regionen, 6 kap. 12 § KL. Nyss nämnda bestämmelse ger dock inte styrelsen någon rätt till upplysningar från de kommunala företagen. Enligt 10 kap. 3 och 4 §§ KL ankommer det därför på fullmäktige att genom avtal med dessa företag, genom direktiv från bolagsstämmor till bolagsstyrelser och på annat liknande sätt skapa de informationskanaler som kan behövas mellan styrelsen och de kommunala företagen.²⁴

Av 6 kap. 13 § KL framgår att styrelsen särskilt ska bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige, med de begränsningar som framgår av 5 kap. 29–33 §§, ha hand om den ekonomiska förvaltningen, verkställa fullmäktiges beslut, och i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen. Även om det är en uppgift för alla nämnder att verkställa fullmäktiges beslut har styrelsen det yttersta ansvaret för detta, såvitt inte fullmäktige har ålagt verkställigheten på någon annan nämnd och verkställigheten inte heller avser en fråga som faller inom en annan nämnds verksamhetsområde.²⁵

Huvudregeln är att det är styrelsen som verkställer fullmäktiges beslut. Men fullmäktige kan med stöd av 6 kap. 14 § KL besluta att en annan nämnd än styrelsen helt eller delvis ska ha hand om förvaltningen och verkställigheten i fråga om egendom samt verkställigheten av fullmäktiges beslut. Fullmäktige får också besluta att en annan nämnd helt eller delvis ska ha hand om sin egen medelsförvaltning.

Av 6 kap. 16–18 §§ KL framgår att ledamöter och ersättare i en nämnd väljs av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer, att antalet ledamöter och antalet ersättare i styrelsen ska vara minst fem, att det är fullmäktige som beslutar om ersättarnas tjänstgöring

²³ Madell & Lundin, *Kommunallagen – En kommentar*, kommentaren till 6 kap. 11 § KL, JUNO version 4, publicerad digitalt 2023-02-01 (2023-10-19).

²⁴ Madell & Lundin, *Kommunallagen – En kommentar*, kommentaren till 6 kap. 12 § KL, JUNO version 4, publicerad digitalt 2023-02-01 (2023-10-19).

²⁵ Madell & Lundin, *Kommunallagen – En kommentar*, kommentaren till 6 kap. 13 § KL, JUNO version 4, publicerad digitalt 2023-02-01 (2023-10-19).

i nämnderna, att ledamöterna och ersättarna i styrelsen väljs för fyra år och att fullmäktige bestämmer mandattiderna för andra nämnder än styrelsen. Fullmäktige ska bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande. Dessa utgör tillsammans nämndens presidium. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen (6 kap. 21 § KL). Nämnderna bestämmer själva tid och plats för sina sammanträden (6 kap. 23 § KL). En nämnds sammanträden ska hållas inom stängda dörrar. Nämnden får dock besluta att dess sammanträden ska vara offentliga, om fullmäktige har medgett det (6 kap. 25 § KL). En nämnd får handlägga ärenden endast om fler än hälften av ledamöterna är närvarande (6 kap. 27 § KL). I fråga om förfarandet när en nämnd fattar beslut tillämpas samma regler som för fullmäktige, se 5 kap. 53–56 §§ KL (6 kap. 33 § KL). Vid en nämnds sammanträde ska protokoll föras (6 kap. 35 § KL). En nämnd får delegera beslutanderätten till presidiet, ett utskott, en ledamot, en ersättare eller en automatiserad beslutsfunktion i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta enligt 7 kap. 5–8 §§ KL (6 kap. 37 § KL). Beslutanderätten får dock, enligt 6 kap. 38 § KL, inte delegeras vad gäller ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats, ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden eller ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras. Därtill får beslutanderätten inte delegeras till en automatiserad beslutsfunktion när det gäller ärenden där beslut överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap. KL, ärenden där beslut enligt lag eller annan författning inte får överklagas, ärenden om upphandling eller ärenden om valfrihetssystem. Enligt 6 kap. 39 § KL får en nämnd uppdra åt ordföranden, eller en annan ledamot som nämnden har utsett, att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Av 6 kap. 41 § KL följer att en nämnds beslutanderätt enligt 6 kap. 37 § KL får delegeras till ett utskott. Ett utskott kan också ha till uppgift att bereda nämndens ärenden. En nämnd ska välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden, 6 kap. 42 § KL. Nämnden får till nämndberedning välja även andra

än förtroendevalda (6 kap. 43 § KL), det innebär alltså inget hinder att välja anställda till en nämndberedning.

Anställda vid kommunen eller regionen

I 7 kap. KL finns bestämmelser om olika kategorier av anställda i en kommun eller region. Av 7 kap. 1 § KL framgår att styrelsen ska utse en direktör. Direktören ska ha den ledande ställningen bland de anställda och vara chef för den förvaltning som finns under styrelsen. Styrelsen får även besluta att direktören ska ha en annan benämning.

I 7 kap. 3 § KL fastslås att direktören inte är valbar till förtroendeuppdrag i kommunen, regionen eller kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i. Den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde får inte väljas till ledamot eller ersättare i nämnden.

Kommunalförbund

I 3 kap. 8 § KL stadgas att kommuner och regioner får bilda kommunalförbund och överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Ett kommunalförbund kan alltså bildas för samarbete mellan kommuner, mellan regioner eller mellan kommuner och regioner. Kommunalförbund är egna juridiska personer och är således inte en del av den juridiska person som en kommun eller region utgör. Utöver att det ska vara fråga om en kommunal angelägenhet finns det inga begränsningar vad gäller vilken typ av uppgift som samarbetet ska avse.²⁶ Nästan alla kommuner och regioner samverkar i någon form av kommunalförbund. Vanliga verksamheter för ett kommunalförbund är utbildning, räddningstjänst, VA-tjänster samt vård- och omsorg.

KL:s regler om kommunalförbund är främst av organisatorisk art. Vad samarbetet ska avse och hur det bör bedrivas är i stort överlämnat till den kommunala självstyrelsen. Ett kommunalförbund har att under de lagar som gäller för olika verksamheter självständigt sköta de uppgifter som medlemmarna har lämnat till förbundet.²⁷

²⁶ Madell & Lundin, *Kommunallagen – En kommentar*, kommentaren till 9 kap. KL, JUNO version 4, publicerad digitalt 2023-02-01 (2023-12-19).

²⁷ Madell & Lundin, *Kommunallagen – En kommentar*, kommentaren till 3 kap. 8 § KL, JUNO version 4, publicerad digitalt 2023-02-01 (2023-12-19).

Ett kommunalförbund bildas genom att förbundsmedlemmarnas fullmäktige antar en förbundsordning (9 kap. 1 § KL). Vad förbundsordningen ska ange framgår av 9 kap. 6 § KL. Bestämmelserna i KL gäller även för kommunalförbund, men bara i tillämpliga delar (9 kap. 2 § KL). I ett kommunalförbund ska det som beslutande församling finnas ett förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion. Ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen väljs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige enligt vad som anges i förbundsordningen. Varje förbundsmedlem ska vara representerad i den beslutande församlingen med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter (9 kap. 3 § KL). Den beslutande församlingen väljs för fyra år, om inte en kortare mandattid anges i förbundsordningen (9 kap. 4 § KL). I ett kommunalförbund är det obligatoriskt med antingen en beslutande församling och en styrelse eller med en direktion som både innehar rollen som beslutande församling och styrelse. Medlemmarna väljer fritt mellan dessa alternativ. Deras val ska framgå av förbundsordningen. Den beslutande församlingen ska tillsätta de organ som utöver förbundsstyrelsen behövs för att fullgöra kommunalförbundets uppgifter (9 kap. 5 § KL). Det är medlemmarnas fullmäktigeförsamlingar som väljer ledamöter och ersättare i förbundens beslutande församlingar, det vill säga förbundsfullmäktige eller förbundsdirektionen. Valen ska ske i enlighet med vad som föreskrivs i förbundsordningen (jämför 9 kap. 6 § 3 KL). Den som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige är valbar till förbundsstyrelsen (9 kap. 7 § KL).

Ett kommunalförbunds verksamhet kan finansieras av de deltagande kommunerna eller regionerna men det kan också vara självfinansierat. Kommunalförbund har inte någon beskattningsrätt. Om ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala en skuld, är förbundsmedlemmarna skyldiga att fylla bristen. Varje medlem ska skjuta till så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden efter de grunder som anges i förbundsordningen (9 kap. 11 § KL).

Varje medlem i ett kommunalförbund har en ovillkorlig rätt att när som helst och utan att ange skäl säga upp sitt medlemskap i kommunalförbundet. Om förbundsordningen skulle innehålla något annat är det verkningslöst. Uppsägningstiden ska vara tre år, om inte en kortare tid anges i förbundsordningen (9 kap. 18 § KL).

Gemensamma nämnder

Av 3 kap. 9 § KL framgår att kommuner och regioner får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller en annan region. Bakgrundstanken är att kommunerna och regionerna genom de gemensamma nämnderna kan samverka om gemensamma angelägenheter och på så sätt ha stor frihet att själva välja enkla och ändamålsenliga lösningar som passar organisationen. Den gemensamma nämnden ska ses som vilken annan kommunal nämnd och KL tillämpas så länge något annat inte är föreskrivet.²⁸

Det är fullmäktige som får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller en annan region (9 kap. 19 § KL).

Den gemensamma nämnden är, liksom övriga nämnder, en egen myndighet. Inrättandet av en gemensam nämnd innebär inte att en ny juridisk person tillskapas, vilket är en väsentlig skillnad i förhållande till vad som gäller för kommunalförbund. Den gemensamma nämnden ska i stället ses som en företrädare för alla de samverkande huvudmännen.²⁹

En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller regionerna och ingår i denna kommuns eller regions organisation (9 kap. 20 § KL).

Av 9 kap. 21 § KL framgår att kommuner och regioner genom en gemensam nämnd får fullgöra uppgifter enligt 3 kap. 4 § KL, innebärandes att en gemensam nämnd i princip kan fullgöra alla uppgifter som inte ska fullgöras av styrelsen. Att det i lagstiftning ställs upp krav på att det för en viss verksamhet ska finnas en eller flera nämnder i en kommun eller region innebär inte något hinder mot att fullmäktige i en kommun lämnar över en sådan uppgift till en gemensam nämnd. En gemensam nämnd kan dock inte, enligt 9 kap. 21 § KL, fullgöra uppgifter som kommun- eller regionstyrelsen har vid höjd beredskap enligt LEH. En nämnd har enligt 6 kap. 6 § KL att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Detta är tillämpligt även på den gemensamma nämnden.

En gemensam nämnds uppgifter ska närmare preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna och regionerna (9 kap. 22 § KL). En gemensam nämnd måste även ha ett reglemente som

²⁸ Prop. 1996/97:105, s. 37.

²⁹ Prop. 1996/97:105, s. 38.

antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller regionerna (9 kap. 33 § KL).

Det som gäller för en nämnd enligt denna lag ska, om inget annat sägs, även tillämpas för en gemensam nämnd (9 kap. 23 § KL). Av förarbetsuttalanden framgår att en gemensam nämnd inte kan fatta beslut, ingå avtal eller anställa personal i eget namn. Beslut fattas formellt av den kommun eller region som tillsatt nämnden. Externa avtal träffas dock på samtliga huvudmäns vägnar. I vissa fall måste avtal godkännas av respektive fullmäktige.³⁰ Kritik har dock riktats mot detta synsätt och en alternativ tolkning är att en gemensam nämnd med stöd av 9 kap. 23 § KL har samma befogenheter som vilken nämnd som helst att ingå avtal och anställa personal. Mot bakgrund av detta är en gemensam nämnds rättsliga ställning något oklar. Denna oklarhet kan dock med största sannolikhet undvikas genom ett tydligt reglemente som utförligt beskriver den verksamhet och de befogenheter som de deltagande kommunerna eller regionerna vill att nämnden ska ha samt deltagarnas ekonomiska ansvar för verksamheten.³¹

Vad gäller sammansättningen av den gemensamma nämnden stadgas i 9 kap. 24 § KL att ledamöter och ersättare ska väljas av fullmäktige i de samverkande kommunerna och regionerna och att var och en av de samverkande kommunerna och regionerna ska vara representerade i den gemensamma nämnden med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter. Ordförande och vice ordförande i en gemensam nämnd utses av fullmäktige i den kommun som inrättat nämnden (jämför 6 kap. 21 § KL).

Av 9 kap. 26 § KL framgår att det är den kommun eller region som tillsatt en gemensam nämnd som ska upprätta budgeten för nämnden. Samråd med övriga samverkande kommuner och regioner ska dock alltid ske innan budgeten upprättas.

En nämnd får, enligt 7 kap. 5 § KL, uppdra åt en anställd hos kommunen eller regionen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En gemensam nämnd får, enligt 9 kap. 30 § KL, utöver vad som anges i 7 kap. 5 § KL, även uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller regionerna att besluta på nämndens vägnar. Om en gemensam nämnd med stöd av 7 kap. 5 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhets-

³⁰ Prop. 1996/97:105, s. 38.

³¹ Madell & Lundin, *Kommunallagen – En kommentar*, kommentaren till 9 kap. 20 § KL, JUNO version 4, publicerad digitalt 2023-02-01 (2023-10-25).

område att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller regionen eller i någon av de samverkande kommunerna eller regionerna att fatta beslutet (9 kap. 31 § KL).

Av 9 kap. 36 § KL framgår att det finns särskilda bestämmelser om gemensam nämnd i lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet. Genom denna lag vidgas den kommunala kompetensen och det allmänna kravet på att en uppgift ska falla inom de samverkande huvudmännens kompetens existerar i princip inte på detta område.

Avtalssamverkan

I 9 kap. 37 § KL finns en bestämmelse om avtalssamverkan. Bestämmelsen ger kommuner och regioner möjlighet att ingå avtal om att någon av dess uppgifter kan utföras av en annan kommun eller region. Denna typ av samverkan är undantagen från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL. Utan ett sådant undantag hade kommuner eller regioner i avsaknad av en tydlig anknytning till den egna kommunen eller regionen inte kunnat utföra uppgifter åt en annan kommun eller region. Avtalssamverkan är en enklare form av kommunal samverkan vid sidan av kommunalförbund och gemensamma nämnder. Avsikten med avtalssamverkan är att förenkla möjligheterna att samverka inom sektorn och exempelvis ge flera mindre kommuner möjlighet att samverka om en viss uppgift med effektivitetsvinster som följd.³² Väsentligt är att det måste vara en uppgift som är en kommunal angelägenhet och att ansvaret inte flyttas över till den som utför uppgiften. Den kommun som genom avtalssamverkan överlåter utförande av en uppgift har fortfarande kvar det övergripande ansvaret för den. Den ansvariga nämnden i den överlåtande kommunen är enligt 6 kap. 6 § KL fortsatt ansvarig för att verksamheten bedrivs enligt lag och fullmäktiges riktlinjer och ansvarar för brister i den verksamhet som samverkan avser.³³

³² Prop. 2017/18:151, s. 24 ff.

³³ Prop. 2017/18:151, s. 29.

Överlämnande av kommunala angelägenheter

Enligt 3 kap. 11 § KL får kommuner och regioner, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar. Kommuner och regioner får enligt 3 kap. 12 § KL även överlämna skötseln till privata utförare.

Av 10 kap. 1 § KL framgår att fullmäktige i kommuner eller regioner får, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ. Om skötseln av angelägenheten innefattar myndighetsutövning får den lämnas över endast om det finns stöd för det i lag. Kommunala angelägenheter kan överlämnas till kommunala bolag, helägda eller delägda, (10 kap 2–4 §§ KL), kommunala stiftelser och föreningar (10 kap. 6 § KL) och till privata utförare (10 kap. 7–9 §§ KL). Av 6 kap. 6 § KL framgår att det är vederbörande nämnd som har det övergripande praktiska ansvaret för verksamhet som har överlämnats till någon annan.

Av 10 kap. 2 § KL framgår att med ett helägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag där kommunen eller regionen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier och med ett delägt kommunalt bolag avses ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller regionen bestämmer tillsammans med någon annan, exempelvis en annan kommun eller region, staten eller en enskild genom ett privaträttsligt organ. Någon minimigräns för kommunens eller regionens andel av ägande i bolaget ställs inte upp. Vidare kan bolaget vara delägt av andra kommuner och regioner eller av privatägda företag.³⁴ Om en kommun eller en region med stöd av 10 kap. 1 § KL lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige, enligt 10 kap. 3 § KL, (1) fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, (2) se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen, (3) utse samtliga styrelseledamöter, (4) se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas, (5) utse minst en lekmannarevisor (se

³⁴ Madell & Lundin, *Kommunallagen – En kommentar*, kommentaren till 10 kap. 2 § KL, JUNO version 4, publicerad digitalt 2023-02-01 (2023-10-26).

10 kap. aktiebolagslagen (2005:551) samt 10 kap. 5 § och 12 kap. 4 § KL) samt (6) se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare. Syftet med bestämmelsen i 10 kap. 3 § KL samt reglerna för styrelsen i 6 kap. KL är att säkra fullmäktiges och nämndernas kontroll över de kommunalt helägda bolagen så att de i allt väsentligt uppfyller sitt i bolagsordningen beskrivna kommunala ändamål och håller sin verksamhet inom ramen för de uppdrag som kommunen har lämnat dem. Vad gäller delägda kommunala bolag framgår av 10 kap. 4 § KL att fullmäktige, innan skötseln av en kommunal angelägenhet lämnas över, ska se till att bolaget blir bundet av de villkor som avses i 10 kap. 3 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. Som anförts ovan har styrelsen i en kommun eller region ett ansvar att ha uppsikt över hur verksamheten bedrivs i de kommunala företagen, att hålla fullmäktige underrättade om läget i företagen samt att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamheten i kommunala aktiebolag uppfyller de krav som anges i 10 kap. 3–5 §§ KL (6 kap. 9–10 §§ KL).

I 10 kap. 6 § KL regleras kommunala stiftelser och föreningar. Det som redogjorts för ovan och som anges i 10 kap. 3 § 1–4 och 6 gäller också när kommunen eller regionen ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Fullmäktige ska även utse minst en revisor i en sådan stiftelse. Det som anges i 10 kap. 4 § KL gäller också en förening där kommunen eller regionen bestämmer tillsammans med någon annan och en stiftelse som kommunen eller regionen bildar tillsammans med någon annan för en kommunal angelägenhet.

Med en privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet, 10 kap. 7 § KL. Med en privat utförare avses inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag och inte heller en sådan stiftelse eller förening som avses i 10 kap. 6 § KL. När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller regionen kontrollera och följa upp verksamheten (10 kap. 8 § KL). Om en kommun eller en region sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen eller regionen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över (10 kap. 9 § KL).

4 Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig: En bakgrund

4.1 Inledning

Det huvudsakliga syftet med detta kapitel är att lämna en redogörelse för författningar och annan statlig styrning som utredningen bedömer är av relevans för kommuners och regioners ansvar under fredstida krissituationer och under krig eller andra förhållanden som har föranlett höjd beredskap. I kapitlet redogörs även för huvudlinjerna i den historiska och nutida utvecklingen av den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret. Vidare lämnas en redogörelse för de betänkanden och de pågående utredningar som har relevans för utredningens arbete.

Kommuner och regioner har ett mycket betydande ansvar inom den offentliga förvaltningen. Det ansvaret omfattar flera samhällsviktiga verksamheter. Kommunerna ansvarar för skola, socialtjänst, räddningstjänst, omsorg om äldre personer och personer med funktionshinder, viss hälso- och sjukvård, miljö- och hälsoskydd, insamling och behandling av avfall, allmänna vattentjänster (vattenförsörjning och avlopp) och annan kommunal teknisk försörjning, plan- och byggfrågor, regional kollektivtrafik, allmännyttiga bostäder samt biblioteksverksamhet. Regionerna har ett ansvar för hälso- och sjukvård, regional kollektivtrafik, tandvård för unga personer samt regional utveckling. Den grundläggande rättsliga regleringen av kommuners och regioners ansvar och uppgifter kommer att beskrivas i detta kapitel.

Mot denna bakgrund har kommuner och regioner, liksom statliga förvaltningsmyndigheter, ett grundläggande ansvar under fredstida krissituationer och under krig eller andra förhållanden som har föranlett höjd beredskap, det vill säga ett ansvar för fredstida krisbered-

skap och civilt försvar. I enlighet med den sedan lång tid tillbaka vedertagna *ansvarsprincipen* ska statliga förvaltningsmyndigheter och andra offentliga organ som har ett bestämt verksamhetsansvar under normala förhållanden även ha det under en fredstida krissituation samt under krig eller andra förhållanden som har föranlett höjd beredskap, förutsatt att verksamheten ska bedrivas under sådana förhållanden (prop. 2001/02:10, s. 75 f.). Bakgrunden till denna grundläggande princip samt andra närbesläktade principer för samhällets beredskap beskrivs i detta kapitel.

4.2 Det nuvarande säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget

4.2.1 Säkerhetspolitiska och militärstrategiska bedömningar i propositionen Totalförsvaret 2021–2025

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) görs bedömningen att Sverige oundvikligen skulle bli påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde, och att förmågan inom totalförsvaret därför behöver stärkas. Vidare görs bedömningen att det säkerhetspolitiska läget försämrats över tid i Sveriges närområde och i Europa, och att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas (s. 67). Totalförsvaret behöver därför utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under en del av denna tid (s. 27). Därutöver konstateras att klimatförändringar är ett allvarligt och växande hot mot den globala säkerheten och kommer att leda till stora påfrestningar i vår omvärld och för Sverige, inte minst på grund av vårt geopolitiska läge som arktisk stat. När klimatet förändras får det också konsekvenser för människors livsvillkor och många samhällsviktiga funktioner i samhället (s. 127).

Syftet med ett väpnat angrepp mot Sverige skulle kunna vara att besätta del av svenskt territorium för egna militära ändamål eller att förneka en annan part tillgången till svenskt territorium. En större konflikt skulle kunna inledas med ett angrepp på Sverige. Ett angrepp

skulle också kunna syfta till att hindra Sverige från att direkt eller indirekt kunna bistå en annan part i konflikten. Sverige behöver i sig inte vara huvudmålet för angriparen. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan komma att inledas med en förbekämpning av basområden, ledningsnoder och annan kritisk civil och militär infrastruktur. Förbekämpning kan genomföras med kryssningsrobotar, ballistiska robotar, attackflyg och nätverksattacker samt genom sabotage och likvidering av nyckelpersonal. Påverkansoperationer för att störa förmågan att fatta beslut och försvarsviljan kommer att vara en del i krigföringen. I direkt anslutning till förbekämpning kan viktiga områden besättas för gruppering av bekämpningssystem med lång räckvidd. Områden kan också besättas för att förhindra motåtgärder från tredje part och för att bryta Sveriges motståndskraft. Övriga operationer och vilseledning kan förväntas vara en viktig del i operationen. Om Sverige angrips kommer delar av det svenska territoriet att drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser lokalt och regionalt. Stockholmsområdet, Gotland, sydöstra Sverige, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län bedöms utgöra strategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en kris eller ett krig. (a. prop. s. 58–61 och 67 f.)

4.2.2 Ett påtagligt försämrat säkerhetspolitiskt läge med anledning av Rysslands pågående anfallskrig mot Ukraina

Rysslands invasion av Ukraina är den mest omfattande militära aggressionen i Europa sedan andra världskriget. Rysslands agerande utgör ett flagrant brott mot folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen (Ds 2022:7, s. 9). Rysslands pågående anfallskrig mot Ukraina har hittills kännetecknats av omfattande artilleri- och robotbeskjutning av många ukrainska städer. Miljontals ukrainare har därför tvingats att fly från sina hemstäder till mer säkra områden i Ukraina eller till utlandet. De många civila ukrainare som inte har kunnat eller velat fly har varit kvar i städer som varit utsatta för omfattande rysk beskjutning. Den humanitära situationen för civilbefolkningen i flera ukrainska städer har i krigsrapporteringen beskrivits som katastrofal. Ryssland har i stor omfattning riktat sina militära angrepp mot civil infrastruktur.

En övergripande bedömning som har gjorts med anledning av den ryska krigföringen i Ukraina är att aktioner mot civilbefolkningen,

både i form av ryska krigshandlingar mot civila ukrainare och förhandlingsutspel som berör civilbefolkningen, visar att civila i allra högsta grad är både mål och verktyg i det övergripande militärstrategiska spelet – och att detta sammantaget är en avgörande insikt som bör påverka hur Sverige ska utforma sitt civila försvar och befolkningskydd (Totalförsvarets forskningsinstitut, Memo 7843, april 2022, s. 2).

Den 16 mars 2022 beslutade regeringen att tillsätta en arbetsgrupp med representanter från samtliga riksdagspartier för genomförande av överläggningar om det förändrade säkerhetspolitiska läget till följd av Rysslands militära aggression mot Ukraina. Arbetsgruppens redogörelse och slutsatser återfinns i rapporten *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige* (Ds 2022:7). I rapporten framhölls att Rysslands agerande innebar att den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde och övriga Europa på ett väsentligt sätt hade försämrats jämfört med den bedömning som gjordes i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30), och att detta krävde att Sverige stärkte försvarsförmågan och fördjupade existerande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Vidare framhölls att Sverige behövde se över hur landets säkerhet kunde stärkas, också genom att ta ställning till ett svenskt Natomedlemskap (s. 22). En av slutsatserna i rapporten var att den säkerhetspolitiska krisen hade åskådliggjort gränserna för Natos åtaganden gentemot icke-allierade genom att klargöra att artikel 5 i Natostadgan enbart avser försvar av de allierade, och att det inte finns någon partnerdimension i Natos kollektiva försvar (s. 42).

Mot bakgrund av det mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget ansökte Sverige den 18 maj 2022 om medlemskap i Nato (The North Atlantic Treaty). Den 7 mars 2024 blev Sverige medlem i Nato.

I Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport från juni 2023 görs bedömningen att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas, och att det heller inte kan uteslutas att militära maktmedel eller ytterligare hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. I rapporten görs även bedömningen att det finns en risk att kriget i Ukraina blir långvarigt och kan eskalera, och att en eskalering kan innebära angrepp mot andra stater (*Allvarstid – Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*, Ds 2023:19, s. 11).

4.3 Huvudlinjerna i den historiska utvecklingen av samhällets krisberedskap – grundläggande principer för krishantering

4.3.1 Inledning

Inför utredningens överväganden och ställningstaganden om kommuners och regioners fredstida krisberedskapsförmåga är det nödvändigt att i detta avsnitt redogöra för huvudlinjerna i den historiska utvecklingen av samhällets krisberedskap, samt särskilt beskriva den tidigare regleringen av kommuners och landstings (numera regioner) krisberedskapsansvar under fredstida förhållanden. Redogörelsen sträcker sig fram till dess att lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap trädde i kraft den 1 juni 2006. Huvudlinjerna i den historiska utvecklingen av det civila försvaret beskrivs i avsnitt 4.4.

4.3.2 Vägledande bedömningar i propositioner

Det var i propositionen *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (prop. 2001/02:10) som grunden för det nuvarande svenska krisberedskapssystemet lades. I propositionen angavs i fråga om samhällets krisberedskap att den borde präglas av en helhetssyn och att en sådan beredskap skulle byggas underifrån. Utgångspunkten för beredskapen var de åtgärder som vidtogs i den normala fredsverksamheten, varefter kompletterande åtgärder kunde vidtas för en beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att kunna motstå ett krig (s. 76).

I propositionen gjordes vidare bedömningen att vissa grundläggande principer borde införas för att uppnå en helhetssyn i samhället när det gällde att kunna hantera kriser under såväl fredstida förhållanden som höjd beredskap och ytterst krig. Dessa principer kom med tiden att bli vedertagna och vägledande i utvecklingen av den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret. Principerna har dock inte reglerats i författning.

Den mest centrala av de grundläggande principer som introducerades var *ansvarsprincipen* som innebär att en statlig förvaltningsmyndighet eller ett annat organ som har ett bestämt verksamhetsansvar under normala förhållanden även ska ha det vid en fredstida krissituation samt under krig och andra förhållanden som har föranlett höjd bered-

skap, förutsatt att verksamheten ska bedrivas under sådana förhållanden.¹ En annan princip som bedömdes behöva införas var *likhetsprincipen* som innebär att en verksamhets organisering och lokalisering så långt som möjligt ska vara likartad i fred, kris och krig. Likhetsprincipen styr således delvis tillämpningen av ansvarsprincipen. Vidare bedömdes att även en *närhetsprincip* borde tillämpas vid hanteringen av en kris. Den principen innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av de närmast berörda och ansvariga. Krishanteringen bör enligt denna princip lyftas till en högre beslutsnivå endast om det är nödvändigt, exempelvis för samordning och prioritering av åtgärder. (Se prop. 2001/02:10, s. 76 f.)

I propositionen gjordes vidare bedömningen att det inom ett geografiskt område borde finnas ett organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder (s. 75 f.) Ett geografiskt områdesansvar av detta slag kom alltefterkom att föreskrivas i flera författningar, bland annat i 2 kap. 7 § LEH i fråga om kommuner och i 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

I propositionen *Samhällets säkerhet och beredskap* (prop. 2001/02:158) bedömdes i linje med det som angetts i propositionen 2001/02:10 att samhällets krishanteringsförmåga borde bygga på en krishanteringsstruktur med sektors- och områdesansvar, och att den förmågan vid svåra påfrestningar på samhället i fred borde ha sin utgångspunkt i den reguljära verksamheten som också skulle ligga till grund för verksamhet under höjd beredskap (s. 52).

I propositionen *Vårt framtida försvar* (prop. 2004/05:5) konfirmerades återigen att krishanteringsförmågan i samhället skulle skapas med utgångspunkt i de åtgärder som vidtogs i den normala fredsverksamheten, och att kompletterande åtgärder därutöver kunde vidtas för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att kunna motstå krig. Den bedömningen gjordes mot bakgrund av att ett väpnat angrepp i alla dess former från en annan stat mot

¹ Grundtanken med ansvarsprincipen var dock inte ny. Långt innan ansvarsprincipens tillkomst hade den så kallade totalförsvarsprincipen tillämpats. Försvarsutskottet hade vid den tiden uttalat att i den svåra situation som skulle uppstå om samhället behövde ställas om för kris eller krig skulle man så långt som möjligt undvika ändringar i ledningsförhållanden, organisation och arbetssätt, och att enligt totalförsvarsprincipen borde därför ett ansvar i fred för viss verksamhet följas av ett motsvarande ansvar i krig, om verksamheten skulle fortgå under sådana förhållanden. Försvarsutskottet gjorde detta uttalande i samband med riksdagens behandling av regeringens proposition *Om inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling*. (Se FöU 1976/77, s. 17 och prop. 1976/77:74, s. 48.)

Sverige bedömdes vara osannolikt under överskådlig tid, och att tyngdpunktsförskjutningen mot fredstida händelser hade medfört att den önskvärda förmågan alltmer hade gått utanför vad som i traditionell mening hade varit försvarspolitik. Eftersom hotbilden alltmer hade förskjutits från militära hot mot andra fredstida hot i samhället gjordes bedömningen att de åtgärder som var nödvändiga att genomföra för att kunna hantera en svår påfrestning i samhället i fred borde ställas i fokus. Vidare konstaterades att strukturen för krishantering, med ansvarsprincipen som grund, byggde på ett tydligt myndighets- och områdesansvar.

Utifrån den nyss nämnda grundprincipen för samhällets krishantering gjordes den kompletterande bedömningen att vissa händelser som innebar svåra påfrestningar på samhället i fred skulle komma att ställa extra höga krav på bland annat samordning och samverkan, och att det därför var orimligt att varje enskild myndighet skulle förbereda sig för sådana händelser i sin vardagliga verksamhet. Med begreppet *svåra påfrestningar på samhället i fred* avsågs ett tillstånd som kunde uppstå när en eller flera händelser utvecklade sig till att omfatta flera delar av samhället, och att det tillståndet var av sådan omfattning att det uppstod allvarliga störningar i viktigare samhällsfunktioner eller att det hotade grundläggande värden av olika slag i samhället och krävde att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnades för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna (a. prop. s. 208–210).

I propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133) gjordes bedömningen att samhällets krishanteringsförmåga byggde på samverkan mellan aktörer på nationell, regional och lokal nivå samt inom och mellan enskilda sektorer. I propositionen bedömdes vidare att den då gällande strukturen för krishanteringen bestående i sektorsansvar och geografiskt områdesansvar skulle ligga fast. Vidare konstaterades att det svenska krishanteringssystemet byggde på de ordinarie förvaltningsstrukturerna och de befintliga grundläggande principerna för krishantering (a. prop. s. 50 f.).

4.3.3 Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

Det var propositionen *Extraordinära händelser i kommuner och landsting* (prop. 2001/02:184) som låg till grund för den numera upphävda lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Det huvudsakliga skälet för införandet av en särskild lag för kommunernas och landstingens fredstida krishantering var att kommunallagen och andra specialförfattningar i princip inte innehöll några särregler för händelser av mer extrem natur. Det konstaterades i propositionen att enligt kommunallagen var den kommunala verksamheten indelad i ett flertal områden där varje nämnd var verksamhetsbedrivare och ansvarig för sin del, och att det inte fanns någon nämnd som hade ett övergripande verksamhetsansvar eller som kunde utöva beslutanderätt över övriga nämnder. Mot denna bakgrund konstaterades att det fanns ett behov av ett regelverk som gav möjlighet till en flexibel anpassning av organisationen till de rådande omständigheterna (a. prop. s 11 f.).

Det var i den ifrågavarande lagen som begreppet *extraordinär händelse* infördes och definierades. Med en sådan händelse avsågs i lagen en sådan händelse som avvek från det normala, innebar en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och krävde skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting (1 §). I den proposition som låg till grund för lagen angavs att med en extraordinär händelse avsågs en händelse av mindre geografisk omfattning, där en kommun eller ett landsting eller par grannkommuner hade drabbats av en kris, att det var fråga om händelser som låg mellan ett normaltillstånd och höjd beredskap, samt att en extraordinär händelse undantagsvis kunde utgöra en svår påfrestning på samhället i fred. I det sammanhanget angavs att med extraordinära händelser avsågs till övervägande del något annat än med begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred, med vilket inte avsågs en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka eller ett sabotage, utan tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig och eskalerar till att omfatta flera delar av samhället, och att det var fråga om ett tillstånd av sådan omfattning att det hade uppstått allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller hotade grundläggande värden av olika slag i samhället, vilket krävde att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnades för att situationen skulle kunna hanteras och därmed begränsa konsekvenserna (prop. 2001/02:184, s. 15).

I 2 § föreskrevs att kommuner och landsting för varje ny mandatperiod var skyldiga att fastställa en plan för hur de skulle hantera extraordinära händelser. Enligt 3 § skulle det i kommuner och landsting finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser.

I 4–7 §§ fanns bestämmelser om när krisledningsnämnden kunde träda i funktion, beslutsförfarandet i nämnden, överlämnande av uppgifter från krisledningsnämnden till andra nämnder, anmälningsskyldighet för krisledningsnämnden i förhållande till fullmäktige, samt fullmäktiges befogenhet att besluta att krisledningsnämndens verksamhet skulle upphöra och återgå till ordinarie nämnd.

I 8 § fanns bestämmelser som innebar att det var möjligt för kommuner och landsting att lämna bistånd till varandra vid extraordinära händelser, och att den som lämnat bistånd hade rätt till ersättning av den som fått biståndet. I samma paragraf reglerades att om en enskild vistades i en annan kommun än sin hemkommun på grund av extraordinär händelse hade den kommun där den enskilde vistades rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen. I 9 § föreskrevs att kommuner och landsting fick lämna begränsat ekonomiskt stöd till enskild som drabbats av en extraordinär händelse.

Slutligen fanns i 10 § en upplysningsbestämmelse om att det i hälso- och sjukvårdslagen fanns bestämmelser om kommuners och landstings möjligheter att bistå annan kommun eller landsting med hälso- och sjukvårdsresurser vid en extraordinär händelse.

Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting upphävdes genom införandet av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

4.4 Civilt försvar – huvudlinjerna i den historiska utvecklingen

4.4.1 Inledning

Utredningen behöver vid sina överväganden och ställningstaganden om kommuners och regioners ansvar och uppgifter inom det civila försvaret förhålla sig till den utveckling som skett över tid i fråga om statens, kommunernas och landstingens (numera regioner) ansvar

och uppgifter inom det området. I det följande lämnas därför en beskrivning av den utvecklingen från 1960-talet fram till dess LEH trädde i kraft den 1 juni 2006.

4.4.2 Civilförsvarlagen (1960:74)

I den numera upphävda civilförsvarlagen (1960:74) gavs föreskrifter om civilförsvarets verksamhet. Den verksamheten hade till syfte att vid väpnade angrepp mot riket utifrån skydda och rädda civilbefolkningens liv samt enskild och civil allmän egendom. Civilförsvarsverksamheten omfattade bland annat anordnande av skyddsrum och andra skydd, räddning av liv och egendom, inbegripet första hjälp åt skadade, brandsläckning, upptäckande och utmärkande av farliga områden samt förläggning och utspisning av nödställda (1 kap. 1 §).

I 3 kap. 11 § fanns bestämmelser om civilförsvarsplikt. I landet boende svenska medborgare var från och med det kalenderår, varunder han fyllde sexton år, till och med det kalenderår varunder han fyllde sextiofem år, skyldig att fullgöra sådan civilförvarstjänstgöring som hans kroppskrafter medgav (civilförsvarsplikt).

Den centrala ledningen av civilförsvarsverksamheten utövades under regeringen av civilförsvarsstyrelsen (2 kap. 3 §). Regeringen skulle förordna om rikets indelning i civilområden och om civilbefälhavarnas befattning med civilförsvarsverksamheten inom civilområdena (2 kap. 4 §). Enligt den upphävda instruktionen (1970:363) för civilbefälhavare fick civilbefälhavaren i krig den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom ett civilområde (1 §). Enligt 4 § i den upphävda förordningen (1981:978) om rikets indelning i militär- och civilområden m.m. skulle för verksamheten inom den civila delen av totalförsvaret riket indelas i fem civilområden. Inom varje län ledde länsstyrelsen civilförsvarsverksamheten och skulle därvid bland annat se till att statliga myndigheter, kommuner och enskilda fullgjorde sina skyldigheter i fråga om den verksamheten (2 kap. 4 a §). Vidare var det en uppgift för varje kommun att leda civilförsvarsverksamheten inom sitt område under höjd beredskap (2 kap. 5 §). Civilförsvarlagen upphävdes i samband med införandet av lagen (1994:1720) om civilt försvar. Genom lagen om civilt försvar kom civilförsvaret som statlig

organisation att upphöra, och begreppet civilförsvar² utgick. I lagen om civilt försvar användes begreppet civilt försvar för att beteckna den del av totalförsvaret som inte var militärt försvar (se prop. 1994/95:7, s. 49 f.).

4.4.3 Lagen (1964:63) om kommunal beredskap

I den numera upphävda lagen (1964:63) om kommunal beredskap fanns bestämmelser om de uppgifter som kommuner och landsting skulle ha under höjd beredskap. Enligt 1 § skulle en kommun under höjd beredskap vara skyldig att bedriva verksamhet till förmån för sina kommunmedlemmar och dem som bodde i kommunen, och även till förmån för befolkning från en annan kommun som till följd av krigsskada, utrymning eller andra med krig eller krigsfara sammanhängande utomordentliga förhållanden vistades inom kommunen. Bestämmelsen skulle tillämpas på motsvarande sätt i fråga om landsting.

En kommun skulle enligt 2 § under höjd beredskap bistå dem som till följd av nyss nämnda förhållanden var i behov av särskilt bistånd, i den omfattning deras behov inte kunde tillgodoses genom den dåvarande statliga civilförsvarsorganisationen eller av någon annan än kommunen enligt särskild lag eller författning. Vid biståndsverksamheten skulle särskilt tillses att behoven av bostad och uppehälle blev tillgodosedda samt att de som var i behov av vård och tillsyn fick tillgång till det.

I 5 § första stycket fanns bestämmelser om en skyldighet för de kommuner och landsting, varifrån utrymning hade skett, att under höjd beredskap lämna bistånd till de kommuner och landsting där de utrymmande i större omfattning hade inkvarterats. Enligt andra stycket i samma paragraf kunde en kommun eller landsting även bli skyldiga

² I artikel 61 i 1977 års tilläggsprotokoll I till 1949 års Genèvekonventioner rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (SÖ 1979:22) anges att med "civilförsvar" avses fullgörandet av alla eller några av i artikeln omnämnda humanitära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fiendtligheter eller katastrofer, att hjälpa den att övervinna de direkta följderna härav samt att tillgodose de nödvändiga förutsättningarna för dess överlevnad. Exempel på uppgifter som anges i artikeln är utrymning, tillhandhållande och iordningsställande av skyddsrum, räddning, brandsläckning, upptäckande och utmärkande av farliga områden, sanering och liknande skyddsåtgärder samt sjukvård – inbegripet första hjälpen och religiöst stöd. Civilförsvarsorganisationer och deras personal och civila som annars fullgör civilförsvarsuppgifter ska enligt artikel 62 respekteras och skyddas enligt bestämmelserna i protokollet, och särskilt enligt bestämmelserna i kapitlet Civilförsvar. Bestämmelser om vilken personal som ska anses vara civilförsvarspersonal respektive sjukvårdspersonal återfinns i 6 och 8 §§ totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12).

att lämna bistånd till andra kommuner och landsting om en för totalförsvaret viktig verksamhet som dessa bedrev till följd av krigsskada, inkvartering av utrymmande eller med krigsfara sammanhängande utomordentliga förhållanden blev så betungande att bistånd i verksamheten oundgängligen behövdes. Det var länsstyrelsen i det län där kommunen eller landstinget fanns som hade befogenheten att besluta att ett sådant bistånd skulle lämnas.

Kommuner och landsting var enligt 6 § första stycket skyldiga att redan i fredstid vidta de förberedelser som behövdes för att de skulle kunna fullgöra sina uppgifter enligt 1 och 2 §§ samt 5 § första stycket samt kunna upprätthålla eller utöva en för totalförsvaret viktig verksamhet som enligt författning skulle bedrivas av kommunen eller landstinget eller annars bedrevs av dessa aktörer. Enligt 6 § andra stycket skulle kommuner och landsting vidta förberedelser för att deras verksamheter i fråga om bland annat el- och vattenförsörjning samt värmedistribution skulle kunna återupptas efter krigsskador. Enligt paragrafens tredje stycke hade länsstyrelsen befogenhet att besluta att en kommun eller ett landsting skulle vara skyldiga att vidta reservanordningar för gas-, vatten- och elektricitetsförsörjningen, samt de särskilda anordningar eller förberedelser som behövdes för vattenförsörjningen och den allmänna hälsovården med hänsyn till planlagd inkvartering i kommunen eller landstinget.

Lagen om kommunal beredskap upphävdes genom införandet av lagen om civilt försvar.

4.4.4 Lagen om civilt försvar (1994:1720)

Riksdagen hade redan i 1992 års försvarsbeslut (prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:337) godkänt regeringens förslag om överföring av uppgifter från staten till kommunerna, varigenom dessa skulle få ett samlat ansvar för befolkningskyddet och räddningstjänsten på den lokala nivån. Enligt den bedömning som gjordes i propositionen i det avseendet borde ansvaret för materiel och personalförsörjning ligga på kommunerna. Vidare bedömdes i propositionen att all mobilisering och den planläggning som sammanhänger med den borde göras av kommunerna själva. I lagstiftningsärendet som föregick lagen om civilt försvar föreslog regeringen att kommunernas ansvar i nyss angivna avseenden skulle förtydligas på så sätt att den då

gällande räddningstjänstlagen skulle reglera hela räddningstjänstens verksamhet under såväl krig som fred (prop. 1994/95:7, s. 59). Mot denna bakgrund kom således bestämmelserna i räddningstjänstlagen att ändras på så sätt att räddningstjänst och befolkningsskydd skulle vara en kommunal uppgift även under höjd beredskap (a. prop. s. 23). Räddningstjänst under höjd beredskap reglerades i 64–68 §§ i den numera upphävda räddningstjänstlagen (1986:1102). De bestämmelserna har utan några väsentliga förändringar överförs till 8 kap. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

När begreppet *civilförsvar* utmönstrades ur lagstiftningen – vid införandet av den numera upphävda lagen (1994:1720) om civilt försvar – ersattes det av samlingsbegreppet *befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap*. Med det begreppet avsågs verksamheter som behövdes för att under krigsförhållanden skydda och rädda civilbefolkningen samt enskild egendom och civil allmän egendom (SOU 1989:42, s. 14). I lagen om civilt försvar definierades *befolkningsskydd* som åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar, och att sådana åtgärder var utrymning och inkvartering, tillhandahållande och iordningsställande av skyddsrum och skyddade utrymmen, tillhandahållande av andningskydd, information om självskydd, samt kompletterande åtgärder som var nödvändiga för att verksamhet som avsågs i paragrafen skulle kunna bedrivas (1 kap. 2 §).

I lagen om civilt försvar, som trädde i kraft i juli 1995, fanns bestämmelser om kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret. Enligt 2 kap. 1 § var kommunerna och landstingen skyldiga att vidta de beredskapsförberedelser som behövdes för deras respektive verksamhet under höjd beredskap. För detta skulle staten betala ersättning till kommunerna. Ersättningen skulle bestämmas med utgångspunkt i varje kommuns utsatthet och risker för krig (2 kap. 6 §). Vidare skulle staten enligt samma paragraf betala ersättning till landstingen för kostnaderna för sådan utbildning som utgjorde ett led i beredskapsförberedelserna. Lagen innehöll också bestämmelser om hemskydd, verkskydd och befolkningsskydd. I fråga om befolkningsskydd fanns det bestämmelser om skyddsrum och skyddade utrymmen, särskilda skyldigheter för ägare och andra innehavare av egendom, samt utrymning och inkvartering. Bestämmelser om hemskydd fanns i lagens fjärde kapitel. Det skulle finnas ett hemskydd i varje kommun (1 §). Hemskyddet var en beredskapsorganisation som under

höjd beredskap hade till uppgift att förmedla information mellan kommunen och befolkningen, verka för att skydda, rädda och i övrigt hjälpa befolkningen i samband med stridshandlingar, samt verka för att trygga sådan försörjning som var nödvändig för befolkningens överlevnad (2 §). Hemskyddet bestod av totalförsvarspliktiga som skrivits in för civilplikt och av frivilliga (3 §).

Till grund för den nuvarande regleringen i LEH låg propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133). Den nya regleringen i LEH ersatte lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Genom införandet av LEH upphävdes även lagen om civilt försvar. Bestämmelser som hade funnits i lagen om civilt försvar om skyddsrum samt utrymning och inkvartering under höjd beredskap överfördes till två nya separata lagar. Den nuvarande regleringen i dessa avseenden finns i lagen (2006:545) om skyddsrum och lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. De bestämmelser som hade funnits i lagen om civilt försvar om verkskydd, hemskydd, mörkläggnings och varning avskaffades helt. I propositionen konstaterades att med befolkningsskydd avsågs åtgärder för att skydda civilbefolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Vidare bedömdes i propositionen att begreppet *befolkningsskydd*, som hade funnits i lagen om civilt försvar, kunde tas bort som lagteknisk term. Den bedömningen gjordes mot bakgrund av den ändrade inriktning som arbetet med civilt försvar hade fått vid den tiden med ett ökat fokus på den fredstida krishanteringen och med den nya inriktning som lagstiftningen på området förslogs få (a. prop. s. 114). Det har inte heller senare införts någon definition av begreppet befolkningsskydd i författning.

4.5 Huvudlinjerna i den nutida utvecklingen av den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret

Utredningen konstaterar att regeringen och riksdagen inte har kommit att göra några förändrade bedömningar av de utgångspunkter och grundläggande principer för samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar som introducerats eller utvecklats i propositionerna: a) *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (prop. 2001/02:10), b) *Samhällets säkerhet och beredskap* (prop. 2001/02:158), c) *Vårt fram-*

tida försvar (prop. 2004/05:5), d) *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133), e) *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (prop. 2007/08:92), samt f) *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling* (prop. 2013/14:144). I den sistnämnda propositionen konstaterades att arbetet som bedrevs för att nå målen för krisberedskapen hade sin utgångspunkt i bland annat ansvarsprincipen, och att arbetet med civilt försvar tog sin utgångspunkt i krisberedskapen (s. 17 f.). De bedömningar som har gjorts i dessa propositioner i beredskapshänseende utgör således fortfarande den samlade högre doktrinen på området. Utifrån den doktrinen betonades i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) återigen att förmågan att hantera frestida kriser i samhället också ger en grundläggande uthållighet och förmåga att hantera krigssituationer – samtidigt som utvecklingen av det civila försvaret också stärker samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar i fredstid (s. 127).

Det ska i fråga om doktrinen på krisberedskapsområdet även nämnas att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har publicerat vägledningen *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (MSB777 – reviderad oktober 2018). Det huvudsakliga syftet med den förhållandevis omfattande och detaljerade vägledningen är att den ska underlätta en aktörsgemensam inriktning och samordning vid samhällsstörningar (s. 9). Bland annat ska vägledningen kunna utgöra ett stöd för exempelvis kommuner och regioner att tillämpa de grundläggande principerna för samhällets krisberedskap inför och vid inträffade frestida kriser och höjd beredskap. Med det i vägledningen introducerade begreppet ”samhällsstörningar” avses ”företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället”. Motivet till användningen av det begreppet i vägledningen var att ett vidgat synsätt på det som hotar förväntas skapa bättre förutsättningar för en aktörsgemensam inriktning och samordning (s. 21).

4.5.1 Fredstida krisberedskap – fastställda mål

I budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1, utgiftsområde 6, s. 71) anges att enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) är riksdagens mål för området skydd mot olyckor att ge människors liv,

hälsa, egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 kap. 1 § LSO).

Vidare anges i propositionen att målen för *krisberedskapen* är att:

- minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet,
- värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar (s. 71).

I anslutning till dessa mål anges att krisberedskapen även bör bidra till att minska lidande och konsekvenser av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder, och att krisberedskapsarbete också utgör en utgångspunkt för arbete med det civila försvaret.

Med olyckor avses i förarbetena till LSO plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Det kan även vara fråga om händelser som är orsakade av enskildas handlande eller underlåtenhet att agera. Exempel på olyckor är bränder, utsläpp av farliga ämnen, explosioner, skred, ras och översvämningar (prop. 2002/03:199, s. 106).

I förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap avses med *fredstida krissituationer*: a) situationer som avviker från det normala, b) drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, c) innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och d) kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer (6 § punkt 1).

Begreppet *fredstida krissituation* återfinns även i 8 kap. 13 § regeringsformen och 1 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Det finns dock inte någon i lag fastslagen definition av begreppet.

Utredningen kommer att behandla begreppsbildningen inom områdena fredstida krisberedskap och civilt försvar i kapitel 6.

4.5.2 Det civila försvaret – fastställda mål

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) görs bedömningen att Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig bör stärkas på bred front, och att en viktig del i det arbetet är att stärka det civila försvaret. Det framhålls att det under perioden 2021–2025 är viktigt att förmågan i det civila försvaret utvecklas och att det tas konkreta steg framåt i det avseendet. Vidare konstateras att det civila och militära försvaret är ömsesidigt förstärkande, och för att värna balansen i totalförsvaret är det viktigt att också det civila försvaret prioriteras och fortsätter att utvecklas. För att stärka och intensifiera återuppbyggnaden av det civila försvaret anges inriktningen att under perioden 2021–2025 stegvis förstärka det civila försvaret med 3,8 miljarder kronor – vilket var utöver de 400 miljoner kronor som hade tillförts det civila försvaret genom budgetpropositionen för 2018. (a. prop. s. 125 f.)

Riksdagen har beslutat att målet för *det civila försvaret* ska vara att ha förmåga att

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. (prop. 2020/21:30, s. 89, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135).

Civilt försvar är den civila verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap och ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att

upprätthålla målet för civilt försvar. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder.

Under höjd beredskap och ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar. Civilbefolkningen ska värnas genom att det civila försvaret bereder skydd, räddar nödlidande och ombesörjer vård. De viktigaste samhällsfunktionerna ska säkerställas och nödvändig försörjning upprätthållas. Försvarsviljan hos befolkningen ska stärkas och motståndskraften mot externa påtryckningar som hotar Sveriges handlingsfrihet och rätt till självbestämmande upprätthållas. (a. prop. s. 89.)

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* görs bedömningen att totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium (s. 84 f.). Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och i Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under en del av denna tid.

Regeringen beslutade den 17 december 2020 om en inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret (Fö2016:00864). Beslutet innebär att Försvarsmakten och MSB ska främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret enligt planeringsförutsättningar som utgår från de mål för totalförsvaret som anges i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025*, vilka riksdagen biföll den 15 december 2020.

Enligt planeringsförutsättningarna ska Sverige enskilt och tillsammans med andra kunna försvara sig mot ett väpnat angrepp. Vidare ska Sverige kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd, vilket så långt som möjligt måste planeras och samordnas. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna verka krigsavhållande och möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. Det civila och militära försvaret behöver utvecklas, samordnas och samplaneras för att uppnå största möjliga försvarseffekt.

4.5.3 Försvarsberedningens förslag i fråga om kommuners och regioners ansvar under fredstida krissituationer och krig

Försvarsberedningen har bedömt att kommunernas och regionernas förmåga att leda verksamheten vid höjd beredskap och krig samt vid situationer med gråzonsproblematik³ behöver utvecklas. Vidare har Försvarsberedningen bedömt att kommuner och regioner behöver se över den organisation som används i fredstida kriser och fastställa hur den ska anpassas till en situation med höjd beredskap då kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen leder verksamheten. Enligt beredningens bedömning behöver ledningsstrukturer övas för att klara olika situationer vid en gråzonsproblematik och för att kunna hantera de krav som ställs på ledningsförmågan vid höjd beredskap och i krig. Parallella strukturer ska enligt beredningens uppfattning i möjligaste mån undvikas. Försvarsberedningen har föreslagit att en analys genomförs för att fastställa kommunernas olika behov av resurser för att stärka ledningsförmågan. Enligt Försvarsberedningen behöver i det sammanhanget särskild hänsyn tas till storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö, men även till Gotland. Försvarsberedningen har konstaterat att alla dessa områden är militärstrategiskt viktiga och att en stor del av befolkningen är koncentrerad till storstadsområdena, vilket ställer särskilda krav på det civila försvaret inte minst vad gäller försörjning och befolkningsskydd.

Mot denna bakgrund har Försvarsberedningen föreslagit att de förslag som beredningen har lämnat om bland annat ledningsförhållanden på central, regional och lokal nivå borde utredas vidare. En sådan utredning borde enligt beredningen inkludera kommunernas olika behov av resurser för att stärka ledningsförmågan med särskilt fokus på storstadsområdena och Gotland. (*Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, Ds 2017:66, s. 101 f.)

³ Med gråzonsproblematik brukar avses de olikartade hot och svårigheter som kan uppstå i samhället i ett tillstånd mellan fred och krig (se rapporten Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning, Totalförsvarets forskningsinstitut, maj 2018).

4.5.4 Den rättsliga regleringen och strukturen för statliga myndigheters beredskap

För att få en helhetsbild av vad som gäller för samhällets krisberedskap och åtgärder i fråga om civilt försvar behövs en redogörelse för den reglering och struktur som sedan den 1 oktober 2022 gäller för statliga myndigheters beredskap i dessa avseenden.

Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

Bestämmelserna i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (nedan beredskapsförordningen) syftar till att statliga myndigheter under regeringen ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida kris-situationer och höjd beredskap (1 § andra stycket).

Varje statlig myndighet ska ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter vid fredstida krissituationer. Vidare ska varje statlig myndighet vars ansvarsområde berörs av en fredstidakrissituation vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av den. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation (8 och 9 §§). Varje statlig myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda (10 §).

Länsstyrelsen är enligt 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion geografiskt områdesansvarig enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Enligt 6 § i den sistnämnda förordningen ska länsstyrelsen som högsta totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap. Enligt samma paragraf ska länsstyrelsen bland annat samordna de civila försvarsåtgärderna, och i samråd med Försvarsmakten och med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig (se nedan) verka för att det civila och militära försvaret samordnas. Länsstyrelsen är beredskapsmyndighet

(se nedan) enligt beredskapsförordningen (bilaga 1 till beredskapsförordningen).

Varje myndighet ska enligt beredskapsförordningen bland annat identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde, kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida kris-situationer och höjd beredskap finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet, samt bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete. Varje myndighet ska minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet enligt det som nyss angetts i en risk- och sårbarhetsanalys (7 §).

Enligt 17 § beredskapsförordningen får MSB i enskilda fall besluta att statliga myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter med ett visst tidsintervall ska lämna en sammanfattande redovisning (risk- och sårbarhetsbedömning) baserad på en risk- och sårbarhetsanalys enligt 7 § samma förordning till Regeringskansliet och MSB. Bestämmelser om beredskapsmyndigheternas skyldighet att lämna in en risk och sårbarhetsbedömning till Regeringskansliet och MSB återfinns i 19 §. Därutöver föreskrivs i samma paragraf att beredskapsmyndigheter som ingår i en beredskapssektor (se nedan) även ska lämna in en risk- och sårbarhetsbedömning till den sektorsansvariga myndigheten (se nedan), samt att länsstyrelser även ska lämna in en sådan bedömning till den civilområdesansvariga länsstyrelsen.

Statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret ska vara beredskapsmyndigheter (18 §). Av bilaga 1 till beredskapsförordningen framgår vilka myndigheter som är beredskapsmyndigheter – bland annat MSB, Polismyndigheten, Trafikverket, Transportstyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät samt länsstyrelserna.

Beredskapsmyndigheterna ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. De ska även verka för att de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden. Beredskapsmyndigheterna ska särskilt bland annat samverka med varandra, med berörda länsstyrelser och civilområdes-

ansvariga länsstyrelser i deras roll som geografiskt områdesansvariga myndigheter, samt med Försvarsmakten avseende behovet av stöd till det militära försvaret. Vid höjd beredskap ska beredskapsmyndigheterna i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. (20 och 21 §§).

Vissa beredskapsmyndigheter ska ingå i beredskapssektorer. I varje beredskapssektor ska en av beredskapsmyndigheterna vara sektorsansvarig myndighet. Övriga beredskapsmyndigheter ska delta i arbetet (23 §). Av bilaga 2 till beredskapsförordningen framgår beredskapssektorernas indelning och vilka beredskapsmyndigheter som är sektorsansvariga myndigheter – bland annat MSB, Polismyndigheten, Trafikverket och Post- och telestyrelsen.

En sektorsansvarig myndighet ska inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Den ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. En sektorsansvarig myndighet ska därutöver verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarsmakten vidtar. Den ska vidare verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs (24 §).

MSB ska stödja berörda aktörer i planeringen för civilt försvar, och därvid särskilt verka för att aktörerna samordnar planeringen samt för att samordning sker i förhållande till det militära försvaret. Myndigheten ska också se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet (6 § förordningen [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Dessutom ska MSB stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap. Under sådana förhållanden ska myndigheten när det gäller krishantering och civilt försvar se till att berörda myndigheter får tillfälle att bland annat samordna såväl åtgärder som information till allmänheten och medier (7 §).

Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser

Bestämmelser om de länsstyrelser som är ansvariga för ett civilområde och deras uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. I 7 a § förordningen med länsstyrelseinstruktion föreskrivs att länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län är civilområdesansvariga länsstyrelser. I samma paragraf föreskrivs att landshövdingen i ett län där länsstyrelsen är civilområdesansvarig är civilområdeschef.

Enligt 2 § förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser leder civilområdeschefen arbetet och ska stödjas av ett beredskapskansli. Vid fredstida krissituationer som berör flera län inom civilområdet ska den civilområdesansvariga länsstyrelsen ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen (6 §). De civilområdesansvariga länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar. Ansvar avser uppgifter inför och vid höjd beredskap (7 §). Vid höjd beredskap ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Därvid ska de bland annat samordna de civila försvarsåtgärderna, och i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas (9 §).

4.6 Lagar av särskild betydelse för utformningen av författningar om kommuners och regioners ansvar och uppgifter

I kapitel 3 redogör utredningen förhållandevis utförligt för de grundläggande bestämmelser som finns om kommuner och regioner. I detta avsnitt återkommer utredningen till de grundläggande bestämmelser som finns i det avseendet och som är av grundläggande betydelse för utformningen av en författningsreglering av kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

4.6.1 Regeringsformen

Det stadgas i 1 kap. 1 § regeringsformen (RF) att den svenska folkstyrelsen förverkligas bland annat genom kommunal självstyrelse. Följaktligen anges i 1 kap. 7 § RF att i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. I 14 kap. RF finns närmare föreskrifter om kommunerna. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar (14 kap. 1 §). Vidare framgår det av 14 kap. 2 § att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund, och att närmare bestämmelser om detta finns i lag, samt att kommunerna på samma grund även sköter de övriga angelägenheter som bestäms i lag. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 §). Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter (14 kap. 4 §).

Det framgår av 1 kap. 8 § RF att för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

I 8 kap. 2 § RF anges att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden. Det finns dock inte några bestämmelser i regeringsformen om kommunernas uppgifter.

Kommunal självstyrelse är inte närmare utvecklat eller definierat i författning. I propositionen som låg till grund för regeringsformen angavs att det varken var möjligt eller lämpligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. Däremot gjordes bedömningen att det var av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden hade en fri sektor inom vilken de kunde ombesörja egna angelägenheter, och att denna initiativrätt kunde sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som borde komma till klart uttryck i regeringsformen. I det sammanhanget angavs att den kommunala initiativrätten var starkt förbunden med den kommunala beskattningsrätten, och att en ändamålsenlig avvägning mellan olika kommunala ändamål och åtgärder förutsatte en kombination av politiskt och ekonomiskt ansvar. (prop. 1973:90, s. 190.)

4.6.2 Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagen (2017:725) innehåller grundläggande bestämmelser om kommuner och deras befogenheter. I 1 kap. 1 § kommunallagen (KL) anges att Sverige är indelat i kommuner och regioner, och att varje region omfattar ett län om inte något annat är särskilt beslutat. Enligt 1 kap. 2 § KL sköter kommuner och regioner på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i kommunallagen eller annan författning. Med stöd av bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL får kommuner och regioner själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Det som avgör om en angelägenhet är av allmänt intresse är om det kan anses vara ett allmänt, samhälleligt och till det egna området knutet intresse att en kommun eller region vidtar en åtgärd. 2 kap. 1 § KL ger uttryck för den så kallade lokaliseringsprincipen. Den innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller regionens eget område eller dess medlemmar för att den ska anses som en kommunal angelägenhet i enlighet med den nämnda bestämmelsen. (prop. 2016/17:171, s. 299.)

I varje kommun och i varje region finns det en beslutande församling, ett fullmäktige (3 kap. 1 § KL). Fullmäktige ska tillsätta en styrelse och de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller regionens uppgifter enligt lag eller annan författning och för övrig verksamhet. Kommuner och regioner får också besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller en annan region (3 kap. 3, 4 och 9 §§ KL). Enligt 3 kap. 8 § KL får kommuner och regioner även bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund. En kommun eller en region får även ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region (avtals-samverkan). Sådan avtals-samverkan hindras inte av kravet i 2 kap. 1 § på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar (9 kap. 37 § KL). I 3 kap. 12 och 13 §§ KL finns bestämmelser om att kommuner och regioner, med de begränsningar som framgår av lag, får överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser, föreningar samt privata utförare.

I 3 kap. 13 § KL lämnas upplysning om att bestämmelser om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i lagen

(1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Vidare anges i samma bestämmelse att bestämmelser om kommuners och regioners organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid finns i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

4.7 Den grundläggande rättsliga regleringen av kommuners och regioners ansvar inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap

4.7.1 Inledning

En central del av utredningens uppdrag är som tidigare nämnts att se över den nuvarande regleringen i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). I det följande lämnas därför en utförlig redogörelse för innehållet i den lagen. Det är i fråga om kommuners och regioners förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap ändamålsenligt att i detta avsnitt även redogöra för vissa bestämmelser i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m., förfogandelagen (1978:262) och ransoneringslagen (1978:268).

4.7.2 Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Lagens syfte och utgångspunkten för regleringen

I lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära i fredstid och höjd beredskap (LEH) finns bestämmelser som syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar (1 kap. 1 §). Bestämmel-

serna i LEH tar sikte på de uppgifter som kommuner och regioner ska utföra enligt gällande författningar (prop. 2005/06:133, s. 104).

Utgångspunkten för regleringen i LEH är att förmågan att hantera en extraordinär händelse i fredstid i stort ska utgöra grunden för förmågan att hantera en situation vid en svår påfrestning på samhället i fred och under höjd beredskap (a. prop. s. 104). I fråga om kommuners och regioners ansvar inför och vid höjd beredskap gjordes i propositionen bedömningen att det var tillräckligt att dessa aktörer vidtog de beredskapsförberedelser som behövdes för att de skulle kunna anpassa sin verksamhet inför en förändrad säkerhetspolitisk situation (s. 107).

Med en extraordinär händelse avses i LEH en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma åtgärder av en kommun eller en region (1 kap. 4 §). I propositionen som låg till grund för LEH angavs att den definitionen överensstämde med den som tidigare fanns i lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting (prop. 2005/06:133, s. 97 och 157).

Verksamhet inför och under extraordinära händelser i fredstid

I 2 kap. LEH finns bestämmelser om kommuners och regioners förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid. Kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen. Resultatet av det arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner och regioner ska för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för hanteringen av extraordinära händelser (2 kap. 1 §). Enligt 12 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH) får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) meddela föreskrifter om sådana risk- och sårbarhetsanalyser som avses i 2 kap. 1 § LEH.

I kommuner och regioner ska det enligt 2 kap. 2 § LEH finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Ordföranden i krisledningsnämnden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att så ska ske (2 kap. 3 §). Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av övriga nämnders verksamhetsområden i kommunen eller regionen i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning (2 kap. 4 §). Krisledningsnämndens beslut ska anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde (2 kap. 5 §). Kommun- respektive regionstyrelsen får när krisledningsnämndens verksamhet som är föranledd av den extraordinära händelsen inte längre behövs, besluta att verksamheten ska upphöra. Även fullmäktige kan fatta ett sådant beslut (2 kap. 6 §).

I 2 kap. 7 § LEH finns bestämmelser om kommuners geografiska områdesansvar i fråga om extraordinära händelser i fredstid. Vid en sådan extraordinär händelse ska en kommun inom sitt geografiska område verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, samt att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

Kommuners och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid (2 kap. 8 § LEH).

I 2 kap. 9 § LEH föreskrivs att kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits enligt 2 kap. LEH och hur åtgärderna påverkat krisberedskapsläget. Enligt samma paragraf ska kommunen och regionen vid en extraordinär händelse i fredstid ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt vidtagna och planerade åtgärder. Kompletterande bestämmelser om kommuners och regioners underrättelse- och informationsskyldighet i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 9 § LEH finns i FEH. Enligt 2 § FEH ska varje kommun hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser i fredstid samt lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen

vid extraordinära händelser. Regionerna ska enligt 3 § FEH hålla Socialstyrelsen och MSB underrättade om vilka förberedelser som vidtagits inför extraordinära händelser i fredstid. Vidare ska regionerna enligt samma bestämmelse vid extraordinära händelser i fredstid lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen till Socialstyrelsen och länsstyrelsen.

Verksamhet inför och under höjd beredskap

I 3 kap. LEH finns bestämmelser om kommuners och regioners förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap. Enligt 3 kap. 1 § ska kommuner och regioner vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva, och regionstyrelsen för ledningen av den civila hälso- och sjukvården samt för det civila försvaret som regionen ska bedriva (3 kap. 2 §).

Kommunen ska enligt 3 kap. 3 § under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar vidta de åtgärder som behövs för försörjningen av nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransonering, samt medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning (lokal kristidsverksamhet).

I 3 kap. 4 § finns bestämmelser om kommunens geografiska områdesansvar under höjd beredskap. Kommunstyrelsen ska under sådana förhållanden verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.

Kommuner och regioner ska enligt 3 kap. 5 § under höjd beredskap hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive regionen. Enligt 6 § FEH ska varje kommun hålla länsstyrelsen underrättad om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen, och vid höjd beredskap hålla länsstyrelsen underrättad om beredskapsläget och övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen. I 7 § FEH föreskrivs att varje region ska hålla Socialstyrelsen och MSB

underrättade om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret inom regionens ansvarsområde, och vid höjd beredskap hålla Socialstyrelsen, MSB och länsstyrelsen underrättade om beredskapsläget och övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret inom regionens ansvarsområde.

Bistånd mellan kommuner och regioner och stöd till enskilda

Enligt 4 kap. 1 § LEH får kommuner och regioner på begäran lämna hjälp till andra kommuner och regioner som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid. Om hjälp har lämnats har kommunen eller regionen rätt till skälig ersättning från den andra kommunen eller regionen. I samma paragraf föreskrivs att när en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en extraordinär händelse i fredstid, har vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen. Enligt 4 kap. 3 § får kommuner och regioner under en extraordinär händelse i fredstid lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen.

I 4 kap. 2 föreskrivs att om en kommun eller region har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara, är andra kommuner och regioner skyldiga att lämna hjälp. Det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar om omfattningen av hjälpen.

Statlig ersättning till kommuner och regioner

I 5 kap. 1 § LEH föreskrivs att kommuner och regioner ska få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. LEH, och att uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet. Enligt samma bestämmelse får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om ersättningens storlek.

I förarbetena till LEH anges att med ”mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet” avses ”vad som i diskussioner om finansiering brukar beskrivas som svåra påfrestningar på samhället i fred.” Vad som avses med ”svåra påfrestningar på samhället i fred” definieras dock inte. Däremot anges att arbetet med beredskapen inför hot från extraordinära händelser av mindre allvarligt slag upp till svåra påfrestningar på samhället i fred givetvis kan vara till ömsesidig nytta i mycket stor utsträckning. Enligt det uttalandet kan således kommuners och regioners arbete i fråga om extraordinära händelser av mindre allvarligt slag vara till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra extraordinära händelser (prop. 2005/06:133, s. 162).

Om kriterierna i 5 kap. 1 § LEH är uppfyllda ska staten således ersätta kommuner och regioner för exempelvis deras arbete med risk- och sårbarhetsanalyser som avser extraordinära händelser i fredstid samt för inrättandet av en krisledningsnämnd inför sådana händelser, det vill säga för förberedande uppgifter enligt 2 kap. LEH. När det gäller kommuners och regioners förberedelser inför höjd beredskap omfattar statens ersättningsskyldighet de förberedande uppgifter som kommuner och regioner utför enligt 3 kap. LEH, det vill säga ersättning för de förberedelser som behövs för kommuners och regioners verksamheter under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).

Särskilda bestämmelser om upplysningskyldighet och tystnadsplikt

I 6 kap. 1 § LEH finns bestämmelser om skyldighet för kommuner och regioner att, i enlighet med Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skyddet för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna, lämna vissa specificerade uppgifter i fråga om krigsfångar som är i Sveriges våld (personer som är frihetsberövande eller vilkas rörelsefrihet är begränsad på annat sätt) till Totalförsvarets plikt- och provningsverk och i fråga om andra skyddade personer som är i Sveriges våld (främst civilinternerade, det vill säga personer som har bedömts vara en säkerhetsrisk och därför tagits i förvar) till Migrationsverket. Paragrafen innehåller också bestämmelser om skyldighet för kommuner och regioner att till Totalförsvarets plikt- och provningsverk respektive Migrationsverket lämna uppsamlade värdeföremål och handlingar som kvarlämnats av skyd-

dade personer eller som efterlämnats av avlidna skyddade personer, om föremålen eller handlingarna är av vikt för de närmast anhöriga. Uppgift ska även lämnas om var avlidna skyddade personers gravar är belägna.

I 6 kap. 2 § föreskrivs att på begäran av Svenska Röda Korset ska varje kommun och region, som i krig eller under neutralitet kan få sådan information som avses i 6 kap. 1 §, i fred hjälpa Svenska Röda Korset med att förbereda den nationella upplysningsbyråns verksamhet. Det ska enligt 6 kap. 1 § finnas en sådan officiell upplysningsbyrå. Det är regeringen som bestämmer från vilken tidpunkt som upplysningsbyrån kommer att vara upprättad under krig eller under en annan väpnad konflikt (2 § förordningen [1996:1475] om skyldigheten att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer).

I 7 kap. 1§ LEH föreskrivs att den som deltar eller har deltagit i en kommuns eller regions verksamhet med beredskap för eller åtgärder under extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta om förhållanden av betydelse för att förebygga och hantera fredstida kriser eller för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt, en enskild persons ekonomiska förhållanden, eller ett företags affärs- eller driftsförhållanden.

I 7 kap. 2 § finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrån. Den som omfattas av den tystnadsplikten får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om en krigsfånge eller annan skyddad person, såvitt gäller vistelseort, hälsotillstånd och andra personliga förhållanden.

I 8 kap. finns bestämmelser om att beslut av en statlig myndighet enligt 5 kap. 1 § (statlig ersättning) får överklagas hos regeringen, samt att beslut i frågor enligt 3 kap. 3 § (lokal kristidsverksamhet) inte får överklagas.

4.7.3 Lagen (1992:1403) om totalförvar och höjd beredskap

I lagen (1992:1403) om totalförvar och höjd beredskap stadgas att totalförvar är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka Sveriges försvarsförmåga kan beredskapen höjas.

Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas (1 §). Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Högsta beredskap inträder således automatiskt vid krig. Detta innebär att även om regeringen av någon anledning inte har hunnit att fatta beslut om högsta beredskap ska bland annat statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och regioner vid ett plötsligt och oförutsett väpnat angrepp mot Sverige agera som om ett beslut om högsta beredskap har fattats av regeringen (prop. 1992/93:76, s. 46).

Om Sverige är i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap (3 §). Beslut enligt 3 § får avse en viss del av landet eller viss verksamhet (4 §). Ett sådant geografiskt avgränsat beslut om skärpt eller högsta beredskap kan exempelvis aktualiseras om det efter att Sverige har varit i krig råder utomordentliga förhållanden i endast en del av landet (a. prop. s. 48).

Beslut om högsta beredskap bör i andra lägen än krig fattas av regeringen när Sverige befinner sig i krigsfara, det vill säga när risken för ett väpnat angrepp mot Sverige bedöms som överhängande eller i andra lägen då samhällsfunktionerna utsätts för extrema påfrestningar, exempelvis efter ett krig där Sverige drabbats av omfattande förstörelse till följd av krigshandlingar (a. prop. s. 47).

Vid höjd beredskap ska kommuner och regioner vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret (7 §).

4.7.4 Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara (nedan förfarandelagen) innehåller särskilda förfarandebestämmelser om Sverige är i krig. Förutom i krig får bestämmelserna i 5–37 §§ i förfarandelagen även tillämpas om regeringen har föreskrivit att de helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer. Reger-

ingen får enligt 2 § föreskriva detta om Sverige är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari Sverige har befunnit sig i.

I 5–10 §§ förfarandelagen finns bestämmelser om kommunerna. 5 § innehåller lagtekniska förklaringar till vad som avses med förkortningarna fullmäktige och styrelse i förfarandelagen, det vill säga kommunfullmäktige, regionfullmäktige och förbundsfullmäktige i kommunalförbund respektive kommunstyrelse, regionstyrelse och förbundsstyrelse i kommunalförbund med förbundsfullmäktige.

I 6 § föreskrivs att fullmäktige får handlägga ett ärende endast om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande.

Enligt 7 § får styrelsen med några få undantag i stället för fullmäktige fatta beslut i ett ärende som inte kan anstå. Ett sådant beslut ska anmälas till fullmäktige vid nästa sammanträde.

I 8 § föreskrivs att styrelsen eller annan nämnd får handlägga ett ärende endast om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Det ska dock alltid vara minst tre ledamöter.

Vidare föreskrivs i 9 § att om det är av synnerlig vikt att ett beslut, som enligt 7 § eller på annan grund ankommer på styrelsen, fattas innan styrelsen kan sammanträda, får styrelsens ordförande besluta i ärendet. Detsamma gäller en annan nämnds ordförande i fråga om beslut som ankommer på den nämnden. Ett sådant beslut ska anmälas till styrelsen respektive nämnden vid dess nästa sammanträde.

Enligt 10 § får fullmäktige uppdra åt styrelsen eller åt en eller flera andra nämnder att helt eller delvis handha förvaltning eller verkställighet som annars enligt lag eller annan författning ankommer på annan nämnd än styrelsen. Enligt samma paragraf får fullmäktige i Stockholms kommun besluta att styrelsens uppgifter ska övertas av borgarrådsberedningen, det vill säga samtliga borgarråd i kommunen.

4.7.5 Förfogandelagen (1978:262)

Om Sverige kommer i krig träder förfogandelagen (1978:262) i tillämpning. Regeringen får även föreskriva att förfogandelagen helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer a) om Sverige är i krigsfara, b) om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara och om det till följd av

dessa förhållanden föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom landet på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen, eller c) om det är nödvändigt att med hänsyn till försvarsberedskapen kalla in totalförsvarspliktiga till tjänstgöring med stöd av 4 kap. eller 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (2 § förfogandelagen).

För att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt, får för statens räkning förfogande ske enligt 4 § förfogandelagen.

Genom förfogande kan bland annat fastigheter tas i anspråk med nyttjanderätt och annan egendom tas i anspråk med äganderätt eller nyttjanderätt, och en ägare eller innehavare av transportmedel åläggas att ombesörja transporter (5 §). Beslut om förfogande fattas av regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, av kommuner, regioner eller statliga myndigheter (7 §). Vid förfogande utgår ersättning enligt de grunder som anges i flera bestämmelser i förfogandelagen.

Om förfogande för Försvarsmaktens räkning beslutar Försvarsmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk (1 § förfogandeförordningen [1978:558]). Förfogande för någon annans räkning än Försvarsmaktens beslutas av Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen om det är fråga om transportmedel. Även länsstyrelsen får fatta ett förfogandebeslut avseende de transportmedel som finns inom länet. Länsstyrelsen fattar även beslut om förfogande av fastigheter och radioanläggningar som finns inom länet. Beslut om förfogande av annan egendom än som nu nämnts och om tjänster fattas av kommunen, regionen eller den statliga myndighet som regeringen särskilt bestämmer. Har ett förfogande förberetts genom uttagning eller på annat sätt, får beslut om förfogandet meddelas av den myndighet för vars behov förberedelsen har gjorts (2 § förfogandeförordningen).

4.7.6 Ransoneringslagen (1978:268)

Om Sverige kommer i krig träder ransoneringslagen (1978:268) i tillämpning. Regeringen får även föreskriva att ransoneringslagen helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer om Sverige är i krigsfara eller om det till följd av krig eller om det till följd av krigsfara vari i landet har befunnit sig i eller av annan

utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom landet på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen (1 §).

Om det är nödvändigt för hushållning med förnödenhet som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen, får regeringen bland annat föreskriva att förnödenheten under viss tid inte får saluhållas, utbjudas mot vederlag, överlåtas eller förvärfvas, eller att förnödenheten får saluhållas, utbjudas mot vederlag, överlåtas eller förvärfvas endast i den ordning och på de villkor som föreskrivs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer (6 §). I 25 § föreskrivs att bevis om rätt att förvärva eller använda förnödenhet vid reglering enligt 6 § (ransoneringsbevis) inte får utbjudas till avyttring mot vederlag eller överlåtas mot vederlag.

Om 6 § är i tillämpning och det är oundgängligen nödvändigt för att en reglering som avses i den paragrafen ska kunna genomföras, får regeringen eller myndighet, som regeringen bestämmer, genom beslut om förfogande för statens eller annans räkning i särskilt fall bland annat ålägga näringsidkare som in sin rörelse äger förnödenhet som omfattas av regleringen, att avstå förnödenheten (13 §). Vid ett sådant avstående ska skälig ersättning för bland annat nödvändiga kostnader vid tillverkning eller återanskaffning utgå (19 §).

4.8 Andra författningar av betydelse i beredskapshänseende

Enligt utredningens direktiv behöver utredningen vid sina överväganden ta hänsyn till det ansvar som kommuner och regioner har i beredskapshänseende enligt annan författningsreglering än den i LEH. I detta avsnitt lämnas därför en redogörelse för sådana författningar. Därutöver kommer en del andra lagar som i varierande grad också är av relevans vid överväganden om kommuners och regioners beredskap att beskrivas.

4.8.1 Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)

Grundläggande bestämmelser i LSO

Bestämmelserna i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till lokala förhållanden tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 kap. 1 §). Med räddningstjänst avses i LSO de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra eller begränsa skador på människor, egendom eller miljön (1 kap. 2 §). Staten eller en kommun ska ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt (1 kap. 2 § tredje stycket). Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt LSO ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs (1 kap. 6 §). Räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt (1 kap. 3 §). Den olycksförebyggande verksamhet som staten och kommunerna ansvarar för enligt LSO ska planeras och organiseras så att den effektivt bidrar till att förhindra eller begränsa skador till följd av bränder och andra olyckor. Särskild vikt ska läggas vid att förhindra människors död och andra allvarliga olyckor (1 kap. 3 a §).

Med olyckor avses i förarbetena till LSO plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Det kan även vara fråga om händelser som är orsakade av enskildas handlande eller underlåtenhet att agera. Exempel på olyckor är bränder, utsläpp av farliga ämnen, explosioner, skred, ras och översvämningar (prop. 2002/03:199, s. 106).

Kommunernas ansvar och uppgifter enligt LSO

En kommun ska enligt LSO se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder (3 kap. 1 §). En kommun ska också om inte annat följer

av 4 kap. 1–6 §§ (bestämmelser om statlig räddningstjänst) ansvara för räddningstjänst i kommunen (3 kap. 7 §).

Enligt LSO ska en kommun ha handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst (3 kap. 3 och 8 §§). I handlingsprogrammen för förebyggande verksamhet och räddningstjänst ska en kommun bland annat ange de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser (3 kap. 3 och 8 §§). Ett handlingsprogram för räddningstjänst ska även bland annat innehålla uppgift om förmågan att genomföra räddningsinsatser för varje typ av olycka som kommunen har bedömt att det finns risk för. Enligt 3 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor får MSB meddela närmare föreskrifter om vad de handlingsprogram som avses i 3 kap. 3 och 8 §§ LSO ska innehålla och hur de ska struktureras. Enligt de föreskrifter som MSB har meddelat i det avseendet ska kommunernas handlingsprogram för räddningstjänst även omfatta förhållanden under höjd beredskap.⁴

En kommuns uppgifter enligt LSO ska utföras av en eller flera kommunala nämnder (3 kap. 11 §). I 3 kap. 8 § kommunallagen (2017:725) anges dock att kommuner får bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till ett sådant förbund. Dessutom får kommuner enligt kommunallagen besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun (3 kap. 9).

I en kommun ska det finnas en räddningschef. Räddningschefen ska ansvara för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad (3 kap. 16 § LSO). Räddningschefen får uppdra åt någon som är behörig att vara räddningsledare att fatta beslut som enligt LSO ska fattas av räddningschefen eller räddningsledaren (3 kap. 16 § andra stycket). Räddningschefen beslutar om huruvida en räddningsinsats ska inledas, och om en räddningsinsats ska inledas ska räddningschefen utse en räddningsledare som leder insatsen (3 kap. 8 a §).

Kommunerna ska ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet och räddningstjänst (3 kap. 1 och 7 §§). Om en räddningsinsats berör mer än en kommuns område ska räddningsledarna i de berörda kommunerna besluta vilken kommun som ska ansvara för ledningen av räddningsinsatsen (3 kap. 16 a §). Kommunen ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, där en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas. Om flera kom-

⁴ Se 3 § MSBFS 2021:1.

muner samverkar för att åstadkomma en övergripande ledning ska den utövas gemensamt för kommunerna (3 kap. 16 b §).

Kommunal räddningstjänst under höjd beredskap

I 8 kap. LSO finns särskilda bestämmelser om räddningstjänst under höjd beredskap. Det föreskrivs i 8 kap. 1 § att när den totalförsvarspliktiga personal som är inskriven för civilplikt vid en kommunal organisation för räddningstjänst inkallats för tjänstgöring enligt 4 kap. 7 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ingår även den personalen i kommunens organisation för räddningstjänst. I det avseendet ska nämnas att regeringen har beslutat att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att fullgöra repetitionsutbildning med civilplikt. En sådan skyldighet gäller sedan den 19 januari 2024 och omfattar verksamhetsområdena räddningstjänst som kommunerna ansvarar för, samt drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet.⁵

I syfte att skydda och rädda befolkningen och egendom från verkningar av krig ska kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap, utöver vad som i övrigt framgår av LSO, enligt 8 kap. 2 § ansvara för 1) upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden, 2) indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel, 3) kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamheten enligt vad som anges i paragrafen ska kunna fullgöras. Enligt samma paragraf ska personal inom kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap delta i åtgärder för första hjälp åt och transport av skadade samt för befolkningsskydd. Slutligen anges i bestämmelsen att vad som gäller vid kommunal räddningstjänst även ska gälla när personalen inom kommunens organisation för räddningstjänst utför uppgifter enligt bestämmelserna i paragrafen.

Under höjd beredskap får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att personal inom en kommuns organisation för räddningstjänst får tas i anspråk för uppgifter som inte rör den egna kommunen (8 kap. 4 §).

Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap har föreslagit att det ska inrättas en beredskapsorganisation för räddnings-

⁵ Se regeringsbeslut den 21 december 2023 (Fö2023/00553 och Fö2023/01488) samt 2 kap. 1 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

tjänst under höjd beredskap eller då regeringen i annat fall har beslutat om beredskapstjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen om totalförvarsplikt. Beredskapsorganisationen föreslås vara en statlig förstärkningsresurs, och dess personal ska under nyss angivna förhållanden kunna tjänstgöra inom kommunala räddningstjänstorganisationer, såvitt avser genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO. Vidare föreslås att beredskapsorganisationen efter en femårsperiod ska ha uppnått en personalvolym på cirka 3 000 personer, samt att den ska bemannas med civilpliktiga (SOU 2022:57, s. 477 f. och s. 494 f.). Utredningens betänkande har remissbehandlats och bereds i Regeringskansliet.

4.8.2 Lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap

Vad som gäller i fråga om utrymning och inkvartering under höjd beredskap regleras i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap (utrymnings- och inkvarteringslagen). I 2 kap. 1 § föreskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen får besluta att de som uppehåller sig inom ett område ska utrymma detta om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen, eller det i området behöver vidtas militära åtgärder av väsentlig betydelse och åtgärderna allvarligt försvåras om inte utrymning sker. Enligt 3 § förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap får länsstyrelsen besluta om utrymning enligt 2 kap. 1 § utrymnings- och inkvarteringslagen inom det egna länet.

I 2 kap. 4 § lämnas upplysning om att kommuners och regioners skyldighet att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut och utläningar som söker skydd i Sverige regleras i socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

4.8.3 Elberedskapslagen (1997:288)

I elberedskapslagen (1997:288) finns bestämmelser om skyldighet att vidta beredskapsåtgärder inom elsektorn. Bestämmelserna gäller för de som bedriver produktion av el, handel med el och sådan över-

föring av el som sker med stöd av nätkoncession enligt 2 kap. 1 § ellagen (1997:857). Det finns ett stort antal kommunala elbolag. Den myndighet som regeringen bestämmer är elberedskapsmyndighet (1 a § elberedskapslagen). Affärsverket svenska kraftnät (vanligen Svenska kraftnät) är elberedskapsmyndighet.

Med beredskapsåtgärder avses i elberedskapslagen sådana åtgärder som behövs för att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället, samt åtgärder som krävs för att göra det möjligt att vidta de åtgärder som behövs vid höjd beredskap (3 §).

Den som omfattas av 1 § elberedskapslagen ska vidta de beredskapsåtgärder som beslutas enligt ellagen, upprätta en risk- och sårbarhetsanalys avseende säkerheten i den egna verksamheten, samt lämna de uppgifter till elberedskapsmyndigheten som myndigheten behöver för att kunna upprätta den nationella risk- och sårbarhetsanalysen inom elsektorn (4 §).

Elberedskapsmyndigheten beslutar om de beredskapsåtgärder som ska vidtas enligt elberedskapslagen. Ett sådant beslut får inte vara mer betungande än som kan anses skäligt med hänsyn till anläggningens eller verksamhetens omfattning och betydelse. Ett beslut får inte innebära att vapen ska anskaffas (5 §). Den ersättning som lämnas för beredskapsåtgärder beslutas av elberedskapsmyndigheten. Ersättningen omfattar inte kostnader för upprättande av risk- och sårbarhetsanalys avseende säkerheten i den egna verksamheten eller för uppgiftslämnande och planering av egna uppgifter inom totalförsvaret (10 §).

4.8.4 Hälsa- och sjukvårdslagen (2017:30)

Allmänt om hur hälso- och sjukvården ska organiseras och bedrivs

Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) innehåller bestämmelser om hur hälso- och sjukvårdsverksamhet ska organiseras och bedrivs. Lagen gäller för samtliga vårdgivare (1 kap. 1 §). I HSL avses med hälso- och sjukvårdsverksamhet a) åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, b) sjuktransporter, och c) omhändertagande av avlidna (2 kap. 1 §). Med vårdgivare avses statlig myndighet, region, kommun, annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet (2 kap. 3 §).

Ledningen av hälso- och sjukvårdsverksamheten i regionen ska utövas av en eller flera nämnder (7 kap. 1 §). Regionen ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt i regionen (8 kap. 1 §). Regionen ska även erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som inte är bosatta i regionen under de förutsättningar som föreskrivs i 8 kap. 2–5 §§. Här kan i det avseendet nämnas att om någon som vistas i regionen utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård, ska regionen erbjuda sådan vård (8 kap. 4 §).

För hälso- och sjukvård som kräver intagning vid vårdinrättning ska det finnas sjukhus (7 kap. 4 §). Regionen ansvarar för att det inom regionen finns en ändamålsenlig organisation för att till och från en vårdanläggning eller läkare transportera personer vars tillstånd kräver att transporten utförs med transportmedel som är särskilt inrättade för ändamålet (7 kap. 6 §).

Ledningen av den kommunala hälso- och sjukvårdsverksamheten ska utövas av den nämnd som kommunfullmäktige beslutar (11 kap. 1 §. Kommunen ska erbjuda god hälso- och sjukvård åt den som efter beslut av kommunen bor i en viss specificerad boendeform eller bostad, bland annat äldreboende, servicehus, gruppboende eller sjukhem för långtidssjukvård. Kommunen får också erbjuda den som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet. (12 kap. 1 och 2 §§.)

Hälso- och sjukvård under fredstida kriser och höjd beredskap

Det finns inga bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen (HSL) om vilket närmare ansvar som kommunerna och regionerna har i fråga om förberedelser inför höjd beredskap och verksamheten under sådana förhållanden.

Regeringen får enligt 6 kap. 1 § andra punkten HSL meddela föreskrifter om hälso- och sjukvården i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Vidare får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om hälso- och sjukvården i fredstid om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser (6 kap. 2 § tredje punkten). Denna befogenhet har dock inte använts.

Enligt 7 kap. 2 § HSL ska regionen planera sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls. Socialstyrelsen har meddelat närmare föreskrifter och allmänna råd avseende katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2013:22). Med sådan beredskap avses beredskap att bedriva hälso- och sjukvård i syfte att minimera följderna vid en allvarlig händelse. Varje region ska vid allvarlig händelse eller risk för sådan händelse ha förmåga att bland annat genomföra sjukvårdsinsatser i ett skadeområde, utföra sjuktransporter och på vårdenhet omhänderta drabbade. Vidare ska varje region ta fram en katastrofmedicinsk beredskapsplan. Av planen ska det bland annat framgå vem som ska leda och samordna hälso- och sjukvården vid en allvarlig händelse. (2 kap. 1 §, 4 kap. 1 § och 5 kap. 3 och 4 §§ föreskrifterna)

Under höjd beredskap ansvarar regionstyrelsen för ledningen av den civila hälso- och sjukvården (3 kap. 2 § andra stycket LEH).

4.8.5 Socialtjänstlagen (2001:453)

Enligt 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund bland annat främja människornas ekonomiska och sociala trygghet. Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver, vilket inte innebär någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän (2 kap. 1 §). Hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen omfattar bland annat försörjningsstöd och insatser i fråga om barn och unga samt äldre personer och människor med funktionshinder. Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer (2 kap. 4 §).

I 2 a kap. 1 § föreskrivs att den kommun där den enskilde vistas ansvarar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 §. Det föreskrivs dock vidare i 2 a kap. 2 § att om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer. Den enskilde ska således alltid garanteras omedelbar hjälp oavsett i vilken kommun han eller hon befinner sig när hjälpen behövs. Med akuta situationer avses framför allt situationer som uppstår oväntat och oförutsett. Det kan exempelvis handla om akuta vård- och stödinsatser, men även så-

dana insatser som krävs för att den enskilde ska kunna återvända till sin bosättningskommun. Om den enskilde inte vill eller kan återvända omedelbart, exempelvis på grund av sjukdom, är vistelsekommunen skyldig att bistå med sådana stöd- och hjälpinsatser som den akuta situationen kräver. En bedömning av vilka insatser som är nödvändiga får göras i varje enskilt fall. (prop. 2010/11:49, s. 35.)

I 2 a kap. 3 § föreskrivs att om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar bosättningskommunen för det stöd och hjälp som den enskilde behöver. Med bosättningskommun avses i bestämmelsen den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt, eller den kommun som den enskilde har sin starkaste anknytning till om det är en annan kommun än den där han eller hon är stadigvarande bosatt eller om den enskilde inte har en stadigvarande bostad.

För utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige men som vistas här för besök följer av rättspraxis (RÅ 1995 ref. 70) att vistelsekommunen endast ansvarar för akuta insatser.

I 1 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. föreskrivs att de personer som omfattas av den lagen inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande slag, det vill säga bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

I 21 kap. utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser om tillfälligt skydd enligt rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 (massflyktsdirektivet) om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (21 kap. 1 §). I kapitlets 2 § föreskrivs att en utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt direktivet och som i enlighet med direktivet överförs eller tas emot i Sverige ska ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Ett uppehållstillstånd får inte gälla under längre tid än den tid som har beslutats av Europeiska unionens råd (6 §). De som har getts tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet omfattas av bestämmelserna om sysselsättning och bistånd i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Mot bakgrund av Rysslands anfallskrig mot Ukraina fastslog Europeiska unionens råd i genomförandebeslut den 4 mars 2022 ([EU] 2022/382) att det förelåg en situation med massstillströmning av för-

drivna personer från Ukraina i den mening som avses i massflyktsdirektivet. Enligt beslutet skulle medlemsstaterna ge ett tillfälligt skydd till denna personkategori under en tidsperiod på ett år. Efter den perioden skulle beslutet automatiskt förlängas med sex månader i taget i högst ett år, om inte rådet upphävde beslutet i enlighet med massflyktsdirektivet.

4.8.6 Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster

Det stadgas i 1 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen) att bestämmelserna i den lagen syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Med vattenförsörjning avses tillhandahållande av vatten som är lämpligt för normal hushållsanvändning (2 §). Vid tillämpningen av vattentjänstlagen ska en kommun anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande över en va-anläggning bland annat om kommunen ensam eller tillsammans med flera andra kommuner helt äger anläggningen eller förfogar över mer än hälften av samtliga röster i en juridisk person som äger anläggningen (3 §).

Om det med hänsyn till skyddet av människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse ska kommunen bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten behöver ordnas, och se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning (6 §).

Det finns inte några bestämmelser i vattentjänstlagen om en kommuns ansvar för att upprätthålla allmänna vattentjänster under fredstida kriser eller krigsförhållanden i Sverige.

Utredningen (M 2022:05) har fått i uppdrag att se över regelverk och ansvarsfördelning och vid behov föreslå förändringar för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster. Syftet med uppdraget är att stärka förmågan att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig samt utifrån de nya förutsättningar som följer av ett förändrat klimat (dir. 2022:127).

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att det inte finns någon författningsreglering om tillhandahållande av *nödvatten*, det

vill säga prioritering av dricksvatten, till människor under fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

4.8.7 Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

I lagen (2010:1065) om kollektivtrafik finns bestämmelser om kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg och med tunnelbana. Bestämmelserna avser ansvar för regional kollektivtrafik och organisering av regionala kollektivtrafikmyndigheter, och allmänna krav på kollektivtrafikföretag (1 kap. 1 §). Regionen och kommunerna inom ett län ansvarar gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. Regionen och kommunerna får dock komma överens om att antingen regionen eller kommunerna ska bära ansvaret. I Stockholms län ansvarar regionen ensam för den regionala kollektivtrafiken, om inte regionen och kommunerna kommer överens om att gemensamt ansvara för denna trafik eller om att endast kommunerna ska bära ansvaret. I Gotlands län ansvarar kommunen för den regionala kollektivtrafiken (2 kap. 1 §).

I varje län ska det finnas en regional kollektivtrafikmyndighet som ska organiseras som ett kommunalförbund om regionen och kommunerna bär ett gemensamt ansvar för den regionala kollektivtrafiken. Detsamma gäller i de län där kommunerna ensamma bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. Om ansvaret för den regionala kollektivtrafiken bärs gemensamt på detta sätt får de som ansvarar för verksamheten komma överens om att organisera den kollektivtrafikmyndigheten som en gemensam nämnd i stället för som ett kommunalförbund (2 kap. 2 §).

Det finns inga bestämmelser i lagen om kollektivtrafik om en regions eller kommuns ansvar för att upprätthålla sådan trafik under fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

4.8.8 Miljöbalken (1998:808) – en kommuns ansvar för avfallshantering

Enligt 15 kap. 20 § miljöbalken (1998:808) ansvarar varje kommun för att behandla bland annat kommunalt avfall, det vill säga huvudsakligen avfall från hushåll (15 kap. 3 §) och hushållsspillvatten. Kommunen ska transportera bort sådant avfall från den fastighet där avfallet finns om en sådan borttransport behövs bland annat för att

tillgodose såväl skyddet av för människors hälsa och miljön som enskilda intressen (15 kap. 20 a §).

För varje kommun ska det finnas en renhållningsordning som ska antas av kommunfullmäktige. Renhållningsordningen ska bland annat innehålla en avfallsplan. En sådan plan ska innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallet mängd och farlighet (15 kap. 41 §).

Det finns inga bestämmelser i miljöbalken om en kommuns ansvar för avfallshantering under fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

4.9 Om statlig ersättning till kommuner och regioner

4.9.1 Den kommunala finansieringsprincipen

Den kommunala finansieringsprincipen föreskrivs inte i lag utan bygger sedan många år tillbaka på en överenskommelse mellan å ena sidan dåvarande regeringsföreträdare och å andra sidan de politiska ledningarna för dåvarande Svenska Kommunförbundet och dåvarande Landstingsförbundet (numera Sveriges Kommuner och Regioner).⁶

På ett övergripande plan innebär finansieringsprincipen att kommuner och regioner inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Principen ska tillämpas för hela kommunsektorn, och omfattar endast statligt beslutade åtgärder som direkt avser den kommunala verksamheten. Finansieringsprincipen ska tillämpas i följande situationer:

- Nya uppgifter som inte tidigare har tillhandahållits av kommunsektorn görs obligatoriska, exempelvis överföring av uppgifter från staten till kommunerna.
- Frivilliga uppgifter blir obligatoriska för kommunerna och regionerna.
- Det kommunala ansvaret för vissa uppgifter tas bort eller regelverken som styr kommunernas eller regionernas verksamheter upphävs.

⁶ Den kommunala finansieringsprincipen har tillämpats sedan år 1993 (prop. 1991/92:150 del II, avsnitt 4.4.2, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345).

- Ändrade ambitionsnivåer för befintliga kommunala uppgifter, vilket kan innebära både ökade och minskade ambitionsnivåer. En minskad ambitionsnivå innebär en minskning av statens bidrag till kommunsektorn och vice versa.
- Regeländringar som påverkar kommunernas möjligheter att ta ut avgifter eller påverkar kommunernas möjligheter till andra inkomster.

Vidare innebär den kommunala finansieringsprincipen att om en uppgift som tidigare har varit frivillig görs obligatorisk ska utgångspunkten vid finansieringsprincipens tillämpning vara att finansieringen bör avse hela kostnaden, det vill säga även omfatta den del som tidigare har tillhandahållits frivilligt av kommunerna.

4.9.2 De gällande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och kommunsektorn i fråga om fredstida krisberedskap och civilt försvar

Det som gäller i fråga om fördelningen mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner avseende finansieringen av kommuners och regioners *förberedande uppgifter* inför fredstida kriser och höjd beredskap grundar sig på de övergripande principer som utvecklades i propositionerna *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133) och *Vårt framtida försvar* (prop. 2004/05:5). De grundläggande utgångspunkterna för fördelningen är att de risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder som inte avser höjd beredskap bör finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet, samt att statens ansvar gentemot övriga aktörer endast bör avse de åtgärder där det rimligen inte kan förväntas att någon annan aktör ska eller kan vidta behövliga åtgärder (prop. 2004/05:5, s. 217 och prop. 2005/06:133, s. 153–154). Statens finansieringsansvar bör således i fråga om förberedande uppgifter inför fredstida kriser endast omfatta extrema situationer, motsvarande en svår påfrestning i samhället i fred (prop. 2005/06:133, s. 112). Dessa övergripande principer för statens finansiering kommer till uttryck i 5 kap. 1 § LEH, i vilken det föreskrivs att kommuner och regioner ska få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. LEH, och att uppgifter som rör extraordinära händelser

i fredstid berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet.

4.9.3 Den tillämpade ordningen för statens ersättning till kommuner och regioner

Anslaget 2:4 Krisberedskap inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap uppgick för år 2023 till 1 380 608 000 kronor. Anslaget får användas för att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser. Anslaget får också i viss utsträckning finansiera åtgärder för att kunna ge stöd till och ta emot stöd från andra länder vid en allvarlig kris eller inför en möjlig allvarlig kris. Anslaget får även i viss utsträckning finansiera åtgärder som syftar till att skapa eller vidmakthålla förmågan till höjd beredskap för det civila försvaret. Anslaget får även i viss utsträckning användas för att finansiera offentliga aktörers kostnader i samband med extraordinära händelser (prop. 2022/23:1, utgiftsområde 6, s. 93).

I 10 § FEH föreskrivs att den ersättning som kommunerna får enligt 5 kap. 1 § LEH bestäms och betalas ut av MSB inom ramen för vad regeringen årligen beslutar. Vidare föreskrivs i 11 § FEH att den ersättning som regionerna får enligt 5 kap. 1 § LEH bestäms och betalas ut av Socialstyrelsen, för verksamheter inom Socialstyrelsens ansvarsområde, inom ramen för vad regeringen årligen beslutar. Vidare föreskrivs i den bestämmelsen att för övrig verksamhet bestämmer MSB om ersättningen och betalar ut den inom ramen för vad regeringen beslutar.

I MSB:s regleringsbrev för 2023 angavs att högst 359 miljoner kronor fick fördelas av MSB från anslag 2:4 Krisberedskap till kommunerna och 45 miljoner kronor till regionerna i enlighet med 10 § FEH. Vidare angavs att högst 200 miljoner kronor fick fördelas till kommuner och regioner för att stärka arbetet med civilt försvar, varav 40 miljoner kronor skulle fördelas till regionerna.

Anslaget 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg uppgick för budgetåret 2023 till 18 128 486 000 kronor. Inom det anslaget finns anslagsposten 9 Civilt försvar: regionernas sjukvård, som för budgetåret 2023 upp-

gick till 100 000 000 kronor. Anslaget 1:6 får bland annat användas för överenskommelser med Sveriges Kommuner och Regioner (prop. 2022/23:01, utgiftsområde 9, s. 56).

4.9.4 Statens överenskommelser med Sveriges Kommuner och Regioner i fråga om fredstida krisberedskap och civilt försvar

Det finns sedan lång tid tillbaka en etablerad ordning som innebär att staten återkommande ingår överenskommelser med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) om kommuners och regioners krisberedskap och arbete med civilt försvar. Bakgrunden till denna ordning är beskriven i propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133).

Till den bakgrunden hör att staten enligt den numera upphävda lagen om civilt försvar skulle betala ersättning till kommunerna för deras kostnader för de beredskapsförberedelser som behövdes för kommunernas verksamhet under höjd beredskap. Vid tillkomsten av lagen om civilt försvar hade staten och dåvarande Svenska Kommunförbundet år 1994 ingått en överenskommelse som styrde fördelningen av medel till kommunerna. Det konstaterades i den nyss nämnda propositionen att den överenskommelsen vid den tiden grundade sig på en föråldrad hotbild och att den därför inte längre ansågs som relevant, och att en ny överenskommelse därför hade träffats 2004 mellan staten och dåvarande Svenska Kommunförbundet om kommunernas uppgifter och ersättning i det nya krishanteringssystemet (2004 års kommunavtal).

Överenskommelsen innebar att kommunernas uppgifter i krisberedskapen anpassades till den breddade hotbild som samhället mötte då (a. prop. s. 100). I överenskommelsen konstaterades att den tidigare överenskommelsen mellan staten och dåvarande Svenska Kommunförbundet från 1994 uteslutande avsåg förberedelser för och genomförande av verksamhet under höjd beredskap. En utgångspunkt i den nya överenskommelsen var att kommunernas förberedelser för hantering av allvarliga kriser skulle ske i ett sammanhang för hela hotskalan fred – krig med utgångspunkt i förmågan att motstå allvarliga störningar i verksamheter som alltid skulle kunna upprätthållas. Denna helhetssyn skulle därmed bli grunden för förmågan att klara

av en svår påfrestning i fred och kraven vid höjd beredskap (Avtal mellan staten och Svenska Kommunförbundet, 23 juni 2004, s. 1).

Det är inte reglerat i författning att staten ska eller bör ingå denna slags överenskommelser.

I december 2021 ingick staten (genom MSB) och SKR en överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar och en överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar. Överenskommelserna som avsåg åren 2018–2020 har reviderats och förlängts att gälla till och med 2023 (. Vidare har överenskommelsen mellan MSB och SKR om kommunernas krisberedskap avseende åren 2019–2022 reviderats och förlängts att gälla till och med 2023.⁷ MSB och SKR har i januari 2024 ingått nya överenskommelser om kommunernas respektive regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar för åren 2024–2026.⁸

För att åskådliggöra arten och omfattningen på de nyss angivna överenskommelserna kan här med fördel nämnas den förlängda överenskommelsen om kommuners arbete med civilt försvar som innehåller tre prioriterade uppgifter för kommunerna: 1) kompetenshöjning gällande totalförsvar, 2) grundläggande förberedelser i frågor av betydelse för totalförsvaret och Sverige säkerhet, samt 3) krigsorganisation och dess bemanning. Dessa uppgifter preciseras i överenskommelsen på så sätt att nyckelpersoner, det vill säga minst kommunstyrelsen och kommunledningen, inom kommunernas organisationer genom utbildning ska ha getts kunskaper om höjd beredskap och totalförsvar, att kommunerna ska ha de förutsättningar som följer av säkerhetsskyddslagen (2018:585) för att kunna arbeta med uppgifterna enligt 3 kap. LEH (förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap), samt att kommunerna under 2023 ska fortsätta arbetet med sin krigsorganisation och dess bemanning.

Enligt överenskommelsen ska de statliga ekonomiska medlen till kommunerna fördelas på ett sådant sätt att alla kommuner kan fortsätta arbetet med beredskapsförberedelser. Kommunerna är i överenskommelsen inplacerade i två kategorier: 1) kommuner som ligger i eller i anslutning till militärstrategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig, och 2) övriga kommuner. Kommuner i kategori 1 erhåller högre ersättning och ska hålla

⁷ Avtalen har följande diarienummer: MSB 2021-13778, MSB 2022-15507, MSB 2022-15507, MSB 2022-15507 och MSB 2022-15507.

⁸ Se MSB 2023-17351 och MSB 2023-17352.

ett högre tempo i arbetet med beredskapsförberedelser utifrån de nyss nämnda prioriterade uppgifterna. Genom överenskommelsen tillfördes kommunerna totalt 160 miljoner kronor, varav 60 miljoner kronor var ytterligare medel för 2023.

År 2021 ingick staten (genom Socialdepartementet) och SKR en överenskommelse om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2022 (S2021/08204). Genom överenskommelsen tilldelades regionerna 200 miljoner kronor. I överenskommelsen anges att det är Socialstyrelsen som på regeringens uppdrag följer upp hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar (S2021/02921). I enlighet med tilläggsöverenskommelsen i juni 2022 mellan staten och SKR om försörjningsberedskap för läkemedel 2022 (S2022/02827) tilldelades regionerna 500 miljoner kronor. Därutöver har staten och SKR i januari 2023 ingått en överenskommelse om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023 (S2023/00374). Genom överenskommelsen tilldelades regionerna 400 miljoner kronor. I överenskommelsen är det specificerat för vilka insatser som regionerna ska använda medlen. Överenskommelsen omfattar i det avseendet bland annat regionernas insatser för att a) fortsätta och intensifiera arbetet med sin krigsorganisation och dess bemanning, b) stärka förmågan att bedriva samverkan och ledning vid särskilda händelser samt höjd beredskap och krig, c) genom utbildning och övning stärka hälso- och sjukvårdspersonalens och dess stödfunktioners förmåga vid fredstida kriser, höjd beredskap och krig, samt d) stärka förmågan att hantera massskadeutfall.

Överenskommelsen finansierades genom anslag 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård, anslagsposten 9 Civilt försvar: regionernas sjukvård, inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

4.10 Utredningar av relevans för utredningsuppdraget

Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57)

Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap lämnar i sitt betänkande *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) huvudsakligen förslag till en ny lag om skyddsrum och skyddade utrymmen, förslag till ändringar i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap som innebär att kommuner ska vara skyldiga att planera för utrymning eller

inkvartering vid höjd beredskap, samt förslag om att det ska inrättas en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst för att förstärka den samlade förmågan till genomförandet av kommunal räddningstjänst och särskilda uppgifter enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor under höjd beredskap. Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården (SOU 2021:19) och Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga (SOU 2022:6)

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (hädanefter Beredskapsutredningen) har lämnat delbetänkandena *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning* (SOU 2020:23) och *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården* (SOU 2021:19)⁹ samt slutbetänkandet *Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga* (SOU 2022:6).

I SOU 2021:19 lämnas flera författningsförslag. Bland annat lämnas förslag till en lag om lagerhållningsskyldighet för sjukvårdsprodukter. Med sjukvårdsprodukter avses i författningsförslaget läkemedel, medicintekniska produkter, livsmedel för speciella medicinska ändamål och tillverkningsmaterial (avseende sjukvårdsprodukter). De ändringar som föreslås göras i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) innebär bland annat att regioner och kommuner ska lagerhålla sjukvårdsprodukter för vård enligt hälso- och sjukvårdslagen. Med sjukvårdsprodukter avses detsamma som i förslaget till en lag om lagerhållningsskyldighet för sjukvårdsprodukter. Författningsförslaget innebär vidare i den delen att regeringen får meddela föreskrifter om innehållet i och omfattningen av lagerhållningsskyldigheten, dock att en sådan skyldighet inte får överskrida en månads normalförbrukning i regionen.

Vidare föreslås bland annat en ändring i hälso- och sjukvårdslagen som innebär att hälso- och sjukvården vid fredstida kriser och i krig ska ha kapacitet att utföra sådan vård som inte kan anstå. En sådan vårdkapacitet innebär enligt förslaget en viss begränsning av vårdgivarnas ansvar jämfört med de nuvarande bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen.

⁹ I delbetänkandet redovisas en analys av de förslag till inriktning för hälso- och sjukvården som en del av det civila försvaret som Försvarsberedningen, Försvarsmakten och MSB hade lämnat. De bedömningar som gjordes i delbetänkandet var avsedda att utgöra ett underlag för den försvarspolitiska proposition som regeringen skulle lämna till riksdagen under hösten år 2020.

I SOU 2022:6 lämnas flera författningsförslag. Bland annat föreslås ändringar i hälso- och sjukvårdslagen som innebär att om en kommun eller en region har drabbats av en katastrof är andra kommuner och regioner skyldiga att lämna hjälp. Med katastrof avses i författningsförslaget en situation i hälso- och sjukvården där resurserna är otillräckliga för att utföra vård som inte kan anstå och där det inte heller är möjligt att inom kort tillföra de nödvändiga resurserna. En kommun eller region ska dock inte vara skyldig att lämna hjälp om den själv har drabbats av en katastrof eller inom överskådlig tid kan antas bli drabbad av en sådan. Trots att en kommun eller region själv har drabbats av en katastrof eller inom överskådlig tid kan antas bli drabbad av en sådan är kommunen eller regionen skyldig att lämna hjälp till andra kommuner som har avsevärt sämre förutsättningar att utföra vård som inte kan anstå.

Betänkandena SOU 2021:19 och SOU 2022:6 bereds i Regeringskansliet.

En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50)

Utredningen om en nationell samordning av försörjningsberedskapen föreslår huvudsakligen i sitt betänkande *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50) att det ska inrättas en funktion för nationell samordning av försörjningsberedskapen. En av huvuduppgifterna för funktionen föreslås vara att ta fram en nationell försörjningsanalys avseende Sveriges samlade behov av försörjningsviktiga varor och tjänster. Vidare föreslås att MSB ska ansvara för funktionen. Förslaget i den delen innebär att MSB ombildas till en styrelsemyndighet, och att den inom myndigheten ska inrättas ett rådgivande organ med benämningen försörjningsberedskapsråd. Detta råd föreslås verka för ett ömsesidigt informationsutbyte och för att samarbetet mellan statliga myndigheter och näringslivet utvecklas i frågor som rör försörjningsberedskapen och som berör både staten och näringslivet.

Därutöver föreslås att MSB ska upprätta och upprätthålla statliga beredskapslager avseende varor som inte omfattas av någon annan myndighets ansvarområde och som är nödvändiga för att i fredstida krissituationer och höjd beredskap säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och befolkningens överlevnad. MSB kan exempelvis en-

ligt förslaget komma att beredskapslagra rå- och insatsvaror till industrin. Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8)

Utredningen om en ny livsmedelsberedskap föreslår huvudsakligen i sitt betänkande *Livsmedelsberedskap för en ny tid* (SOU 2024:8) att Statens jordbruksverk ska ansvara för beredskapslagring av varor inom jordbruksområdet för att nödvändiga livsmedel ska kunna framställas. Vidare föreslås att kommunerna ska vidta förberedande åtgärder genom att analysera de behov som kan uppstå för befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. Kommunerna föreslås även vara skyldiga att vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen eller en överhängande risk för en sådan störning i kommunen utifrån sina förutsättningar vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för befolkningen i kommunen. Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

Utredningen om ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster (M 2022:05)

Utredningen om ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster ska enligt sina direktiv bland annat a) klarlägga behovet av förändringar av de olika aktörernas uppgifter och ansvarsfördelningen dem emellan samt vid behov lämna förslag på sådana förändringar för att säkerställa de grundläggande förutsättningarna för en kontinuerlig leverans av vattentjänster i hela landet, även vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig, b) klarlägga behovet av krav på planering, förberedelseåtgärder och kontinuerlig leverans av vattentjänster samt vid behov lämna förslag på sådana krav för att stärka va-huvudmännens beredskap att leverera vattentjänster vid händelse av kris, höjd beredskap och då ytterst krig, och c) klarlägga omfattningen av behovet av en försörjningsberedskap avseende vattentjänster och lämna förslag för att säkerställa robusthet och kontinuitet i hela landet av försörjningen av kritiska material (dir. 2002:127).

Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 november 2024 (dir. 2023:140).

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning (Fö 2023:03)

Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning ska bland annat a) analysera och bedöma behoven av personalförstärkningar inom verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap, b) analysera förutsättningarna för att säkerställa det civila försvarets personalbehov med totalförsvarspliktig personal, c) med utgångspunkt i gällande regelverk om allmän tjänsteplikt och civilplikt föreslå en personalförsörjning av det civila försvaret som är anpassad efter dagens samhälle och de behov som finns inom det civila försvaret, och d) redovisa de åtgärder som krävs och föreslå nödvändiga författningsändringar, för att förslagen ska kunna genomföras (dir. 2023:116).

Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 27 januari 2025.

5 Åtgärder för krisberedskap och civilt försvar i kommuner och regioner

Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) trädde i kraft den 1 juni 2006. LEH kom att få en tydlig inriktning mot fredstida kriser eftersom omvärldsläget vid lagens tillkomst hade varit avspänt under flera decennier. Vid den tiden hade också Tsunamikatastrofen i Asien och stormen Gudrun inträffat. Dessa naturkatastrofer drabbade många enskilda i Sverige och samhället väldigt hårt. Sedan dess har omvärldsläget under en längre tidsperiod försämrats väsentligt och mer fokus har därför kommit att hamna på det civila försvaret och att förbereda samhället på att kunna fungera också om det blir krig.

Enligt direktiven ska utredningen arbeta utåtriktat och i stor omfattning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från kommuner och regioner samt Sveriges Kommuner och Regioner samt i nödvändig omfattning från statliga myndigheter som länsstyrelser och MSB och andra relevanta aktörer. Utredningens utåtriktade arbete beskrivs översiktligt i kapitel 2. Utredningen har i det utåtriktade arbetet bland annat intervjuat företrädare för enskilda kommuner och regioner. Vidare har utredningen vid ett par tillfällen träffat flera kommuner och regioner samtidigt för att inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter. Dessa kontakter utgör det primära underlaget till det som redovisas i avsnitt 5.1. Kommunerna och regionerna har representerats av kommun- eller regiondirektören, andra höga chefer och i några fall ledande politiker eller tjänstemän med särskilt ansvar för beredskapsfrågor. Utöver dessa särskilt anordnade möten med kommuner och regioner har utredningen i flera andra sammanhang träffat representanter för kommuner och regioner. Utredningen har deltagit i

möten i kommunförbund, regionala möten för beredskapshandläggare och i andra relevanta samverkansfora. Vid denna typ av möten har kommuner och regioner representerats av chefer eller tjänstemän på olika nivåer. Vid några tillfällen har ledande kommun- eller regionpolitiker deltagit. Även resultaten av dessa möten utgör ett centralt underlag för det som anförs i avsnitt 5.1.

Framställningen i detta kapitel är avgränsad till att avse frågor som är aktuella samt kopplade till kommunernas och regionernas arbete med beredskap och civilt försvar eller tydligt berör tillämpningen av LEH.

Den fredstida krisberedskapen i kommuner och regioner har sedan LEH trädde i kraft prövats under ett antal kriser. Av de mer uppmärksammade märks de stora skogsbränderna åren 2014 och 2018, den omfattande migrantsituationen år 2015, terroristattentatet i Stockholm år 2017 och coronapandemin. I avsnitt 5.2 beskriver utredningen därför översiktligt dessa kriser samt hur dessa hanterats av regioner och/eller kommuner och genomförda utredningars eller utvärderingars konstateranden i det avseendet.

Under utredningens gång har det inträffat ett antal kriser av varierande omfattning. Bland de mest omtalade finns översvämningarna sommaren 2023, lerskredet i Stenungssund, grundstötningen av fartyget ”Marco Polo” med efterföljande oljeutsläpp och det som kom att kallas snökaoset på E22 i Skåne. MSB har på regeringens uppdrag utvärderat hanteringen av händelserna.¹ Utredningen har dock inte haft möjlighet att beakta dessa händelser i sitt arbete.

5.1 Kommuners och regioners arbete med beredskap

Utredningen redogör i detta avsnitt för de övergripande och aktuella frågor som framkommit i ovan nämnda kontakter med kommunerna och regionerna. Det som utredningen lyfter fram är främst teman som utredningen bedömer är av särskild betydelse för utredningens uppdrag och därvid särskilt översynen av LEH.

I redovisningen lyfter utredningen fram de vanligast framförda uppfattningarna och synpunkterna. I vissa fall har utredningen uppfattat att det finns en samsyn i kommuner och regioner och redovisar

¹ *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv* (MSB2397 – augusti 2024).

då tydligare berörda aktörers uppfattning i olika frågor. Det är i några avseenden tydligt att det finns gemensamma aktuella frågeställningar och utmaningar, men det framstår för utredningen som att dessa kan föranleda kommuner och regioner att vidta olika åtgärder eller organisera sig på olika sätt. Redovisningen syftar också till att visa att det i vissa fall kan skilja sig åt mellan olika kommuner och regioner i fråga om vilka utmaningarna är eller hur ändamålsenlig de anser att lagstiftningen om fredstida krisberedskap och civilt försvar är.

5.1.1 Ledning under extraordinära händelser i fredstid och under höjd beredskap

I LEH finns det särskilda regler för ledning under extraordinära händelser i fredstid respektive ledning under höjd beredskap. Dessa bestämmelser redogör utredningen utförligare för i avsnitt 6.5.

I dialogen med kommunerna och regionerna har dessa oftast redovisat förutsättningarna för ledning under fredstida kriser utförligast. Det är naturligt att det är på detta område som det finns mest erfarenhet och det har funnits anledning för kommuner och regioner att överväga sin organisation under kriser. Däremot framstår det för utredningen som att frågor som rör ledningen under höjd beredskap inte är lika väl övervägda eller beskrivna i de dokument som utredningen tagit del av inför möten med kommunerna. Det framstår också som att det finns en större osäkerhet kopplad till den rättsliga regleringen av ledning under höjd beredskap.

Nedan inleder utredningen med att redovisa frågor kopplade till ledningen under extraordinära händelser i fredstid och redovisar därefter frågor som avser förutsättningarna för ledning under höjd beredskap.

Krisledningsnämnd

Kommuner och regioner är enligt 2 kap. 2 § LEH skyldiga att ha en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. Nämnden kan vid behov överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder (2 kap. 4 §). Det är dock inte en skyldighet för kommuner eller regioner att aktivera nämnden vid en extraordinär händelse i fredstid, och om nämnden efter beslut av ordföranden aktiveras under en sådan händelse behöver nämnden

inte överta ansvaret för annan nämnds verksamhetsområde. Om ett övertagande har skett ska krisledningsnämnden, när förhållandena medger det, besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder ska återgå till ordinarie nämnd. Det finns också en möjlighet för styrelsen eller fullmäktige att besluta att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra (2 kap. 6 §).

Sammansättning

I samband med införandet av bestämmelser om krisledningsnämnd övervägdes det om det borde regleras hur krisledningsnämnden skulle vara sammansatt. Vissa remissinstanser förespråkade att lagstiftningen skulle ange att kommun- eller regionstyrelse också skulle vara krisledningsnämnd.² Det infördes dock inte någon reglering i detta avseende. Kommunerna och regionerna får således fritt bestämma nämndens sammansättning.

Krisledningsnämndernas sammansättning har varierat något i de kommuner och regioner som utredningen har haft möten med. Det framstår dock som att det i stor utsträckning är politiker med ledande uppdrag i kommun- eller regionstyrelsen, till exempel de som utgör kommunstyrelsens arbetsutskott, som också utgör krisledningsnämnden. I de flesta fallen har det varit fråga om tre eller fyra ledamöter med ersättare.

Aktivering av krisledningsnämnden

De kommuner och regioner som utredningen har träffat för att genomföra intervjuer har inte aktiverat krisledningsnämnden. Några har uppgett att det funnits tillfällen då det bedömts föreligga en extraordinär händelse i fredstid som kunde ha föranlett aktivering av krisledningsnämnden och några har uppgett att de vid ett par tillfällen fört diskussioner i kommunen eller regionen om att aktivera nämnden.³

Kommunerna och regionerna ger också i princip samstämmigt uttryck för att de så långt det är möjligt vill undvika att aktivera krisledningsnämnden. Det har förts fram ett antal olika skäl till detta.

² Prop. 2001/02:184, s. 18 f. Se även lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

³ Utredningen kan dock konstatera att det under inträffade kriser förekommit att krisledningsnämnden har aktiverats i kommuner och regioner, se avsnitt 5.2.

Flera har fört fram att det är mest ändamålsenligt att hålla fast vid de vanliga rutinerna även vid en kris. Vissa har anfört att en aktivering av krisledningsnämnden medför svåra frågor om vilket ansvar nämnden i realiteten övertar från en annan nämnd om den väljer att överta verksamhetsansvaret. En annan problematik är att om nämnden aktiverats och agerat ska ansvaret så snart som möjligt övergå till en nämnd som inte ansvarat för åtgärderna. Det har vidare framförts att en aktivering är förenad med en del utmaningar, inte minst administrativt. Utöver skälen av operativt eller praktiskt slag framhåller flera att det ur ett demokratiskt perspektiv finns skäl att upprätthålla den ordinarie beslutsordningen.

Det framstår därför som att det, även om motiven som har förts fram varierar, i det närmaste råder samsyn att kommuner eller regioner i det allra längsta vill undvika att aktivera nämnden. För att uppnå detta men ändå effektivt kunna hantera fredstida krissituationer har det förmedlats olika beskrivningar av hur kommunerna och regionerna valt att agera under sådana förhållanden för att kunna behålla de ordinarie rutinerna och beslutsvägarna.

En förutsättning som i princip samtliga har framfört är en god kommunikation mellan tjänstemännen och politikerna. Flera anger att det under pandemin gavs löpande lägesbilder och att regelbunden information om situationen och hanteringen gavs till de ledande politikerna och fullmäktige. Vidare har följande framhållits. En viktig förutsättning för att effektivt kunna hantera fredstida krissituationer, såsom under pandemin, är att det finns ett stort ömsesidigt förtroende mellan å ena sidan kommundirektören och de högsta tjänstemännen och å andra sidan de ledande politikerna. Ett ömsesidigt förtroende skapar goda förutsättningar att leda inom ordinarie rutiner och möjlighet att undvika att aktivera krisledningsnämnden. För att upprätthålla förtroendet har det varit viktigt att den politiska ledningen fortlöpande har informerats.

Kommunerna och regionerna har därutöver beskrivit olika mindre anpassningar för att så långt möjligt kunna hålla fast vid sina ordinarie rutiner under pandemin. Bland annat har förfarandet kring beslutsfattandet i viss mån anpassats. Det framstår för utredningen som att valda vägar för att undvika att aktivera krisledningsnämnden har påverkats av kommunens eller regionens organisation och dess övergripande kultur. Exempelvis har befintlig delegation till nämnder och tjänstemän påverkat hur stort behovet varit av att utverka beslut på

högre politisk nivå. Organisationskulturen kan även ha påverkat. Det vill säga om beslutsfattandet, oaktat de formella faktiska mandaten, präglas av autonoma nämnder eller om det finns en förväntan hos den högsta centrala politiska ledningen att beslut i stor omfattning behöver förankras politiskt.

En typ av anpassning som har beskrivits är att fullmäktige involverats i fler frågor. För att kunna göra detta har beredningen av frågorna påskyndats, framför allt i nämnderna. Fördelen med detta har ansetts vara att det åstadkommit en tydlig demokratisk förankring av krishanteringen.

Andra har framhållit att tjänstemännen till fullo använt sig av de delegerade mandaten, men att kommundirektören fortlöpande på ett tydligt sätt har förankrat den övergripande hanteringen av den fredstida krissituationen med de ledande politikerna för att på så vis säkerställa den politiska och demokratiska förankringen av besluten. Detta arbetssätt tillämpades exempelvis under pandemin.

Utredningen har utifrån mötena med kommunerna och regionerna fått uppfattningen att reglerna om krisledningsnämnden i sig inte är otydliga eller svåra att tillämpa även om det enligt ovan redovisade skäl inte har funnits anledning att aktivera nämnden. Ett antal kommuner och regioner har, trots målsättningen att inte behöva aktivera krisledningsnämnden, gett uttryck för att det är nödvändigt att det finns en yttersta möjlighet att vid behov kunna aktivera nämnden.

Ledning under höjd beredskap

Ledningen

Kommunerna och regionerna har på ett tydligt sätt beskrivit sina uppfattningar och erfarenheter avseende befogenheten att kunna aktivera krisledningsnämnden. När det gäller ledningen under höjd beredskap har det inte varit lika lätt för utredningen att bilda sig en uppfattning om det.

Det framstår som att ledningen under höjd beredskap är svårare för kommuner och regioner att redogöra för. Det kan i viss mån bero på att fler omständigheter är känsliga att delge offentligt. Det har dock framstått som att kommunerna och regionerna anser att reglerna inte är tydliga och att det i sin tur bidrar till att beskrivningar av ledningen också tenderar att bli otydliga. Det har också naturligen saknats tidi-

gare erfarenheter på området att delge utredningen. Vidare har det framstått som att ledningsfrågan kommit i dagen på ett annat sätt med anledning av det försämrade omvärldsläget och att frågan därför är aktuell att arbeta med i kommunerna och regionerna.

En generell uppfattning bland kommunerna och regionerna är att de avser att i möjligaste mån bibehålla ledningen så oförändrad som möjligt under höjd beredskap. Det framstår som att uppfattningen om vilka åtgärder som kan behöva vidtas varierar. Någon kommun har gett uttryck för att de förhållanden som rådde under pandemin troligen kan vara snarlika de som kan komma att råda under höjd beredskap.

Det har dock framkommit en del synpunkter på vilka konsekvenser nuvarande regler kan få. Någon kommun utgår från att en övergång till ledning under höjd beredskap kan komma att ske relativt sömlöst om än med en ökad tröghet. En annan kommun anser att de regler i LEH och annan lagstiftning som blir tillämpliga är otydliga och att det är svårt att få en överblick över helheten samt att de tillkommande reglerna innebär en stor skillnad jämfört med hanteringen under fredstida krissituationer.

Att kommun- och regionstyrelsen har ett övergripande ledningsansvar har framhållits som en fördel, eller i vart oproblematiskt, av flera. Det har framhållits att det är en fördel att ledamöter som ingår i styrelsen också utgör krisledningsnämnden. Därvidlag har följande framförts. Krisledningsnämndens ledamöter genomför övningar i krisledning och kan, om det har varit kriser att hantera, ha god erfarenhet av att utöva ledning under sådana förhållanden. En del av styrelsen är således då väl övad även om de under höjd beredskap behöver tillföras ytterligare politiker för att säkerställa en ändamålsenlig ledning under sådana förhållanden. Särskild kunskap och erfarenheter i krisledning i fredstid hos styrelseledamöter förväntas underlätta tillämpningen av lagstiftning om ledning under höjd beredskap.

Kommunerna och regionerna har i varierande mån relaterat sin ledning under höjd beredskap till hur ledningen ser ut under fredstid och under fredstida krissituationer. På samma sätt som i fråga om krisledningsnämnden framstår det således som att åtgärder för att anpassa ledningen kan variera om det blir höjd beredskap. Det framstår som att det görs olika bedömningar utifrån graden av centralisering respektive delegering av beslutsmandat och de konsekvenser som framför allt pandemin hade på den övergripande ledningen i kommunen respektive regionen.

Förutsättningar och förberedelser för ledning

Under diskussioner om de rättsliga förutsättningarna och hur beslutsfattandet kan komma att påverkas av höjd beredskap har även frågor kopplade till de faktiska förutsättningarna för utövandet av ledningen och dess robusthet lyfts fram.

Ett antal kommuner och regioner har arbetat med eller arbetar med att skapa säkra ledningsplatser och/eller alternativa ledningsplatser. Flera framhåller att en avgörande förutsättning för att kunna arbeta med detta är att det finns möjlighet till statlig finansiering genom MSB.

Det har också påtalats att det kan komma att bli utmanande att säkerställa att det finns tillräckligt med tillgängliga politiker för att utöva ledningen och upprätthålla beslutsförhet. I detta sammanhang har frågor om behovet av skydd för ledande politiker och om krigsplacering, eller motsvarande, av dessa också uppkommit.

5.1.2 Förberedelser inför fredstida krissituationer respektive höjd beredskap

Det framstår som att kommunerna och regionerna arbetar olika aktivt med förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. En del har börjat vidta konkreta åtgärder och förberedelser. En sådan åtgärd är inrättande av trygghetspunkter. Andra har uppgett att de utreder och tar fram planer med åtgärder medan det framstår som att andra i större utsträckning avvaktar besked från staten avseende vilka åtgärder som ska vidtas och hur dessa ska finansieras.

Planeringsförutsättningar

Även om utredningen har uppfattat att arbetet med förberedelser har kommit olika långt i kommuner och regioner framstår det som att de flesta uttrycker en övertygelse om att kommunen eller regionen har förutsättningar att skapa en god förmåga i de avseenden som statens styrning kan komma att ställa krav på, så länge det tillförs statlig ersättning till kommunsektorn för den planering och de förberedande åtgärder som kommuner och regioner behöver vidta inför mycket omfattande och svårartade fredstida krissituationer och höjd bered-

skap. I princip alla kommuner och regioner som utredningen haft möten med framhåller att en mycket begränsande faktor är avsaknaden av tillräcklig statlig finansiering. Kommunerna och regionerna anser att de i dag saknar egna medel att avsätta för större satsningar för att stärka förmågan att hantera allvarliga kriser eller ytterst krigets verkningar. Det avser såväl investeringar i fastigheter och material som rekryteringar av nödvändig personal.

En återkommande synpunkt i kommunerna och regionerna är att det saknas tydliga besked avseende vilken förmåga som staten förväntar sig att regioner och kommuner ska ha. Det har avsett dels vilka verksamheter som ska bedrivas och med vilken kvalitet dels under vilken tid de förväntas kunna upprätthålla denna förmåga utan, eller med begränsat, stöd utifrån.

När det gäller upprätthållandet av verksamheterna utan stöd utifrån framhåller flera kommuner och regioner att de förvisso har kompetensen som krävs för att utveckla förmåga att i stor utsträckning upprätthålla verksamheterna utan stöd utifrån. Det gäller i flera olika avseenden.

När det gäller den övergripande politiska målsättningen att kommuner och regioner bör kunna upprätthålla flera av sina samhällsviktiga verksamheter under tre månader ställer sig flera kommuner mycket tveksamma till att en enskild kommun skulle klara av detta under så lång tid utan stöd utifrån. De framhåller vidare att det kräver mycket stora ekonomiska tillskott från staten till kommunsektorn för att kommuner och regioner ska kunna utveckla en förmåga att under en längre tid klara sig utan stöd utifrån vid mycket omfattande och svårartade fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Därvid har anförts att det i dag inte finns en sådan förmåga, och att det under mycket lång tid inte har förväntats finnas en sådan förmåga hos kommuner och regioner.

Flera av kommunerna har också fört fram att det framstår som att de resurser som kommunen skulle behöva anskaffa för en längre tids uthållighet troligen skulle kunna vilja ianspråkta av andra aktörer såsom till exempel Försvarsmakten, och också ianspråkta och omfördelas till annan kommun eller region genom förfogandelagstiftningen. Hur förfogandelagstiftningen och ransoneringslagen kan komma att tillämpas och konsekvenserna av detta har framhållits som en betydande osäkerhetsfaktor för hur förmågan ska kunna säkerställas och faktiskt få avsedd effekt lokalt om det råder höjd beredskap.

Vidare har det anförts att det framstår som svårt att lita på att de vidtagna åtgärderna och lagringen av till exempel livsmedel, vatten och drivmedel är rätt dimensionerade för att ge önskad uthållighet. Flera kommuner och regioner anser att det vore rimligt att det finns möjlighet att på såväl lokal, regional som nationell nivå omfördela resurser mellan områden där behovet och bristerna är olika. Flera ger uttryck för att de förväntar sig att det kommer ske en sådan omfördelning. Det förs också fram att en ordning med en mer gemensam förmåga, med ett större mått av samordnad planering på en högre förvaltningsnivå, också borde vara mer kostnadseffektiv än att bygga upp en egen förmåga under tre månader, utan stöd utifrån, i alla kommuner.

Det finns också tankar kring vad en förmågehöjning inför höjd beredskap kan ha för utmaningar och få för konsekvenser för det dagliga arbetet. En aspekt som tas upp i detta sammanhang är att det kan behöva ske en prioritering mellan åtgärder som stärker förmågan då det är utmanande att genomföra flera olika förmågehöjande effekter samtidigt. Tydlig inriktning och styrning från staten när det gäller förväntningarna kan underlätta detta. En annan aspekt som framhållits är att ett tydligt fokus på förmågehöjande åtgärder för höjd beredskap kan tränga undan andra viktiga åtgärder för att höja förmågan att hantera kriser som kan inträffa i vardagen. Ett exempel som tagits upp för att illustrera detta är om skolan ska dimensioneras för kriget på bekostnad av att man inte förmår stärka förmågan att kunna möta dödligt våld i skolan.

I nästan alla sammanhang som utredningen träffat företrädare för kommuner och regioner har frågan om vilken kvalitet verksamheten behöver ha under en fredstida krissituation uppkommit. Under den omfattande migrantsituationen år 2015 och under coronapandemin har kommunerna och regionerna upplevt att de trots enorma ansträngningar för att möta de utmaningar som kriserna medfört fått kritik av tillsynsmyndigheter. Det har getts uttryck för att det i olika sammanhang, exempelvis i offentliga utredningar, ofta anges att vissa avsteg i kvalitet kan förväntas förekomma under fredstida kriser och höjd beredskap, men trots detta leder tillsyn över verksamheterna under krissituationerna ändå ofta till kritik. Det har därför lyfts fram att tillsynsmyndigheter inte verkar kunna ta hänsyn till de omständigheter under vilka kommunerna och regionerna upprätthållit verksamheterna. Flera kommuner och regioner har därför efterfrågat förtydliganden kring förväntningar på vilka verksamheter som måste

upprätthållas och vilka avsteg som då är rimliga och tillåtna. Vid utövandet av tillsyn över verksamheterna behöver enligt kommunernas och regionernas uppfattningar hänsyn tas till de svåra förhållanden som påverkat möjligheterna att bedriva verksamheten med normal kvalitet.

Regionerna har framhållit att pandemin har lett till att det görs förmågehöjande åtgärder inom vården. Det avser bland annat ökad kapacitet avseende lagerhållning och robusthet i transportflödet av material. Det har dock framhållits att det kan vara utmanande att uppnå kapacitet för en så lång tid som tre månader. Det har också framhållits att det inom delar av vården redan finns utmaningar i vardagen vilket i sig gör det mer utmanande att samtidigt bygga en förmåga att agera under höjd beredskap.

När det gäller kommunernas och regionernas verksamheter framhålls att flera av dessa verksamheter utförs av privata aktörer efter upphandling. Det har i det sammanhanget förts fram av flera att det finns en större medvetenhet vid upphandlingar att förmåga att klara krissituationer behöver finnas med som krav vid dessa för att på så sätt se till att kommunernas och regionernas verksamheter är robusta även om de utförs av en privat aktör. Samtidigt som det ges uttryck för en sådan medvetenhet så framhålls det att upphandlingsreglerna generellt är komplexa att tillämpa och så även i detta sammanhang.

Det har framförts att kommunerna och regionerna har olika förutsättningar. Det gäller bland annat att de är olika stora sett till befolkningsmängd och att deras geografiska läge för med sig olika fördelar och utmaningar. Det har i den kontexten även framhållits att kommuner och regioner har varierande strategisk betydelse om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp. Kopplat till dessa frågor har också påtalats att när det gäller finansiering och fördelning av generella statsbidrag, utifrån gällande parametrar såsom befolkningsmängd och tidigare bedömningar av strategiskt läge, kan fördelningen bli skev och inte riktigt ändamålsenlig. Därvidlag har framförts att principerna för fördelningen kan behöva ses över eller anpassas. Med det nyss anförda som grund har det även framförts att riktade statsbidrag för vissa investeringar kan vara lämpligare än generella statsbidrag.

Risk och sårbarhetsanalyser

En central del av nuvarande lagstiftning är kravet på att kommuner och regioner ska ta fram en risk- och sårbarhetsanalys och med beaktande av denna ta fram en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser i fredstid (2 kap. 1 § LEH). Kommunerna och regionerna har sammanfattningsvis på olika sätt gett uttryck för att arbetet med att ta fram en sådan analys är tidskrävande. Det flesta anser också att det är ett stort fokus på att en sådan analys ska göras vilket tar resurser från arbetet med att genomföra åtgärder. Det har påpekats att den överenskommelse som gällt mellan MSB och Sveriges Kommuner och Regioner fram till och med 2023 också avsett genomförandet av analysen medan ersättning inte innefattar konkreta åtgärder kopplat till detta. Flera kommuner och regioner har, i samband med det ovan anförda, framfört att lagstiftningen i större utsträckning borde genomsyras av en förväntan på att det vidtas åtgärder i verksamheterna som konkret stärker kommunen eller regionens möjligheter att upprätthålla verksamheterna under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Det riktas i detta sammanhang också en kritik mot att analyserna dels blir väldigt generiska då alla kommuner utgår från i princip samma scenarier, dels att de inte kan bli helomfattande då det saknas avgörande kännedom, och inte kan fås sådan kännedom, om till exempel sårbarheter i energiförsörjningen eller telekommunikationen.

Även om vissa kommuner och regioner är kritiska till risk- och sårbarhetsanalyserna framhåller flera att det som framkommer i denna analys utgör grunden för att identifiera utmaningar och den planering av åtgärder som ska genomföras. I kontrast till de som anser att analysarbetet tar tid från och i viss mån begränsar möjligheterna till genomförande av åtgärder i verksamheterna har det framförts att verksamheterna genom att engageras tidigt i analysarbetet också kan genomföra åtgärder utifrån det arbete de bidragit med i analysarbetet. På så sätt har analysen lättare kunnat få genomslag genom konkreta åtgärder i verksamheten.

Även om ett övergripande medskick från regioner och kommuner är att ett större fokus borde vara på genomförande av åtgärder framstår det för utredningen som att den direkta kopplingen mellan risk- och sårbarhetsanalysen och konkreta åtgärder i respektive verksamhet är mindre påtagligt i de större kommunerna än i de mindre.

Arbetsformer

Utredningen har vid mötena med kommunerna och regionerna översiktligt berört hur arbetet med beredskapsarbetet rent praktiskt bedrivs. Utifrån denna översiktliga genomgång har det inte framträtt något tydligt mönster för utredningen över hur det arbetet organiseras. I stället framstår det som att kommunerna och regionerna organiserar arbetet olika. Utredningen har inte kunnat dra någon slutsats om kommuner eller regioner som är ungefär lika stora skulle arbeta mer likartat. I viss mån framstår det som att den övergripande organisationen i olika nämnder, och huruvida dessa är mer eller mindre autonoma, kan ha påverkan på hur arbetet bedrivs.

När det gäller förutsättningarna för att genomföra konkreta åtgärder påpekar flera kommuner och regioner att de hade behövt rekrytera fler personer som är kunniga inom beredskapsfrågor och civilt försvar, men att det är svårt att rekrytera sådan personal eftersom det finns få personer med sådan kompetens. Dessutom råder det hård konkurrens inom den offentliga förvaltningen i fråga om att kunna rekrytera personal med rätt kompetens.

Utredningen har uppfattat det som att mindre kommuner tydligare framhåller det nyss nämnda som en utmaning. Ett belysande exempel på en lösning av denna utmaning är en avtalssamverkan mellan mindre kommuner för att säkerställa tillgång till grundkompetens avseende krisberedskap och civilt försvar i kommunerna. Samverkan ger även möjlighet att skapa specialkompetens inom annan krisberedskap, informationssamordning och brottsförebyggande arbete. Genom samverkan är det lättare att säkerställa att det inom varje sakområde finns tillräckligt med arbetsuppgifter för att fylla en eller flera årsarbetskrafter och även vara mindre sårbara för kompetensförlust eftersom flera tjänstepersoner besitter kunskap om det pågående arbetet. Det ger även en större kapacitet att arbeta med genomförande av, och stöttning vid, åtgärder i verksamheterna.

I detta sammanhang ska också påpekas att nästan alla företrädare för kommuner och regioner har anført att det är många åtgärder som behöver vidtas som berör krisberedskap och civilt försvar. Det har framhållits att det är utmanande för kommuner och regioner, inte minst för små kommuner, att hålla sig uppdaterade om resultaten av alla statliga utredningar och regeringsuppdrag som kan leda till behov av åtgärder i kommunerna och regionerna. Det har också förts fram att

det kräver mycket resurser i kommunerna och regionerna för att upprätthålla kunskap om och överblicken över vad som är aktuellt och vilka åtgärder det kan föranleda i kommunen eller regionen.

Personalförsörjning under höjd beredskap

Utöver det som kommuner och regioner har anfört om tillgången till personal med kompetens i fråga om krisberedskapsarbete har det påtalats att tillgång till personal under höjd beredskap är en utmaning.

Det har framhållits att det under mycket omfattande och svårartade fredstida krissituationer och höjd beredskap troligen kommer att finnas behov av kompetens inom många olika stödfunktioner, exempelvis teknisk kompetens. Inom många av dessa områden är verksamheterna beroende av utländsk arbetskraft. Det finns en osäkerhet kring om denna arbetskraft finns att tillgå om det inträffar mycket omfattande och svårartade fredstida krissituationer eller om det blir höjd beredskap.

På samma sätt har flera gett uttryck för motsvarande osäkerheter kopplat till den egna personalen och även den politiska ledningen. Det är oklart hur många av den ordinarie personalen eller ledande politikerna som kommer att tas i anspråk för annan tjänstgöring, exempelvis inom det militära försvaret. I detta sammanhang kan det konstateras att det framstår som att kommunerna och regionerna i olika utsträckning har använt sig av möjligheten att krigsplacera personalen inom sina verksamheter. Det framhålls av vissa att de avvaktar behandlingen av det kommande betänkandet från den pågående utredningen om det civila försvarets personalförsörjning (Fö2023:03). Den osäkerhet som råder avseende tillgången till den egna personalen innebär också en svårighet i planeringshänseende.

Kommuners och regioners verksamhetsformer

Utredningen har i tidigare kapitel redovisat att kommunerna och regionerna har stor frihet att själva bestämma över hur verksamheterna ska organiseras. Verksamheten kan till exempel fullgöras av en nämnd, av ett kommunalförbund eller ett kommunalt bolag. I dialogerna med kommunerna och regionerna har dessa möjligheter ofta förts fram i samband med olika frågor. Det är även tydligt att dessa olika möj-

ligheter används i kommunerna och regionerna. Det är också tydligt att en och samma verksamhet har organiserats på olika sätt i olika kommuner respektive regioner.

I samband med frågor kopplade till ledning har det påpekats att kommunalförbund och aktiebolag, egenägda eller samägda, inte kan styras lika direkt som verksamheter som ligger under en nämnd. På samma sätt kan en verksamhet som utförs av en upphandlad entreprenör vara svår att styra och anpassa vid inträffade fredstida kris-situationer eller om det blir höjd beredskap. Detta medför utmaningar i planeringshänseende eftersom en krisledningsnämnd inte kan ta över och styra ett kommunalförbunds verksamhet eller ett bolags verksamhet. Flera har påpekat att detta föranlett översyn över förbundsordningar och styrdokument. Ledtiderna för förändringar inom beredskapsområdet kan också bli längre för verksamheter som bedrivs i de former som nu är i fråga. Det har framhållits att denna problematik är särskilt framträdande i fråga om de kommuner och regioner som har samhällsviktiga verksamheter i bolag samägda med andra kommuner, till och med i andra länder.

När det gäller upphandlade entreprenörer ger kommuner och regioner uttryck för att de är medvetna om att de behöver inkludera krav på robusthet och möjlighet till kontinuitet även under fredstida kriser och höjd beredskap beträffande dessa aktörer. Samtidigt uttrycker de flesta att upphandlingslagstiftningen är utmanande även normalt och att det kan vara svårt att skriva avtal som tillförsäkrar behovet av kontinuitet i verksamheterna.

Särskilda samlingsplatser

En förberedelse för fredstida kriser och höjd beredskap som flera kommuner lyfter fram är förberedda platser för att ta emot befolkningen och erbjuda hjälp. Detta framstår som ett sådant område där kommunerna kommit olika långt och där förmågan varierar stort mellan kommunerna. I en del av kommunerna som utredningen har haft kontakt med har det inrättats platser där befolkningen kan få viss basal hjälp om en kris inträffar, andra har börjat arbetet med att iordningsställa ett antal platser. Det framstår för utredningen som att vissa kommuner avvaktar eventuella krav och förtydliganden från staten i detta avseende.

När det gäller de kommuner som har skapat denna förmåga kan det konstateras att det varierar vad enskilda kan få hjälp med på platserna. Det har under utredningen också framkommit att det finns olika benämningar på platser av detta slag såsom trygghetspunkt, trygghetsplats eller service- och trygghetspunkt. Lokaler som är rustade för detta eller kommer att rustas för detta ändamål varierar också. Det har bland annat framkommit att det finns allt från brandstationer, lokaler inom Svenska kyrkan till bygdegårdar.

5.1.3 Samverkan

I arbetet med att stärka det civila försvaret har kommuner och regioner en central roll som utförare av många verksamheter som är samhällsviktiga. Arbetet med att stärka förmågan inom dessa områden är beroende av de planeringsförutsättningar som beskrivits ovan. En del av dessa är i sin tur beroende av statliga myndigheters arbete inom flera olika områden. Av särskild betydelse är det arbete och föreskrifter som MSB och Socialstyrelsen ansvarar för. Det finns sedan år 2022 också ett stort antal beredskapsmyndigheter som är indelade i tio beredskapssektorer. Inom dessa pågår det också ett arbete för att stärka förmågan till krisberedskap och civilt försvar. Inom flera av dessa sektorer är kommuner och regioner verksamhetsutövare och således påtagligt berörda av det arbete som pågår inom sektorerna. I detta avsnitt redogör utredningen för ett antal frågor som berör kontakterna mellan kommunsektorn och statliga beredskapsmyndigheter och den samverkan som sker eller det finns behov av. Redovisningen inleds med kommunernas särskilda ansvar för samverkan.

Försvarsmakten är naturligen en myndighet av särskilt stor betydelse för utvecklingen av totalförsvaret. Försvarsmakten är en central förmedlare av det behov av stöd från det civila försvaret som det militära försvaret har. Försvarsmaktens förväntningar på främst kommunerna har frekvent framhållits som viktiga och utmanande att förhålla sig till. Detta avhandlas i ett särskilt avsnitt.

Geografiskt områdesansvar

Utredningen redogör för kommuners geografiska områdesansvar i nästa kapitel, avsnitt 6.6.⁴ Ansvaret innebär, mycket kortfattat, en skyldighet för kommunen att ta initiativ för att aktörer som är av betydelse för krishanteringen eller det civila försvaret i kommunen kan samverka och största möjliga mån samordna förberedelser eller åtgärder. Vid en kris ska kommunen även verka för att information till allmänheten samordnas.

Utöver genomförda möten med enskilda kommuner och regioner har utredningen deltagit vid ett par konferenser som länsstyrelser anordnat för kommunernas medarbetare med ansvar för beredskap och civilt försvar samt nätverksträffar på beredskapsområdet. Vid dessa tillfällen har frågor som rör samverkan och alltså berört det geografiska områdesansvaret varit framträdande.

Det har vid dialoger med medarbetare i kommunerna blivit tydligt för utredningen att det råder stor osäkerhet om vad ansvaret innebär. Detta har inte kopplats till hur paragraferna i LEH språkligt är utformade. Det har i stället getts uttryck för en osäkerhet avseende vad det geografiska områdesansvaret konkret innebär, hur de krav som lagstiftningen ger uttryck för ska uppfyllas och om det under en kris eller höjd beredskap innebär att kommunens ansvar utvidgas. Till exempel om det, något förenklat uttryckt, innebär ett större kommunalt ansvar för befolkningen än vad som annars gäller. En annan osäkerhet eller utmaning som framkommit har avsett vilka aktörer det är kommunen ska samverka med. Det har påpekats att det är utmanande att veta vilka aktörer inom näringslivet som bedriver samhällsviktig verksamhet och om det då också innebär en skyldighet för kommunen att samverka med dessa. Det framstår som att detta är en stor utmaning i större kommuner med väldigt många företag och offentliga aktörer. När det gäller mindre kommuner framstår det som att förmågan att faktiskt leda samverkan med flera aktörer under kriser samtidigt som kommunen själv ska möta och hantera krisens utmaningar oroar mer.⁵

En annan utmaning som lyfts fram är om samverkan ska ske under kommunens eller länsstyrelsens ledning. Det påpekas att kriser dels

⁴ I angivna avsnitt redogör utredningen även för Totalförsvarets forskningsinstituts rapport, *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret*, FOI-R--4800--SE, 2019.

⁵ Det är en bild som även framkommer i Totalförsvarets forskningsinstituts rapport, *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret*.

ofta inte är lokalt isolerade, dels att även om det som föranleder krisen sker lokalt så får skeendet ofta påverkan på ett större område än en kommun. I detta sammanhang kan utredningen också konstatera att det under utredningen inträffat två händelser, skredet i Stenungssund och trafiksituationen på E22 i Hörby, som geografiskt inträffat i de två kommunerna, men som med hänsyn till att motorvägarna är av betydelse för ett större geografiskt område än kommunen, föranlett länsstyrelser att agera och leda samverkansmöten.

Flera kommuner och regioner har uppgett att de har värdefull samverkan med relevanta aktörer såväl lokalt som regionalt. Trots de utmaningar som kommunerna och i viss mån regionerna ger uttryck för gällande det geografiska områdesansvaret kan utredningen alltså se att arbetet pågår och utvecklas genom olika forum. Samtidigt pågår ett utvecklingsarbete inom MSB avseende det aktörsgemensamma ramverket *Gemensamma grunder – ramverk för samverkan och ledning* som beskriver olika former av samverkan.

Samverkan med länsstyrelserna och andra statliga myndigheter

Länsstyrelserna har enligt LEH och FEH en central roll. De är mottagare av rapportering av information inför och under extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap såsom uppgifter om beredskapsförberedelser och det civila försvaret i kommunerna och regionerna. Länsstyrelserna intar också en särställning bland de statliga myndigheterna när det gäller samverkan mellan kommuner och regioner samt samverkan mellan dessa och statliga myndigheter. Precis som kommunerna har ett geografiskt områdesansvar har länsstyrelserna ett motsvarande ansvar på regional nivå. Även detta beskrivs närmare i avsnitt 6.6.

Länsstyrelserna geografiska områdesansvar innebär bland annat att de ska verka för nödvändig samverkan inom länet och för att samordning av förberedelser och åtgärder ska kunna ske. Länsstyrelserna ska också vara en länk mellan lokal, regional och nationell nivå.

Länen ser olika ut och behovet av samverkan och förutsättningarna för detta varierar. Utredningen har således mötts av olika uppfattningar i kommunerna och regionerna om hur väl kontakterna med länsstyrelserna fungerar och hur väl länsstyrelserna lyckas i samord-

ning av de statliga myndigheterna och hur väl samordningen av åtgärder fungerat under inträffade kriser.

I detta sammanhang är det också av intresse hur kommunerna och regionerna ser på länsstyrelsens roll i samordningen av de statliga myndigheterna.

Kommunerna och regionerna har framhållit att statliga myndigheter är aktiva på beredskapsområdet. Det har märkts av i samband med coronapandemin och den omfattande migrantsituationen år 2015 samt efter Rysslands militära invasion av Ukraina. Det har också framhållits att förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap lett till att fler myndigheter är mer aktiva mot kommuner och regioner än tidigare. Flera kommuner och regioner har framfört att det är utmanande om olika myndigheter vänder sig direkt till kommunerna och regionerna med sina förväntningar. Det framhålls att det finns stor risk för att det förs fram krav på åtgärder i kommunerna utan en helhetssyn på vilka åtgärder som är på gång. Kommunerna och regionerna har efterfrågat en samordning av dessa krav så att det skapas förutsättningar för bland annat prioriteringar och samordning av åtgärder. Vidare har det påtalats att länsstyrelserna bör vara de som ska samordna de statliga myndigheterna. Det illustreras med att de olika statliga myndigheternas ansvarsområden tenderar att leda till att frågor kan hamna i olika facknämnder och att detta, utöver att det saknas samordning på en mer övergripande nivå, också försvårar för kommuner och regioner att internt se helheten av det beredskapsarbete som pågår. Därför förs det fram att det bör vara tydligare att statliga myndigheter ska inordnas länsstyrelsernas samordning precis som kommunerna och regionerna är.

En annan aspekt på samverkan med statliga myndigheter är att kommuner och regioner ofta möter en brist i förståelse för kommuner och regioners grundläggande uppdrag och ansvar. Vidare saknas det förståelse för hur en kommun och region är organiserad, att ansvar och åligganden måste följa av författning och att eventuella nya åligganden behöver vara statligt finansierade. Det leder ofta till en orealistisk förväntan på hur snabbt en åtgärd kan vidtas i regioner och kommuner.

Andra synpunkter på statliga myndigheters arbete är att det i en och samma fråga kan bli konkurrens mellan statliga myndigheter att reglera vilka åtgärder som ska vidtas av regionerna och kommunerna. En annan synpunkt är att det finns en statlig förväntan på att kom-

muner och regioner snabbt ska kunna agera vid kriser, men att statliga myndigheter när vägledning och stöd under kriser efterfrågas av kommuner och regioner inte har tillräckligt kapacitet för att skapa rätt förutsättningar för kommunerna och regionerna.

När det gäller utmaningarna med att förhålla sig till olika myndigheters arbete och direktiv har det också anförts att det är oklart vilket ansvar sektorsansvariga myndigheter ska ha för samordning i sakfrågor i relation till länsstyrelsernas ansvar för geografiska områden. Utmaningarna med att hantera frågor i olika spår med brister i helhetssynen har framförts även i detta avseende.⁶

Det har också påpekats för utredningen att det finns utmaningar kopplade till geografiska indelningar i olika avseenden. Det finns till exempel civilområden, sjukvårdsregioner och militärregioner vars geografiska områden inte överensstämmer. På samma sätt finns det diskrepanser mellan statliga myndigheters regionala indelningar. Dessa diskrepanser försvårar samverkan och samordning.

Försvarsmaktens betydelse för arbetet med civilt försvar

En återkommande fråga som tas upp av kommuner och regioner är relationen till Försvarsmakten. Fokuset på civilt försvar och inträdet i Nato har aktualiserat dessa frågor. Ofta är detta också kopplat till frågor om värdlandsstöd och då framför allt kopplat till de krav som Sveriges medlemskap i Nato innebär i det avseendet.

Det pågår en samverkan och dialog på olika nivåer mellan kommunsektorn och Försvarsmakten. Den samverkan samordnas ofta av länsstyrelserna, men det förekommer även direktkontakter. En del kommuner framhåller att konkretion i vilka åtgärder som behöver vidtas är väldigt viktigt för att skapa planeringsförutsättningar men av särskild betydelse är hur sådana åtgärder ska finansieras. Det efterfrågas i detta sammanhang förtydligande av vilket ansvar kommuner har för att vidta åtgärder för att skapa förutsättningar för totalförsvaret och hur dessa i så fall ska finansieras. Det har i det avseendet framhållits att även om kommunerna och regionerna ska bidra till totalförsvaret så är det författningsmässigt otydligt att i generella termer ange att verksamheterna ska anpassas efter totalförsvarets behov

⁶ Angående denna frågeställning se Myndigheten för totalförsvarsanalys rapport *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap, Delredovisning 1*, (2023-11-29).

eller krav. Det har framhållits att detta tenderar att leda till att statliga myndigheter kan komma att ställa krav på kommunernas och regionernas verksamheter även om det inte finns åligganden enligt lag för kommunerna eller regionerna eller föreskriftsrätt för myndigheterna. I det sammanhanget har anförts att anpassningar efter totalförsvarets krav eller behov därför bör regleras utförligt i författning.

Samverkan med näringslivet

Vid några möten har frågan om näringslivets roll i beredskapsfrågor tagits upp. En aspekt som kommuner och regioner fört fram är utmaningarna kopplade till samverkan och det geografiska områdesansvaret. En annan aspekt är att det har visat sig att det finns goda förutsättningar att med hjälp av näringslivet ställa om produktion till den efterfrågan som en kris kan ge upphov till. Ett sådant exempel är produktion av handsprit och skyddsutrustning under pandemin. I dessa delar är regionerna en viktig aktör. Näringslivet nämns också som potentiellt viktigt för personalförsörjningen inom vissa verksamheter inom kommunerna. I ljuset av dessa frågor har det efterfrågats vilken av de offentliga aktörerna som ska svara för den övergripande samordningen av näringslivets insatser. En ytterligare aspekt på detta som tagits upp är att när särskilda behov snabbt uppstår vid en kris kan det vara svårt att genomföra en lösning tillsammans med näringslivet inom ramen för lagstiftningen om upphandling.

5.2 Erfarenheter från inträffade kriser

Krisberedskapen i kommunerna och regionerna har prövats under ett antal större kriser. I detta avsnitt redovisas några av dessa. Redovisningen utgår i huvudsak från uppgifter från rapporter och betänkanden som statliga utredningar lämnat och i vissa fall från rapporter från myndigheter som genomfört en uppföljning eller utvärdering på regeringens uppdrag. Inom ramen för denna utrednings uppdrag ligger inte att utvärdera krisberedskapen eller krishanteringens i samband med de specifika situationer som redovisas. Då utredningen inte avser att dra sådana slutsatser avseende hanteringen av kriserna innehåller denna redovisning inte heller utredningens egna slutsatser. I ljuset av detta är redovisningarna också av relativt begränsad omfattning och utred-

ningen försöker nedan lyfta fram de för detta betänkande mest centrala iakttagelserna och slutsatserna i rapporterna och utvärderingarna. Urvalet har behövt vara särskilt selektivt när det gäller coronapandemin då krisen under lång tid påverkade stora delar av samhället och Coronakommissionen har lämnat totalt tre betänkanden varav två i flera volymer. I de olika avsnitten finns hänvisningar till rapporter och betänkanden för vidare läsning.

5.2.1 Skogsbranden i Västmanland år 2014

Sommaren 2014 inträffade en skogsbrand i Västmanlands län. Branden beskrevs i efterhand som den mest omfattande branden i svensk nutidshistoria. Under branden omkom en person och två personer skadades allvarligt. Branden ledde också till stora materiella förluster och drabbade ett stort antal skogsägare samt ledde till evakuering av ett stort antal personer och risk för evakuering av betydligt flera. Även ett stort antal djur evakuerades.

Branden föranledde flera utredningar och översyner. Skogsbrandsutredningen som regeringen tillsatte lämnade sin slutredovisning i februari 2015 till Justitiedepartementet.⁷ Nedan sammanfattas några iakttagelser av aktörernas insatser och de slutsatser som presenterades i den redovisningen.

Räddningsinsatsen inleddes den 31 juli 2014. Branden började i Surahammars kommun som ingick i Mälardalens Brand och räddningsförbund. Förstärkning begärdes snart från räddningstjänsten i Sala-Heby. Insatsen fortgick under en längre tid och kom att kräva ytterligare förstärkningar från hela landet och krishanteringen kom att involvera många aktörer. Det fanns således ett stort behov av samverkan. För brandbekämpningen efterfrågades och erhöles internationellt stöd via ERCC.⁸ Närmare iakttagelser rörande den operativa räddningsinsatsen redovisas utförligt i Skogsbrandsutredningens rapport men berörs endast ytterligare i detta avsnitt när förhållandena är av särskild betydelse för frågor som behandlas i denna utredning, till exempel om det illustrerar fördelning av ansvaret mellan olika aktörer och krisberedskapen i stort.

⁷ <https://www.regeringen.se/rapporter/2015/03/rapport-fran-skogsbrandsutredningen> (2024-08-06).

⁸ Denna akronym står för *Emergency Response Coordination Centre* som är en funktion inom EU:s civilskyddsmekanism.

Skogsbrandsutredningen konstaterar att kommunerna behövde vidta flera åtgärder utöver de som räddningsinsatsen föranledde den kommunala räddningstjänsten. I rapporten anges övergripande avseende dessa att de påbörjades relativt sent, i många fall först när branden blivit omfattande under måndagen den 4 augusti 2014. De initiala åtgärderna var aktivering av kommunens krisorganisation, eller annan lösning, samt den lokala krishanteringen som omfattade bland annat information till allmänheten och att upprätta stödgrupper. Av särskilt intresse för denna utredning är Skogsbrandsutredningens iakttagelser avseende förberedelser och riskanalyser, krisledning och huruvida kommunerna aktiverade sina krisledningsnämnder, ansvarsfördelningen, utöandet av det geografiska områdesansvaret samt kommunikation under krisen.

Skogsbrandsutredningen konstaterar att ingen av de berörda kommunerna hade behandlat risken för en större skogsbrand i sina handlingsplaner och därför inte heller konsekvenserna för kommunen och dess invånare av en sådan händelse. Det saknades också planering och förberedelser för evakueringar och tillfälliga boenden. En del boende fick fly i panik. Enligt Skogsbrandsutredningen var samtliga planer mycket allmänt hållna och innehöll således inte några konkreta uppgifter som kunde ha underlättat för förtroendevalda eller anställd personal när de skulle lösa sina uppgifter med anledning av skogsbranden.

Skogsbrandsutredningen konstaterar vidare att samtliga berörda kommuner hade gjort bedömningen att skogsbranden utvecklades till en extraordinär händelse. Av de fyra berörda kommunerna aktiverade två krisledningsnämnden. I en kommun hanterades händelsen av en krisledningsgrupp medan den fjärde kommunen hanterade händelsen inom ramen för sin ordinarie organisation. Trots att kommunerna i denna del valde olika vägar anser Skogsbrandsutredningen att det intryck som förmedlades var att samtliga kommuner hanterade händelsen på ett tämligen likartat sätt och att det således inte spelade någon större roll om krisledningsnämnden aktiverades eller inte.

När det gäller det geografiska områdesansvaret redogör Skogsbrandsutredningen för åtgärder för samverkan och samordning enligt följande. Det fanns, som ovan anförts, brister i kommunernas förberedande åtgärder och att det antagligen till stor del kunde förklara varför kommunernas mobilisering skedde med viss tidsfördröjning. Förutom insatser i form av information till allmänheten och etablering av ett kontaktcenter började kommunerna agera i enlighet med

sitt geografiska områdesansvar i princip först när branden blivit så omfattande att den blivit en nationell angelägenhet. Enligt skogsbrandsutredningen ledde avsaknaden av planering till att kommunerna tvingades ta fram olika ad hoc-lösningar under stor tidspress. En följd av detta var att kommunerna redan under ett skede när situationen fortfarande var akut tvingades börja förbereda och planera för det efterarbete som en kris genererar. Den tid och kraft som ägnades åt detta kunde ha använts för att hantera det akuta skedet på ett mera effektivt sätt.

Skogsbrandsutredningen redovisar hur ansvaret fördelades och hur arbetet leddes under branden och anför följande. Efter ett par dagar etablerades en ledningsplats för samverkan i Ramnäs. Länsstyrelsen kom, som utvecklas kort nedan, att ta över ledningen av räddningsinsatsen och ledningsplatsen i Ramnäs utvecklades och en ledningsstab etablerades. I detta sammanhang konstaterar Skogsbrandsutredningen att kommunerna fick problem med bemanning och personal och att flera av kommunerna inte ansåg sig kunna avvara några resurser till samverkansstaben. Skogsbrandsutredningen anför att detta ger intrycket av att kommunerna i vissa fall hade låg förmåga till samverkan. På samma sätt skedde kommunernas interna personalplanering inledningsvis genom ad hoc-lösningar och de tog fram en personalplanering för 14 dagar framåt först på uppmaning av samverkansstaben i Ramnäs. Någon planering som säkerställde uthållighet hade med andra ord inte gjorts. Avseende personella resursförstärkningar konstaterar Skogsbrandsutredningen att det framkommit att inte alla kommuner hade avtal med frivilliga resursgrupper och att sådana hade kunnat vara ett viktigt stöd i krishanteringsarbetet.

Skogsbrandsutredningen anser också att det intryck som förmedlades när det gällde kommunernas insatser var att dessa i första hand var relaterade till den egna verksamheten. Den samordning av olika aktörers krishanteringsåtgärder som förutsätts ske inom ramen för kommunernas geografiska områdesansvar synes ha skett genom de krishanteringsinsatser som ledningsstaben i Ramnäs genomförde från och med den 5 augusti 2014.

Skogsbrandsutredningens iakttagelser som rör ledningen av räddningsinsatsen och hur krisen i stort kom att ledas är av intresse då det berör samtidig tillämpning av LSO och LEH. Enligt Skogsbrandsutredningen hanterades räddningsinsatsen inledningsvis i praktiken som två separata insatser. Det fattades inte något beslut om vem som

skulle leda insatsen av räddningsledarna. Länsstyrelsen bestämde inte heller vem som skulle leda insatsen. Länsstyrelsen fattade dock senare beslut om att överta ansvaret för räddningsinsatsen. Beslutet formulerades som att övertagandet avsåg två räddningsförbund. I dessa ingick dock kommuner som inte var berörda av skogsbranden. Skogsbrandsutredningen konstaterar vidare att länsstyrelsen samtidigt beslutade att delegera tillbaka ansvaret för räddningstjänsten i övrigt till kommunerna. Skogsbrandsutredningen bedömde att beslutet inte var i överensstämmelse med gällande lagstiftning.

Skogsbrandsutredningen konstaterar vidare att det utsågs en räddningsledare som kom att, utöver den operativa ledningen av insatsen, ansvara för frågor av strategisk karaktär som länsstyrelsen enligt förarbetsuttalanden förväntas ta ansvar för inom ramen för LSO. Räddningsledaren tog även över ansvar för till exempel information till allmänheten och massmedier som det enligt geografiska områdesansvaret ankommer på länsstyrelsen att ta ansvar för.⁹ Den samverkansstab som räddningsledaren bildade kom därutöver att ta hand om frågor som ankommer på kommunerna att hantera, till exempel evakuering.

Skogsbrandsutredningen lyfter således fram att hanteringen av krisen aktualiserade såväl LEH som LSO och att den modell för ansvarsfördelning som tillämpades i samband med länsstyrelsens övertagande av ansvaret för räddningsarbetet innebar att räddningsledarens samverkansstab kom att hantera frågor som handlade om såväl räddningstjänst enligt LSO som krishantering enligt bland annat LEH. I detta sammanhang lyfter skogsbrandsutredningen fram att det förekommit de som menar att den gränsdragning som finns enligt lagstiftningen måste upprätthållas även i den praktiska hanteringen av en händelse som skogsbranden, men anför att det i detta sammanhang borde beaktas att varken kommunerna eller länsstyrelsen hade vidtagit förberedande åtgärder på det sätt som förutsätts enligt gällande bestämmelser. Vidare anføres att den nye räddningsledaren därmed hamnade i en sorts vakuüm, där olika brådskande frågor skulle hanteras. Dessutom anser skogsbrandsutredningen att den samverkan och samordning som förväntas ske enligt de båda lagstiftningarna (LSO och LEH) redan vid en händelse av skogsbrandens omfattning går in i varandra samtidigt som det inte finns några bestämmelser som säger vem som ytterst ska leda den nödvändiga och i regel tvär-

⁹ I denna del vill utredningen framhålla att även kommunerna har ett ansvar att verka för samordning av information till allmänheten på den lokala nivån, se vidare i kapitel 6.

sektoriella samverkan som så gott som alltid aktualiseras. Skogsbrandsutredningen konstaterar att den nye räddningsledaren under skogsbranden åtog sig denna uppgift och för ändamålet bildade en samverkansstab. Slutsatsen som Skogsbrandsutredningen drar är att även om arbetet i denna inte var helt problemfritt, hade det inte framkommit något som tyder på att sättet att hantera den uppkomna situationen skulle ha lett till några problem som inte gick att lösa, varken för berörda kommuner eller för länsstyrelsen.

När det gäller information till allmänheten konstaterar Skogsbrandsutredningen att kommunerna hade dålig eller ingen kunskap eller kännedom om det nationella informationsnumret 113 13 eller webbplatsen krisinformation.se. Det fick till följd att de i stället upprättade egna informationsnummer och kanaler. Kapaciteten var inte heller tillräcklig vilket fick till följd att vissa system inte klarade påfrestningen och att någon kommuns hemsida kraschade och det blev långa väntetider till de egna informationsnumren. Skogsbrandsutredning noterar vidare att kommunerna inte verkar ha fått stöd eller anvisningar från länsstyrelsen i detta avseende och att det ledde till att information samordnades först efter några dagar genom informationsnumret 113 13. Enligt Skogsbrandsutredningen hade ett aktivt utnyttjande av de nationella kanalerna inneburit inte bara tidigare samordning av verifierad information till allmänheten utan även avlastning för kommunerna.

I anslutning till att Skogsbrandsutredningen konstaterar att samordning av insatser och information dröjde anför den att brister i planeringen och organisationen av räddningstjänsten påverkar förmågan att genomföra insatser på ett effektivt sätt och att brister i krisberedskapen på samma sätt oundvikligen påverkar kvaliteten på krishanteringen i stort. Mot den bakgrunden dröjs slutsatsen att det är uppenbart att kommunerna måste ägna grundläggande funktioner och rutiner stor omsorg vid planeringen av krisberedskapen.

Skogsbrandsutredningen anför sist några övergripande slutsatser. I denna del anför att risken för skogsbrand, stor eller liten, inte hade ingått i någon aktörs riskinventering, varken på lokal, regional eller nationell nivå. Konsekvensen av detta var att olyckstypen då heller inte ingått i eller påverkat aktörernas förberedande åtgärder i form av planering, utbildning och övning. Det gällde både i fråga om räddningstjänst och krisberedskap. Vidare anför Skogsbrandsutredningen att krisberedskapen är grunden för den höjda beredskapen och att

brister i krisberedskapen därmed innebär brister i den höjda beredskapen.

Utöver Skogsbrandsutredningen genomfördes som tidigare nämnts ett stort antal utredningar och utvärderingar. På regeringens uppdrag sammanställde MSB deltagande aktörers utredningar och utvärderingar, totalt 26, i rapporten *Ansvar, samverkan, handling: åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014* (MSB996, april 2016). Rapporten innehöll även ett antal förslag till åtgärder och redovisade ett antal gemensamma behov som tydligt framkommit i underlaget. Behov ansågs finnas av att stärka förmågan att samverka, leda och kommunicera, att utveckla och använda metoder och verktyg, att förtydliga roller, ansvar och regler, att öka aktörernas kompetens och kunskap samt att effektivisera användandet av resurser.

De behov som MSB i denna del noterade i sin rapport framstår således ligga väl i linje med de slutsatser som Skogsbrandsutredningen redogör för i sin rapport.

5.2.2 Skogsbränderna år 2018

Sommaren 2018 var en mycket torr sommar. På flera håll i landet uppkom skogsbränder. Hanteringen av skogsbränderna har på regeringens uppdrag analyserats av en statlig utredning. Med anledning av bränderna gav regeringen också flera myndigheter analys- och/eller utredningsuppdrag. I det följande sammanfattas de iakttagelser som 2018 års skogsbrandsutrednings redovisar i sitt betänkande *Skogsbränderna sommaren 2018*, SOU 2019:7. I den följande redogörelsen används *utredningen* i betydelsen 2018 års skogsbrandsutredning och det är dess iakttagelser och slutsatser som redovisas.

Det kan påpekas att utredningen avgränsade sitt arbete till att primärt avse de operativa brandsläckningsinsatserna och presenterar således inte krishanteringen eller beredskapen avseende bränderna i en vidare bemärkelse. Redogörelsen nedan fokuserar på utredningens iakttagelser av aktörernas hantering och hur samverkan fungerat snarare än operativa släckningsinsatser. Kommunernas krishantering utöver räddningstjänsternas agerande presenteras endast kort av utredningen, av särskilt intresse i den delen är dock att i vart fall en kommun aktiverade sin krisledningsnämnd under bränderna.

Antalet bränder under sommaren 2018 var stort och flera av bränderna var stora och svåra att släcka. Bränderna blev de mest omfattande i modern tid. Cirka 25 000 hektar, 250 kvadratkilometer skog brann. I försök att åskådliggöra omfattningen har ytan uppskattats till drygt 35 000 fotbollsplaner. De större bränderna omfattade tillsammans drygt 18 000 hektar. Bränderna orsakade alltså stora materiella skador, framför allt för skogsägarna, och en brandman omkom under släckningsarbetet. Människor och djurbesättningar evakuerades. Utredningen anger att inga väsentliga samhällsfunktioner skadades och inga permanentbostäder förstördes. Utredningens slutsats var sammantaget utifrån detta att skogsbränderna i stort hanterades bra.

Skogsbränderna var spridda över landet och berörde ett stort antal kommuner och flera län. För att klara skogsbränderna och de störningar som skogsbränderna medförde behövdes insatser av många aktörer: kommunerna, länsstyrelserna, MSB, Polismyndigheten, Försvarmakten och andra berörda myndigheter samt näringslivet, frivillorganisationer och enskilda. Även internationellt stöd lämnades. MSB begärde och fick stöd genom ERCC. Flera länder lämnade stöd under insatsen med såväl flygburna enheter som ett stort antal brandmän och fordon.

Att bränderna var spridda över landet medförde enligt utredningen särskilda utmaningar i släckningsarbetet och för samverkan för att uppnå samordning av tillgängliga resurser. Branden krävde insatser och resurser från lokal, regional och nationell nivå och ställde således stora krav på samverkan såväl inom varje nivå som mellan nivåerna.

Utredningen redogör kort för förberedelser och planering av betydelse för hanteringen och konstaterar att det förekom att kommunala handlingsprogram enligt LSO inte hade skogsbränder som en dimensionerande risk. Att det inte hade tagits höjd för skogsbrand i handlingsprogrammet medförde bristande planering och beredskap för skogsbränder.

Utredningen redovisar mer utförligt tre län som drabbades av stora bränder och hur aktörerna i dessa län agerade under bränderna. Även andra delar av landet redovisas men mer översiktligt. Av redovisningen framgår att förutsättningarna varierat stort i landet. Dels hur stora bränder som behövde bekämpas dels förutsättningarna hos aktörerna. Ett av de tre mer i detalj redovisade länen är Jämtlands län och utredningen anför att detta län klarade sig bäst av de tre trots att bränderna i jämförelse var mer geografiskt spridda. Utredningen konstaterar att

räddningstjänsten där, utöver att den hade tillgång till personal som var utbildad i skogsbrandssläckning, hade en större organisation och en strategi för arbete och ledning. Enligt utredningen kunde resurser utifrån därför omgående förstärka i den befintliga strukturen. På andra håll behövde strukturen byggas upp och förändras löpande vilket medförde ett tidstapp.

I betänkandet konstaterar utredningen att släckningsarbetet i stort fungerade väl. I ett fall beslutade en länsstyrelse dock att överta ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Även om slutsatsen är att släckningsarbetet överlag fungerade väl anser utredningen att det i flera fall agerades för långsamt eller försiktigt till en början. Utredningen anser att tidig upptäckt och tidiga insatser var av mycket stor betydelse för att släcka bränderna. Flera aktörer uppgav för utredningen att räddningstjänsterna jämfört med skogsbranden i Västmanland 2014 förbättrat sin förmåga till ledning och samordning samt att vara mer proaktiva och tidigare begära helikopter- och andra förstärkningsresurser vilket också utredningen konstaterade. Utredningen framhåller att just tidiga helikopterinsatser visade sig vara mycket effektiva när det gäller att förhindra att bränder växer och blir stora och anger att det enligt Svenska Flygbranschen många gånger väntades allt för länge med att kalla in helikopterstöd.

Enligt utredningen borde också många myndigheter vars verksamhet var av betydelse för insatserna tidigare påbörjat sitt arbete med att stödja räddningstjänsternas arbete. Enligt utredningen gav räddningstjänsterna också uttryck för att det var svårt att få myndigheterna att förstå allvaret i situationen. Utredningen lyfter dock fram att MSB tidigt satte upp en särskild organisation och mäklade såväl nationella som internationella brandsläckande resurser.

Utredningen beskriver vidare att räddningstjänster som *inte* ingick i systemledning med ledningscentral och ledningspersonal i jour hade sämre förutsättningar att klara stora och komplicerade händelser som skogsbränderna sommaren 2018. Resurser kunde tillföras även dessa räddningstjänster men behovet av att skapa en ny organisation i dessa gjorde att värdefull tid förlorades.

Enligt utredningen bidrog de räddningstjänster från andra delar av landet som hade en väl utvecklad systemledning och välplanerade resurser med avgörande insatser vid skogsbränderna genom att förstärka de räddningstjänster som behövde hjälp med anledning av brändernas omfattning. Det behov av samverkan och samordning som detta

utlöste fick räddningstjänsterna själva och tillsammans med MSB att fungera väl.

Utredningen anser att det brast i ledningen vid flera större bränder och framhåller att det i vissa fall berodde på att det var mindre räddningstjänster som drabbades och att dessa var sårbara men också på brister i förberedelser och erfarenhet av att släcka skogsbränder. I detta sammanhang konstaterar utredningen också att det var problem med de mindre räddningstjänsternas förmåga att ta emot hjälp. Vidare att det uppstod en viss konkurrens när det gällde de förstärkningsresurser som MSB tillhandahöll.

Utredningen framhåller betydelsen av samlade lägesbilder av branden och att dessa kommer alla som är inblandade i släckningsarbetet till del, även de resurser som förstärkt från utlandet. Det framhålls också att sambandet är en viktig del av de operativa insatserna och att det finns en god sambandsplanering som är optimal för det operativa arbetet. I detta sammanhang framhålls att det ibland uppstod problem med kapacitet och täckning i Rakel- och GSM-nätet och andra utmaningar kopplade till Rakelsystemet. Utredningen drar därför slutsatsen att det fanns behov av utbildning och övning i detta. Utredningen redovisar också att den fick till sig uppgifter om att kommunerna inte hade tillräcklig kunskap om system som används för att dela information med andra aktörer, till exempel WIS (skyddat webbaserat informationssystem) och SOS.nu.

När det gäller länsstyrelsernas geografiska områdesansvar konstaterar utredningen att länsstyrelserna som ett led i utövandet av detta har inarbetade rutiner för att fördela resurser och prioritera dessa beroende på de olika räddningstjänsternas behov. Länsstyrelserna samordnade också de resurser som fanns att tillgå i län som kunde avvara. Utredningen bedömer att länsstyrelsernas arbete fungerade väl under insatserna och att den regionala samverkan fungerade väl. Tidigt anordnades även länsstyrelsegemensamma samverkanskonferenser i syfte att fastställa en gemensam inriktning för hur de drabbade länen skulle stödjas. En ytterligare åtgärd var att länsstyrelserna bildade en personalpool med fem till tio olika personalkategorier som var bemannade med ett hundratal medarbetare från stödjande länsstyrelser.

Det har ovan redogjorts för att räddningstjänsterna och MSB samverkade kring de förstärkande resurserna. I detta sammanhang noterar utredningen dock att sådan samverkan kring operativa insatser kan vara svåra att förena med länsstyrelsernas geografiska områdesansvar,

men att det inte är unikt för räddningsinsatser att områdesansvaret som fungerar väl inom ett län kan stöta på problem när det möter större regionala verksamheter. I anslutning till detta anger utredningen också att ett antal länsstyrelser ansåg att resursfördelningen som MSB genomförde gick förbi deras geografiska områdesansvar samt att MSB frångick förmedlade rutiner för begäran om resurser. Inarbetade och prövade arbetssätt med tillhörande vägledning användes inte. Utredningen anför dock att MSB:s insatser var nödvändiga men att frågan om MSB:s mandat att inrikta och prioritera resurser behövde förtydligas i författning.

Utredningen värderade också hur effektivt tillgängliga resurser användes och konstaterar att de som regel användes effektivt men att det trots detta på flera håll kunde bli brist på terrängfordon, pumpar, brandslang med mera. När det gäller möjligheten att effektivt nyttja resurser framhåller utredningen att flera av aktörerna i Jämtlands län normalt sitter tillsammans i Trygghetens Hus och att detta var en framgångsfaktor. Aktörerna kände varandra väl och hade kunskap om respektive myndighets regelverk, vilket underlättade arbetet betydligt.

Vidare anför utredningen att kommunernas och räddningstjänstens förmåga att samverka med frivilligorganisationer och spontanfrivilliga förbättrades efterhand. Under insatserna bistod Svenska Röda Korset eller Frivilliga resursgrupper i att organisera de frivilliga resurserna. För aktörer som hade träffat överenskommelser med de frivilliga försvarsorganisationerna fungerade samverkan enklare och effektivare än för aktörer som inte hade knutit organisationerna till sig. Utredningen drar därför slutsatsen att kommunerna och räddningstjänsterna behöver bli bättre på att ta till vara dessa resurser. Det samma gäller den privata sektorn. Därför anför utredningen att räddningstjänsterna redan i planeringar bör ta med organiseringen av de frivilliga som kan komma för att bidra med sitt stöd för olika typer av kriser.

Under bränderna nyttjades även Försvarmaktens förmågor. Utredningen anser att kunskapen om Försvarmaktens resurser behöver öka. Dels för att förstå i vilka delar som Försvarmakten kan bidra och hur hjälpen efterfrågas, dels i vilka situationer det finns andra aktörer som bättre bistår med resurser där Försvarmakten förvisso kan bistå.

Till sist bedömde utredningen även hur väl informationen till allmänheten och media hade fungerat och konstaterade att den var ändamålsenlig då den var enhetlig, relevant och tillgänglig. I detta samman-

hang konstateras dock av utredningen, liksom av aktörerna, att det fanns vissa utmaningar kring utfärdande av Viktigt meddelande till allmänheten (VMA). Dessa användes i ovanligt stor utsträckning under bränderna. Det förekom otydligt formulerade meddelanden och det utfärdades nya som innebar att det förekom motstridig information då de tidigare meddelandena inte återkallades. Utredningens slutsats var därför att rutinerna för VMA behövde ses över.¹⁰

5.2.3 Terroristattentatet i Stockholm år 2017

Den 7 april 2017 genomfördes ett terroristattentat i centrala Stockholm. Strax före klockan 15.00 stals en lastbil och den kördes med hög fart längs Drottninggatan fram till varuhuset Åhléns City. Färden tog knappt 40 sekunder. Under färden dödades fem personer, ett tiotal personer skadades och ett stort antal personer utsattes för direkt livsfara. Lastbilen kolliderade till slut med varuhusets fasad. Gärningsmannen antände där en spränganordning i lastbilen. Den detonerade inte på tänkt sätt men lastbilen började brinna. Antändningen medförde dock att spränganordningens butangasburkar exploderade och höga smällar uppstod. Kollisionen och branden orsakade stor materiell skada. Gärningsmannen avvek från platsen men greps senare samma kväll av polisen. Han dömdes för bland annat terroristbrott genom mord i fem fall och allmänfarlig ödeläggelse. Påföljden bestämdes till fängelse på livstid.¹¹

Attentatet påverkade många människor, inte bara de som direkt var berörda av gärningen. Det hade också stor påverkan på flera funktioner i samhället. Attentatet föranledde såväl statliga, kommunala som privata aktörer att agera. Nedan redogörs för delar av de iakttagelser som MSB redovisade i den utvärdering som myndigheten gjorde på regeringens uppdrag.¹² Framställningen nedan avser i huvudsak hur kommuner och regioner påverkades och vilka åtgärder de vidtog, främst de övergripande åtgärderna eller beslut som rörde ledning, samordning och samverkan.

¹⁰ Den 1 januari 2024 trädde lagen (2023:407) om viktigt meddelande till allmänheten i kraft. Se även *En ny lag om viktigt meddelande till allmänheten*, prop. 2022/23:77.

¹¹ Stockholms tingsrätts dom i B 4708-17, 2018-06-07.

¹² *Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017, Redovisning av regeringsuppdrag JU2017/05643/SSK* (MSB1193 – april 2018).

MSB bedömer att samhällets samlade hantering av det initiala händelseförloppet i stort fungerade väl även om det fanns vissa brister. Vidare kommer MSB till slutsatsen att samhällets hantering i stort fungerade väl avseende snabb säkring av platser och gärningspersoner, hög förmåga att agera trots oklar lägesbild, snabbt omhändertagande och transport av skadade till sjukhus samt hög beredskap för sekundära attacker eller följdhändelser. I detta sammanhang konstateras att polisen tidigt grep gärningspersonen vilket medförde att tidsrymden för hög arbetsbelastning blev kort och konsekvenserna för annan verksamhet begränsades.

MSB konstaterar att redan i det inledande skedet, efter första samtalet till SOS Alarm, började flera aktörer aktivera sin krisledning. Polisen beslutade att hantera händelsen som ett terrorattentat och förberedde sin organisation på detta. Händelsen angavs dock av larmoperatören som trafikolycka och de första enheterna från räddningstjänsten och ambulanssjukvården nåddes inte av information om att det befarades vara ett terrorattentat. Mycket kort efter det första samtalet strömmade samtalen in och misstanke om terrorattentat fanns då inom de olika organisationerna. SOS Alarm aktiverade sin krisorganisation och de larmade sedan Kriskansliet på Regeringskansliet, MSB, Säkerhetspolisen och länsstyrelsen.

Samtliga aktörer inom Samverkan Stockholmsregionen (se mer nedan) kallades till samverkanskonferens via SOS Alarms inkallningssystem. Stockholms läns landstings (numera Region Stockholm, nedan regionen) tjänsteman i beredskap (TiB) beslutade att hantera händelsen som allvarlig händelse och påbörjade arbetet med att etablera särskild sjukvårdsledning på regional nivå. En del berörda aktörer larmades inte via sin TiB. Till exempel fick Socialstyrelsen i stället relevant information via media och aktiverade då sin krisledningsorganisation.

I detta sammanhang anförs i rapporten att Socialstyrelsen ansåg att fler aktörer borde ingå i larmkedjan vid misstänkt pågående dödligt våld och att planering för det borde ske samordnat. För att skapa förutsättningar att kunna stödja hanteringen hos aktörer lokalt och regionalt har till exempel Socialstyrelsen behov av att i ett tidigt skede påbörja planering för eskalering.

Åtgärder inom hälso- och sjukvård

På skadeplatsen inleddes en vårdinsats. Den bedöms ha genomförts effektivt. Samtidigt föranledde händelsen regionen att övergripande planera för mottagande av de skadade inom traumavården och möta det förväntade behovet av krisstöd.

MSB redovisar att det i regionens krisberedskapsplan beskrevs hur den övergripande regionala ledningen och samordningen av hälso- och sjukvården, kollektivtrafiken och andra verksamheter inom regionen skulle fungera vid allvarliga händelser. Samtliga aktörer som arbetade på uppdrag av regionen omfattades av planen.

MSB konstaterar också att regionen hade en regional katastrofmedicinsk beredskapsplan och den beskrev bland annat ansvar och uppgifter för tjänsteman i beredskap, TiB, och regional särskild sjukvårdsledning, RSSL. Den senare funktionen skulle fördela regionens samlade resurser i syfte att optimera det medicinska omhändertagandet och minimera påverkan i den ordinarie verksamheten. Varje sjukhus hade i sin tur katastrofplaner med detaljerade instruktioner om vad som skulle utföras vid allvarlig händelse och förhöjt beredskapsläge på sjukhuset.

När det gäller det inledande skedet så kontaktades ledningsansvarig sjuksköterska på respektive sjukhus i länet av regionens TiB och de uppmanades att inventera vårdplatser och säkerställa personaltillgång. Ledningsansvariga sjuksköterskor tog i sin tur kontakt med lokal beslutsfattare med ansvar för beredskapsläget. Samtliga sjukhus i länet fattade snabbt beslut om förhöjt beredskapsläge.

Landstingets regionala krisledning (RKL) aktiverades inte såsom angavs i krisberedskapsplanen. RKL beskrevs som en funktion i krisberedskapsplanen men hade aldrig sammankallats och regionen saknade information och kontaktlistor över vilka som skulle ingå i funktionen. Det konstateras vidare att tjänstemannaorganisationen inte uppfattade att den politiska nivån i regionen hade beslutat att aktivera krisledningsnämnden. I rapporten konstateras att olika planer behövde harmonieras och mandat, befogenheter och ansvar förtydligas.

Den inledande inriktningen var att i första hand skapa förmåga att omhänderta ett stort antal skadade och drabbade, bygga upp kapacitet för ledning samt att samordna verksamheterna. Det saknades dock ett inkallningssystem till RSSL vilket innebar att TiB fick ringa

in berörda medarbetare en och en. Det var under händelsen störningar i mobilnätet vilket försvårade denna uppgift.

RSSL fattade beslut om först förstärkningsläge och sedan katastrofläge på regional nivå. Ledningen arbetade för att kunna ge en samlad information från regional nivå. Detta försvårades dock av att ledningscentralen saknade internetanslutning vilket innebar att det både var svårt att hämta in och dela information med lokal nivå (sjukhusen) och andra aktörer. Vidare var det oklart vem på sjukhusen som primärt var mottagare av den centrala informationen via Rakel. Även efter ett par timmar hade RSSL utmaningar att skapa en lägesbild över skadeplatsen och hur många patienter som transporterats till de olika sjukhusen. RSSL deltog dock även i det arbete som parallellt pågick i Samverkan Stockholmsregionen (SSR) där information erhöles.

En följd av det ovan beskrivna var att de lokala sjukvårdsledningarna hade svårt att få information från sin regionala nivå angående antal patienter de väntades förbereda för att ta emot. Det var svårt att få kontakt med regional nivå. Sjukhusen saknade också tillgång till WIS, vilket MSB påtalar behovet av i utvärderingen. De behövde därför använda andra kanaler för att söka information. I det avseendet konstateras i rapporten att medierapporteringen indikerade fler skadade än det faktiska skadeutfallet. Sjukhusen vidtog åtgärder vars inriktning utgick från ett förväntat stort skadeutfall. I utvärderingen beskrivs att åtgärderna innebar att de medicinska kvalitetskraven sänktes utan sådan samverkan som normalt ska föregå ett sådant beslut. Inriktningen på åtgärderna fattades sammanfattningsvis utifrån en bristande lägesbild. Det faktiska skadeutfallet innebar inte att det fanns skäl för en sådan inriktning.

Socialstyrelsen aktiverade sin krisledningsorganisation och bistod med inventering, höll samverkanskonferens och publicerade lägesbilder i WIS för regionerna att ta del av. Efter den inledande fasen fick Socialstyrelsen löpande information från regionen för att kunna uppdatera lägesbilden.

MSB bedömer i rapporten att lednings- och rapporteringsstrukturen måste tydliggöras mellan SOS Alarm, skadeplats, särskild sjukvårdsledning på regional nivå och lokala sjukvårdsledningar. Kommunikationsvägar och talgrupper i Rakel behöver i det avseendet ses över och en sambandsplan behöver både beslutas och övas.

Särskilt om krisstöd

Utöver den akuta vård som regionen svarar för ska regionen erbjuda krisstöd till dem som har drabbats av eller riskerar att drabbas av psykisk ohälsa som en följd av en allvarlig händelse. Varje *kommun* svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Regionen ansvarar för att inrikta och samordna krisstödet. Sådan inriktning och samordning saknades inledningsvis enligt MSB.

Sjukvårdsledaren efterfrågade kommunens krisstödsgrupp för krisstödsinsatser. I samband med detta meddelade Röda Korset att de hade team som kunde vara behjälpliga. Stockholms stad initierade krisstöd i flera lokaler för de som inte kunde ta sig hem för att skapa trygghet och socialt stöd. Regionen i sin tur avdelade två krisstödsamordnare till RSSL. Det aktiverades också krisstöd vid sjukhusen. De sju akutsjukhusen hade krisstödstelefon och krisstödsomtagning från fredag eftermiddag. Inom Samordning Stockholmsregionen hölls en regional samverkanskonferens med alla kommuner med fokus på krisstöd. Inriktning för insatserna var gemensam krisstödstelefon för hela regionen och ett krisstödscentrum i samverkan med Stockholms stad. Behovet av krisstöd var stort under ett par veckor.

Samverkan

Rapporten redogör utförligt för det operativa arbetet på skadeplatsen. Därvid beskrivs den samverkan som genomfördes mellan räddningsledare, sjukvårdsledare och polisens platschef. Det konstateras dock att den yttre ledningsplats som polisen upprättade vid Stockholms slotts högvaktsflygel inte blev känd för brandförsvaret och sjukvården på skadeplatsen.

Här fokuseras mer på den övergripande samverkan men det ska framhållas att MSB ansåg att samverkan på skadeplatsen överlag fungerade väl. I det sammanhanget konstateras förvisso att det tidvis var svårt för räddningsledaren att få en överblick då tekniska hinder gjorde det svårt att upprätthålla samband och att det av samma anledning var svårt för de på plats att lämna lägesrapport till den övergripande samverkan.

I Stockholms län finns Samverkan Stockholmsregionen (SSR). Detta är en regional modell för samverkan där 37 aktörer ingår. Denna

beskrivs utförligt i rapporten.¹³ Vidare beskrivs det arbete som kom att utföras inom SSR. I detta sammanhang är följande av särskilt intresse.

Länsstyrelsens TiB beslutade om aktiverat läge tillsammans med den regionala samverkanskoordinatoren i beredskap. SSR påbörjade alltså tidigt arbetet. Många aktörer slöt upp i de aktörsgemensamma formerna. Klockan 15.08 kallades aktörerna till en samverkanskonferens och kort därefter publicerades ett meddelande i WIS med information om konferensen och att polisen hanterade händelsen som misstänkt terror. Klockan 16.00 hölls den första av totalt nio samverkanskonferenser under fredagen.

SSR:s samverkansstab bemannades av länsstyrelsen, regionen, polisen, brandförsvaret, Trafikverket och Stockholms stad. Staben samkallades i länsstyrelsens skyddade ledningsplats. Utifrån tillgänglig information skapades lägesbilder med inriktningar som delades med aktörerna inom SSR via samverkanskonferenser och publiceringar i WIS. Inom SSR fanns ett samverkanskluster.¹⁴ Detta arbetade för att skapa en operativ lägesbild och möjliggöra koordinering genom löpande informationsdelning mellan aktörer i samverkansklustret och respektive aktörs ledningscentral.

Aktörerna inom SSR hade tidigare initierat förberedelser inför en övning med ett scenario med terrorattentat och det framhålls i rapporten att aktörerna anser att det sannolikt bidrog till att det fanns en större mental förberedelse för terrorhändelse hos dem.

MSB redogör även för sitt agerande under händelsen. Myndigheten arrangerade två nationella samverkanskonferenser för att sprida en samlad lägesbild. Den första syftade primärt till att dela information kring händelsen med andra länsstyrelser då det initialt ansågs att samordningsbehoven omhändertogs på regional och lokal nivå. Till den andra kallades betydligt fler aktörer, både avseende geografi och samhällssektorer. MSB tog vidare fram två lägesbilder på uppdrag av Regeringskansliet och delade dessa i WIS. Länsstyrelser och myndigheter som inte var direkt berörda efterfrågade information för att kunna förbereda och erbjuda rätt stöd till ansvariga aktörer om det efterfrågades.

¹³ Se *Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017, Redovisning av regeringsuppdrag JU2017/05643/SSK*, s. 55. Se även avsnitt 6.6 nedan.

¹⁴ Samverkansklustret var en del av den verkställande nivån av samverkansformen och bestod av samlokaliserade larm och ledningsoperatörer.

MSB framhåller i sina slutsatser att samverkansmodellen SSR innehöll flera forum och att deras inbördes förhållande behövde tydliggöras. Vidare anger MSB att det fanns behov av utbildning och övning för aktörerna inom SSR för att säkerställa kunskap om arbetsformerna och rutinerna som gäller i aktiverat läge.

MSB konstaterar att de centrala aktörerna var för sig planerade för eskalering och anser att det är viktigt att så kallad omfallsplanering sker i samverkan eftersom aktörerna har olika kompetenser och perspektiv. Därför anser MSB att arbetet inom SSR behöver omfatta även den typen av analyser.

Särskilt om kollektivtrafik

MSB beskriver att den åtgärd som fick störst påverkan på allmänheten var att polisinsatschefen beslutade att kollektivtrafiken, såväl buss-, tunnelbane- som järnvägstrafiken, skulle stoppas i centrala Stockholm. Nedstängningen av kollektivtrafiken och utrymning av T-centralen och Stockholms centralstation fick omfattande konsekvenser för allmänheten.

Beslutet föranledde flera åtgärder av aktörer ansvariga för kollektivtrafiken. Vidare behövde kommuner planera för att kunna upprätthålla sina vård- och omsorgsverksamheter när personer hade svårt att ta sig till och från arbetsplatserna och att hämta barn i barnomsorg.

Utöver att stängningen av kollektivtrafiken skapade praktiska utmaningar redovisar MSB att flera aktörer, som kommuner och sjukhus, hade svårt att lämna bra information internt eftersom informationen om läget i kollektivtrafiken var bristfällig.

Av betydelse i detta avseende anser MSB vara att polisen samtidigt som den stängde ned kollektivtrafiken även uppmanade allmänheten att undvika city. Det uppfattades som dubbla budskap att både utrymma och inrymma. Enligt MSB lämnades inte någon efterföljande information om skälen bakom åtgärderna avseende kollektivtrafiken. Detta bidrog till ett informationsglapp. Vidare bidrog dessa brister till otrygghet och oro hos allmänheten. Det var även otydligt för allmänheten vad som menades med city och när uppmaningarna upphörde. Kollektivtrafiken kom igång under kvällen medan polisens budskap att undvika city låg kvar under lördagen.

MSB konstaterar att regionen inte lyckades anordna några alternativa transportsätt för att bistå alla som var i behov av transport ut från city.

Informationsinsatser

I rapporten beskrivs utmaningar med information från myndigheterna till allmänheten.

Polisen informerade först och den första informationen innehöll inget om misstänkt terrorattentat. Det begärdes ett VMA av polisen men något sådant utfärdades aldrig då begäran av oklar anledning aldrig nådde SOS Alarm. MSB förordade en översyn av VMA.¹⁵

MSB redovisar hur aktörerna arbetade på olika sätt för att informera allmänheten men att aktörerna upplevde det utmanande när det saknades tillgång till bekräftad information. Bland annat arbetade SSR:s samverkansstab med olika kommunikationsinsatser. Det togs därvid till exempel fram grundbudskap som kunde användas av aktörerna. Dessa låg till grund för flera av kommunernas kommunikationsinsatser på webbsidor och i sociala medier. För Stockholm stad utgjorde kommunikation en central del i krishantering och kommunen delade löpande information i externa informations- och mediekanaler.

MSB framhåller att det pågick intensivt arbete med kommunikationsinsatser och att det fanns ett stort behov av att hålla informationen uppdaterad och relevant för allmänheten och media men också dela den med andra aktörer. Arbetet tog stora resurser i anspråk. Enligt MSB ansåg SSR att det var utmanande att få ett bra flöde mellan samverkanskonferenserna och kommunikationsfrågorna. Uppdateringar av lägesbilden hade behövt synkroniseras bättre med budskap som kommunicerades utåt. Enligt MSB förbättrades och ökade kris-kommunikationen i takt med att uppgifter bekräftades och det fanns en tydligare lägesbild samt att forum för samordning av krisinformation kom igång.

MSB anser att det inledningsvis uppstod ett informationsglapp. Detta gav utrymme för spekulationer och ryktesspridning och oro. Enligt MSB kunde bättre förberedelser och fungerande kanaler för

¹⁵ Se numera lagen (2023:407) om viktigt meddelande till allmänheten i kraft. Se även *En ny lag om viktigt meddelande till allmänheten*, prop. 2022/23:77.

kriskommunikation med allmänheten ha kortat ned tiden för informationsglappet.

Utifrån aktörernas upplevelser av användandet av samhällets informationskanaler till allmänheten såsom 113 13, 114 14, krisinformation.se och 1177 anser MSB att dessa bör vara väl kända av berörda aktörer. Det behöver enligt MSB finnas tydliga avgränsningar av ansvar om hur delgivning, hänvisning och koordinering ska ske för att möjliggöra enhetliga budskap och onödig systembelastning. Det framkom även behov av att aktörerna säkerställer förmåga att upprätthålla sina webbplatser eller ha reservsidor vid hög belastning.

Tekniska förutsättningar

I rapporten konstateras att MSB och länsstyrelsen genomförde de regionala och nationella samverkanskonferenserna via mobiltelefoni på grund av att alla aktörer inte har tillgång till eller kan hantera Rakel. Det hade också vid en självskattning hos aktörerna inom Samverkan Stockholmsregionen framkommit brister i handhavandet av Rakel. Länsstyrelsen bedömde att omkring hälften av aktörerna hade utblivet från konferenserna om Rakel hade nyttjats. Aktörerna inom Samverkan Stockholmsregionen uppmanades dock att ha ökad passning på en gemensam talgrupp i Rakel.

Enligt MSB konkurrerade allmänhetens behov av att kommunicera med varandra, med samhällsviktiga aktörers behov under hanteringen av attentatet. Mobilnäten överbelastades vilket visar på vikten av att samhällsviktiga aktörer använder Rakel som är robust och säkert. MSB bedömer att aktörerna behöver ha utbildning i hur och när de ska använda Rakel. Brister som brandförsvaret upplevde gällande kommunikation i Rakel utreddes av MSB vid rapportförfattandet.¹⁶

MSB framhåller också vikten av att användningen av Rakel övas för att säkerställa att handhavande av Rakel fungerar vid en händelse. Rakel behöver enligt MSB också användas mer i vardagen. Av dessa skäl anser MSB att Rakel regelmässigt bör användas vid samverkanskonferenser på både regional och nationell nivå.

¹⁶ Utöver här redovisade tekniska utmaningar innehåller rapporten en omfattande genomgång av förutsättningarna för elektronisk kommunikation och en genomgång av spridning av obekräftade uppgifter och rykten. Bilagd rapporten finns en sammanställning av FOI, *Informationsspridning i samband med terrorattentat – en internationell överblick*, FOI Memo 6356. Läsaren hänvisas dock till rapporten för att ta del av dessa perspektiv.

Säkerhetsföretagen framhöll att det var en brist att de inte hade tillgång till Rakel. Även vissa kommuner, vissa funktioner inom brandförsvaret, polisen samt hälso- och sjukvården saknade Rakel.

5.2.4 Flyktningmottagandet år 2015

Hösten 2015 kom det ett stort antal människor på flykt till Sverige. Det innebar stora utmaningar för samhället att ta emot dessa människor. Utmaningarna som situationen innebar föranledde regeringen att tillsätta en statlig utredning för att utvärdera hanteringen. Även andra aktörer såsom Riksrevisionen och MSB har författat rapporter om hanteringen.¹⁷ Här redogörs övergripande för iakttagelser som Utredningen om migrationsmottagandet 2015 redovisar i betänkandet *Att ta emot människor på flykt – Sverige hösten 2015*, SOU 2017:12. Den situation som myndigheterna skulle hantera var komplex och krävde insatser av regeringen och många statliga myndigheter samt kommuner och regioner. Det innebar att det var många frågor som behövde hanteras på flera olika nivåer (lokalt, regionalt och nationellt). Detta belyses utförligt i nämnda betänkande. Den följande framställningen belyser översiktligt denna komplexitet. Avgränsningar och urval har dock varit nödvändiga för att framställningen ska tjäna sitt syfte i detta betänkande. För utförligare beskrivningar av situationen och hanteringen av denna hänvisas till ovan nämnda betänkande. Nedan syftar *utredningen* på Utredningen om migrationsmottagandet 2015 och avser således inte denna utrednings iakttagelser, uppfattning eller slutsatser.

Av betydelse för förståelse av de iakttagelser som presenteras är omfattningen av mottagandet under år 2015. År 2015 kom det totalt 163 000 asylsökande till Sverige, varav 70 000 barn. Som jämförelse kom det under år 2014 ungefär 81 000 asylsökande, varav cirka 22 000 var barn. Av de som sökte asyl under år 2015 gjorde 114 000 det under perioden september–december. Av de 35 000 barn utan vårdnadshavare som ansökte om asyl år 2015, gjorde 26 000 detta under årets sista fyra månader.

Den 7 september 2015 började ett stort antal människor ankomma till Malmö central. Dagen därpå började ett stort antal människor

¹⁷ Se Riksrevisionens *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering* (RiR 2017:4) och MSB:s *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen* (2016-2440).

komma till tågcentralerna i Göteborg och Stockholm. Ökningen fortsatte under hösten fram till och med mitten av november då antalet snabbt sjönk. Flest asylansökningar lämnades in i Skåne län (54 000 ansökningar), följt av Stockholms län (46 000 ansökningar) och Västra Götalands län (34 000 ansökningar). Migrationsmottagandet blev ojämnt fördelat över landet och mellan landets kommuner.¹⁸

I betänkandet konstateras att det blev en stor påfrestning att ta emot så många människor på flykt under kort tid och att mottagandet skulle genomföras av en offentlig förvaltning som redan innan hade ett ansträngt läge. Vidare anges att bilden av hur den egna myndigheten eller organisationen klarade utmaningen varierade. Det förekom också olika uppfattningar om den egna myndighetens och andra myndigheters förmåga till samarbete och samverkan.

Det stora antalet människor på flykt som sökte sig till Sverige innebar enligt utredningen en stor påfrestning för kommuner och regioner. Även för många statliga myndigheter innebar det en påfrestning. Nedan redovisas i det avseendet utmaningar främst för Migrationsverket, MSB och länsstyrelserna. Dessa hade uppgifter som hade stor betydelse för vilka åtgärder som vidtogs och hur detta i sin tur påverkade kommuner och regioner. Därefter har framställningen särskilt fokus på kommunernas och regionernas situation och deras hantering av densamma. Av särskild betydelse för hanteringen var frågor om information, samverkan och samordning.

Bakgrund om ansvarsfördelning för mottagandet

För förståelse för hur kommuner och regioner påverkades av att många människor på flykt kom till Sverige är det av intresse hur ansvaret var fördelat mellan myndigheterna. Här görs en sammanfattning av betänkandets beskrivning av ansvarsfördelningen utifrån då gällande rätt.¹⁹

Migrationsverket var den myndighet som hade huvudansvaret för att ta emot de som sökte asyl i Sverige. Ansvaret var dock uppdelat på flera myndigheter och kommuner och landsting (numera regioner). Migrationsverkets ansvar för mottagandet innebar att människor på flykt som anlände till Sverige och sökte asyl registrerades, fick möjlighet att bo på en förläggning, möjlighet till sysselsättning och möj-

¹⁸ I kapitel 3 i SOU 2017:12 redovisas uppgifter om antalet asylsökande och fördelningen mellan kommuner, med mera. Vidare återges en sammanfattande bild i avsnittet 3.3.

¹⁹ I SOU 2017:12 redogörs utförligt för denna ansvarsfördelning i kapitel 2.

lighet till ekonomiskt bistånd enligt bestämmelserna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Migrationsverket ansvarade vidare för att alla ensamkommande barn som sökte asyl registrerades och anvisades till en kommun som sedan svarade för omvårdnad och boende. Migrationsverket svarade också för att asylsökande ensamkommande barn som behövde det fick ekonomiskt bistånd.

När Migrationsverket anvisade en kommun blev det den kommunens ansvar att utreda barnets behov och besluta om lämpligt boende för barnet. Barnet ansågs efter anvisningen vistas i kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

När ett ensamkommande barn kom till Sverige hade *ankomst-kommunen* ansvaret för barnet fram tills dess att Migrationsverket hade anvisat en kommun att ta emot barnet (*anvisningskommun*). Innan den ansträngda situationen år 2015 anvisade Migrationsverket normalt barn till kommuner i omedelbar anslutning till ankomsten och, om anhörigkoppling saknades, i första hand till en kommun med överenskommelse med myndigheten om mottagande.

Kommuner ansvarade således för boende för ensamkommande barn. Kommunen skulle för dessa och andra asylsökande barn också ansvara för utbildning. Det var den kommun som barnet vistades i som ansvarade för att barnet fick utbildning. Kommunen skulle erbjuda barnet plats i skola så snart det var lämpligt med hänsyn till barnets personliga förhållanden. Erbjudande om plats borde dock lämnas senast en månad efter ankomsten till Sverige (4 kap. 1 a § skolförordningen 2011:185). För de ensamkommande barnen skulle överförmyndaren i kommunen se till att god man förordnades för bland annat biträde med asylansökan.

Regionerna ansvarade för att erbjuda asylsökande hälso- och sjukvård samt tandvård enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Asylsökande barn skulle erbjudas samma hälso- och sjukvård som barn bosatta i landet. Vuxna asylsökande skulle erbjudas vård och tandvård som inte kunde anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning.

De statliga myndigheternas åtgärder

Mottagandet av ett stort antal människor på flykt kom att påverka flera statliga myndigheter. Deras hantering av situationen var av stor betydelse för kommunernas och regionernas åtgärder. Nedan redo-

visas därför utredningens iakttagelser av statliga myndigheters, främst Migrationsverkets, MSB:s och länsstyrelsernas, roller och åtgärder.

Migrationsverket var den myndighet som hade huvudansvaret på migrationsområdet. Myndigheten har följaktligen central betydelse i utredningens betänkande. De asylsökandes behov av boende, vård, tandvård och skola med mera ingår i andra statliga myndigheters sektorer eller ansvarsområden. Ansvariga huvudmän för de nämnda verksamheterna är dock i stor utsträckning kommunerna och regionerna. Länsstyrelser som i flera avseenden ska vara länken mellan den nationella nivån och den lokala nivån berördes därför i stor utsträckning av krishanteringen. Även MSB intog en central roll i samverkan under hösten 2015 såsom ansvarig för samordning inom myndighetens ansvarsområde. Detsamma gäller Socialstyrelsen vars uppdrag är av stor betydelse för bland annat vården i regionerna och kommunerna. Det var också fler myndigheter, såsom Polismyndigheten, IVO och Skolinspektionen, som hade centrala uppgifter under mottagandet. Regeringen fattade ett stort antal beslut som skulle underlätta mottagandet. Bland annat gav regeringen ett antal myndigheter uppdrag på olika områden avseende bland annat samordning av vissa frågor.

Migrationsverket vidtog ett stort antal åtgärder för att öka sin förmåga avseende prioriterade uppgifter. Verksamheten ställdes bland annat om för att kunna ordna boenden för asylsökande och för att kunna hantera registrering av nya asylsökande. När det gällde boendefrågan använde sig Migrationsverket bland annat av kommunala evakueringsplatser som fanns i till exempel idrottshallar eller hotell. Under hösten 2015 uppgick antalet kommunala evakueringsplatser som användes till ungefär 6 000.

För att kunna erbjuda asylsökande tak under huvudet medan de väntade på att få registrera sin asylansökan öppnades en tillfällig vänthall i Malmömässan. Den 12 november 2015 infördes gränskontroller av regeringen vilket innebar att registrering av ansökningar blev koncentrerat till orter där flyktingar först gav sig till känna. Malmö blev en sådan ort. Genomströmningen kom efter ett tag att bli väldigt långsam och människor kom att uppehålla sig länge inne på Malmömässan.

Utredningen konstaterar att Migrationsverkets arbete förutsätter samverkan. Samarbetet med andra myndigheter ökade under hösten. Det ökade med bland annat Polismyndigheten, kommuner, länsstyrelser, och Försvarsmakten. Migrationsverket deltog även i många möten med SKL (numera SKR) men uppfattade att SKL hade svårt

att samordna sina medlemmar. Vidare upplevde myndigheten att samarbetet med länsstyrelserna varierade där vissa tidigt tog initiativ medan andra var mer passiva. Enligt Migrationsverket fungerade samverkan mellan olika aktörer inledningsvis inte så väl men förbättrades efterhand under hösten.

När det gällde Migrationsverket bedömde utredningen att myndigheten hade låg beredskap att ta emot den stora ökningen av antalet människor på flykt under hösten 2015. Vidare konstateras att Migrationsverkets prioritering mellan olika verksamheter och fattade beslut påverkade såväl rättssäkerheten för den enskilde som olika myndigheters förutsättningar att klara sitt arbete. Asylsökande och myndigheter behövde få besked och beslut i olika frågor. När detta uteblev och myndigheten upplevdes som otillgänglig påverkade det effektiviteten i hela migrationsprocessen och rättssäkerheten för enskilda asylsökande.

Migrationsverket hann inte registrera alla ensamkommande barn i den takt som behövdes för att de skulle kunna anvisas till en kommun. Detta fick betydelse för kommuner eftersom barn stannade längre i ankomstkommunerna. Flera kommuner signalerade att det hade svårt att ta emot fler barn.

När det gällde lägesrapportering och samordning kom det att bli otydligt vilket ansvar MSB och länsstyrelserna hade i detta avseende. Såväl MSB som länsstyrelserna har uppgifter som berör lägesbilder. Regeringen gav MSB ett särskilt uppdrag om nationell samordning av ansvariga aktörers hantering. Samtidigt hade länsstyrelserna ett närliggande uppdrag enligt länsstyrelseinstruktionen. Det skapade enligt utredningen spänningar mellan myndigheterna och även om fördelning av arbetet utkristalliserades borde regeringen enligt utredningen tidigare rätt ut innebörden av MSB:s uppdrag. Samordningsinsatser redovisas utförligare nedan.

Utredningen redogör inte för kommunernas eller regionernas risk- och sårbarhetsanalyser utan utgår i sin redovisning för det ansvar som MSB hade för att löpande sammanställa myndigheternas analyser. MSB uppgav för utredningen att det bland de statliga myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser för åren 2013 och 2014 inte var någon som hade identifierat eller analyserat migration som en ”risk” under dessa år. Det konstateras i det sammanhanget att Migrationsverket inte hade haft skyldighet att lämna redovisning baserad på sin risk- och sårbarhetsanalys till Regeringskansliet och MSB. Utredningen konstaterar

att MSB:s beredskap inom just området migration var låg och hänvisar i det sammanhanget till att andra myndigheter i sina risk- och sårbarhetsanalyser inte hade identifierat migration eller frågor kopplade till hur migration kunde komma att påverka myndigheterna som en risk eller sårbarhet.

I betänkandet redogörs utförligt för regeringens hantering och beslutsfattande. På samma sätt redovisas ett antal statliga myndigheters hantering av mottagandet. För mer information om detta hänvisas till betänkandet.

Kommuners och regioners åtgärder

Kommuner och landsting (nedan regioner) stod för en stor del av mottagandet av de människor på flykt som kom hösten 2015. Särskilt det fåtal kommuner som var ankomstkommuner för ensamkommande barn var mycket ansträngda eftersom det dröjde innan Migrationsverket anvisade en kommun där barnet skulle vistas under asylprövningen. Tills dess ansvarade ankomstkommunerna för barnen. Anvisningskommunerna hade svårt att hinna ordna boenden till de barn som kom och barnen fick flytta mellan kommuner allt eftersom boendefrågan löste sig. Det rådde stor brist på lämpliga personer som kunde förordnas som god man. När Migrationsverket öppnade asylboende i en kommun påverkades kommunen som med kort varsel skulle stå för skola och socialtjänst och regionen som skulle svara för hälso- och sjukvård och tandvård. Betänkandets redogörelse byggde på information från ett antal regioner och kommuner.

Regionerna

När det gäller regionerna redovisas ett antal regioners arbete mer ingående. Den övergripande bilden som förmedlas är att regionernas verksamhet är sådan att det alltid finns en beredskap för att klara situationer som kräver mer än vanligt. Regionerna hade en förhållandevis god beredskap att klara det ökade antalet arbetsuppgifter som situationen föranledde. Beredskapen avsåg dock inte en ökad belastning på grund av ett ökat antal människor på flykt. De regioner som utredningen särskilt lyfte fram hade dock på olika sätt vidtagit åtgärder som stärkte beredskapen kort innan hösten 2015. Det konstaterades

även en del skillnader och en sådan var att regioner som var vana att erbjuda människor från andra länder vård hade mindre svårigheter med de förändrade arbetsuppgifter som de ställdes inför. I betänkandet framförs dock att vårduppdraget överlag klarades av. Det föranledde mobilisering inom vissa områden och anpassningar av vården. Samtidigt uppstod utmaningar som en följd av de ändrade arbetsuppgifterna. Bland dessa fanns administrativa utmaningar som påverkade förutsättningarna för en god vård.

Det blev snabbt brist på tolkar vilket försvårade i vårdsituationer. Vidare var det i flera fall svårt för de asylsökande att ta sig till vården då de saknade medel att betala för resor och kostnader normalt ersattes i efterhand. Dessutom var det utmanande att planera vården då det inte lämnades information från Migrationsverket var boenden öppnades eller stängdes. Det uppstod också i flera fall problem med vårdkontaktarna relaterat till att personuppgifter ändrades och att det fanns sekretesshinder för att i de fallen följa upp vården då det inte gick att spåra patienten. Ett problem av snarlik karaktär var att patienten inte alltid kunde adressen till sitt boende och att det var oklart vart patienten skulle skickas efter avslutad vårdinsats. Migrationsverket kunde inte nås för besked efter ordinarie arbetstid.

Utöver dessa administrativa utmaningar krävde ett antal områden särskilda åtgärder. Utredningen nämner i detta sammanhang hälsoundersökningar av asylsökande, tandvård, mödra- och barnhälsovård samt psykiatrisk vård. Inom dessa områden upplevde regionerna i varierad grad en ökad belastning eller befarade en ökad belastning.

När det gäller verksamheternas struktur anger utredningen att regionerna i huvudsak valde att bedriva vård i ordinarie strukturer. Det skedde dock förstärkningar av samordningen på ledningsnivå på olika sätt. Utredningen anger att samtliga intervjuade regioner bedömde att de klarade av att upprätthålla hälso- och sjukvården under hösten 2015 utan allt för stora ansträngningar. I detta sammanhang noteras således att regionerna inte i någon större utsträckning förändrade strukturerna för vården men att de i viss mån anpassade ledningen genom att aktivera krishanteringsfunktioner. Bland annat aktiverade en region krisledningsstab för att skapa en mer gemensam bild. Samma region angav att det möjligen hade kunnat vara en fördel om situationen i större utsträckning hade hanterats som en kris för att snabbare kunna få i gång arbetet.

När det gäller kollektivtrafik, som är ett annat av regionernas stora ansvarsområden, konstaterar utredningen att det var en region som bildade en krisgrupp efter att beslut om införande av gränskontroller hade fattats.

Kommunerna

Utredningen konstaterar att kommunernas ansvar innefattade bland annat boende för ensamkommande barn och för att förordna god man för dessa samt skola till asylsökande barn. I viss utsträckning ansvarade kommunen även för vuxna och barn i familj som vistades i kommunen men inte hade ansökt om asyl.

När det gäller kommunernas förutsättningar och hantering redovisas detta ingående av utredningen. Redovisningen baseras i huvudsak på kontakter med ett antal redovisade kommuner. Utredningen beskriver utförligt de varierande förutsättningar som rådde och hur beredskapen såg ut i olika delar.

När det gäller beredskapen kan redovisningen sammanfattas med att kommunerna inte hade förutsett en så stor ökning av asylsökande och att flera kommuner inte trodde att de skulle beröras då människor på flykt inte tidigare hade sökt sig till kommunen.

En genomgående omständighet i redovisningen är skillnader i hur information om utvecklingen kom kommunerna till del. För vissa kommuner var den mest pålitliga källan media medan det för andra var transportbolag som SJ. Det redovisas i flera olika avseenden hur kommunerna hade svårt att över huvud taget få information från Migrationsverket om hur många som var på väg till kommunerna eller att den information som kommunerna fick antingen inte stämde eller ändrades med kort varsel. Utredningens beskrivning av hanteringen präglas också av hur kommuner utan tidigare erfarenhet av mottagande av människor på flykt med kort varsel skulle ta emot ett i förhållande till befolkningmängden mycket stort antal personer och i flera fall ett stort antal ensamkommande barn.

Det redogörs ingående för hur kommunen ställdes inför utmaningar med att ta emot ensamkommande barn. Det var den största arbetsuppgiften och ökningen av antalet ensamkommande barn till flera av de intervjuade kommunerna var stor.

Migrationsverket hade som ovan angetts svårt att hinna med registrering av asylansökningar. När det gällde ensamkommande barn innebar detta att barn blev kvar i kommunernas ankomstboenden väsentligt längre än avsett och normalt. Flera kommuner som anvisades barn uppgav att det var svårt att ordna boenden med kort varsel. Mottagningskommunerna uppgav att det var svårt med överflyttningen av barn till anvisningskommunerna och att bland annat svårigheterna för dessa att anordna boenden angavs som ett skäl att inte ta emot anvisade barn.

Ett problem för många kommuner med mottagande av ett stort antal ensamkommande barn och barn på ankomstboenden var att många barn försvann från kommunerna och anmäldes som försvunna. Utredningen redovisar att Sverige sedermera fick kritik för detta av FN:s barnrättskommitté.²⁰

Kommunerna angav också att det var svårt att hinna få fram så många gode män som behövdes och att det kunde saknas kontroller av personer som utsågs. Vidare framförde kommunerna liksom regionerna att det var svårt att få tag i tolkar.

De omfattande arbetsuppgifter som mottagandet av ensamkommande barn innebar medförde i ett antal avseenden att kommunerna tvingades prioritera och att det i flera fall ledde till att de exempelvis inte fullt ut kunde följa socialtjänstlagen och andra bestämmelser.

Eftersom många av personerna på flykt var barn ställde detta krav på kommunerna att snabbt även ordna fram plats i skola. Detta angavs som en stor utmaning av många kommuner. Det var utmanande att ordna med ytterligare lokaler och att rekrytera kompetent personal.

Kommunerna anordnade korttidsboende för asylsökande, så kallade evakueringsplatser. Det var enligt kommunerna utmanande att planera verksamheten eftersom det var svårt att få tillförlitliga besked från Migrationsverket om hur många som skulle komma till platserna och hur länge personerna kunde förväntas stanna på dessa.

Utredningen beskriver hur kommuner ansträngde sig för att hitta lösningar men att det fanns olika utmaningar kopplade till regelverken. Det kunde vara oklart om till buds stående lösningar var godtagbara rättsligt, ett sådant exempel är hur länge ett boende är tillfälligt och om lokaler kunde vara boenden utifrån brandsäkerhet. Vidare ansågs det finnas oklarheter i fördelningen av ansvaret mellan kommuner och Migrationsverket.

²⁰ Se SOU 2017:12, s. 372.

Det beskrivs hur kommunerna samarbetade sinsemellan. Dels för att utbyta erfarenheter dels för att lösa akuta problem. I detta upplevde kommuner att SKL gav ett bra stöd.

Kommunerna upplevde att situationen tvärt tog slut. Det hade i flera fall planerats för fortsatt mottagande. Det innebar att kommuner hade investerat i bygglovsprocesser för anordnande av och fortsatt drift av befintliga boenden. De resurser som lagts på detta gick alltså till spillo. Vidare lyfter kommunerna fram att det var oklart vilka kostnader som skulle ersättas av staten. Det medförde att kommuner tvekade att agera och kommunerna uppgav att de hade kunnat göra mer tidigt om de hade fått en garanti för statlig ersättning för kostnader för mottagandet.

Samverkan och samordning samt kommunikation

En stor del av utredningens betänkande ägnas åt vilken information om situationen som fanns tillgänglig och delades mellan aktörerna. På samma sätt intar beskrivningar av samarbete, samverkan och samordning en mycket central plats då detta var av stor betydelse för hanteringen av de utmaningar som myndigheterna ställdes inför. I detta sammanhang tar utredningens analys utgångspunkten i att den svenska förvaltningens uppdelning mellan staten och kommunerna och med fristående sidoordnade förvaltningsmyndigheter ställer särskilda krav på ledning, styrning, samverkan och samordning, framför allt när situationen är ansträngd.

Vidare konstateras att ansvarsdelningen innebär att myndigheternas beslut hakar i varandra vilken än mer understryker vikten av samverkan och samordning.

Utredningen konstaterar att rätt tillgång till information på alla nivåer och i hela landet var en grundläggande förutsättning för att det offentliga åtagandet som gällde mottagande av människor på flykt skulle kunna genomföras. Erfarenheterna från hösten 2015 visade att staten hade mer information än kommunerna och att det behövde finnas bättre strukturer för förmedling av information mellan alla myndigheter i migrationsmottagandet.

Enligt utredningen användes den kunskap som fanns om mottagande av asylsökande bäst när kommunerna och statliga myndigheter samordnade sina verksamheter. Utredningen lyfter vidare fram att tyd-

ligare ledning och styrning från regeringen hade behövts när det brast i samverkan och samordning myndigheter emellan.

Utredningen konstaterar att myndigheterna arbetade enligt ansvarsprincipen. Det var också tydligt att den krävde ett handlingsinriktat förhållningssätt. Vidare konstaterar utredningen att ett tidigt agerande skapar bättre förutsättningar för att hantera en situation som man inte vet hur den kommer att utvecklas.

Utredningen drar slutsatsen att Migrationsverket tidigt hade indikationer på att den prognos som myndigheten publicerade i juli 2015 inte skulle komma att stämma. Vidare hade MSB i sina inriktningsunderlag under augusti och september 2015 fångat upp händelser kopplade till människor på flykt. Migrationsverkets information delades inte med statliga myndigheterna eller kommuner och regioner. Om en sådan informationsdelning hade skett tidigare hade det kunnat leda till beredskapshöjande åtgärder. Utredningen konstaterar att MSB inte hade förmåga att utifrån sitt uppdrag ge en tydligare indikation på att händelsen skulle ta en sådan dramatisk vändning som den gjorde i början av september 2015.

Utredningen framhåller att strukturen och ansvaret för asylsökande under åren i flera avseenden hade flyttats till kommuner och regioner. Situationen år 2015 var således i ansvarshänseende en annan än vid tidigare kraftiga ökning av migrationen. Utmaningarna hade då främst kunnat hanteras inom Migrationsverket. Under hösten 2015 påverkades i stället ett stort antal statliga och kommunala myndigheter och dessa ställdes inför en snabbt förändrad situation med krav på att fullgöra uppgiften i samverkan med andra. Till detta kom att utveckling skiljde sig åt i olika delar av Sverige. Mottagningssystemet innebar innan 2015 i normala fall en koncentration till ett antal kommuner som mottagande av ensamkommande barn. Eftersom antalet ensamkommande barn snabbt ökade behövde denna ordning frångås. Sammantaget innebar detta att myndigheter på olika nivåer skulle samverka inom ett för många nytt område och även samarbeta med frivilligorganisationer och volontärer.

Aktörerna behövde kontinuerligt information och en lika nödvändig förutsättning var inriktning och samordning av verksamheterna. Även detta ställde krav på samverkan och ledning.

Statliga myndigheters samverkansinsatser

MSB samlade in information som ett led i att ta fram lägesbilder, bland annat från länsstyrelserna som i sin tur hämtade in information från kommunerna och regionerna. Informationen sammanställdes i veckovisa lägesbilder. Utredningen anser att strukturen med lägesbilder i huvudsak fungerade även om strukturen hade kunnat förbättras. I detta avseende redovisas att flera myndigheter, framför allt kommuner och regioner, upplevde det betungande att bidra i informationsinsamlingen. Detta beskrivs närmare nedan. Länsstyrelserna upplevde att de fick försöka agera filter mellan den statliga nivån och kommunerna för att försöka begränsa antalet frågor som skickades till den lokala nivån och de framhöll att enkäterna som skickades ibland visade på en okunnighet från statens sida om kommunernas förmåga. Utredningen konstaterar också att de lägesbilder som togs fram inte lyckades nå kommunerna på ett sådant sätt att det tillgodosåg deras informationsbehov.

Nationella samverkanskonferenser för ett stort antal myndigheter anordnades regelbundet av MSB. MSB utökade sin samverkansverksamhet under hösten 2015. Vid dessa delades information om läget och sedermera användes konferenserna även till att inhämta information. Enligt utredningen ansåg länsstyrelserna och Polismyndigheten att dessa främst handlade om information och att det inte upplevdes som att anförda problem togs omhand eller att det som togs upp ledde till åtgärder. Utöver dessa konferenser hölls tematiska möten och möten mellan statliga myndigheter som bland annat avsåg boende, hälso- och sjukvård och ensamkommande barn.

MSB fick ett regeringsuppdrag som innebar att den på nationell nivå skulle samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen. Myndigheten tog löpande fram lägesbilder för regeringen och ställde i detta arbete frågor till bland annat länsstyrelserna om läget i kommunerna och regionerna. Dessa avsåg initialt mer övergripande frågor men kom efterhand att avse specifika områden.

Länsstyrelserna deltog i nyss nämnda nationella samverkanskonferenser. Samtidigt anordnade de i sin tur regionala samverkanskonferenser. I dessa deltog bland annat kommuner, regioner, Migrationsverket på regional nivå, Polismyndigheten och frivilligorganisationer och trossamfund.

Regionernas samverkan

Regionerna deltog i olika former av samverkan med statliga myndigheter. Sammantaget hade regionerna olika synpunkter på Migrationsverkets roll. Det redovisas synpunkter på att Migrationsverket hade svårt att samarbeta och att myndigheten var svår att nå. Det anges att regionerna hade olika uppfattningar om hur respektive länsstyrelses samverkan och samordning av de statliga myndigheterna fungerade. Ett par regioner framhöll att de lokalt hade haft god dialog med andra berörda statliga myndigheter och kommuner i regionen.

Regionerna bidrog med information till de lägesrapporter som togs fram. I detta sammanhang lyfts fram att regionerna ansåg att det var en del utmaningar. Dels att MSB som utformade enkäterna inte tycktes kunna sjukvårdsfrågor, dels att en region uppfattade att de svar som via länsstyrelsen samlades in, under behandlingen ”tvättades” på en del sjukvårdsrelaterade skrivningar. Enligt regionen innebar det senare att en del av det som framhållits som belastande försvann, vilket påverkade vilken information som fördes vidare uppåt i systemet. Det beskrivs av den regionen som att den inte kände igen sina svar senare. En annan utmaning med rapporteringen var att det var svårt att återanvända framtagna svar då det kom olika enkäter från statliga myndigheter som var olika formulerade. Rapporteringen tog därför mycket resurser i anspråk.

Kommunernas samverkan

För kommunernas del ska länsstyrelserna utgöra ett stöd på den regionala nivån och verka för samverkan och samordning. Flera kommuner upplevde att länsstyrelsernas regionala samverkanskonferenser tog mycket tid i anspråk och hade svårt att delta. De framhöll också att det ofta upprepades redan känd information som inte gav någon hjälp i att hantera läget. Konferenserna ledde inte till någon bedömning av utvecklingen och identifierade inte vilka krav den närmaste tiden skulle ställa på kommunen. När så mycket tid ägnades åt insamling av information växte även en förväntan om att det skulle leda till återkoppling och stöd. Några kommuner fick stöd i länsstyrelsernas konferenser, det gällde framför allt de som redan hade etablerade strukturer för information och samarbete.

När det gäller länsstyrelsernas stöd sammanfattas kommunernas uppfattning som att kommunerna upplevde att de inte fick så mycket hjälp eller aktivt stöd av länsstyrelserna. Övergripande beskrivs att kommunerna upplevde att länsstyrelserna främst var inriktade på andra aspekter än hantering av situationen, till exempel på att samla information om läget och vidarebefordra denna till MSB. De intervjuade kommunernas uppfattning utvecklas närmare och det framgår då att kommuner inom samma län hade något olika bilder, men framför allt att det i de olika länen varierade vilket stöd som länsstyrelsen gav och hur samverkanskonferenser och liknande fungerade.

Därutöver redovisas hur kontakterna med andra statliga myndigheter uppfattades. I detta avseende kan konstateras att samarbetet med Polismyndigheten överlag beskrivs i positiva termer. När det gäller övriga myndigheter anges att kommunerna hade olika synpunkter på kontakterna. Redovisningen av kommuners uppfattning av kontakter med MSB ger uttryck för att det inte flöt smärtfritt. Det beskrivs att flera av kommunerna upplevde att samarbetet med Migrationsverket fungerade dåligt. Beskrivningen av kontakterna präglas i detta avseende av de utmaningar Migrationsverket hade. I flera fall tas problem med att komma i kontakt med myndigheten eller få tag i rätt person på myndigheten upp.

Utredningen redovisar därutöver att ett antal kommuner ansåg att tillsynsmyndigheterna IVO och Skolinspektionen saknade förståelse för den speciella situation som hösten 2015 innebar medan andra uppskattade att IVO och Skolinspektionen avstod från att göra granskningar när situationen var som mest akut.

När det gäller relationen mellan kommunerna och staten i övrigt anges att kommunerna upplevde staten som splittrad. Detta konkretiseras med att flera myndigheter ställde likartade frågor utan samordning, att frågor om hur situationer skulle lösas sällan diskuterades eller fick svar och att den information som samlades in sällan ledde till förväntad återkoppling eller agerande av den som samlat in informationen.

Slutsatser i utredningens betänkande

Kommunernas behov av gemensam inriktning och geografisk samordning tillgodosågs inte av samverkanskonferenser även om vissa frågor löstes genom tematiska möten. Kommunerna hade en förvän-

tan om att deras bidrag med information skulle leda till mer uttalad återkoppling samt tydligare gensvar och en bättre dialog om hur kommunerna gemensamt kunde hantera sitt ansvar.

Utredningen konstaterar att det fanns ett par områden där bättre information hade kunnat leda till en annan hantering. Av särskilt intresse här är boenden där bättre information hade kunnat leda till en effektivare användning av samhällets resurser. Utredningen konstaterar att Migrationsverket hade en central roll för boendefrågan och påverkade kommunerna genom att öppna egna boenden och anvisa ensamkommande barn till kommunerna. Myndigheten var då den som kunde tillhandahålla information om förhållandena. Det vidtogs många åtgärder för att försöka åstadkomma samordning i anordnande av boenden. Ett sådant var ett regeringsuppdrag att samordna länsstyrelsernas inventering av tillfälliga asylboenden, ett annat att MSB hade särskilda samverkanskonferenser med inriktning på boenden. Trots sådana insatser ledde bristande kommunikation till att potentiella boenden inte togs i anspråk. Migrationsverket avstod från ett antal boenden då förutsättningarna inte var tillräckligt bra. Till exempel för att det var för långt från Migrationsverkets lokaler. I andra fall dröjde återkopplingen från Migrationsverket efter inventeringen vilket ledde till att ett antal möjliga boenden inte togs i bruk. Vidare brast det i koordinering kring evakueringsboenden vilket ledde till att platser inte nyttjades och ledde till slöseri med kommunala resurser. Sammantaget gör utredningen bedömningen att bristen på boenden blev värre på grund av bristfällig informationshantering. Med bättre information hade fler boenden kunnat nyttjas. Med hänsyn till boendefrågans komplexitet och att den var svår att samordna hade tydligare styrning krävts för att ett uppdrag att ta fram fler boendeplatser skulle ge en rimlig effekt i form av fler boenden.

Enligt utredningen behövde Migrationsverket vara mycket mer tillgängligt och öka sin samverkan med kommuner och landsting för att skapa förutsättningar för ett effektivt och rättssäkert mottagande.

Vidare konstaterar utredningen att kommunerna inte var närvarande vid MSB:s samverkansaktiviteter utom vid särskilda konferenser om hälso- och sjukvård eller ensamkommande barn. De representerades i stället av SKL och/eller länsstyrelserna. Enligt utredningen kan det ha bidragit till att det inte skedde en tillräcklig samordning mellan kommunerna bortsett från den som SKL gav stöd till. Kommunernas samordning med myndigheter försvårades också av att

länsstyrelserna möjligheter till samordning inte togs till vara. Det leder utredningen till slutsatsen att bristerna i samordningen ledde till att den samlade förmågan som faktiskt fanns inom migrationsmottagandet inte kunde användas fullt ut.

Utredningen drar slutsatsen att tidigare erfarenhet av samverkan gav bättre beredskap. Det hade länsstyrelser, kommuner och regioner lyft fram. Ett exempel som framhölls var vana att samverka mellan kommuner om överförmyndarverksamhet men även en etablerad struktur för samverkan, även om det inte hade koppling till mottagandet, såsom samverkan i samband med olyckor hade sådan effekt. Det gällde ofta inom ett geografiskt område där länsstyrelsen eller ett kommunalförbund hade en sammanhållande funktion. Samverkan Stockholmsregionen lyfts i sammanhanget fram som en sådan erfarenhet av samverkan och länsstyrelsen tog där på sig en samordnande roll och delvis operativ roll i förhållande till olika organisationer i civilsamhället.

Civilsamhället och frivilligresurser

Utredningen redogör för hur civilsamhället engagerade sig och erbjöd stöd till myndigheterna. Det var många frivilliga som ville hjälpa till i mottagandet av människor på flykt och de bidrog enligt utredningen på ett avgörande sätt till det allra första mottagandet vid exempelvis tågstationer när ansvariga myndigheters närvaro inte var tillräcklig och myndigheternas resurser inte räckte till.

Kommunerna gav en bild av att samarbetet med frivilliga och frivilligorganisationer i stort fungerade väl. Kommunerna ansåg dock att det förmodligen fanns enorma resurser till förfogande som inte kunde utnyttjas.

5.2.5 Coronapandemin

Under åren 2020 till 2023 kategoriserade WHO covid-19 som ett internationellt akut hot mot människors hälsa. Den 5 maj 2023 bedömde WHO att sjukdomen inte längre uppfyllde villkoren för detta.²¹

²¹ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/smittsamma-sjukdomar/covid-19/> (2024-06-19).

I Sverige beslutade Folkhälsomyndigheten att ta bort de flesta åtgärder mot covid-19 från och med den 9 februari 2022.

I Sverige avled väldigt många i covid-19.²² Utöver de tragedier som detta innebar orsakades väldigt många fler lidande av sjukdomen på olika sätt. Följderna av sjukdomen innebar också att det svenska samhället påverkades i väldigt stor utsträckning.

Ett antal utredningar har lämnat betänkanden avseende pandemins påverkan på samhället och utvärderat hur pandemin hanterades i olika avseenden. Av särskilt intresse är Coronakommissionen (kommissionen) som tillsattes den 30 juni 2020. Kommissionen har lämnat tre betänkanden. De behandlar utförligt flera frågor kopplade till hanteringen av pandemin. Redovisningen nedan utgör en generell översikt, baserad på kommissionens betänkanden, över pandemins påverkan och det ska då hållas i minnet att framställningen dessutom är avgränsad utifrån denna utrednings uppdrag.

Särskilt om äldreomsorgen

Redan under år 2020 lämnade Coronakommissionen sitt första delbetänkande, *Äldreomsorgen under pandemin*, SOU 2020:80. Av kommissionens iakttagelser och slutsatser är följande av särskilt intresse.

Kommissionen utvärderar den svenska strategin att skydda de äldre. Enligt kommissionen kan dess övergripande bedömning enkelt sammanfattas med att det som, utöver den allmänna smittspridningen i samhället, hade störst inverkan på antalet sjuka och avlidna i svensk äldreomsorg var sedan länge välkända strukturella brister.²³ Dessa brister gjorde enligt kommissionen att äldreomsorgen stod oförberedd och illa rustad att hantera en pandemi och att de anställda i äldreomsorgen i stor utsträckning lämnades ensamma att hantera krissituationen. Enligt kommissionen behöver äldreomsorgens strukturella och sedan länge välkända problem åtgärdas.

Kommissionen konstaterar att regeringen och statliga myndigheter under våren 2020 satte in ett antal åtgärder för att minska riskerna för smittspridning i äldreomsorgen. Det beslutades till exempel om besöksförbud i särskilda boenden för äldre från den 1 april 2020. Kommissionen konstaterar att det utifrån senare underlag är oklart

²² Fram till februari 2022 när Coronakommissionen lämnade sitt slutbetänkande hade fler än 15 000 personer avlidit i covid-19, se SOU 2022:10, s. 45.

²³ Se vidare om detta SOU 2020:80, s. 242 ff.

om åtgärden hade någon betydelse för smittspridningen. Det var dock ett rimligt antagande när det beslutades. Utifrån detta antagande var det också en rimlig åtgärd av regeringen, men med hänsyn till den betydelse ett sådant förbud antogs ha borde det beslutats tidigare, vilket skedde lokalt på sina håll. Kommissionen anser även att giltighetstiden borde ha varit kortare och i stället förlängts vid behov då beslutets effektivitet löpande borde ha ställts mot de rättighetsinskränkningar som det innebar.

Enligt kommissionens övergripande bedömning genomfördes åtgärderna också sent. Det tog alltför lång tid innan de särskilda problemen och bristerna inom kommunernas äldreomsorg uppmärksammades. Detta trots att det tidigt fanns information om att äldre personer var särskilt utsatta. Kommissionen bedömer vidare att åtgärderna i flera avseenden var otillräckliga. I detta avseende anges att det när smittan bröt ut på allvar inte fanns en överblick på nationell nivå över kommunernas beredskap för att kunna möta en pandemi. De statliga myndigheter som berördes hade inte heller tillräckligt tidigt, eller i tillräcklig utsträckning, sökt denna kunskap eller så nådde den inte ända fram. Av särskilt intresse är att kommissionen konstaterar att det också saknades etablerade kanaler mellan till exempel Socialstyrelsen och den kommunala hälso- och sjukvården på ett liknande sätt som de upparbetade kanalerna som finns mellan myndigheten och den regionala sjukvården.

Kommissionen tar även upp frågor om ansvarsfördelningen inom äldreomsorgen och anför att olika studier och utredningar under de två senaste decennierna har belyst vilka konsekvenser brister i samordningen kan få. Regionernas ansvar för läkarinsatser och kommunernas ansvar för äldreomsorgen illustrerar det problem som uppstår när två huvudmän samtidigt bär ansvar för en verksamhet i vid mening.

Även äldreomsorgen påverkades av bristen på skyddsutrustning och prioriteringar inom provtagningen. Dessa frågor redogörs det för mer i avsnitten nedan.

Ambitionen i den svenska övergripande strategin, att särskilt skydda de äldre, var enligt kommissionen riktig. Även om Sverige i jämförelse med andra länder inte är ensamt om ett stort antal dödsfall inom äldreomsorgen, är kommissionens slutsats ändå att denna del av strategin misslyckades.

Brister bakom den svenska pandemihanteringen

Kommissionen redovisar i sitt andra betänkande, *Sverige under pandemin*, SOU 2021:89, att det fanns brister i planeringen. I detta sammanhang anføres att varken regeringen eller någon myndighet i februari 2020 hade klart för sig hur omfattande eller långvarig pandemin skulle komma att bli. Det konstateras att Sverige, som flertalet andra länder, inte var förberett på detta. Vid sin utvärdering av pandemihanteringen redogör kommissionen också för att det fanns utmaningar kopplade till smittskyddslagstiftningen och att smittskyddsläkarna borde få en starkare ställning. Brister av särskilt intresse är följande.

Enligt kommissionen borde dåvarande och tidigare regeringar ha åtgärdat de brister i pandemiberedskapen som flera tidigare granskningar identifierat och påtalat. Riksrevisionens granskning 2008, liksom MSB:s och Socialstyrelsens utvärdering av hanteringen av svininfluensan 2010, visade redan då på brister i fråga om ledning, organisation och samverkan när det gäller att hantera en pandemi.

När det gäller planer konstaterar kommissionen att regionerna hade pandemiplaner men att det varierade hur länge sedan dessa var uppdaterade och flera regioner ansåg att de främst avsåg så kallade influensapandemier (se mer nedan). Vidare konstateras att flera länsstyrelser och kommuner saknade pandemiplaner innan pandemin bröt ut, och i de fall sådana planer fanns att de oftast inte var uppdaterade eller integrerade i verksamheten. Vidare hade regionala och centrala aktörer inte heller övat i någon större omfattning eller inkluderat privata vård- och omsorgsgivare i övningarna.

Kommissionen anser att Sveriges pandemiberedskap har varit alltför ensidig då den, liksom i andra länder, huvudsakligen utgått från influensapandemier vilka typisk har ett relativt kort sjukdomsförlopp, kända smittvägar och goda utsikter att snabbt få ett vaccin på plats. Enligt kommissionen kan det under det första skedet av coronapandemin ha bidragit till att myndigheterna tog vissa beslut alltför sent och vidare ha bidragit till att man inte tog höjd för ett omfattande och långvarigt behov av skyddsutrustning eller provtagning och smittspårning.

Dessa brister, i förening med bland annat brister avseende beredskapslager som redovisas nedan, föranleder kommissionen att dra slutsatsen att den svenska pandemiberedskapen var undermålig.

Samtidigt understryker kommissionen att beredskapsplaner inte är tillräckliga för att kunna hantera en mer omfattande kris och framhåller även att det måste finnas en mental beredskap som innebär att man vågar agera i tid och fatta ingripande beslut på ett mycket osäkert underlag.

Utifrån de ovan anförda iakttagelserna och slutsatserna anser kommissionen att det framöver måste finnas pandemiplaner med nya förutsättningar och att dessa planer bör ta sikte på långvariga kriser som omfattar stora delar av samhället och har minst samma omfattning som pandemin. Enligt kommissionen innebär det att olika myndigheter måste förbereda sitt samarbete till exempel genom att dela viktiga data med varandra. Vidare anges att för att det ska fungera måste ett sådant samarbete börja under normala tider genom gemensam analys och utbyte av information. Det måste även till utbildning och övning för att skapa en mental beredskap att våga agera i tid och fatta kraftfulla och förmodligen kostsamma beslut på ett osäkert underlag. En sådan planering måste involvera och engagera civilsamhällets organisationer.

Provtagning och smittspårning

Pandemin utlöste behov av omfattande provtagning och smittspårning. Kommissionen konstaterar att provtagning och smittspårning i samma skala som under pandemin aldrig tidigare hade förekommit. Det var därför inte förvånande att Sverige, och de flesta andra länder, hade flera svårigheter med att bygga upp en sådan provtagning. Det krävdes stora resurser i form av personal, material, skyddsutrustning och finansiering. Detta samtidigt som vården av covidsjuka ställde krav på samma slags resurser.

Även om kommissionen har förståelse för många av de utmaningar och svårigheter som låg i att bygga upp och hantera en storskalig provtagning är kommissionens slutsats att det gick alldeles för långsamt att nå det mål om 100 000 tester per vecka som regeringen uttalade i april. Målet kunde uppfyllas först i början av september 2020. Enligt kommissionen gick det väsentligt långsammare i Sverige än i jämförbara länder som till exempel Norge, Danmark och Finland

Kommissionen anser att Folkhälsomyndighetens tidiga riktlinjer för provtagningar snarare avsåg prioriteringar än en utökad kapacitet.

Vidare anser kommissionen att riktlinjerna borde klargjort att ansvaret för provtagningen var en del av de smittskyddsåtgärder som åvilar regionerna.

Regeringen och samarbetspartierna utlovade att vissa merkostnader kopplade till coronaviruset skulle ersättas inom hälso- och sjukvården. Trots detta uppstod oenigheter om finansiering och ansvar för provtagning inom prioriterade grupper. Enligt kommissionen ansåg vissa regioner att ett par grupper inte var deras ansvar och att om de ändå skulle provta personer i dessa grupper behövde de få särskilda medel för det. SKR intog samma ståndpunkt och frågan förhandlades under april och maj 2020. I det första betänkandet beskriver kommissionen denna diskussion som ett haveri. I sitt slutbetänkande anför kommissionen att vissa regioner, men särskilt deras företrädare SKR, bär en betydande del av ansvaret för att en mera omfattande provtagning och smittspårning inte kom på plats förrän den första vågen var över, trots regionernas tydliga ansvar för smittskydd och trots att ersättning utlovats. De krävde svart på vitt, och en generös ersättning, för att sätta igång.²⁴

Den första vågen hade således ebbat ut utan att någon mera omfattande smittspårning kom till stånd. Kommissionen anser att detta dröjde alltför lång tid och att den sena smittspårningen försvårade bekämpningen av pandemin. Inför nästa mera omfattande epidemiska virusutbrott måste ansvariga myndigheter säkerställa tillräcklig kapacitet för att snabbt kunna skala upp användningen av provtagning och smittspårning.

Skyddsutrustning och läkemedel

Kommissionen konstaterar att Sveriges beredskapslager under flera år hade monterats ner och vid utbrottet var i princip obefintligt. Aktörerna strävade i stället efter att ha så små och effektiva lager som möjligt. Det ledde till att det uppstod en så akut brist på skyddsutrustning under pandemins första våg våren 2020 att personalen, framför allt inom kommunerna, tidvis var tvungen att arbeta utan adekvat utrustning. Det dröjde till senvåren innan försörjningskedjorna åter började fungera.

Enligt kommissionen nåddes regeringen redan i slutet av januari och i början av februari 2020 av signaler om att Sverige kunde drabbas

²⁴ SOU 2022:10, s. 32.

av en allvarlig kris med bristande beredskap, bland annat genom Folkhälsomyndighetens hemställan om att covid-19 skulle klassificeras som en allmän- och samhällsfarlig sjukdom och genom en lägesbild från MSB. Trots detta dröjde det sex veckor innan Socialstyrelsen fick regeringens uppdrag att avhjälpa bristen.

Kommissionen framhåller att regioner och kommuner gjorde stora ansträngningar för att göra egna inköp och i många fall lyckades genomföra sådana, mycket tack vare ett beundransvärt driv, idériakedom och engagemang. Regionernas och kommunernas ansökningar om sammanlagt 5,4 miljarder kronor i statsbidrag vittnar om att stora inköp av skyddsutrustning gjordes.

Vidare konstaterar kommissionen att både näringslivet och civilsamhället gjorde stora insatser för att bidra med skyddsutrustning till vården och omsorgen. Ett exempel är att företag ställde om sin produktion och bidrog med handsprit och munskydd. Enligt kommissionen har det dock framkommit att flera företag som erbjöd hjälp hade svårt att få svar från myndigheterna. Flera företag och näringslivsorganisationer har visat en beredvillighet att bidra men kommissionen drar slutsatsen att det offentliga, främst Socialstyrelsen, inte lyckades medverka till en vidare omställning av produktionen.

Kommissionen anför att det inför nästa kris, särskilt om den riskerar att påverka världshandeln, måste finnas en bättre nationell beredskap. Nationella beredskapslager behövs som komplement till de som finns inom EU. För att åstadkomma bättre nationell beredskap krävs i sin tur väl fungerande rapporteringskanaler som kan bidra till att sammanställa de enskilda aktörernas behov för att få en nationell bild. Det offentliga behöver även på ett bättre sätt ta till vara näringslivets bidrag, trots osäker kunskap och risk för kostnader för det allmänna.

Hälso- och sjukvården under pandemin

Kommissionen konstaterar i sitt andra delbetänkande, *Sverige under pandemin*, SOU 2021:89, att den svenska sjukvården under pandemin genomgick prövningar som saknar motsvarighet i modern tid.

Enligt kommissionen fanns det ett antal kända brister i svensk sjukvård redan före pandemin som kan ha påverkat dess förmåga att hantera virusutbrottet. Det handlar exempelvis om att hälso- och

sjukvårdssystemet uppvisat svaga resultat i att skapa kontinuitet och tillgänglighet, att IT-system inte kommunicerar med varandra, brist på data som försvårar en uppföljning och att det var brist på hälso- och sjukvårdspersonal i såväl regioner som kommuner före pandemin.

Antalet inläggningar på sjukhus och intensivvårdsavdelning ökade snabbt i mars och april 2020. Kommissionen anför att Sverige i jämförelse med andra EU-länder har haft lägst antal sjukhusplatser per invånare. Det ökade antalet patienter med covid-19 medförde ett stort lokalbehov och ställde krav på en extremt snabb förmåga till omställning och omdisponering av befintliga resurser.

Som redovisats tidigare konstaterade kommissionen att det saknades inövade pandemiplaner och extra kapacitet i vården. Kommissionen anför att omställning skedde trots detta och anser att priset för omställningen var högt för vårdpersonalen. I denna del anser kommissionen att pandemin på ett tydligt sätt visat att personalförsörjningen i vården saknar marginaler och att bemanningsfrågor måste ingå i sjukvårdens beredskapsplanering.

Enligt kommissionen bidrog den privata vården genom att låna ut personal, vårda covid-19-patienter och ta över operationer. I detta avseende konstaterar kommissionen att det bör övervägas hur dessa aktörer inkluderas vid nationella kriser av motsvarande slag.

Kommissionen anser att samverkan mellan regioner och mellan regioner och kommuner förbättrades och fördjupades efter hand. Det skedde genom vårddyrkenas egna organisationer och SKR spelade en viktig samordnande roll. Digitala arbetssätt blev vanligare, mobila team tillkom och gemensamma utbildningar genomfördes. Samtidigt fick många utvecklingsprojekt stå tillbaka. Kommissionens drar slutsatsen att regioner och kommuner ytterligare behöver stärka sin samverkan, inom allt ifrån vårdens styrning till sammanhållna och patientcentrerade journalsystem, för att under normala omständigheter kunna säkerställa att patienterna får en god och samordnad vård och omsorg.

Enligt kommissionen kännetecknades de prioriteringar som vården tvingades göra av pragmatism och rimliga överväganden. Vidare anser kommissionen att erfarenheter från den första vågen tycktes ha tagits väl till vara i senare skeden. Kommissionen hade dock inte möjlighet att bedöma eventuella långsiktiga hälsoeffekter av inställd och uppskjuten vård.

Indirekta konsekvenser

Kommissionen konstaterar att pandemin i stor utsträckning påverkade människors levnadsförhållande. Förutsättningarna för försörjning, boendesituation, arbetsförhållanden studiemiljö och sociala kontakter påverkades påtagligt. I denna redovisning redogörs inte närmare för kommissionens iakttagelser utan endast kort för två slutsatser.²⁵

Det blev enligt kommissionen tydligt under pandemin att civilsamhället har en viktig roll för människor. För vissa personer var civilsamhällets stöd avgörande under pandemin. Kommissionen anser därför att kompetensen och erfarenheterna i civilsamhället bättre behöver tas till vara i nästa kris.

När det gäller studieförutsättningar konstaterar kommissionen att tillgången till utbildning var god, men att omställningen till distansundervisning medförde svårigheter, särskilt för yrkesinriktade utbildningar som hade svårt att ersätta en del av utbildningarnas praktiska delar.

Kommissionen konstaterar vidare att de fulla konsekvenserna av pandemin och hanteringen av densamma i dessa avseenden ännu inte kunde bedömas fullt ut.

Särskilt om ansvarsfördelning

Kommissionen redogör löpande för vilka aktörer som ansvarar för de brister som konstaterats. Ett par exempel på detta är att kommissionen anser att enskilda regioner och kommuner bär ansvaret för att egna pandemiplaner ibland saknats och ofta inte uppdaterats eller övats samt att regionerna bär ansvaret för att den lagerhållning som deras ansvar för katastrofmedicinsk beredskap kräver inte fanns på plats.

En del av kommissionens uppdrag var också att undersöka tillämpningen av ansvarsprincipen under pandemin. På denna mer övergripande nivå redovisar kommissionen följande iakttagelser och slutsatser.

Under pandemin har 290 kommuner burit ansvar för skydd mot virusutbrottet i sin äldreomsorg, 21 regioner för läkarinsatser i äldreomsorgen, infektionssjukvård och intensivvård samt smittskydd, en central förvaltningsmyndighet för samordning av smittskyddsarbetet, en annan för stöd till sjukvård och äldreomsorg och ytterligare en annan för bland annat pandemins konsekvenser för annan samhälls-

²⁵ I SOU 2021:89, redovisar kommissionen sina slutsatser i dessa avseenden i avsnitt 18.4.

viktig verksamhet. En rad andra förvaltningsmyndigheter har också haft betydelsefulla ansvarsområden, såsom Arbetsmiljöverket och IVO. Länsstyrelserna har haft ett samordnande ansvar. Dessa aktörer verkar på olika förvaltningsnivåer. Folkhälsomyndigheten har ett samordnande ansvar för smittskyddet på nationell nivå medan regioner och kommuner har det operativa ansvaret. Regioner och kommuner har samtidigt en långtgående självstyrelse. Därtill finns en rad privata utförare av kommunal och regional verksamhet.

Kommissionen anför att pandemins aktörer enligt ansvarsprincipen har samma verksamhetsansvar under en kris som i normala tider. Det är enligt kommissionen en enkel princip i teorin men ju fler som delar på ansvaret, desto svårare blir det att få helheten att fungera väl i praktiken.

Kommissionen anser sammantaget att de ovan anförda förhållandena skapar ett decentraliserat men också fragmenterat system och leder till att ansvaret blir utspätt och otydligt. Det kan också bidra till att enstaka aktörer bortser från de nationella konsekvenserna i sin förberedande planering. Enligt kommissionen väcker pandemin frågor om hur man bör utforma den statliga styrningen av den kommunala nivån för att garantera en effektiv krishantering i samhället.²⁶

Kommissionen anser att så länge nuvarande ansvarsprincip gäller är en fungerande samordning och samverkan mellan kommuner och regioner av yttersta vikt, särskilt för att hantera en krissituation som en pandemi. För detta behövs enligt kommissionen verktyg och uppbyggda kanaler som säkerställer en operationell och kontinuerlig samordning mellan regioner och kommuner där varje aktör förmår se till helheten och investerar i tillräckligt med resurser. Detta kräver sannolikt genomgripande förändringar i styrningen av äldreomsorgen inklusive den medicinska vården.

Vidare anser kommissionen att det delade ansvaret mellan olika huvudmän och en mängd olika andra aktörer förutsätter, även i normala tider, ett gott, förtroendefullt och kontinuerligt samarbete eftersom ansvarsfördelningen i en pandemi, med krav på snabba prioriteringar och kunskaps spridning samt med brist på nödvändig materiel, innebär än högre krav på fungerande verksamheter, samordning och samarbete.

Kommissionen konstaterar vidare att SKR, i realiteten, fått ta ansvar för att samordna och stödja kommunerna och regioner. SKR

²⁶ Kommissionens underlag och slutsatser finns i SOU 2021:89, kapitel 4 och avsnitt 18.5.4.

har därför fått en mycket central roll i pandemibekämpningen och har i avsaknad av andra alternativ fullgjort en nödvändig uppgift för samordning och för att överbrygga problemen med det decentraliserade systemet. Enligt kommissionen är det emellertid i flera avseenden problematiskt att en betydande del av ansvaret för den faktiska pandemibekämpningen har fått vila på en arbetsgivar- och intresseorganisation som SKR.

Av betydelse är enligt kommissionen också att beredskapssystemet bygger på ett geografiskt områdesansvar. Kommissionen anför att det kan bli otydligt i en kris med centrum i sjukvård och smittskydd. Områdesansvaret vilar regionalt på länsstyrelserna medan hälso- och sjukvård och smittskydd hanteras av regionerna inom samma geografiska område. Enligt kommissionen är det långt ifrån givet hur man bör minska denna otydlighet.

6 Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig: Överväganden och förslag

6.1 Ett förändrat omvärldsläge ställer nya krav på kommuner och regioner

Utredningens bedömning: De omfattande och svårartade fredstida krissituationer som drabbat Sverige i modern tid har visat att det behöver ställas nya verksamhetskrav på kommuner och regioner under sådana förhållanden.

Det nuvarande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget i Sveriges geografiska närområde och i övriga Europa innebär att det behöver ställas nya krav på kommuner och regioner i fråga om deras grundläggande verksamhetsförmåga om det blir krig i Sverige.

Det är högst rimligt att utgå från att ett väpnat angrepp mot Sverige kommer att medföra mycket större påfrestningar på kommuner och regioner än under fredstida krissituationer av varierande omfattning och svårighetsgrad. Ett sådant angrepp kommer i värsta fall att drabba många kommuner och regioner mycket hårt och på ett omedelbart sätt.

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 författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter.

För en nödvändig vidareutveckling och förstärkning av kommuners och regioners förmåga i nu aktuella avseenden är det av central betydelse att det finns en författningsreglering som är mera ändamålsenlig och utförlig än den i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Det är i det avseendet bland annat av stor vikt att det finns lagbestämmelser om vilken planering och vilka förberedande åtgärder som kommuner och regioner ska genomföra inför ett eventuellt krig i Sverige eller andra förhållanden som kan föranleda höjd beredskap.

Generella utgångspunkter

Kommuner och regioner har som framgår av kapitel 4 ett mycket betydande ansvar inom den offentliga förvaltningen, och följaktligen också ett stort ansvar under fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige. Kommuners och regioners respektive ansvarsområden rymmer ett stort antal uppgifter som sammantaget har grundläggande betydelse för människors liv och hälsa, egendom och miljön. Det är därför viktigt att kommuner och regioner har förmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter även under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Kommuners och regioners ansvar i detta hänseende följer på ett övergripande plan av *ansvarsprincipen*. Den principen utgör sedan decennier tillbaka grundvalen i krisberedskapssystemet. Enligt utredningens bedömning är det dock av väsentlig betydelse att utveckla och tydliggöra kraven på kommunernas och regionernas grundläggande verksamhetsförmåga och ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det bör ske genom en mera ändamålsenlig och utförlig rättslig reglering än den i LEH.

Det ligger utanför utredningsuppdraget att göra överväganden om kommuners och regioners ansvar i fråga om att förhindra eller begränsa konsekvenser av fredstida krissituationer, exempelvis åtgärder inför stormar och orkaner, extrema översvämningar eller stora ras och jordskred. Sådana åtgärder kan exempelvis bestå i byggande av skyddsvallar för att förhindra att mark och bebyggelse översvämmas på grund av stigande nivåer i hav, sjöar och andra vattendrag eller anläggande av dammar för att avlasta avlopps- och dagvattensystem vid extrema skyfall (klimatanpassningsåtgärder).

I kapitel 5 återges även beskrivningar av mycket omfattande och svårartade fredstida krissituationer som har drabbat flera kommuner och regioner på senare tid. Av de beskrivningarna framgår tydligt att sådana krissituationer ställer nya krav på kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför sådana förhållanden.

Ett väpnat angrepp mot Sverige kommer i värsta fall att drabba många kommuner och regioner mycket hårt och på ett omedelbart sätt. Under sådana förhållanden ska en kommun eller region i varierande omfattning kunna bistås av andra kommuner och regioner, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter, näringslivet samt av civilsamhället i enlighet med den rättsliga reglering och ordning som gäller för Sveriges totalförsvaret. Förhållandena under krig kan dock vara av sådan omfattning och svårighetsgrad att det inte är möjligt för en kommun eller region att få ett nödvändigt bistånd. Enligt utredningens bedömning är det rimligt att utgå från att vissa geografiska områden kommer att vara mycket hårt drabbade under krig i Sverige med stor brist på personella och materiella resurser samt klart försämrade transportmöjligheter. Erfarenheterna av Rysslands pågående anfällskrig mot Ukraina visar mycket tydligt att hjälpförmågan på lokal nivå är av fundamental betydelse för att kunna värna och rädda civilbefolkningen.¹

Enligt Försvarsberedningen måste totalförsvaret dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp. Vidare betonar beredningen vikten av att kunna ställa om samhället till krigsförhållanden (Ds 2023:34, s. 47).

Mot denna bakgrund behöver det enligt utredningens bedömning ställas nya krav på kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför mycket omfattande och svårartade fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige.

Det pågår eller har redovisats ett flertal offentliga utredningar som behandlar frågor om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar. Utredningen utgår från att resultaten av dessa utredningar kommer att få betydelse för den fortsatta utvecklingen av kommuners och regioners verksamhetsförmåga under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Utredningen redogör för flera av dessa betänkanden eller pågående utredningar i kapitel 4, och återkommer även till dessa under sina överväganden.

¹ Se exempelvis rapporten *Räddningstjänst i krig – Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige* (FOI-R-5404-SE).

Inriktningen för en ny författningsreglering

Enligt direktiven ska utredningen överväga och föreslå en författningsreglering av kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap. En sådan författningsreglering ska enligt direktiven vara *mer ändamålsenlig och utförlig* än den i LEH. Detta utgör kärnan i utredningens uppdrag. Enligt utredningens bedömning innebär denna koncentrerade anvisning samt det som i övrigt anges i direktiven att utredningen bör lämna förslag till en författningsreglering som är väl anpassad till det mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget i Sveriges geografiska närområde och i övriga Europa, samt till de risker som finns för fredstida krissituationer av varierande art och omfattning i Sverige.

Vidare bör en ny författningsreglering enligt utredningens bedömning vara ändamålsenligt utformad sett ur det perspektivet att det finns betydande skillnader mellan olika kommuner och regioner i fråga om geografiska förhållanden, befolkningsmängd, tillgängliga resurser och andra verksamhetsmässiga förutsättningar, risken att drabbas av omfattande och komplexa konsekvenser till följd av fredstida krissituationer, samt i fråga om en kommuns eller regions strategiska betydelse eller utsatthet i händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige.

Dessutom bör en ny författningsreglering enligt utredningens bedömning innehålla mera utförliga generella bestämmelser än de som finns i LEH och detaljerade bestämmelser i vissa särskilda avseenden eftersom det finns behov av en tydligare statlig styrning i fråga om det civila försvaret på lokal och regional förvaltningsnivå, samt när det gäller hanteringen av mycket omfattande och svåra fredstida krissituationer. Det huvudsakliga skälet för en sådan förstärkt styrning är att säkerställa att alla kommuner och regioner har en ändamålsenlig och likvärdig grundläggande verksamhetsförmåga att vidta nödvändiga åtgärder under nyss nämnda förhållanden. En generellt utformad reglering motsvarande den i LEH skulle inte kunna utgöra en grundval för en nödvändig vidareutveckling och förstärkning av kommuners och regioners förmåga under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Regleringen i LEH avser i allt väsentligt kommuners och regioners åtgärder inför och under lokala eller regionala extraordinära händelser i fredstid. Detta måste beaktas vid utformningen av en ny författningsreglering. Enligt utredningens bedömning behöver det bland

annat finnas lagbestämmelser om vilken verksamhetsförmåga som kommuner och regioner ska ha i vissa särskilda avseenden inför ett eventuellt krig i Sverige. Detaljeringsgraden i författningsregleringen får dock inte vara alltför omfattande med hänsyn till den kommunala självstyrelsen.

Mot denna bakgrund fyller det inte något större syfte för utredningen att ingående kartlägga och analysera tillämpningen av bestämmelserna i LEH. Utredningen kommer därför endast att i vissa nödvändiga avseenden göra en sådan kartläggning och analys, bland annat med avseende på tillämpningen av bestämmelserna om krisledningsnämnd.

Utredningen kommer vid sina överväganden om en ny rättslig reglering att beakta de författningar som tidigare styrde kommuner och landstingens (numera regioner) förberedelser inför höjd beredskap. I kapitel 4 redogör utredningen för det huvudsakliga innehållet i flera av dessa författningar. Detta innebär inte att utredningen avser att helt eller delvis återinföra rättsregler som fanns för många decennier sedan. Däremot kan de tidigare författningarna om civilförsvaret och sedermera det civila försvaret vara till nytta för inriktningen av den nya författningsregleringen. Av betydelse i detta sammanhang är att några av dessa författningar var anpassade utifrån de förhållanden som rådde under det långvariga kalla kriget efter andra världskrigets slut. Utredningen konstaterar i denna kontext att den nuvarande regleringen om civilområdesansvariga länsstyrelser² i mångt och mycket bygger på den reglering som fanns i den numera upphävda civilförsvarslagen (1960:74).

Utredningen vill framhålla att det i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) i vissa avseenden finns en utförlig styrning av bland annat kommunernas olycksförebyggande verksamhet och räddningstjänstverksamhet. Utredningen har i kapitel 4 redogjort för det närmare innehållet i LSO, såvitt avser det kommunala ansvaret. Bestämmelserna i LSO om att det ska finnas en räddningschef i en kommun (3 kap. 16 §) och att en kommun ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten där en ständig övergripande ledning ska upprätthållas (3 kap. 16 b §) är tydliga exempel på en hög detaljeringsgrad i LSO. Det finns inte någon lagreglering som är lika utförlig som den i LSO i fråga om samhällets krisberedskap i övrigt.

² Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Enligt utredningens bedömning är det proportionellt och ändamålsenligt att en ny författningsreglering av kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap är minst lika utförlig som regleringen i LSO i styrningshänseende.

Den nya rättsliga reglering som utredningen föreslår i fråga om kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap ska utgöra en väsentlig beståndsdel i styrningen av samhällets samlade förmåga att agera under sådana förhållanden. En grundläggande författningsmässig styrning av såväl kommuner och regioner som statliga myndigheter utgör enligt utredningens bedömning fundamentet för en fortsatt utveckling och förstärkning av samhällets förmåga att agera på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under fredstida krissituationer eller ett eventuellt krig i Sverige.

En utgångspunkt för utformningen av den nya regleringen är att den i relevanta delar ska vara anpassad till den reglering som gäller för statliga myndigheters beredskap enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.

Regeringen har vittgående befogenheter att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen genom förordningar styra statliga myndigheters förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. En sådan författningsmässig styrning kan vara både generell och detaljerad. Därutöver bedriver regeringen genom Regeringskansliet ett fortlöpande och mycket omfattande formellt och informellt styrningsarbete gentemot de statliga myndigheterna i både finansiella och andra verksamhetsmässiga avseenden. Det arbetet resulterar bland annat i de årliga regleringsbrev³ till de statliga myndigheterna. Dessa regleringsbrev innehåller generellt sett både krav på återrapportering om verksamheten och uppdrag till myndigheterna i olika avseenden, vilket är styrande för myndigheternas verksamheter. Dessutom styr regeringen i stor utsträckning myndigheterna genom särskilda uppdrag eller andra beslut i särskilda fall. I detta sammanhang ska också nämnas att det är regeringen som anställer cheferna för de statliga myndigheterna, vilket också har betydelse för myndighetsstyrningen.

³ Se <https://www.esv.se/statsliggaren>.

Kommuners⁴ verksamheter kan dock inte styras på de sätt som nyss beskrivits. Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna och regionerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Vidare föreskrivs i 8 kap. 2 § regeringsformen att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden. Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i nyss nämnda avseenden med undantag för skatt och några andra specifika fall. Det finns alltså inte något utrymme att i egentlig mening styra kommuners och regioners förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap på andra sätt än genom lag eller förordning som har stöd i lag.

Den ovanstående rättsliga bakgrunden kommer följaktligen att vara styrande för utredningens överväganden om den närmare utformningen av en ny författningsreglering av kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

6.1.1 Vissa identifierade större frågor som inte omfattas av utredningsuppdraget

Utredningens bedömning: Åtgärder av kommuner och regioner med anledning av Sveriges medlemskap i Nato, avseende till exempel värdlandsstöd, ligger utanför utredningens uppdrag. Det samma gäller i fråga om de behov som Försvarsmakten har av kommuners och regioners åtgärder.

Frågor om kommunernas och regionernas organisering av verksamheterna ligger utanför utredningens uppdrag.

⁴ I 1 kap. 7 § regeringsformen stadgas att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå.

Frågor med anledning av medlemskapet i Nato och Försvarsmaktens behov

Kommunallagen (2017:725) innehåller bestämmelser som begränsar kommuners och regioners allmänna befogenheter. Detta är närmare beskrivet i kapitel 3. I korthet kan dessa befogenheter sammanfattas med att kommunen eller regionen får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse inom kommunen eller regionen, 2 kap. 1 § kommunallagen (KL). Utöver kravet på anknytning till kommuners och regioners geografiska områden finns det också ett krav på proportionalitet, det vill säga att åtgärden måste motsvara nyttan för kommunen och dess medlemmar. I kravet på allmänt intresse ligger också ett förbud mot att understödja enskilda.

Kommuner och regioner får inte ta hand om angelägenheter där kompetensen är exklusiv för exempelvis staten (2 kap. 2 § KL). Det kan handla om uppgifter som ankommer på Försvarsmakten och andra myndigheter inom det militära.

Utöver de åtgärder som kommuner och regioner får vidta inom ramen för sina allmänna befogenheter enligt KL följer det i stor omfattning av specialförfattningar att de är skyldiga att utföra uppgifter. I vissa särskilt reglerade avseenden kan de också ha större befogenheter att vidta eller bidra till åtgärder än som följer av kommunallagen (2 kap. 9 § KL och lagen [2009:47] om vissa kommunala befogenheter).

Utredningen har från kommunalt håll fått flera frågor om kommuners och regioners ansvar avseende värdlandsstöd, framför allt kopplat till Sveriges medlemskap i Nato, och hur kommuner och regioner ska förhålla sig till uttalade förväntningar från Försvarsmaktens sida i fråga om åtgärder inom totalförsvaret. I dessa delar gör utredningen följande bedömningar.

Förberedelser för och deltagande i aktiviteter kopplade till värdlandsstöd kan aktualisera uppgifter som kan vara svåra att förena med kommuners och regioners allmänna befogenheter. Utredningen bedömer att det inte finns någon rättslig reglering som medför en *skyldighet* för kommuner eller regioner att anpassa sina verksamheter efter Försvarsmaktens behov. Det gäller oavsett om det avser civilt försvar eller militärt försvar (inklusive värdlandsstöd).

Om kommuner och regioner bedömer att en åtgärd är förenlig med det allmänna intresset i kommunen eller regionen alternativt att de har en sådan befogenhet enligt lagen om vissa kommunala befogen-

heter så *får* de vidta åtgärder. I det avseendet kan nämnas en befogenhet att medfinansiera vissa projekt, exempelvis vägar och järnvägar. Sådana åtgärder kan samtidigt vara av betydelse för såväl det civila försvaret som det militära försvaret.

Utredningen bedömer att det enligt gällande rätt är kommuner och regioner som själva ska avgöra vilka åtgärder som krävs för att kunna upprätthålla sina verksamheter även under höjd beredskap och på så sätt bidra till det civila försvaret, och därvid avgöra om åtgärderna ryms inom befogenheten, med beaktande av proportionalitet mellan kostnad och nytta för kommunen eller regionen (kommunmedlemmarna). Försvarsmaktens råd och information till kommuner och regioner bör vara av stor betydelse för deras åtgärder i fråga om civilt försvar.

I avsnitt 6.3.6 redovisar utredningen överväganden om kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför höjd beredskap och att de då ska beakta gällande mål och krav avseende *det civila försvaret*.

Utredningen bedömer vidare att åtgärder av kommuner och regioner med anledning av Sveriges medlemskap i Nato, avseende till exempel värdlandsstöd, ligger utanför utredningens uppdrag. Detsamma gäller i fråga om de behov som Försvarsmakten har av kommuners och regioners åtgärder. Dessa frågor är komplexa och kräver enligt utredningens bedömning omfattande och ingående överväganden, samt sannolikt en ny författningsreglering. Skiljelinjen mellan åtgärder för civilt försvar och militärt försvar bör tydliggöras i ett annat lagstiftningssammanhang. De finansieringsfrågor som behöver övervägas i ett sådant sammanhang är av stor betydelse för en ändamålsenlig och effektiv fortsatt uppbyggnad av totalförsvaret.

Kommunernas och regionernas organisering av verksamheterna

Kommuner och regioner har mycket stor frihet att själva bestämma över hur verksamheterna ska organiseras. En kommuns verksamhet kan till exempel fullgöras av en nämnd, av ett kommunalförbund, en gemensam nämnd, i avtalssamverkan eller ett kommunalt bolag. I vissa avseenden är denna frihet inskränkt (se kapitel 3). Flera av formerna innebär eller ger möjlighet till samarbete mellan kommuner

och regioner. Många uppgifter i kommunerna och regionerna utförs också av enskilda bolag efter upphandling.

Fullmäktiges och styrelsens möjlighet att leda och samordna olika verksamheter bör i varierande utsträckning påverkas av inom vilken organisationsform som uppgiften fullgörs. Kommunalförbund, gemensam nämnd och kommunala bolag är organisationsformer som utredningen bedömer har en faktisk påverkan på fullmäktiges och styrelsens möjligheter till styrning av den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret.

Utredningen har dock inte undersökt eller övervägt detta närmare eftersom det ligger utanför utredningens uppdrag. Om det bedöms finnas ett behov av att göra sådana överväganden bör det enligt utredningens bedömning göras inom ramen för en genomgripande översyn av kommuners och regioners möjligheter att välja sina organisationsformer. Enligt utredningens övergripande bedömning torde det krävas starka skäl för att genomföra en sådan översyn.

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

Utredningens förslag: Bestämmelser om kommuners och regioners grundläggande ansvar och förmåga inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska finnas i en ny samlad lag. Den föreslagna lagen ska betecknas *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap*. Den nya lagen ska kompletteras av en ny förordning. Till följd av den nya föreslagna författningsregleringen ska den nuvarande lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) upphävas. Detsamma ska gälla i fråga om förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH).

Utredningens bedömning: På grund av att det finns behov av att göra omfattande och väsentliga författningsändringar för att kunna utforma en mera ändamålsenlig och utförlig rättslig reglering än den i LEH av kommuners och regioners grundläggande ansvar och förmåga inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap bör LEH och FEH upphävas och ersättas av en ny lag och en ny kompletterande förordning.

Det finns ett påtagligt behov av att i den nya lagen reglera att kommuner och regioner ska ha en *grundläggande verksamhetsförmåga* som innebär att de under fredstida krissituationer och höjd beredskap i grunden ska ha reella möjligheter att generellt kunna fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under sådana förhållanden.

Det ställs i stor omfattning särskilda och detaljerade verksamhetskrav på kommuner och regioner i olika specialförfattningar. Om det bedöms finnas behov av att särskilt i detalj reglera kommuners eller regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap bör det huvudsakligen göras i specialförfattningar.

Begreppet *extraordinär händelse i fredstid* bör inte användas i den nya lagen eftersom det riskerar att inskränka kommuners och regioners grundläggande ansvar under fredstida krissituationer. I stället bör begreppet *fredstida krissituation* användas.

I den nya lagen bör det inte som i 1 kap. 3 § LEH finnas en bestämmelse om att vad som föreskrivs i den lagen gäller om inte annat följer av elberedskapslagen (1997:288). Det är varken nödvändigt eller ändamålsenligt med ett sådant klagörande i den nya lagen.

Bakgrund

Som även angetts tidigare ska en reglering av kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter under fredstida kriser och höjd beredskap enligt utredningens direktiv vara mer ändamålsenlig och utförlig än den i LEH. Enligt direktiven ska utredningen även analysera kommuners och regioners särskilda ledningsbefogenheter under nyss angivna förhållanden, och vid behov föreslå förändringar.

Som framgår av redogörelsen i kapitel 4 var det huvudsakliga syftet med att införa den numera upphävda lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting att det fanns behov av att införa bestämmelser om särskilda ledningsbefogenheter i kommuner och landsting (numera regioner) vid extraordinära händelser i fredstid.

Utredningen konstaterar att LEH avseende kommuners och regioners förberedelser för och verksamheter under extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap endast i mycket begränsad omfattning innehåller bestämmelser som reellt styr kommuners och regioners verksamheter, fastän lagen uttryckligen syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred, och därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar (1 kap. 1 § LEH).

LEH innehåller i fråga om förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid generella bestämmelser om analys och planering (risk- och sårbarhetsanalyser), krisledningsnämnd, geografiskt områdesansvar för kommuner, utbildning och övning av förtroendevalda och anställd personal samt om rapporteringsskyldighet till staten. När det gäller kommuners och regioners förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap innehåller LEH generella bestämmelser om förberedelser, ledningsansvar, lokal kristidsverksamhet, geografiskt områdesansvar för kommuner samt om rapporterings-skyldighet till staten.

Avseende kommuners och regioners förberedelser inför höjd beredskap föreskrivs i 3 kap. 1 § LEH endast mycket kortfattat att kommuner och regioner ska vidta de åtgärder som behövs under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Därutöver föreskrivs i 4 § FEH att varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap, och att dessa planer ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska enligt samma bestämmelse också krigsorganisationen framgå, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.

I förarbetena till LEH uttalades att det då rådande gynnsamma säkerhetspolitiska läget hade medfört att fokus hade flyttats och låg på andra hot och risker i samhället än risken för ett väpnat angrepp, och att planering som direkt tog sikte på krig inte heller förekom i

någon nämnvärd utsträckning. Mot den bakgrunden gjordes bedömningen att det borde vara tillräckligt att kommuner och regioner vidtog de beredskapsförberedelser som behövdes för att de skulle kunna anpassa sin verksamhet inför en förändrad säkerhetspolitisk situation. I anslutning till det uttalades att om det säkerhetspolitiska läget skulle försämrats skulle kommuner och landsting (numera regioner) i likhet med alla andra aktörer i samhället behöva förskjuta sitt fokus när det gällde krigsplaneringen och inrikta sig mer på beredskapsförberedelser för höjd beredskap. (prop. 2005/06:133, s. 107.)

En samlad rättslig reglering för hela hotskalan

Med hänsyn till den väsentliga betydelse som kommuners och regioners verksamheter har för att kunna värna befolkningen under fredstida krissituationer och höjd beredskap är det enligt utredningens bedömning av stor vikt att det finns en författningsreglering som på ett tydligare sätt än LEH styr kommuners och regioners grundläggande ansvar och förmåga inför och under sådana förhållanden. Det är nödvändigt att det i en ny rättslig reglering ställs nya och mera långtgående krav än de i LEH på kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför höjd beredskap. Enligt utredningens bedömning är det tydligt att regleringen i LEH domineras av och i grunden utgår från kommuners och regioners förberedande åtgärder inför extraordinära händelser i fredstid. Det är också tydligt att regleringen i LEH har styrts av att det vid dess tillkomst hade varit ett lugnt och avspänt omvärldsläge under flera decennier. Mot denna bakgrund saknas i dag i princip en reglering i LEH av kommuners och regioners förberedande åtgärder inför höjd beredskap.

Det är av väsentlig betydelse att en ny rättslig reglering av kommuners och regioners grundläggande ansvar och förmåga inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska kunna stå sig väl över lång tid under olikartade omvärldsförhållanden. Vid utformningen av en sådan reglering är det därför av stor betydelse att beakta hela hotskalan, och låta detta komma till explicit uttryck i den nya lagen.

Kommuners och regioners grundläggande ansvar och förmåga under nyss nämnda förhållanden bör enligt utredningens bedömning regleras samlat i en lag huvudsakligen med hänsyn till att både kom-

muner och regioner omfattas av regleringen i 1 kap. 7 § och 14 kap. regeringsformen samt kommunallagen (2017:725). En region är således en kommun på regional förvaltningsnivå. För en samlad reglering talar även det faktum att det sedan den 1 oktober 2022 finns en samlad reglering och struktur för statliga myndigheters beredskap. Det förhållandet att kommunerna i motsats till regionerna har ett geografiskt områdesansvar i fråga om extraordinära händelser i fredstid och under höjd beredskap utgör inte ett skäl för att reglera kommuners och regioners grundläggande ansvar i separata lagar eller separerade i en lag. Vidare leder varken det förhållandet att kommunerna har betydligt fler olikartade uppgifter än regionerna, eller det faktum att regionernas ansvarsområde domineras av ett ansvar för hälso- och sjukvård, till slutsatsen att kommuners och regioners ansvar inte bör regleras samlat i en ny lag.

Enligt utredningens bedömning finns det ett påtagligt behov av att i den nya lagen reglera att kommuner och regioner ska ha en *grundläggande verksamhetsförmåga* att fullgöra sina författningensliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Innebörden av en sådan förmåga är att kommuner och regioner i grunden ska ha reella möjligheter att generellt kunna fullgöra sina författningensliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under sådana förhållanden. Det kan i det avseendet exempelvis handla om att i en extrem brist-situation under krigsförhållanden ha omedelbar tillgång till dricksvatten och livsmedel, reservkraftsystem för el- och värmeförsörjning eller reservdelar och reparationsutrustning. Ett annat tydligt exempel är att kommuner och regioner under höjd beredskap har tillgång till robusta och säkra ledningsplatser (alternativa ledningsplatser). Detta utgör kärnan i utredningens författningsförslag.

Det ställs i stor omfattning särskilda och detaljerade krav på kommuner och regioner i olika specialförfattningar, exempelvis i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Som beskrivs i kapitel 4 har flera specialförfattningar stor betydelse för att tillförsäkra människor skydd och hjälp under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Om det bedöms finnas behov av att i detalj särskilt reglera kommuners eller regioners planering och förberedande åtgärder inför

fredstida krissituationer och höjd beredskap bör det enligt utredningens bedömning huvudsakligen göras i specialförfattningar.

I den nya lagen bör det inte som i 1 kap. 3 § LEH finnas en bestämmelse om att vad som föreskrivs i lagen gäller om inte annat följer av elberedskapslagen (1997:288). Det är varken nödvändigt eller ändamålsenligt med ett sådant klargörande i den nya lagen med hänsyn till att bestämmelser i specialförfattningar (*lex specialis*) har företräde framför bestämmelser i generell författningsreglering (*lex generalis*) vid rättstillämpningen. Det får således avgöras i rättstillämpningen om det är bestämmelser i specialförfattning eller bestämmelser i den nya lagen som ska tillämpas i fråga om kommuners och regioners förmåga under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Begreppet fredstida krissituation ska användas i den nya lagen

En ny författningsreglering bör inte som den i LEH innehålla begreppet extraordinär händelse i fredstid, eftersom en användning av det begreppet riskerar att inskränka kommuners och regioners grundläggande verksamhetsansvar under fredstida krissituationer. Begreppet definieras i LEH. I den proposition som låg till grund för LEH angavs att med en extraordinär händelse avsågs en händelse av mindre geografisk omfattning, där en kommun eller ett landsting (numera regioner) eller ett par grannkommuner hade drabbats av en kris, att det var fråga om händelser som låg mellan ett normaltillstånd och höjd beredskap, samt att en extraordinär händelse undantagsvis kunde utgöra en svår påfrestning på samhället i fred (prop. 2001/02:184, s. 15). Den språkliga betydelsen av ordsammansättningen extraordinär händelse är: ett avgränsat, iakttagbart skeende som inte är möjligt att (helt) förutse eller kontrollera, och som går mycket utöver det vanliga, särskilt i fråga om omfattning.⁵ Som framgår av kapitel 5 tillämpades inte bestämmelserna om krisledningsnämnd i LEH av en del kommuner under coronapandemin på grund av att de bedömde att pandemin inte utgjorde en extraordinär händelse i den mening som avses i LEH.

Utredningen bedömer att begreppet *fredstida krissituation* som definieras och används i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap även bör användas i en ny författningsreglering

⁵ Svensk ordbok, utgiven av Svenska Akademien, version 2.1.0 av app.

av kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det finns inga bärande skäl för att ha skilda begrepp för olika slags offentliga aktörer när det gäller att i författning beteckna en fredstida kris. Tvärtom är det av stor betydelse att kommuner, regioner och statliga myndigheter kan utgå från samma begrepp vid sin planering och sina förberedelser inför fredstida krissituationer. Dessutom är det följdriktigt och ändamålsenligt att en *definition* av begreppet fredstida krissituation är densamma för kommuner och regioner som för statliga myndigheter. Längre fram i betänkandet lämnar utredningen förslag till en definition av det begreppet i den nya lagen. Där analyserar utredningen också hur begreppet fredstida extraordinär händelse i fredstid närmare förhåller sig till begreppet fredstida krissituation.

Den nya lagen ska ersätta LEH

På grund av att statens styrning av kommuner och regioner enligt 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen ska ske genom lag eller förordning som har stöd i lag i de fall styrningen innebär åligganden för kommuner eller regioner, finns det enligt utredningens bedömning starka skäl för att införa en ny författningsreglering som är mera ändamålsenlig och utförlig än den i LEH avseende kommuners och regioners grundläggande ansvar och förmåga inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Detta behov är särskilt framträdande i fråga om kommuners och regioners ansvar inom det civila försvaret.

På grund av att det finns behov av att göra omfattande och väsentliga författningsändringar för att kunna utforma en mera ändamålsenlig och utförlig rättslig reglering än den i LEH av kommuners och regioners grundläggande ansvar och förmåga inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska LEH och FEH upphävas och ersättas av en ny lag och en ny kompletterande förordning. Den nya lagen och den nya kompletterande förordningen ska betecknas *Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap*. Enligt utredningens bedömning behöver inte lagens beteckning särskilt uttrycka att lagen även omfattar kommuners och regioners verksamhetsförmåga ”under” fredstida krissituationer och höjd beredskap. Motivet till det är att användningen av formuleringen ”beredskap inför” sakligt och språkligt sett innefat-

tar att kommuner och regioner ”under” nyss nämnda förhållanden ska ha den grundläggande verksamhetsförmåga som följer av den nya lagen. Den språkliga betydelsen av ordet beredskap är: tillståndet att vara beredd på kommande utveckling, särskilt i fråga om faror, kriser och dylikt.⁶

6.3 Lagens närmare utformning

6.3.1 Lagens övergripande syfte

Utredningens förslag: Det övergripande syftet med den nya lagen ska vara att säkerställa att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap har en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter. Kommuner och regioner ska därigenom under sådana förhållanden ha en förmåga att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt skydda och rädda egendom eller miljön. Detta syfte ska anges i den nya lagen.

Bakgrund och utgångspunkter

Den 1 oktober 2022 infördes en ny reglering och struktur för statliga myndigheters uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Denna reglering finns i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen). Varje myndighet vars ansvarsområde berörs av en fredstida krissituation ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av den (9 §). Vidare ska varje myndighet i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav, i vilket det ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt (10 §). De myndigheter som är beredskapsmyndigheter enligt beredskapsförordningen ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förbygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap (20 §).

⁶ Svensk ordbok, utgiven av Svenska Akademien, version 2.1.0 av app.

Beredskapsmyndigheterna ska vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret (21 §).

Sedan den 1 oktober 2022 har även vissa bestämda länsstyrelser getts ansvaret för sex civilområden enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser.⁷ Under en fredstida krissituation ska en civilområdesansvarig länsstyrelse ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen (6 §). De civilområdesansvariga länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar. Det ansvaret avser uppgifter inför och under höjd beredskap (7 §). Under höjd beredskap ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna som högsta totalförsvarsmyndigheter inom civilområdena verka för att största möjliga försvareffekt uppnås, och bland annat särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna och i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas (9 §).

Vid utredningens överväganden om vilket generellt verksamhetsansvar som kommuner och regioner bör ha under fredstida krissituationer och höjd beredskap i en ny lag är det relevant att beakta motsvarande författningskrav på statliga myndigheter. Det som främst bör beaktas är med vilken precision det generella verksamhetsansvaret för statliga myndigheter är uttryckt i beredskapsförordningen. I det hänseendet kan utredningen konstatera att de författningskrav som ställs på statliga myndigheters grundläggande förmåga inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap är kortfattat formulerade, bland annat på så sätt att beredskapsmyndigheter ska ha ”god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap.” Enligt utredningens bedömning bör motsvarande precisionsgrad gälla i fråga om begreppet *förmåga* vid utformningen av lagbestämmelser om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Den språkliga betydelsen av ordet förmåga är: möjlighet att utföra något, som enbart beror av inre egenskaper.⁸ I en författningsreglering av kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga under fredstida krissituationer och höjd beredskap är det nödvändigt att ordet förmåga ges en utvecklad och praktiskt tillämpbar begrepps-

⁷ Enligt 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion är länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län civilområdesansvariga länsstyrelser.

⁸ Svensk ordbok, utgiven av Svenska Akademien, version 2.1.0 av app.

betydelse. I forskningen rörande arbetet med samhällsskydd och beredskap har frågan om en enhetlig terminologi kring begreppet förmåga behandlats. I en forskningsrapport har det föreslagits att begreppet förmåga bör definieras som *möjligheten att åstadkomma effekt med avseende på mål*. Denna generella definition är avsedd att kunna användas såväl i det förebyggande som det förberedande och hante-rande arbetet. I rapporten har forskarna utgått från att i arbetet med samhällsskydd och beredskap ingår olika skyddsvärden såsom liv och hälsa, miljö, egendom, nationell suveränitet, demokrati och ekonomi.⁹

Målen för samhällets krisberedskap och det civila försvaret bör vara styrande för utformningen av lagens övergripande syfte

Kommuner, regioner och statliga förvaltningsmyndigheter har ett omfattande och gemensamt ansvar för att genomföra de åtgärder som behövs för en fortsatt utveckling av samhällets krisberedskap och det civila försvaret. Förutom offentliga aktörer har näringslivet, organisationer och enskilda personer i varierande omfattning ett ansvar i det avseendet.

Målen för samhällets krisberedskap och det civila försvaret innebär i grunden att människors liv och hälsa samt grundläggande värden i samhället ska värnas av kommuner, regioner och statliga myndigheter (se kapitel 4). Ett väsentligt medel för att uppnå dessa mål är att offentliga aktörer har förmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter. Kommuners och regioners samhällsviktiga verksamheter har grundläggande betydelse för människors trygghet och säkerhet under fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige. Det är enligt utredningens bedömning följdriktigt och ändamålsenligt att en rättslig reglering av kommuners och regioners grundläggande ansvar under dessa förhållanden utgår från de mål som regeringen och riksdagen har satt upp i fråga om den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret. Enligt utredningens bedömning är det högst rimligt att utgå från att dessa mål alltid kommer att utgöra en fundamental del av målstyrningen på området.

Mot denna bakgrund ska en ny lag om kommuners och grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd bered-

⁹ Forskningsrapporten *Enhetlig terminologi kring begreppet förmåga i det förebyggande och förberedande arbetet i hela hotskalan*, s. 5 och 14, Hanna Lindbom och Henrik Tehler, Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds universitet 2020.

skap innehålla en övergripande ändamålsbestämmelse som i relevant utsträckning överensstämmer med uppsatta mål för samhällets krisberedskap och arbete med civilt försvar. I en sådan bestämmelse ska följaktligen stadgas att lagen övergripande syftar till att säkerställa att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap har en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter, och att de därigenom under sådana förhållanden ska ha en förmåga att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt skydda och rädda egendom eller miljön. Med grundläggande värden avses huvudsakligen demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Den övergripande ändamålsbestämmelsen ska vara inriktande för de uppgifter som åläggs kommuner och regioner i den nya lagen.

Utredningen utvecklar i avsnitt 6.3.3 vad som avses med en ändamålsenlig och likvärdig förmåga.

Det är i detta sammanhang relevant att framhålla att bestämmelserna i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 kap. 1 §). Därutöver stadgas i 1 kap. 3 a § LSO att den förebyggande verksamhet som staten och kommunerna ansvarar för enligt LSO ska planeras och organiseras så att den effektivt bidrar till att förebygga bränder och andra olyckor samt förhindra eller begränsa skador till följd av bränder och andra olyckor, och att särskild vikt ska läggas vid att förhindra människors död och andra allvarliga skador. Det ska i detta sammanhang även framhållas att målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården (3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]). Vidare ska här framhållas att enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

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

Utredningens förslag: Begreppet fredstida krissituation ska införas och definieras i den nya lagen. Med en fredstida krissituation ska i lagen avses en sådan situation som

- avviker från det normala,
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Det nya begreppet *kvalificerad fredstida krissituation*, som innebär en kvalificering av begreppet fredstida krissituation, ska införas och definieras i den nya lagen.

Med en kvalificerad fredstida krissituation ska i den nya lagen avses en mycket omfattande och svårartad fredstida krissituation som innebär en hög risk för många människors liv och hälsa eller för mycket omfattande skador på egendom eller miljön.

Utredningens bedömning: Det bör finnas skäl att använda begreppet kvalificerad fredstida krissituation även i författningar om statliga myndigheters beredskap inför fredstida krissituationer. Närmare överväganden i det avseendet ligger dock utanför utredningens uppdrag.

Behovet av begreppet fredstida krissituation

Vid utredningens överväganden om behovet av en definition av begreppet fredstida krissituation i den nya lagen bör hänsyn tas till användningen av samma eller likartade begrepp i olika författningar i fråga om samhällets krisberedskap. Det finns även anledning att beakta att när begreppet fredstida krissituation används i författningar avseende samhällets krisberedskap har innebörden av det begreppet betydelse för rättstillämpningen.

I 1 kap. 4 § LEH anges att med en *extraordinär händelse* avses i den lagen en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region. Med denna definition avses *en händelse av mindre geografisk omfattning*, där en kommun eller ett landsting eller ett par grannkommuner har drabbats av en kris, och att det är fråga om händelser som ligger mellan ett normaltillstånd och höjd beredskap, samt att en extraordinär händelse undantagsvis kan utgöra en svår påfrestning på samhället i fred (prop. 2001/02:184, s. 15).

Begreppet *fredstida krissituation* används bland annat i 8 kap. 13 § regeringsformen, förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, samt i 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I dessa regleringar styr innebörden av begreppet fredstida krissituation rättstillämpningen i olika avseenden. Således har innebörden av detta begrepp betydelse för under vilka fredstida förhållanden som statliga myndigheter ska följa bestämmelserna i förordningen om statliga myndigheters beredskap. Vidare styr begreppet Riksbankens rättsliga utrymme att med stöd av riksdagens bemyndigande enligt 8 kap. 13 § regeringsformen meddela föreskrifter om bland annat dess uppgifter i fråga om fredstida krissituationer. Slutligen föreskrivs i 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i bland annat planering och förberedelser inför fredstida krissituationer eller hantering av sådana situationer.

I den proposition som låg till grund för regleringen i 8 kap. 13 § regeringsformen utvecklades inte innebörden av begreppet fredstida krissituation (prop. 2021/22:41, s. 123 f.). När det gäller regleringen i 18 kap. 13 § OSL angavs i förarbetena att med begreppet fredstida krissituation avses mycket allvarliga kriser, alltså inte olyckor och andra händelser av mer vardaglig karaktär (prop. 2008/09:152, s. 45). Därvid gjordes i fråga om innebörden av det begreppet en hänvisning till propositionen *Vårt framtida försvar* (prop. 2004/05:5, s. 266). Där angavs i det avseendet exakt detsamma som i den proposition som låg till grund för regleringen i 18 kap. 13 § OSL.

I detta sammanhang är det även av relevans att nämna att det i 15 kap. regeringsformen finns föreskrifter om riksdagens och regeringens rättsliga handlingsutrymme under krig eller krigsfara. Dessa föreskrifter är långtgående och innebär bland annat att en inom riks-

dagen utsedd krigsdelegation ska träda i riksdagens ställe vid krig eller krigsfara om förhållandena kräver det (2 §), samt att om varken riksdagen eller krigsdelegationen till följd av krig i landet, kan fullgöra sina uppgifter, ska regeringen fullgöra dessa i den utsträckning det behövs för att skydda landet och slutföra kriget (5 §). Det finns dock inte någon definition av begreppen krig eller krigsfara i regeringsformen eller i dess förarbeten. I propositionen som låg till grund för regeringsformen uttalades att tolkningen av uttrycket krig uppenbarligen var av grundläggande betydelse för hur man skulle uppfatta regelsystemet om krig och krigsfara. Därvidlag gjordes en hänvisning till att Grundlagsberedningen hade behandlat krigsbegreppet ganska utförligt och förklarat att det ofta var svårt att avgöra om en stat befann sig i krig. Departementschefen anslöt sig till Grundlagsberedningens bedömning att det i första hand skulle åvila regeringen att avgöra om Sverige befann sig i krig (prop. 1973:90, s. 446 f.).

Det är endast i 6 § förordningen om statliga myndigheters beredskap som begreppet *fredstida krissituation* är definierat i författning. Där föreskrivs att med fredstida krissituationer avses i den förordningen situationer som 1) avviker från det normala, 2) drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, 3) innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och 4) kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Mot denna bakgrund konstaterar utredningen att det är en viktig uppgift för ansvariga beslutsfattare att bedöma om fredstida förhållanden är av sådan art och omfattning att det då är fråga om en fredstida krissituation, eller om förhållandena är sådana att Sverige befinner sig i krig eller krigsfara. Sådana bedömningar får i grunden göras utifrån den definition som finns av begreppet fredstida krissituation i förordningen om statliga myndigheters beredskap och de olika förarbetsuttalanden som har gjorts i fråga om detta begrepp samt om begreppen krig och krigsfara. Utredningen utgår från att kommunrespektive regionstyrelsen i de flesta fall kommer att ha ansvaret för att bedöma om förhållandena är sådana att det föreligger en fredstida krissituation i kommunen respektive regionen.

Med hänsyn till att begreppet fredstida krissituation enligt utredningens förslag ska utgöra ett centralt begrepp i en ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida kris-

situationer och höjd beredskap finns ett påtagligt behov av att detta begrepp definieras i den nya lagen.

Definitionen av begreppet fredstida krissituation – närmare om det nuvarande begreppet extraordinär händelse i fredstid

Utredningen konstaterar att definitionen av begreppet fredstida krissituation i förordningen om statliga myndigheters beredskap i flera väsentliga avseenden överensstämmer med definitionen i 1 kap. 4 § LEH av begreppet extraordinär händelse i fredstid samt med den förklaring av begreppet kris som angavs i bilaga 3 till propositionen *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (prop. 2007/08:92, s. 77). Där angavs att med begreppet kris avsågs en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner, och att en kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation, samt att en kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga, och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.

Utredningen konstaterar i detta sammanhang att det uttalande som gjordes i förarbetena till LEH om att med en extraordinär händelse i fredstid avses en händelse av mindre geografisk omfattning, där en kommun eller landsting (numera regioner) eller ett par grannkommuner har drabbats av kris, inte kommer till explicit uttryck i den definition som finns av begreppet extraordinär händelse i fredstid i 1 kap. 4 § LEH. Möjligtvis kan den i lagförarbetena avsedda inskränkningen till ett mindre geografiskt område i den bestämmelsen ligga i att ordet händelse används i definitionen. Den språkliga betydelsen av ordet händelse är: ett avgränsat, iakttagbart skeende som inte är möjligt att (helt) förutse eller kontrollera.¹⁰ Enligt utredningens bedömning riskerar en användning av ordet händelse i en legaldefinition av en fredstida krissituation att medföra att definitionen tillämpas utifrån att krisen ska vara begränsad till ett mindre geografiskt område, och dessutom vara av mindre allvarligt slag. Ordet händelse för tankarna till en olycka eller en annars väl avgränsad skadehändelse, exempelvis bränder i byggnader eller mindre lokala översvämningar. Som utredningen tidigare har utvecklat är en fredstida krissituation i vedertagen och språklig mening betydligt mera omfattande än nyss

¹⁰ Svensk ordbok, utgiven av Svenska Akademien, version 2.1.0 av app.

nämnda händelser av avgränsad nödkaraktär. Exempelvis vore det enligt utredningens bedömning inte träffande att definiera den tidigare coronapandemin eller den omfattande migrantsituationen i Sverige år 2015 som händelser. Ordet situation betyder språkligt: sammanfattningen av de rådande omständigheterna.¹¹ Det är således även ur ett språkligt perspektiv mera ändamålsenligt att använda sig av ordet situation än ordet händelse i en definition av en fredstida kris.

En fredstida krissituation ska enligt utredningens bedömning definitionsmässigt inte heller uteslutande knytas till kommuners och regioners geografiska ansvarsområden. En fredstida krissituation kan i vissa fall beröra hela eller stora delar av den offentliga förvaltningen, såsom under coronapandemin. Begreppet fredstida krissituation är således betydligt mera ändamålsenligt att använda än begreppet extraordinär händelse i fredstid vid utformningen av en ny lag.

Det är enligt utredningens bedömning av stor betydelse för samordningen och effektiviteten i samhällets krisberedskap att kommuner, regioner och statliga myndigheter vid sin planering och sina förberedelser inför fredstida krissituationer kan utgå från samma legaldefinition av begreppet fredstida krissituation. Därför bör definitionen av det begreppet i den nya lagen överensstämma med den motsvarande definitionen i förordningen om statliga myndigheters beredskap.

Utredningen konstaterar att varken förordningen om statliga myndigheters beredskap eller förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser innehåller förordningsmotiv. Förordningarna har tillkommit med anledning av de författningsförslag som finns i det avseendet i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25). Förslaget till den beredskapsförordning avseende statliga myndigheters beredskap som finns i det nyss nämnda betänkandet innehåller dock inte någon definition av begreppet fredstida krissituation. Däremot finns en sådan definition i det lagförslag som finns i samma betänkande i fråga om kommuners och regioners beredskap. Den definitionen överensstämmer huvudsakligen med den definition som finns i förordningen om statliga myndigheters beredskap.

Det skulle möjligtvis ha varit av värde för utredningens överväganden i denna del om definitionen av begreppet fredstida krissituation i förordningen om statliga myndigheters beredskap hade förenats med motiv, eftersom utredningen behöver förhålla sig till innehållet

¹¹ Svensk ordbok, utgiven av Svenska Akademien, version 2.1.0 av app.

i den definitionen vid en definition av begreppet fredstida krissituation i den nya lagen.

En definition i den nya lagen av begreppet fredstida krissituation, som överensstämmer med den definition som finns av det begreppet i förordningen om statliga myndigheters beredskap, utgör enligt utredningens bedömning ett ändamålsenligt stöd för kommuners och regioners tillämpning av den nya lagen. Den definition som finns av begreppet fredstida krissituation i den nyss nämnda förordningen bör enligt utredningens bedömning rimligen vara avsedd att utgöra en övergripande vägledning för ansvariga beslutsfattare när det gäller att avgöra om en situation är att bedöma som en fredstida krissituation. Utredningen utgår i det avseendet från att det bland ansvariga beslutsfattare inom den offentliga förvaltningen finns en vedertagen uppfattning om vad som i olika avseenden kännetecknar en fredstida krissituation. Det är självfallet inte möjligt att genom en definition uttömmande förklara vad som avses med en fredstida krissituation.

Momenten i den definition av begreppet fredstida krissituation som utredningen föreslår är tydliga och lättfattliga utifrån det perspektivet av att de bland annat är avsedda att utgöra en övergripande vägledning för ansvariga beslutsfattare. Det finns dock ändå anledning för utredningen att stanna vid att det i förordningen om statliga myndigheters beredskap anges att en fredstida krissituation bland annat definieras av momentet *samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer*.

Med stöd av bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) får kommuner och regioner själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Det som avgör om en angelägenhet är av allmänt intresse är om det kan anses vara ett allmänt, samhälleligt och till det egna området knutet intresse att en kommun eller region vidtar en åtgärd. Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen ger uttryck för den så kallade *lokaliseringsprincipen*. Den innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller regionens eget område eller dess medlemmar för att den ska anses som en kommunal angelägenhet i enlighet med den nämnda bestämmelsen (prop. 2016/17:171, s. 299). Från denna grundläggande reglering har det gjorts vissa undantag, exempelvis i 4 kap. LEH om bistånd mellan kommuner och regioner och stöd till enskilda.

Kommuner och regioner har således inte alls lika långtgående rättsliga befogenheter som statliga myndigheter har i fråga om att agera samordnat och skyndsamt med andra offentliga aktörer under en fredstida krissituation. Kommuner och regioner kan dock behöva agera samordnat och skyndsamt med statliga myndigheter samt andra kommuner och regioner, under fredstida krissituationer. Enligt utredningens bedömning ska definitionen i denna del även omfatta en situation som innebär att *endast* flera kommunala förvaltningsmyndigheter behöver agera samordnat och skyndsamt under en fredstida krissituation.

Behovet av begreppet kvalificerad fredstida krissituation – definitionen av ett sådant begrepp

En fredstida krissituation kan inte ses som ett statiskt tillstånd, vars kriterier en gång för alla är bestämda genom endast en legaldefinition eller ett dogmatiskt synsätt. Definitionen av begreppet fredstida krissituation i den nya lagen är inte tillräcklig för att uttrycka att en sådan situation kan variera i fråga om allvarlighetsgrad. Enligt utredningens bedömning finns därför ett påtagligt behov av att göra en kvalificering av begreppet fredstida krissituation.

Den nya lagen ska därför även innehålla ett begrepp som uttrycker en mycket omfattande och svår fredstida krissituation. En adekvat beteckning för en sådan situation är *kvalificerad fredstida krissituation*. Begreppet kvalificerad fredstida krissituation är en kvalificering av begreppet fredstida krissituation, och utgör således inte ett fristående begrepp i förhållande till begreppet fredstida krissituation. Vid användning av begreppet fredstida krissituation i den nya lagen avses följaktligen även kvalificerade fredstida krissituationer.

Det närmare syftet med att ha begreppet kvalificerad fredstida krissituation i den nya lagen är att detta i grunden ska vara styrande för arten och omfattningen på kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer som antingen drabbar hela eller stora delar av landet eller endast en eller ett fåtal kommuner eller regioner på ett mycket svårartat sätt.

Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer bör enligt utredningens bedömning även ha stor betydelse för deras förmåga att snabbt kunna säkerställa upprätthållandet av sina samhällsviktiga verksamheter av

grundläggande betydelse för människors liv och hälsa under de mycket svårartade förhållanden som högst sannolikt kommer att råda om det blir krig på svenskt territorium. Exempelvis behövs reservkraftssystem för el- och värmeförsörjning, reservdelar och reparationsutrustning i stor omfattning både under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Distinktionen mellan förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och förberedande åtgärder inför höjd beredskap är följaktligen ofta subtil. Utredningen kommer att utveckla detta resonemang på flera ställen i betänkandet.

Utredningen har även övervägt att i stället för begreppet kvalificerad fredstida krissituation använda sig av begreppet *allvarlig fredstida krissituation*.¹² Därvidlag har utredningen kommit fram till slutsatsen att ett sådant begrepp varken är ändamålsenligt eller träffande att använda, eftersom en fredstida krissituation typiskt sett alltid får anses vara av allvarligt slag, såväl i vedertagen saklig mening som språkligt. Enligt utredningens bedömning uttrycker begreppet kvalificerad fredstida krissituation på ett tydligt sätt att det är fråga om en fredstida krissituation som är mycket mera omfattande och svårartad än en fredstida krissituation.

Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap kommer till stora delar att vara av annat slag och av betydligt större omfattning än inför fredstida krissituationer som inte är av kvalificerat slag. Exempelvis kan kommuner och regioner under en kvalificerad fredstida krissituation eller höjd beredskap hastigt behöva ta emot och hjälpa ett mycket stort antal utrymda eller allvarligt skadade personer från andra delar av landet eller i största möjliga omfattning bistå andra kommuner eller regioner med nödvändiga hjälpresurser.

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla den väsentliga aspekten att under en kvalificerad fredstida krissituation kommer det, utöver krav på ändamålsenliga och effektiva operativa hjälpinsatser,

¹² I betänkandet *Stärkt konstitutionell beredskap* (SOU 2023:75) lämnas förslag till särskilda bestämmelser om normgivning som ska kunna tillämpas i "allvarliga fredstida krissituationer". Det föreslås således att det begreppet ska vara styrande för viss normgivning i regeringsformen. I betänkandet anges "[att] begrepp som ska användas i regeringsformen, i regler som utökar regeringens normgivningsmakt i vissa fall, bör ha en självständig innebörd." (s. 354). I anslutning till det anges att "begreppet bygger på fredstida krissituationer men är mer *kvalificerat* (utredningens kursivering) och förekommer inte i författning sedan tidigare." Vidare görs där den bedömningen att begreppet allvarlig fredstida krissituation inte bör definieras i regeringsformen, eftersom en detaljerad definition riskerar att bli för snäv, så att reglerna i vissa fall inte kan tillämpas trots att det är motiverat, och att en definition också kan bli otidsenlig.

att ställas krav på snabbt och omfattande politiskt beslutsfattande på lokal, regional och nationell nivå.

Kommuners och regioners förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida situationer måste därför vidtas utifrån detta viktiga perspektiv. Även ur det perspektivet är det således av stor betydelse att kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför mycket omfattande och svåra fredstida krissituationer i grunden styrs genom att begreppet kvalificerad fredstida krissituation används i den nya lagen. En användning av begreppet kvalificerad fredstida krissituation är även på ett övergripande plan styrande för i vilken omfattning staten bör ersätta kommuner och regioner för deras planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer. Utredningen återkommer till detta längre fram i betänkandet.

Med hänsyn till den nya lagens övergripande syfte är det följdriktigt att i denna införa en kvalificerande definition av begreppet fredstida krissituation som innebär att med en sådan situation avses i lagen *en mycket omfattande och svårartad fredstida krissituation som innebär en hög risk för många människors liv och hälsa eller för mycket omfattande skador på egendom eller miljön.*

Ett exempel på en sådan situation är ett omfattande utsläpp av radioaktiva eller andra farliga ämnen som är omedelbart livsfarliga för människor och djur inom ett stort geografiskt område. Andra exempel på kvalificerade fredstida krissituationer är pandemier och epizootier (epidemier bland djur), extrema översvämningar samt stormar och mycket omfattande bränder i eller i närheten av koncentrerad bostadsbebyggelse, vilkas konsekvenser innebär en hög risk för många människors eller djurs liv eller för mycket stora materiella förluster och stora skador på miljön.

Enligt utredningens bedömning bör det utifrån de skäl som har utvecklats i detta avsnitt finnas anledning att använda begreppet kvalificerad fredstida krissituation även i författningar om statliga myndigheters beredskap inför fredstida krissituationer. Närmare överväganden i det avseendet ligger dock utanför utredningens uppdrag.

Utredningen kommer att använda sig av det nya begreppet *kvalificerad fredstida krissituation* vid utformningen av den nya lagen med avseende på kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför sådana situationer. Det begreppet ska definieras i den nya lagen i enlighet med det som har utvecklats ovan.

6.3.3 Generella verksamhetskrav

Utredningens förslag:

- Kommuner och regioner ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter (grundläggande verksamhetsförmåga).
- Kommuner och regioner ska ha den grundläggande verksamhetsförmåga som anges ovan utifrån lokala och regionala förhållanden samt en kommuns eller regions strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.
- Kommuner och regioner ska bedriva ett fortlöpande och systematiskt arbete för att säkerställa att de under fredstida krissituationer och höjd beredskap har en grundläggande verksamhetsförmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter (kontinuitets-hantering).
- Regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag, att tillsammans med MSB, analysera och lämna förslag till en modell som kan ligga till grund för de bedömningar och ställningstaganden som behöver göras i fråga om kommuners och regioners strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp. Uppdraget bör genomföras i nära samverkan med kommunsektorn och Försvarmakten.

Utredningens bedömning: Det är rimligt att utgå från att kommuners och regioners förmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter minskar påtagligt under kvalificerade fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige.

Inledande utgångspunkter

Samhället kommer ofrånkomligen att drabbas av olyckor¹³ och fredstida krissituationer med högst varierande tidsintervall och konsekvenser. Utredningens överväganden ska enligt direktiven i det avseendet endast omfatta fredstida kriser. Konsekvenserna vid större olyckor kan dock vara av sådan art och omfattning att det då bedöms vara fråga om en fredstida krissituation.

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) konstateras att klimatförändringar är ett allvarligt och växande hot mot den globala säkerheten och kommer att leda till stora påfrestningar i vår omvärld och för Sverige, inte minst på grund av vårt geopolitiska läge som arktisk stat. När klimatet förändras får det också konsekvenser för människors livsvillkor och många samhällsviktiga funktioner i samhället (s. 127).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i sin rapport *Kraftsamling – för en stärkt civil beredskap*¹⁴ konstaterat att coronapandemin var den mest omfattande och långvariga kris som har drabbat Sverige i modern tid. Enligt rapporten finns dock även många andra hot och risker som kan få allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet och landets invånare, och som samhället behöver ha beredskap för. Exempelvis behöver samhället parallellt kunna hantera effekterna av klimatförändringar och ett försämrat säkerhetspolitiskt läge. Framtida naturrelaterade händelser kan enligt rapporten komma att bli mycket allvarligare och hota infrastruktur, bebyggelse, miljö, liv och hälsa. MSB bedömer vidare i rapporten att klimatförändringarna bland annat medför en ökad medeltemperatur och fler extrema naturhändelser såsom värmeböljor och torka, allvarliga skogsbränder, ökad och mer intensiv nederbörd, översvämningar, ras och skred och stormar.

I en rapport år 2023 från IPCC (The Intergovernmental Panel on Climate Change) anges att mänskliga aktiviteter såsom huvudsakligen utsläpp av växthusgaser otvetydigt har orsakat global uppvärmning, vilket har lett till att den globala yttemperaturen under tidsperioden 2011–2020 var 1,1 grader Celsius högre än under tidsperioden 1850–1900. Vidare bedöms i rapporten att det är mycket troligt att mänsklig

¹³ Med olyckshändelser avses plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Dit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller som inträffar utan människors handlande. Som olyckshändelser räknas också händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla (prop. 2002/03:119, s. 68 f. och prop. 1985/86:170, s. 62 f.).

¹⁴ Rapporten är baserad på MSB:s nationella risk- och förmågebedömning 2021, s. 7 f. (MSB 1796 – juni 2021).

påverkan har varit den främsta drivkraften bakom denna temperaturökning. Enligt IPCC påverkar klimatförändringarna redan många extrema väder- och klimatförhållanden.¹⁵

Det är mot denna bakgrund av stor betydelse att kommuner och regioner har en grundläggande verksamhetsförmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter även under förhållanden som medför omfattande och svårartade konsekvenser men som inträffar mycket sällan, exempelvis omfattande föroreningar i dricksvattentäkter, pandemier, omfattande skogsbränder, stormar och orkaner, extrema översvämningar samt omfattande ras och jordskred.

Som framgår av redogörelsen i kapitel 4 är det säkerhetspolitiska läget mycket allvarligt i Sveriges närområde och i övriga Europa. Sverige skulle oundvikligen bli påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstod i Sveriges närområde (prop. 2020/21:30, s. 67).

Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022 är den mest omfattande militära aggressionen i Europa sedan andra världskriget. Rysslands agerande utgör ett flagrant brott mot folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen (Ds 2022:7, s. 9). På grund av Rysslands pågående anfallskrig mot Ukraina har det skett stora säkerhetspolitiska förändringar under en kort tidsperiod. Sverige ansökte den 18 maj 2022 om medlemskap i Nato, och beviljades den 5 juli 2022 status som inbjudet land till Nato. Den 7 mars 2024 blev Sverige medlem i Nato.

I detta sammanhang ska framhållas att de stater som ingår i Nato har åtagit sig att, i enlighet med artikel 3 i Natofördraget, separat och gemensamt, genom kontinuerlig och effektiv självhjälp och ömsesidig hjälp, upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att motstå väpnade attacker, i syfte att mer effektivt kunna uppnå målen i fördraget. Vid Natos toppmöte i Warszawa år 2016 enades de allierade ledarna om sju grundkrav för att öka den civila motståndsförmågan (*Baseline requirements for national resilience*).¹⁶

Den väsentligen förändrade och snabba säkerhetspolitiska förändringen i Sverige och i flera andra europeiska stater visar på det stora allvaret i den säkerhetspolitiska situationen. I Förvarsberedningens

¹⁵ IPCC:s syntesrapport *Climate change 2023, Summary for Policymakers*, s. 4 f.

¹⁶ Grundkraven avser följande förmågor: 1) säkerställd kontinuitet för regeringen och kritiska statliga funktioner, 2) resilient energiförsörjning, 3) effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser, 4) resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning, 5) hantering av masskadesituationer och hälsokriser, 6) resilienta civila kommunikationssystem, samt 7) resilienta transportsystem. Se <https://www.nato.int> (Resilience, civil preparedness and Article 3).

säkerhetspolitiska rapport från juni 2023 görs bedömningen att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas, och att det heller inte kan uteslutas att militära maktmedel eller ytterligare hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. I rapporten görs även bedömningen att det finns en risk att kriget i Ukraina blir långvarigt och kan eskalera, och att en eskalering kan innebära angrepp mot andra stater (*Allvarstid – Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*, Ds 2023:19, s. 11). Försvarsberedningens bedömning att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas är densamma som gjordes i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30, s. 58 f.).

Det är mot denna bakgrund av stor betydelse att kommuner och regioner ges förutsättningar att utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs inför ett eventuellt krig i Sverige eller andra förhållanden som kan föranleda höjd beredskap. Den bedömning som görs i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas ska således i grunden vara styrande för kommuners och regioners åtgärder i nyss nämnt avseende.

Bestämmelser om höjd beredskap finns i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Utredningen har i kapitel 4 redogjort för det närmare innehållet i den lagen. Logiskt är det givetvis på det sättet att det råder fred även under höjd beredskap fram till dess att Sverige i värsta fall blir utsatt för ett väpnat angrepp. Om det säkerhetspolitiska läget har bedömts vara så pass allvarligt att regeringen har beslutat om höjd beredskap är det givetvis av stor betydelse att kommuner och regioner är förberedda på att Sverige hastigt kan komma att bli utsatt för ett väpnat angrepp.

Konsekvenserna av om det blir krig i Sverige ska i stor utsträckning vara styrande för förberedelserna

Utifrån de säkerhetspolitiska bedömningar som utredningen har redogjort för i kapitel 4 är det enligt utredningens bedömning rimligt att utgå från att ett krigstillstånd i Sverige i värsta fall kan innebära att många bostadshus och samhällsviktiga anläggningar raderas till följd av omfattande missil- eller bombattacker, att det uppstår omfattande bränder och sker utsläpp av radioaktiva och andra farliga ämnen, att många människor skadas allvarligt eller dödas samt att det förekommer omfattande folkförflyttningar inom landet.

Trots att civila personer ska vara skyddade i väpnade konflikter enligt internationell rätt¹⁷ visar erfarenheterna av flera pågående krig att civilbefolkningen är mycket hårt drabbad under sådana konflikter.

Det kan efter flera hundra års fred på svenskt territorium vara svårt att föreställa sig nyss nämnda förhållanden i Sverige. I återuppbyggnaden av det civila försvaret i Sverige måste dock krigets realiteter och dess förödande konsekvenser vara styrande för de olikartade förberedande åtgärder som hela samhället behöver vidta inför sådana förhållanden.

Det är mot denna bakgrund av stor vikt att samtliga kommuner och regioner ska kunna värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt skydda och rädda egendom eller miljön under krig i Sverige eller annars under höjd beredskap. En sådan förmåga bör enligt utredningens bedömning kunna bidra till att under sådana förhållanden upprätthålla en hög försvarsvilja hos civilbefolkningen.

Den nya lagen ska i grundläggande avseenden utformas utifrån ansvarsprincipen – förhållandet till specialförfattningar

Som närmare framgår av redogörelsen i kapitel 4 innebär den sedan lång tid tillbaka vedertagna *ansvarsprincipen* att statliga förvaltningsmyndigheter och andra organ som har ett bestämt verksamhetsansvar under normala förhållanden även ska ha det under en fredstida krissituation och under krig eller andra förhållanden som har föranlett höjd beredskap, förutsatt att verksamheten ska bedrivas under sådana förhållanden (prop. 2001/02:10, s. 75 f.).

Vid ett första påseende kan ansvarsprincipen framstå som en truism, det vill säga att offentliga aktörer ska fortsätta att bedriva sina verksamheter även under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Grundtanken bakom ansvarsprincipen är dock att i den svåra situation som kan uppstå om samhället behöver ställas om under en fredstida krissituation eller höjd beredskap ska ändringar i ledningsförhållanden, organisation och arbetssätt i största möjliga utsträckning undvikas.¹⁸ Samhällets krisberedskap vilar således på grundtanken

¹⁷ Se artikel 51 om skydd av civilbefolkningen i 1977 års tilläggsprotokoll I (SÖ 1979:22) till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (SÖ 1953:14–17).

¹⁸ Se FöU 1976/77, s. 17 och prop. 1976/77:74, s. 48.

att den robusta förmåga som offentliga aktörer har i sina normala fredstida verksamheter, i förening med kompletterande åtgärder för en beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att kunna motstå ett krig, ska ge offentliga aktörer en förmåga att hantera de konsekvenser som uppstår under fredstida krissituationer och höjd beredskap (prop. 2001/02:10, s. 76). Av den allmänt formulerade ansvarsprincipen följer dock naturligen inte vilka närmare krav som bör ställas på myndigheter och andra offentliga organ i nyss nämnt avseende.

Det är därför enligt utredningens bedömning nödvändigt att det generellt finns adekvata rättsregler för att kommuner och regioner samt andra offentliga aktörer ska kunna uppnå de krav som förutsätts för ansvarsprincipens tillämpning på nationell systemnivå. Om det inte finns sådana rättsregler har ansvarsprincipen enligt utredningens bedömning inget reellt värde för samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar. Med adekvata rättsregler avser utredningen sådana regler som innebär att myndigheter och andra offentliga organ ska genomföra den planering och de förberedande åtgärder som behövs för att de i enlighet med ansvarsprincipen i realiteten ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga att upprätthålla sina verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

Den fråga som då uppstår är hur ansvarsprincipen för samhällets krisberedskap i konkreta avseenden bör påverka utformningen av en ny rättslig reglering av kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Enligt utredningens bedömning bör den nya regleringen, i enlighet med grundtanken bakom ansvarsprincipen, innehålla bestämmelser som syftar till att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap har en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter.

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att den nya lagen huvudsakligen ska innehålla bestämmelser om *generella verksamhetskrav* på kommuner och regioner inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Därutöver finns regleringar i ett stort antal specialförfattningar i vilka det ställs verksamhetskrav på kommuner och regioner på olika verksamhetsområden. Detta innebär i dag att kommuner och regioner i enlighet med *ansvarsprincipen* behöver ha ändamålsenliga organisationer och nödvändiga personella och mate-

riella resurser för att de ska kunna uppfylla de verksamhetskrav som följer av olika specialförfattningar, under såväl normala förhållanden som fredstida krissituationer och höjd beredskap.¹⁹

Kommuners och regioners förmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska således i grundläggande avseenden regleras i den nya lagen. Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder enligt den nya lagen ska bland annat säkerställa att kommuner och regioner har en robust och hållbar ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap med tillgång till robusta och säkra ledningsplatser (alternativa ledningsplatser) under sådana förhållanden.

Den nya lagens krav på en grundläggande verksamhetsförmåga utgör grunden för att kommuner och regioner utifrån sina författningssenliga uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap bland annat ska ha förmåga att, med användning av endast egna tillgängliga resurser, kunna försörja samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa med el, värme och drivmedel, samt att de i det avseendet även ska ha omedelbar tillgång till reservdelar och reparationsutrusning. Den nya lagens krav på en grundläggande verksamhetsförmåga i dessa avseenden är följaktligen i enlighet med innebörden av ansvarsprincipen.

Den nya lagen ska således i enlighet med ansvarsprincipen säkerställa att kommuner och regioner bland annat genom förberedande åtgärder av nyss beskrivet slag, anpassningar av sina organisationer och ledningsfunktioner, länsstyrelsernas stöd och samordning, samverkan med berörda statliga myndigheter, användningen av särskilda arbetsformer, utarbetandet av risk- och sårbarhetsanalyser, ett systematiskt och fortlöpande planeringsarbete i beredskapshänseende samt utbildningar och övningar, bygger upp en grundläggande verksamhetsförmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det är således fråga om planering och förberedande åtgärder som i beredskapshänseende har generell och väsentlig betydelse för samtliga de samhällsviktiga verksamheter som kommuner och regioner bedriver. Däremot ska den nya lagen inte innebära att

¹⁹ Exempelvis finns särskilda verksamhetskrav i 5 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) avseende bedrivandet av hälso- och sjukvårdsverksamhet samt i 3 kap. lagen (2003:778) lagen om skydd mot olyckor om bedrivandet av kommunal räddningstjänst.

kommuner och regioner tillförs utökade eller nya uppgifter på deras verksamhetsområden som är reglerade i specialförfattningar.

Regleringen i den nya lagen om kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga ska följaktligen innebära att kommuner och regioner ska göra de bedömningar och ställningstaganden om vilken planering och förberedande åtgärder som de behöver genomföra på deras olika verksamhetsområden för att de därigenom ska kunna uppnå en ändamålsenlig grundläggande verksamhetsförmåga enligt den nya lagen.

Som nyss nämnts regleras kommuners och regioners verksamhetsområden i stor utsträckning i specialförfattningar. Enligt utredningens bedömning är det varken nödvändigt eller lämpligt att i den nya lagen föreskriva vilka närmare verksamhetskrav som ska ställas på kommuner och regioner för att de på verksamhetsområden, som är reglerade i specialförfattningar, ska ha förmåga att under fredstida kris-situationer och höjd beredskap uppfylla de krav som följer av sådana författningar. Detta synsätt är i enlighet med det som har gällt under lång tid i fråga om utformningen lagar och förordningar avseende kommuners och regioners samt statliga myndigheters grundläggande ansvar och uppgifter inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap, exempelvis i fråga om utformningen av LEH och förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Användningen av begreppet samhällsviktiga verksamheter

Med samhällsviktiga verksamheter brukar allmänt sett avses verksamheter som är nödvändiga att upprätthålla även under fredstida kris-situationer och höjd beredskap. Enligt utredningens bedömning är det påtagligt att de allra flesta av kommunernas och regionernas verksamheter är samhällsviktiga. Det är en viktig uppgift för kommuner och regioner att bedöma och ta ställning till vilka av deras verksamheter som är nödvändiga att upprätthålla under nyss nämnda förhållanden.

De flesta samhällsviktiga verksamheter som kommuner eller regioner bedriver följer av åligganden i lag eller förordning som har stöd i lag, exempelvis vattenförsörjning enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, utbildningar enligt skollagen (2010:800), räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt hälso-

och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Kommuner bedriver dock även samhällsviktiga verksamheter som inte följer av åligganden i lag, exempelvis produktion av el och handel med el enligt ellagen (1997:857) och fjärrvärmeverksamhet enligt fjärrvärmelagen (2008:263). Beroende på förhållandena under ett eventuellt krig i Sverige kan även vissa andra kommunala verksamheter rimligen komma att bedömas som samhällsviktiga, exempelvis olika idrotts- och kultur-evenemang och andra offentliga tillställningar eller allmänna sammankomster.

I 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap stadgas att med samhällsviktig verksamhet avses i den förordningen: verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Enligt utredningens bedömning är det dock inte möjligt att på ett träffande och ändamålsenligt sätt definiera begreppet samhällsviktig verksamhet i den nya lagen eftersom det begreppet till sin karaktär är av preciserat slag och omfattar stora delar av den offentliga förvaltningens verksamheter. En definition av det begreppet skulle därför behöva utformas på ett så abstrakt sätt att det tillämpningsmässiga värdet av en sådan definition med fog skulle kunna ifrågasättas.

Den allmänt utformade definition som ändå finns av begreppet samhällsviktig verksamhet i förordningen om statliga myndigheters beredskap bör dock även kunna ge kommuner och regioner viss övergripande vägledning. Under alla förhållanden utgår utredningen från att det hos ansvariga beslutsfattare inom kommuner och regioner finns en vedertagen uppfattning om vilka av deras verksamheter som är samhällsviktiga.

Användningen av begreppet förmåga

Det är nödvändigt att utformningen av en ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap anpassas utifrån det förhållandet att det finns 290 kommuner och 21 regioner. I det avseendet är det relevant att göra en jämförelse med den reglering som finns i LSO om kommuners ansvar inom räddningstjänstområdet. Som nämnts tidigare syftar bestämmelserna i LSO till att i hela landet bereda människors liv och

hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 kap. 1 § LSO).

I den proposition som låg till grund för LSO anges att kommunerna i stor utsträckning själva ska anpassa verksamheten i varje kommun till de risker som finns där. Verksamheten inom räddningstjänstområdet ska dock i varje del av landet hålla en godtagbar nivå. Att människors liv och hälsa samt egendom och miljö ska beredas ett tillfredsställande och likvärdigt skydd innebär att ett betryggande skydd ska finnas oavsett var i landet man befinner sig (prop. 2002/03:119, s. 43 och 101).

Enligt utredningens bedömning är det ändamålsenligt att använda sig av en motsvarande författningsteknisk lösning som den i LSO vid användningen av begreppet förmåga vid utformningen av lagbestämmelser om vilken grundläggande verksamhetsförmåga som kommuner och regioner ska ha under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Innebörden av att förmågan ska vara ändamålsenlig

Det finns betydande skillnader mellan olika kommuner och regioner avseende geografiska förhållanden, befolkningsmängd, tillgängliga resurser och andra verksamhetsmässiga förutsättningar, risken att drabbas av omfattande och komplexa konsekvenser till följd av fredstida krissituationer, samt i fråga om en kommuns eller regions strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.

Det är därför nödvändigt att ta hänsyn till dessa förhållanden vid utformningen av en ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Ett sådant hänsynstagande bör komma till uttryck i den nya föreslagna lagen på det sättet att kommuner och regioner ska ha den grundläggande verksamhetsförmåga som föreskrivs i lagen utifrån lokala och regionala förhållanden samt en kommuns eller regions strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp. Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap ska således i grunden syfta till att säkerställa en ändamålsenlig förmåga utifrån nyss angivna kriterier.

Den nya lagens krav på en grundläggande verksamhetsförmåga innebär närmare att kommuner och regioner ska vara skyldiga att genomföra den planering och de förberedande åtgärder som behövs för att de i grunden ska ha reella möjligheter att generellt kunna fullgöra sina författningensliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

En väsentlig fråga som uppstår i detta sammanhang är vilka konkreta förberedande åtgärder som kommuner och regioner kommer att behöva vidta inför främst kvalificerade fredstida krissituationer eller ett eventuellt krigstillstånd i Sverige. Enligt utredningens bedömning kommer det bland annat att handla om förberedande åtgärder av följande slag.

Några exempel på förberedande åtgärder inför såväl kvalificerade fredstida krissituationer som höjd beredskap är att kommuner och regioner förvärvar reservsystem för försörjning av vatten, el och värme samt reservdelar och reparationsutrustning, samt att de lagerhåller nödvändiga livsmedel samt drivmedel inför omfattande eller extrema bristsituationer under nyss nämnda förhållanden.

Ytterligare exempel är att kommuner och regioner säkerställer sin personella förmåga att kunna värna befolkningen under nyss nämnda förhållanden. Det kan då exempelvis handla om att kunna samla och ta hand om befolkningen på särskilda samlingsplatser, genomföra en utrymning eller hjälpa särskilt hjälpbehövande grupper av personer att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.

De exempel som nu har angetts visar att förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer i stor omfattning har påfallande likheter med de förberedande åtgärder som behöver vidtas inför ett eventuellt krig i Sverige. För att det ska vara fråga om en förberedande åtgärd inför kvalificerade fredstida krissituationer ska det således vara fråga om en åtgärd som på ett påtagligt sätt behövs utöver de förberedande åtgärder som kommuner och regioner vidtar inför fredstida krissituationer av mindre omfattning och svårighetsgrad.

Enligt utredningens bedömning kan det i en hel del fall vara förenat med svårigheter att avgöra om en förberedande åtgärd är vidtagen inför en kvalificerad fredstida krissituation eller en fredstida krissituation som inte är av sådant slag.

Sammanfattat har väl avvägda förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer eller ett eventuellt krig i Sverige stor betydelse för

att förstärka och utveckla den fredstida krisberedskapen och arbetet med det civila försvaret.

Inneböörden av att förmågan ska vara likvärdig

Med likvärdig förmåga avses att samtliga kommuner och regioner ska ha vidtagit de förberedande åtgärder som behövs för att de ska ha den grundläggande verksamhetsförmåga som föreskrivs i den nya lagen. Därigenom ska kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap ha en säkerställd förmåga att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt skydda och rädda egendom eller miljön. Den grundläggande inneböörden av att förmågan ska vara likvärdig är att enskilda under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska kunna få skydd och hjälp oberoende var i landet de befinner sig.

Sverige måste kunna möta och hantera konsekvenserna av fientliga angrepp i flera geografiska områden och vid olika tidpunkter. Vilka dessa områden kommer att vara är inte möjligt att avgöra i förväg med säkerhet. Det är angriparen som bestämmer tid och plats för angreppet.

Det får därför inte finnas påtagliga skillnader i den grundläggande verksamhetsförmågan mellan olika kommuner och regioner. Exempelvis måste samtliga kommuner inför extrema bristsituationer under höjd beredskap vidta *samma förberedande åtgärder* för upprätthållandet av de måltidsverksamheter som bedrivs för skolverksamheter samt verksamheter för vissa särskilda boendeformer, det vill säga lagerhålla eller på annat sätt säkerställa tillgången till nödvändiga livsmedel.

Med likvärdig förmåga ska dock inte förstås att det alltid ska fråga om en förmåga som är *utformad på samma sätt*. Den språkliga betydelsen av ordet likvärdig är: värd lika mycket som något annat.²⁰ En ändamålsenlig förmåga i en kommun eller region behöver således inte vara utformad på samma sätt eller vara lika långtgående som i en annan kommun eller region. Exempelvis behöver en mindre kommun i ett geografiskt område som inte har bedömts vara av strategisk betydelse eller särskilt utsatt om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp inte genomföra lika omfattande förberedande åtgärder i fråga om utrymning av befolkningen som en storstadskommun. Ett annat exempel är att en kommun som har ett fåtal dricksvattentäkter behöver vidta andra

²⁰ Svensk ordbok, utgiven av Svenska Akademien, version 2.1.0 av app.

och mera omfattande förberedande åtgärder för att säkerställa vattenförsörjningen än en kommun som har betydande tillgång till dricksvattentäkter. Det måste dock finnas en grundläggande verksamhetsförmåga till utrymning och vattenförsörjning i samtliga kommuner.

Det är en uppgift för kommuner och regioner att själva i stor utsträckning avgöra vad som krävs för att en kommun eller region ska uppnå och vidmakthålla en ändamålsenlig grundläggande verksamhetsförmåga i enlighet med den nya lagen.

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

Det behöver även utvecklas vad som avses med en kommuns eller en regions strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp.

Befolkningen i mindre kommuner och glest befolkade områden har sedan lång tid tillbaka i betydande omfattning flyttat till storstadsområden och andra större städer. Denna befolkningskoncentration till vissa geografiska områden i förening med att det där bedrivs många samhällsviktiga verksamheter innebär givetvis ökad sårbarhet och utsatthet under ett väpnat angrepp mot Sverige.

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* görs bedömningen att Stockholmsområdet, Gotland, sydöstra Sverige, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är viktiga för försvaret av Sverige i händelse av en kris eller krig (prop. 2020/21:30, s. 60).

Även andra platser kan dock vara viktiga som baserings- och koncentrationsområden för Försvarsmaktens krigsförband samt för samhällets försörjning och funktionalitet. Vid ett väpnat angrepp kommer initiativet initialt alltid att ligga hos angriparen. Denne väljer tid och plats. Därför måste Sverige kunna möta angrepp i flera geografiska områden och vid olika tidpunkter.²¹

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag, att tillsammans med MSB, analysera och lämna förslag till en modell som kan ligga till grund för de bedömningar och ställningstaganden som behöver göras avseende kommu-

²¹ Handlingskraft – Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025, gemensam rapport från Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, s. 12 och 17.

ners och regioners strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp. Uppdraget bör genomföras i nära samverkan med kommunsektorn och Försvarsmakten.

Syftet med att ta fram en sådan modell är att länsstyrelsen i samverkan med kommunerna och regionen ska kunna göra så grundliga och adekvata bedömningar som möjligt av kommunernas och regionens strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp. Sådana bedömningar är av väsentlig betydelse för kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför höjd beredskap. Bedömningarna bör också kunna utgöra relevant underlag för regeringens och riksdagens bedömningar och ställningstaganden om statlig ersättning till kommunsektorn.

Åtgärder för att kunna fullgöra författningsenliga uppgifter och upprätthålla samhällsviktiga verksamheter (kontinuitetshantering)

För att kommuner och regioner ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap är det nödvändigt att de bedriver ett fortlöpande och systematiskt arbete för att säkerställa en sådan grundläggande verksamhetsförmåga (kontinuitetshantering).

Med kontinuitetshantering avses att kommuner och regioner ska planera för att kunna upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter även om det exempelvis har uppstått ett omfattande personalbortfall på grund av en pandemi eller akut brist på livsmedel eller läkemedel under extrema översvämningar som har förhindrat normala varutransporter.

En skyldighet för kommuner och regioner att bedriva ett fortlöpande och systematiskt arbete som syftar till att bevara deras förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska därför föreskrivas i den nya lagen.

Förmågan att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter minskar påtagligt om det blir krig i Sverige

Utredningen bedömer att det är långtifrån realistiskt att utgå från att kommuner och regioner under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ska ha samma förmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter som under normala förhållanden eller fredstida krissituationer som inte är av kvalificerat slag.

Det är högst rimligt att utgå från att ett väpnat angrepp mot Sverige i värsta fall kan innebära att många människor skadas allvarligt eller dödas och att byggnader, vägar och annan viktig infrastruktur demolerar. Enligt utredningens bedömning är det uppenbart att sådana svårartade konsekvenser av krig påtagligt försämrar kommuners och regioners förutsättningar att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter. Dessutom kan verksamhetsförmågan inom kommuner och regioner under sådana förhållanden komma att reduceras på grund av att kommunalt anställd personal blir inkallade för militär- eller civilpliktstjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller placerade för annan offentlig tjänstgöring än inom en kommun eller region.

Försvarsberedningen har betonat att den normala funktionaliteten i samhället ska så långt möjligt upprätthållas även i krig. Enligt beredningen ska dock ambitionen i de fredstida totalförsvarsförberedelserna vara att under krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna. Vidare bedömer beredningen att detta innebär en avsevärt lägre ambition inom de flesta samhällssektorer jämfört med normalläge, och även stora begränsningar och en stor kraftansträngning i hela samhället och från alla invånare för att klara en sådan situation (Ds 2023:34, s. 47).

Utredningen vill i denna kontext särskilt framhålla den reglering som finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (förfarandelagen) och förordningen (1988:1215) med samma beteckning som lagen (förfarandeförordningen).

Bestämmelserna i förfarandelagen är tillämpliga på kommunala församlingar (kommun- respektive regionfullmäktige) samt på förvaltningsmyndigheter och domstolar, och ska tillämpas om Sverige är i krig. Regeringen får också föreskriva att bestämmelserna i förfarandelagen ska tillämpas helt eller delvis från den tidpunkt som regeringen bestämmer om riket är i krigsfara eller om det råder sådana utom-

ordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig. Under den tid som bestämmelserna i förfarandelagen tillämpas gäller dessa bestämmelser eller föreskrifter som har meddelats med stöd av dem i stället för avvikande bestämmelser i någon annan lag eller författning (1 §).

I regeringsformen betecknas andra myndigheter än regeringen och domstolarna som förvaltningsmyndigheter. För den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 § regeringsformen). Regleringen i förfarandelagen är således avsedd att omfatta bland annat kommun- respektive regionfullmäktige och förvaltningsmyndigheter inom kommuner och regioner (se prop. 1987/88:6, s. 37 f.). Exempel på förvaltningsmyndigheter inom kommuner och regioner är förvaltningar som ansvarar för socialtjänst, hälso- och sjukvård, grundskola eller räddningstjänst.

Enligt 11 § förfarandelagen får regeringen föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgift inte ska fullgöras eller att de ska övertas av en annan sådan myndighet eller av en domstol. I bestämmelsen anges vidare att regeringen får föreskriva eller i särskilda fall besluta att de som tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna. Därutöver anges i samma bestämmelse att regeringen får överlåta den nyss nämnda befogenheten till statliga förvaltningsmyndigheter, när det gäller dem som tjänstgör hos staten, och till beslutande kommunala församlingar och förvaltningsmyndigheter, när det gäller dem som tjänstgör hos kommunen. Därvidlag föreskrivs i 3 § förfarandeförordningen att en beslutande kommunal församling får i särskilda fall besluta att de som tjänstgör hos kommunen ska tjänstgöra i andra tjänster eller uppdrag hos kommunen, och att en kommunal förvaltningsmyndighet har samma befogenhet i fråga om dem som tjänstgör hos myndigheten.

Om förfarandelagen och förfarandeförordningen ska tillämpas är det således rimligt att utgå från att kommuner och regioner kommer att behöva ta ställning till vilka av deras verksamheter som bör prioriteras genom omfördelningar av ordinarie personal inom kommuner och regioner. Kommunerna och regionerna bör därför enligt utredningens bedömning beakta detta behov vid utarbetandet av sina krigsorganisationer för att därigenom ha en förmåga att snabbt ställa om sina verksamheter om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.

Som nyss nämnts följer det av 11 § förfarandelagen att det är en uppgift för regeringen att föreskriva i vilken omfattning förvaltnings-

myndigheters uppgifter inte ska fullgöras eller övertas av en annan sådan myndighet eller av en domstol. Regeringen ges i förfarandelagen inte någon befogenhet att delegera den uppgiften till statliga eller kommunala förvaltningsmyndigheter.

De svårartade konsekvenser som kvalificerade fredstida krissituationer medför kommer också att försämra kommuners och regioners verksamhetsförmåga, dock inte i den stora omfattning som konsekvenserna av ett eventuellt krig i Sverige högst sannolikt kommer att medföra. Konsekvenserna vid kvalificerade fredstida krissituationer kan dock i en del fall ha påfallande likheter med konsekvenser av ett väpnat angrepp mot Sverige, exempelvis vid omfattande utsläpp av radioaktiva eller andra farliga ämnen, pandemier, extrema översvämningar, stora jordskred och ras samt mycket omfattande bränder i terräng och bostadsbebyggelse.

Utredningen bedömer att fredstida krissituationer som inte är av kvalificerat slag inte kommer att påverka kommuners och regioners verksamheter förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter på ett avsevärt sätt.

Sammanfattat är det enligt utredningens bedömning rimligt att utgå från att kommuner och regioner inte kommer att ha samma verksamhetsförmåga under krig eller kvalificerade fredstida krissituationer som under normala förhållanden. I kravet på att förmågan ska vara ändamålsenlig ligger att den ska vara väl anpassad till de förhållanden som befaras råda under kvalificerade fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige. Hur en sådan grundläggande verksamhetsförmåga kommer att vara utformad i praktiken under nyss nämnda förhållanden kommer således att vara resultatet av de prioriteringar som kommuner och regioner har gjort vid sin planering och sina förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det är varken möjligt eller lämpligt att i den nya lagen göra preciseringar i det avseendet.

Utredningen ser i detta sammanhang ett behov av att framhålla de varierande svårigheter, som kommuner och regioner kommer att ha i fråga om att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Dessa svårigheter bör beaktas vid utövandet av statlig tillsyn över kommuners och regioners verksamhetsutövning. Det framstår som en självklarhet att en tillsynsmyndighet vid sin tillsyn behöver ta hänsyn till de förhållanden som varit för

handen vid kommuners eller regioners verksamhetsutövning. Huruvida de omständigheter som nu har anförts bör föranleda ändringar i lagstiftning om statlig tillsyn över kommunal verksamhetsutövning ligger utanför utredningens uppdrag.

6.3.4 Enskilda fysiska eller juridiska personers utövande av samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap

Utredningens bedömning:

1. Kommuner och regioner bör utifrån sina respektive ansvarsområden som huvudmän för verksamheter som avser särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen (2001:453) eller 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller hälso- och sjukvårdsverksamhet som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), i sina uppdragsavtal med enskilda fysiska eller juridiska personer på dessa verksamhetsområden, i största möjliga utsträckning säkerställa dessa aktörers förmåga att upprätthålla sina verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap.
2. En sådan avtalsmöjlighet som avses i punkten 1 finns inte beträffande de enskilda fysiska eller juridiska personer som bedriver utbildningar enligt skollagen (2010:800), eftersom dessa aktörer är huvudmän för skolverksamheten (fristående skolor).
3. Med hänsyn till att den offentliga förvaltningen genom kommuner och regioner har ett huvudmannaskap eller annars ett yttersta författningsenligt ansvar för socialtjänst, skolverksamhet samt hälso- och sjukvård är det nödvändigt att klarlägga vilken förmåga som enskilda fysiska eller juridiska personer bör ha som verksamhetsutövare eller huvudmän på dessa verksamhetsområden under fredstida krissituationer eller höjd beredskap, samt hur en sådan förmåga bör regleras och finansieras. I annat fall saknas förutsättningar att avgöra vilken planering och vilka förberedande åtgärder som behöver genomföras i samhället för upprätthållandet av sådana verksamheter som avses i punkterna 1 och 2 under nyss nämnda förhållanden.

4. Det som anges i punkten 3 utgör skäl för att i ett eller flera utredningssammanhang överväga vilken förmåga som de privata aktörer som avses i punkterna 1 och 2 bör ha under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Det kan då även finnas anledning att överväga om det finns behov av att i författning tydligare reglera vad som bör gälla i ansvarshänseende i fråga om att upprätthålla de verksamheter som avses i punkterna 1 och 2 under fredstida krissituationer eller höjd beredskap.
5. Det synes ändamålsenligt och lämpligt att på längre sikt författningsreglera den förmåga som de privata aktörer som avses i punkterna 1 och 2 bör ha under fredstida krissituationer eller höjd beredskap, och i samband med det ta ställning till hur en sådan förmåga bör finansieras.

Enskilda fysiska eller juridiska personer (privata aktörer) har alltid haft mycket stor betydelse inom samhället, exempelvis i fråga industriell varuproduktion, byggverksamhet, jord- och lantbruk, livsmedelsdistribution, energiförsörjning, transporter och bankverksamhet. Näringslivet har följaktligen central betydelse för samhällets förmåga under fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige.

Utredningen konstaterar att den samhällsutveckling som har skett under de senaste decennierna har medfört att privata aktörer i dag bedriver samhällsviktiga verksamheter i betydande omfattning på områden där kommuner och regioner har ett huvudmannaskap eller ett yttersta samhällsansvar, exempelvis när det gäller utbildningar enligt skollagen (2010:800), särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), samt hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Det finns dock inte någon författningsreglerad skyldighet för dessa eller andra privata aktörer att genomföra planering och vidta förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap.²²

²² Se dock lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen och 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Den bestämmelsen avser totalförsvarsviktiga företag (K-företag). Systemet med K-företag är avvecklat sedan decennier tillbaka. Med ett totalförsvarsviktigt företag avsågs ett företag vars produktion av varor eller tjänster bedömdes vara av största vikt för totalförsvaret. Under det kalla kriget fanns det ett stort antal K-företag som hade ingått olika slags avtal med funktionsansvariga myndigheter, exempelvis beredskapsavtal (säkerställd produktion i en situa-

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att det i 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap stadgas att totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, och att totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Av förarbetena till denna legaldefinition av totalförsvaret framgår att även enskilda rättssubjekt omfattas av denna. Där utvecklas dock inte ens på ett övergripande plan vilket ansvar som enskilda rättssubjekt bör ha under höjd beredskap.²³

Det är enligt utredningens bedömning rimligt att utgå från att privata aktörer kommer att fortsätta att bedriva sina verksamheter i förhållandevis stor omfattning även under de svåra förhållanden som högst sannolikt kommer att råda under höjd beredskap. Följaktligen bör det enligt utredningens bedömning generellt sett vara av stor betydelse att även dessa aktörer genomför planering och vidtar förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Utredningen har vid genomförandet av sitt uppdrag behövt fästa uppmärksamhet på de privata aktörer som bedriver skolverksamhet, social omsorgsverksamhet eller hälso- och sjukvårdsvksamhet som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar. Den uppmärksamheten har bland annat varit föranledd av utredningens överväganden om hjälp till vissa särskilt hjälpbehövande grupper av personer när skyddsrum eller andra skyddade utrymmen behöver användas.

Utvecklingen av det civila försvaret får enligt utredningens bedömning inte riskera att innebära att exempelvis skolbarn och skolungdomar som deltar i utbildningar i fristående skolor (friskolor), äldre personer och personer med funktionshinder som bor i särskilda boendeformer som drivs av privata aktörer, eller patienter som ges slutenvård enligt hälso- och sjukvårdslagen av privata aktörer, inte kan tillförsäkras samma omsorg eller hjälp som kan ges till samma grupper av personer inom motsvarande offentligt bedrivna verksamheter om det blir krig i Sverige.

tion med allvarligt störd import) eller avtal om företagsplanläggning (förberedelse för leverans av varor och tjänster). Se närmare i rapporten *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägen framåt*, Totalförsvarets forskningsinstitut, december 2018 (FOI-R-4649-SE).

²³ I propositionen *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2* (prop. 1996/97:4) uttalades följande: "Ytterligare ett skäl för att definitionen av begreppet totalförsvaret bör lagfästas är att regleringen av totalförsvarets verksamhet i stor utsträckning inte bara gäller för statliga myndigheter utan för samhället i sin helhet. Betydelsen från denna utgångspunkt av att en lagreglering kommer till stånd har också ökat i och med att i åtskilliga fall verksamhet har förts över från statliga myndigheter till kommuner och enskilda rättssubjekt." (s. 55).

För att delvis motverka en sådan utveckling bör kommuner och regioner enligt utredningens bedömning i sina uppdragsavtal med de privata aktörer som bedriver särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen och LSS eller hälso- och sjukvårdsverksamhet som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar i största möjliga utsträckning säkerställa dessa aktörers förmåga att upprätthålla sina verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. En sådan avtalsmöjlighet finns dock inte i fråga om de privata aktörer som bedriver utbildningar enligt skollagen, eftersom dessa aktörer är huvudmän för skolverksamheten. Under genomförandet av utredningsuppdraget har det uppslaget framförts att det bör vara möjligt att införa en reglering i skollagen som innebär att för att godkännas som huvudman för en friskola ska den tillståndssökande ha förmåga att upprätthålla skolverksamheten under fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

Det ligger utanför utredningens uppdrag att lämna förslag om privata aktörers medverkan i planeringen för det civila försvaret eller deras förmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Utredningens författningsförslag och bedömningar syftar dock i en del avseenden till att säkerställa vissa privata aktörers verksamhetsförutsättningar under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Med hänsyn till att det offentliga genom kommuner och regioner har ett huvudmannaskap eller annars ett yttersta författningenligt ansvar för socialtjänst, hälso- och sjukvård samt skolverksamhet är det nödvändigt att klarlägga vilken förmåga som privata aktörer bör ha som verksamhetsutövare eller huvudmän på dessa verksamhetsområden under fredstida krissituationer eller höjd beredskap, samt hur en sådan förmåga bör regleras och finansieras. I annat fall saknas förutsättningar att avgöra vilken planering och vilka förberedande åtgärder som behöver genomföras i samhället för upprätthållandet av sådana verksamheter som nu är i fråga under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Det kan då även finnas anledning att överväga om det finns behov av att i författning reglera vad som bör gälla i ansvarshänseende för privata aktörer i fråga om de nu aktuella verksamheterna under fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

Enligt utredningens bedömning synes det vara ändamålsenligt och lämpligt att på längre sikt reglera de nu berörda privata aktörernas förmåga under fredstida krissituationer eller höjd beredskap i författ-

ning, och i samband med det ta ställning till hur en sådan förmåga bör finansieras.

6.3.5 Risk- och sårbarhetsanalys

Utredningens förslag: Kommuner och regioner ska analysera i vilken omfattning det finns sårbarheter inom deras verksamhetsområden eller hot och risker som allvarligt kan hota, begränsa eller förhindra deras möjligheter att fullgöra sina författningsenliga uppgifter eller upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under framtida krissituationer och höjd beredskap.

Kommuner och regioner ska värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet i en risk- och sårbarhetsanalys.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad en risk- och sårbarhetsanalys ska innehålla och med vilken regelbundenhet den ska tas fram samt om kommuners och regioners rapportering och uppföljning av den.

Bakgrund

Statliga myndigheters, kommuners och regioners författningsreglerade skyldighet att med regelbundenhet utarbeta sammanhållna risk- och sårbarhetsanalyser syftar övergripande till att stärka samhällets krisberedskapsförmåga och arbete med civilt försvar.

Grundtanken som har lett fram till dagens system med risk- och sårbarhetsanalyser återges i betänkandet *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41). Där angavs i fråga om kommunal verksamhet att syftet med att reglera planeringsansvaret i första hand skulle vara att lägga fast att risk- och sårbarhetsanalyser ska genomföras som ett sätt att ange en miniminivå för kommunernas arbete inom krisberedskapsområdet, och att det arbetets inriktning och upplägg sedan fick anpassas till förhållandena i varje kommun. Vidare anfördes att det var väsentligt att verksamheten kopplades till de regionala risk- och sårbarhetsanalyser som länsstyrelserna skulle genomföra. Dessutom framhölls att det var väsentligt att de handlingsalternativ som togs fram utnyttjades som grund för den utbildnings- och övningsverksamhet

som kommunen hade anledning att bedriva inom krishanteringsområdet (s. 158 f.)

Statliga myndigheter kom att omfattas av skyldigheten att utarbeta risk- och sårbarhetsanalyser genom den numera upphävda förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. För kommuners och regioners del infördes samma skyldighet några år senare genom tillkomsten av LEH.

Numera regleras statliga myndigheters skyldighet att utarbeta risk- och sårbarhetsanalyser i 7 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (i fortsättningen benämnd beredskapsförordningen). Varje myndighet ska enligt den bestämmelsen minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av sitt analysarbete avseende sårbarhet och hot eller risker inom myndighetens ansvarsområde i en risk- och sårbarhetsanalys. Enligt 19 § beredskapsförordningen ska de statliga myndigheter som är beredskapsmyndigheter vartannat år ge in en sammanfattande redovisning (risk- och sårbarhetsbedömning), baserad på den risk- och sårbarhetsanalys som har gjorts, till Regeringskansliet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dessutom får MSB i enskilda fall besluta att även andra statliga myndigheter ska ge in en sådan bedömning till nyss nämnda mottagare (17 §).

Enligt 2 kap. 1 § LEH ska kommuner och regioner analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av det arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. LEH ställer dock inte krav på att en risk- och sårbarhetsanalys även ska omfatta en kommuns eller regions verksamhetsförmåga inför krig eller andra förhållanden som kan föranleda höjd beredskap.

I den proposition som låg till grund för regleringen i 2 kap. 1 § LEH framhölls att hanteringen av risker och sårbarhet först och främst är en angelägenhet för den som har ett verksamhetsansvar, och att i det ansvaret ligger att så långt som möjligt sörja för att verksamheten är säker och kan genomföras också under störda förhållanden om så behövs. Vidare anfördes att det viktigaste syftet med att ta fram sådana analyser är att öka medvetandet och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om vilka hot och risker som finns inom det egna verksamhetsområdet. Där framhölls också att ett annat viktigt syfte är att få fram ett underlag för planering och genomförande av åtgär-

der som minskar riskerna och sårbarheten i kommunen. Vidare angavs att analyserna dessutom utgör en viktig källa till information som måste lämnas till kommuninvånarna och de anställda (prop. 2005/06:133, s. 105).

MSB får med stöd av 12 § FEH meddela närmare föreskrifter om sådana risk- och sårbarhetsanalyser som avses i 2 kap. 1 § LEH. Enligt 4 § i MSB:s föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5) ska en kommun senast den 31 oktober under det första kalenderåret efter ordinarie val till kommunfullmäktige ställa samman och rapportera resultatet av sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalys i enlighet med en i föreskriften specificerad uppställning. I enlighet med denna uppställning ska en kommun bland annat rapportera om identifierad samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område, samt om identifierade och analyserade risker för kommunen och kommunens geografiska område. Enligt samma bestämmelse ska rapporteringen göras till länsstyrelsen. Därutöver föreskrivs i 5 § att en kommun regelbundet ska följa upp sin risk- och sårbarhetsanalys och med utgångspunkt i denna bedöma sin generella krisberedskap, samt att uppföljningen och bedömningen ska rapporteras till länsstyrelsen senast den 15 februari året efter vart och ett av mandatperiodens fyra år. I samma bestämmelse anges att rapporteringen ska ske enligt de indikatorer som anges i bilagan till författningen. Indikatorerna klassificeras under rubrikerna ledning, planering, samverkan, kommunikation, informationssäkerhet, kompetens, övning och resurser.

MSB:s föreskrifter om regioners risk- och sårbarhetsanalyser är i väsentliga avseenden likalydande med föreskrifterna om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:4). Enligt MSB:s föreskrifter ska både kommuner och regioner anpassa arbetet med risk- och sårbarhetsanalys till de egna behoven och till övriga förutsättningar, och det arbetet ska i den utsträckning det är möjligt samordnas och integreras med riskanalysarbete som sker i enlighet med annan lagstiftning (3 § i respektive författning).

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har år 2020 redovisat resultatet av sin undersökning av om systemet med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) har haft avsedd effekt på uppbyggnaden av beredskapen mot samhällsstörningar, och utifrån det angett vilka förändringar som bör göras för att öka nyttan med RSA-systemet (FOI 4804,

januari 2020).²⁴ FOI:s studie visar att det område där det finns störst brister i arbetet med RSA, i termer av att ge effekt på uppbyggnaden av beredskap, är inom arbetet med de åtgärdsbehov som identifieras i analysen. Av studien framgår i det avseendet att omkring hälften av de svarande aktörerna anser att ledningsgruppen i liten utsträckning tar hänsyn till RSA-arbetet och att resultatet av det arbetet inte används i verksamhetsplaneringen i någon stor omfattning. En av FOI:s övergripande slutsatser i rapporten är att mer fokus bör läggas på arbete med åtgärder på bekostnad av arbete med analys av risker och sårbarheter (s. 115).

Risk- och sårbarhetsanalyserna ska bidra till en grundläggande verksamhetsförmåga under fredstida krissituationer och höjd beredskap

Enligt utredningens bedömning är systemet med risk- och sårbarhetsanalyser av stor betydelse för den fortsatta utvecklingen av samhällets förmåga att förbereda sig för och agera under fredstida kriser och höjd beredskap. Med hänsyn till det förändrade omvärldsläget, och särskilt det mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde, är det nödvändigt att kommuner och regioner liksom statliga myndigheter utarbetar de planer och vidtar de förberedande åtgärder som behövs inför nyss nämnda förhållanden. I det avseendet utgör utarbetandet av risk- och sårbarhetsanalyser och annan planering grunden för att identifiera de förberedande åtgärder som behöver vidtas i kommuner och regioner inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Enligt utredningens bedömning bör en sådan planering ingå som en väsentlig del i kommuners och regioners verksamhetsplanering.

Den nuvarande regleringen i 2 kap. 1 § LEH om kommuners och regioners risk- och sårbarhetsanalyser innebär att sådana analyser ska avse extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten.

Enligt utredningens bedömning är det följdriktigt och ändamålsenligt att utredningens överväganden i fråga om en lagreglering av

²⁴ FOI:s analys och slutsatser i rapporten görs utifrån en enkät som skickats till samtliga aktörer som redovisar RSA, intervjuer med experter på de myndigheter som har till uppgift att sammanställa RSA-redovisningar och med tjänstemän som arbetar eller har arbetat med att utforma styrningen på området, samt en dokumentanalys av styrdokument.

kommuners och regioners risk- och sårbarhetsanalyser i relevant omfattning görs utifrån det som gäller för statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser enligt beredskapsförordningen.

Enligt 7 § beredskapsförordningen ska varje myndighet 1) identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde, 2) kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet, 3) bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete, och 4) minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet enligt 1–3 i en risk- och sårbarhetsanalys. En sådan analys ska även omfatta vilka åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker som identifierats samt en övergripande bedömning av vilka övriga åtgärder inom myndighetens ansvarsområde som bör vidtas i samma syfte. Sammantaget syftar denna reglering enligt utredningens bedömning till att säkerställa statliga myndigheters förmåga att bedriva samhällsviktiga verksamheter inom sina respektive ansvarsområden under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Utredningen anser att en bestämmelse i den nya lagen om kommuners och regioners risk- och sårbarhetsanalyser ska utformas utifrån de generella verksamhetskrav som utredningen föreslår ska gälla för kommuner och regioner inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap. En sådan bestämmelse ska följaktligen innebära att kommuner och regioner ska analysera i vilken omfattning det finns sårbarheter inom deras verksamhetsområden eller hot och risker som allvarligt kan hota, begränsa eller förhindra deras möjligheter att fullgöra sina författningssenliga uppgifter eller upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Analysen ska således ske i syfte att säkerställa kommuners och regioners förmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Därigenom ska risk- och sårbarhetsanalysen kunna ligga till grund för det fortlöpande och systematiska arbete som kommuner och regioner ska bedriva enligt den nya lagen för att säkerställa sin grundläggande verksamhetsförmåga (kontinuitetshantering) under nyss nämnda förhållanden.

Det finns ett fortsatt behov av att kommuner och regioner ska värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet i en risk- och sårbarhetsanalys.

Enligt utredningens bedömning bör MSB även i fortsättningen ges föreskriftsrätt i fråga om kommuners och regioners risk- och sårbarhetsanalyser. Ett sådant bemyndigande bör preciseras till att avse innehållet i en risk- och sårbarhetsanalys och med vilken regelbundenhet den ska tas fram samt om kommuners och regioners rapportering och uppföljning av den.

6.3.6 Planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Utredningens förslag:

- Kommuner och regioner ska för varje ny mandatperiod anta en övergripande plan för sina förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Planen ska särskilt innehålla de mål och verksamhetsinriktningar som behövs för att kommunen eller regionen ska ha den grundläggande verksamhetsförmåga som avses i den nya lagen. Planen ska ändras när det behövs på grund av väsentligen förändrade förhållanden.
- Kommuner och regioner ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att de ska ha den grundläggande verksamhetsförmåga som avses i den nya lagen. Planerna ska särskilt avse i vilken omfattning det behöver tillföras personella eller materiella resurser till kommuners eller regioners verksamheter inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.
- Kommunernas och regionernas planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap ska särskilt avse deras förmåga att under sådana förhållanden upprätthålla samhällsviktiga verksamheter som är grundläggande betydelse för människors liv och hälsa.

- Kommuner och regioner ska vid sin planering och sina förberedande åtgärder inför höjd beredskap beakta de krav som ställs på det civila försvaret. Planeringen ska innehålla uppgift om krigsorganisationen och den personal som ska tjänstgöra i denna.

Bakgrund

Som utredningen tidigare har utvecklat vilar samhällets krisberedskap på grundtanken att den robusta förmåga som offentliga aktörer har i sina normala fredstida verksamheter, i förening med kompletterande åtgärder för en beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att kunna motstå ett krig, ska ge offentliga aktörer en förmåga att hantera de konsekvenser som uppstår under fredstida krissituationer och höjd beredskap (prop. 2001/02:10, s. 76).

Detta synsätt kom följaktligen att bilda utgångspunkten för den nuvarande regleringen i LEH på så sätt att kommuners och regioners förmåga att hantera en extraordinär händelse i fredstid skulle utgöra grunden för förmågan att hantera en situation vid en svår påfrestning på samhället i fred och under höjd beredskap (prop. 2005/06:133, s. 104). I fråga om kommuners och regioners ansvar inför och vid höjd beredskap gjordes i förarbetena till LEH bedömningen att det var tillräckligt att dessa aktörer vidtog de beredskapsförberedelser som behövdes för att de skulle kunna anpassa sin verksamhet inför en förändrad säkerhetspolitisk situation (a. prop. s. 107). Denna bedömning kom till uttryck i den mycket kortfattade regleringen i 3 kap. 1 § LEH om att kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).

I fråga om kommuners och regioners förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid föreskrivs i 2 kap. 1 § LEH att kommuner och regioner ska utarbeta risk- och sårbarhetsanalyser och att de för varje ny mandatperiod ska fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Utöver regleringen i LEH om beredskapsförberedelser föreskrivs i 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap att kommuner och regioner vid höjd beredskap ska vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvän-

diga för att de under rådande förhållanden ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.

Övergripande plan för planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Enligt utredningens bedömning är det av central betydelse att kommuner och regioner har en övergripande plan för sin planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. I det avseendet vill utredningen framhålla att det i lagen om skydd mot olyckor föreskrivs att kommuner ska anta handlingsprogram för såväl olycksförebyggande verksamhet som räddningstjänst (3 kap. 3 och 8 §§). Kommunernas handlingsprogram för räddningstjänst ska även omfatta förhållanden under höjd beredskap (3 § MSBFS 2021:1).

Med hänsyn till att det är rimligt att utgå från att förhållandena under fredstida krissituationer och höjd beredskap generellt sett kommer att vara mera omfattande och svårartade än under fredstida olyckor av olika omfattning och svårighetsgrad är det följdriktigt och ändamålsenligt att i den nya lagen föreskriva att kommuner och regioner för varje ny mandatperiod ska anta en övergripande plan för sin planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Kommuner och regioner ska även enligt den nya lagen vara skyldiga att i planen ange de mål och verksamhetsinriktningar som behövs för att de ska kunna ha den grundläggande verksamhetsförmåga som följer av den nya lagen.

Med hänsyn till syftet med planen följer det av 5 kap. 1 § första punkten kommunallagen (2017:725) att den ska antas av fullmäktige i kommuner och regioner.

Enligt utredningens bedömning bör en kommuns eller regions övergripande plan således vara det centrala styrdokumentet för det fortlöpande arbete som enligt den nya lagen ska utföras i en kommun eller en region inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Utifrån denna bedömning är det ändamålsenligt och lämpligt att kommuner och regioner för varje ny mandatperiod ska anta en övergripande plan. Innebörden av detta är kommuner och regioner ska anta en sådan plan så tidigt som möjligt under varje ny mandatperiod. Enligt utredningens bedömning är det varken ändamålsenligt eller lämpligt att i författning reglera vid vilken tidpunkt en övergripande

plan senast ska antas. Därvidlag har utredningen beaktat den kommunala självstyrelsen. Utredningen utgår från att utarbetandet av en övergripande plan förutsätter att ett stort antal kommunala förvaltningsmyndigheter deltar i det arbetet. Den risk- och sårbarhetsanalys som kommuner och regioner ska ta fram enligt den nya lagen bör kunna utgöra en del av det samlade underlag som behövs för utarbetandet och antagandet av en övergripande plan.

Vidare ska kommuner och regioner vara skyldiga att ändra planen när det behövs på grund av väsentligen förändrade förhållanden, exempelvis vid större förändringar av den fysiska infrastrukturen inom kommuner eller regioner eller med anledning av ett oförutsett och påtagligt förändrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde.

En tydligare grundläggande författningsmässig styrning av kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder

Inledning

Utredningen bedömer att den sedan lång tid tillbaka vedertagna grundvalen för samhällets fredstida krisberedskap är rimlig och ändamålsenlig. Som utredningen tidigare har framhållit är det dock uppenbart att det behövs ett annat synsätt än det som kommer till uttryck i LEH i fråga om kommuners och regioners förberedande åtgärder inför krig eller andra förhållanden som kan föranleda höjd beredskap. Det hastigt förändrade och mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget i Europa och i Sveriges närområde ställer nya krav på kommuner och regioner. Enligt utredningens bedömning kommer de kraven att bestå under mycket lång tid med hänsyn till att säkerhetsordningen i Europa har förändrats i grunden.

Enligt utredningens bedömning kommer en återuppbyggnad av kommuners och regioners förmåga i fråga om civilt försvar högst sannolikt att behöva genomföras successivt under en längre tidsperiod.

Det kommer att vara en omfattande och komplex uppgift för kommuner och regioner att i sin planering bedöma och ta ställning till vilka förberedande åtgärder som de behöver vidta inför ett eventuellt krig i Sverige eller kvalificerade fredstida krissituationer.

Förmågan att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter ska vara styrande för planeringen och de förberedande åtgärderna

Enligt utredningens bedömning är det i styrningshänseende nödvändigt och ändamålsenligt att den nya lagen innehåller vissa preciserade krav på kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder ur ett generellt styrningsperspektiv. Dessa krav utvecklas i det som närmast följer.

Det är följdriktigt att bestämmelserna i den nya lagen om kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder utformas utifrån de föreslagna bestämmelserna om den grundläggande verksamhetsförmåga som ska ställas på kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Detta innebär följaktligen att kommuner och regioner ska ansvara för den planering och de förberedande åtgärder som behövs i deras verksamheter i detta avseende. Planeringen och de förberedande åtgärderna ska särskilt syfta till att säkerställa kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga under kvalificerade fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige. Det är således av stor betydelse att kommuner och regioner genomför den planering och vidtar de förberedande åtgärder som de bedömer vara nödvändiga för att de i enlighet med den nya lagen ska ha den nyss nämnda förmågan.

Planering och förberedande åtgärder inför sådana extrema förhållanden handlar i grunden om att upprätthålla kontinuiteten i samhällsviktiga verksamheter genom exempelvis säkerställd vattenförsörjning, lagerhållning av livsmedel, läkemedel, bränsle, reservdelar och reparationsutrustning samt tillgång till reservsystem för el, värme och elektronisk kommunikation. Kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter är av stor betydelse för att de ska kunna värna människors liv och hälsa utifrån det närmare ansvar som de har enligt olika specialförfattningar på olika verksamhetsområden.

Enligt utredningens bedömning är det påtagligt att kommuner och regioner över tid kommer att behöva tillföras personella och materiella resurser för att de ska kunna vidta nödvändiga åtgärder under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.²⁵ Dessutom är det sannolikt att kommuner och regioner vid sin planering

²⁵ Se exempelvis MSB:s rapport *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans* (MSB2095 – oktober 2022).

och sina förberedande åtgärder inför höjd beredskap kan komma att behöva göra prioriteringar och omfördelningar av tillgängliga ordinarie personella och materiella resurser.

Mot denna bakgrund är det ändamålsenligt att en reglering om kommuners och regioners förberedande åtgärder utformas på så sätt att kommuner och regioner i sitt planeringsarbete särskilt ska ta ställning till i vilken omfattning personella och materiella resurser behöver tillföras deras respektive verksamheter inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Vid kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap är det vidare enligt utredningens bedömning nödvändigt att det arbetet särskilt avser deras förmåga att under sådana förhållanden upprätthålla samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för att värna människors liv och hälsa. Som utredningen tidigare har utvecklat är det rimligt att utgå från att kommuners och regioners verksamhetsförmåga minskar påtagligt om det blir krig i Sverige. Med samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för att värna människors liv och hälsa avses exempelvis vattenförsörjning, hälso- och sjukvård, räddningstjänst och social omsorgsverksamhet.

Kommuner och regioner ska således vara skyldiga att bedriva sitt planerings- och förberedelsearbete i enlighet med det som har utvecklats i detta avsnitt.

Sammanfattat syftar den föreslagna regleringen i denna del till att kommuner och regioner på politisk ledningsnivå ska göra *konkreta och sammanhållna verksamhetsprioriteringar* i fråga om vilka förberedande åtgärder som de behöver vidta i sina respektive verksamheter för att de ska ha den grundläggande verksamhetsförmåga som avses i den nya lagen. Det är av stor betydelse att kommunerna och regionerna på det sättet fortlöpande och systematiskt bedömer och tar ställning till vilka förberedande åtgärder som är nödvändiga att vidta inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

En grundläggande reglering av kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap är således nödvändig även om kommuners och regioners ansvar inför sådana situationer även regleras i olika specialförfattningar.

I 10 § förordningen om statliga myndigheters beredskap föreskrivs att varje myndighet ska beakta totalförsvarets krav, och att i

detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Vidare föreskrivs i 21 § samma förordning att beredskapsmyndigheterna²⁶ vid höjd beredskap i första hand ska inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

Enligt utredningens bedömning ska en motsvarande reglering finnas för kommuners och regioners del. Detta ska komma till uttryck i den nya lagen på så sätt att kommuner och regioner vid sin planering och sina förberedande åtgärder inför höjd beredskap ska beakta de krav som ställs på det *civila försvaret*. Med hänsyn till att totalförsvaret utgörs av militärt försvar och civilt försvar bör av tydlighetsskäl begreppet civilt försvar användas i författningsregleringen.

I den nya lagen ska även föreskrivas att kommuners och regioners planering inför höjd beredskap ska innehålla uppgift om deras respektive krigsorganisationer och den personal som ska tjänstgöra i dessa organisationer, eftersom uppgift om detta är av grundläggande betydelse för kommuners och regioners förmåga under höjd beredskap.

Enligt 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap ska kommuner och regioner vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Den regleringen kompletteras av 12 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap i vilken det föreskrivs att vid högsta beredskap ska kommuner och regioner övergå till krigsorganisation.

Vilken planering och vilka förberedande åtgärder som kommuner och regioner kommer att behöva genomföra inför ett eventuellt krig i Sverige ska således ske med beaktande av de krav som staten ställer på det civila försvaret. Denna statliga styrning bör enligt utredningens bedömning även vara inriktande för de åtgärder som kommuner och regioner vidtar för att på eget initiativ utveckla sin förmåga avseende civilt försvar utifrån sina allmänna befogenheter enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725).

²⁶ Av bilaga 1 till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap framgår vilka statliga myndigheter som är beredskapsmyndigheter (se även 18 § samma förordning).

Den statliga styrning som nu är i fråga framgår av totalförsvarspropositioner, planeringsanvisningar²⁷ och den närmare planeringen för totalförsvaret.²⁸ Den nuvarande närmare statliga totalförsvarsplaneringen utgår från de bedömningar som görs i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30). Försvarsmakten och MSB har centrala uppgifter i fråga om totalförsvarsplanering.²⁹

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

Utredningens bedömning:

1. En del av den närmare inriktningen för den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret bör vara att kommuner och regioner, till följd av den grundläggande verksamhetsförmåga som de ska ha enligt den nya lagen och utifrån deras författningsevenliga uppgifter i nedan angivna avseenden, ges förutsättningar att successivt på längre sikt bygga upp en verksamhetsförmåga som innebär följande: Vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ska kommuner och regioner, med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka *två veckor* kunna försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa samt sina verksamheter för kollektivtrafik med vatten, el, värme och drivmedel samt reservdelar och reparationsutrustning.

²⁷ Se regeringens beslut den 17 december 2020, dnr Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis) och Fö2020/01269 (delvis).

²⁸ Se Handlingskraft, Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025, FM2021-7683:2 och MSB2020-6261-3.

²⁹ Se 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

2. Regeringen bör ge MSB ett eller flera uppdrag att, tillsammans med berörda statliga myndigheter och i nära 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 avses punkten 1, och lämna redovisningar av de kostnader som kan förväntas uppstå för att uppfylla sådana behov. Följaktligen bör eventuella uppdrag av det slaget komma att avse exempelvis verksamheter som omfattar drift av skolbyggnader, särskilda boendeformer, sjukhus och andra vårdinrättningar, särskilda samlingsplatser, brandstationer samt depåer för fordon i kollektivtrafik.

Generella utgångspunkter

Det är enligt utredningens bedömning långtifrån rimligt att utgå från att hela eller stora delar av landet kommer att drabbas lika hårt vid ett väpnat angrepp eller vid en inträffad kvalificerad fredstida krissituation, och att det därför bör vara möjligt att även under en längre och svårartad omställningsfas till följd av ett sådant angrepp eller en sådan inträffad kris kunna genomföra förhållandevis många nödvändiga varutransporter.³⁰

Vidare kommer högst sannolikt ransoneringslagen (1978:268) och förfogandelagen (1978:262) att tillämpas när det råder omfattande eller extrem varubrist under krig eller krigsfara, vilket kommer att bidra till kommuners möjligheter att få nödvändig tillgång till exempelvis livsmedel och drivmedel samt annan lös eller fast egendom. Av betydelse i detta sammanhang bör också vara att de större näringslivsaktörerna har tillgång till stora centrallager med bland annat livsmedel och andra förnödenheter.

Det ska i detta sammanhang framhållas att Sverige ska ha beredskapslager av olja i enlighet med lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja och den kompletterande förordningen (2012:873) med

³⁰ Den statliga järnvägen och den nationella vägmyndigheten i Ukraina har under Rysslands pågående anfällskrig mot landet klarat av att kontinuerligt leverera sina tjänster, genomföra akuta reparationer och inventera skadade tillgångar på befriat territorium (se Ds 2023:34, s. 70).

samma beteckning som lagen.³¹ Vidare är det av betydelse för elförsörjningen i landet att det enligt elberedskapslagen (1997:288) är ett ansvar för den som bedriver produktion av el eller sådan överföring av el som sker med stöd av nätkoncession enligt 2 kap. 1 § ellagen (1997:857)³² att vidta beredskapsåtgärder inom elsektorn. Med sådana beredskapsåtgärder avses de åtgärder som behövs för att förebygga, motstå och hantera sådana störningar som kan medföra svåra påfrestningar på samhället, samt sådana åtgärder som krävs för att göra det möjligt att vidta de åtgärder som behövs vid höjd beredskap (3 §). Denna reglering syftar således till att nationellt säkerställa en elförsörjning under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap.³³

Utredningen vill i detta sammanhang även nämna att det pågår ett arbete i Regeringskansliet i fråga om samhällets försörjningsberedskap. De förslag som lämnas i betänkanterna *Livsmedelsberedskap för en ny tid* (SOU 2024:8), *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50), *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården* (SOU 2021:19) och betänkandet *Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga* (SOU 2022:6) syftar till åtgärder som bedöms vara av betydelse för landets tillgång till livsmedel, sjukvårdsutrustning och läkemedel under höjd beredskap. Betänkanterna bereds i Regeringskansliet. I avsnitt 4.10 redogörs översiktligt för förslagen i dessa betänkanterna.

Enligt utredningens bedömning är det inte realistiskt att utgå från att importen av livsmedel eller andra förnödenheter och andra nödvändiga produkter till Sverige kommer att upphöra eller förhindras i mycket betydande omfattning under krig i Sverige. Sverige är sedan flera decennier tillbaka medlem i EU och har alltid bedrivit en omfattande internationell handel och har väl etablerade handelskontakter globalt sett. Detta kommer sannolikt att vara till stor nytta för Sveriges handelsutbyte om det blir krig i landet. Det är även rimligt att utgå från att den inhemska produktionen av varor och tjänster

³¹ Enligt 2 kap. 1 § i den lagen ska Sverige under varje lagringsår ha beredskapslager av olja som motsvarar antingen 90 dagars genomsnittlig daglig nettoimport eller 61 dagars genomsnittlig daglig inhemsk konsumtion under referensåret beroende på vilken mängd som är störst. Med referensår avses i lagen det kalenderår som föregår ett lagringsår.

³² En starkströmsledning får enligt 2 kap. 1 § ellagen inte byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession).

³³ Affärsverket svenska kraftnät är elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen (1 § förordningen [1997:294] om elberedskap). Som elberedskapsmyndighet får Svenska kraftnät utfärda föreskrifter om beredskapsåtgärder enligt 3 § elberedskapslagen.

kommer att kunna upprätthållas på en godtagbar nivå efter en akut och svårartad omställningsfas under krig i Sverige.

Det är även av betydelse i detta sammanhang att kommuner och regioner med stöd av 6 kap. 1 § i den nya lagen ska *få* lämna hjälp till varandra under fredstida krissituationer. Den regleringen är i sak densamma som i 4 kap. 1 § LEH. Enligt utredningens bedömning bör detta i förhållandevis stor omfattning kunna bidra till att hårt drabbade kommuner eller regioner kan få tillgång till nödvändiga varor vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer. Vidare ska kommuner och regioner enligt 6 kap. 2 § i den nya lagen vara *skyldiga* att lämna hjälp till den kommun eller region som har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna uppgift blivit oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra extraordinära förhållanden som föranletts av krig eller krigsfara. Enligt 4 § i den nya förordningen som kompletterar den nya lagen ska omfattningen av hjälpen beslutas av länsstyrelsen i det län där den kommun eller den region som ska lämna hjälpen ligger i. Denna reglering är i sak densamma som i LEH och FEH.³⁴

Närmare utgångspunkter

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) anges att utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid (s. 84). Där anges vidare att det finns skäl att fördjupa analysen angående vilka närmare krav på uthållighet som bör gälla och vilka åtgärder detta medför utifrån de förutsättningar som råder inom olika samhällsområden, samt att fortsatta överväganden också behöver göras i fråga om när i tiden olika krav bör vara uppfyllda. I det avseendet utesluts det inte att vissa krav kan behöva nås successivt över en längre period (s. 85). Riksdagen har bifallit propositionen.³⁵

Utifrån denna säkerhetspolitiska utgångspunkt och kommuners och regioners författningssenliga uppgifter på olika verksamhetsområden uppstår den väsentliga frågan vilken uthållighet kommuner och

³⁴ I avsnitt 6.7 finns utredningens överväganden och förslag om kommuners och regioners inbördes bistånd.

³⁵ Prop. 2020/21:30, s. 85 och 2020/21:FöU4, s. 26.

regioner bör ha i sina samhällsviktiga verksamheter när det råder en omfattande eller extrem brist på varor eller tjänster i landet under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

Enligt Försvarsberedningen ska det militära och civila försvaret, inom ramen för ett sammanhållet totalförsvar, förbereda och planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Inom de tre månaderna ska det enligt beredningen planeras för att landet är i krig och att krigshandlingar pågår såväl på annat allierat territorium som på svenskt territorium (Ds 2023:34, s. 47).

Vid de möten som utredningen har haft med företrädare för kommuner och regioner har flera av dem framhållit att det är av stor betydelse för kommuners och regioners närmare planering inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap att det tydliggörs i vilken omfattning och under hur lång tid som kommuner och regioner bör ha verksamhetsförmåga att med användning av endast egna tillgängliga resurser kunna upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

Under fredstida krissituationer som inte är av kvalificerat slag är det enligt utredningens bedömning rimligt att utgå från att drabbade kommuner och regioner har goda möjligheter att snabbt kunna få nödvändig hjälp från andra kommuner och regioner samt från relevanta statliga myndigheter eller staten i övrigt. Möjligheterna att få sådan snabb hjälp kommer sannolikt att vara klart sämre under kvalificerade fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige.

Trots det som har anförts under rubriken ”Generella utgångspunkter” i detta avsnitt bör en del av den närmare inriktningen för den fortsatta utvecklingen av civila försvaret enligt utredningens samlade bedömning vara att kommuner och regioner, till följd av den grundläggande verksamhetsförmåga som de ska ha enligt den nya lagen och utifrån deras författningsenliga uppgifter i nedan angivna avseenden, ges förutsättningar att successivt på längre sikt bygga upp en verksamhetsförmåga som innebär följande.

Vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ska kommuner och regioner, med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka *två veckor* kunna försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa samt sina verksam-

heter för kollektivtrafik med vatten, el, värme och drivmedel samt reservdelar och reparationsutrustning.

Med samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa avses bland annat hälso- och sjukvård, verksamhet avseende särskilda samlingsplatser³⁶, räddningstjänst, sociala omsorgsverksamheter och skolverksamheter.

Vid denna bedömning har utredningen utgått från att det är sannolikt att nödvändiga transporter över främst längre sträckor tidvis kan vara omöjliga eller mycket svåra att genomföra om förhållandena är sådana som nyss beskrivits. Utredningen har vid bedömningen även utgått från att det för upprätthållandet av exempelvis hälso- och sjukvård samt skolverksamheter är nödvändigt att kollektivtrafiken åtminstone i viss omfattning kan upprätthållas även i plötsliga och akuta skeden under kvalificerade fredstida krissituationer eller krig i Sverige.

En grundläggande verksamhetsförmåga av det ifrågavarande slaget hos kommuner och regioner bör enligt utredningens bedömning vara till stor nytta för deras möjligheter att kunna värna människors liv och hälsa samt upprätthålla grundläggande värden i samhället även vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

För att regeringen och riksdagen ska kunna få ett nödvändigt underlag om kommuners och regioners närmare behov i fråga om en sådan uthållighetsförmåga som avses i detta avsnitt är det enligt utredningens bedömning nödvändigt att det genomförs kartläggningar och analyser i det avseendet på ett stort antal vitt skilda kommunala verksamhetsområden. Denna typ av uppgifter ligger utanför utredningens uppdrag.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att regeringen bör ge MSB ett eller flera uppdrag att, tillsammans med andra berörda statliga myndigheter och i nära 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 uthållighetsförmåga som nu är i fråga, och lämna redovisningar av de kostnader som kan förväntas uppstå för att uppfylla sådana behov. Följaktligen bör eventuella uppdrag av det slaget komma att avse exempelvis verksamhetsområden som omfattar drift av skolbyggnader, särskilda boendeformer, sjukhus och

³⁶ I avsnitt 6.4.2 finns utredningens överväganden och förslag avseende särskilda samlingsplatser.

andra vårdinrättningar, särskilda samlingsplatser, brandstationer samt depåer för fordon i kollektivtrafik.

Som framgår av nästa avsnitt har utredningen dock gjort den bedömningen att det finns förutsättningar för utredningen att bedöma vilken uthållighetsförmåga kommuner och regioner ska ha vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap i fråga om att, med användning av endast egna tillgängliga resurser, kunna upprätthålla måltidsverksamheter för vissa samhällsviktiga verksamheter.

Det är av relevans att i detta sammanhang redogöra för det målriktade och ambitiösa arbete som Jönköpings kommun har bedrivit sedan några år tillbaka i fråga om planering och genomförande av förberedande åtgärder för att kunna ha en sådan uthållighetsförmåga som nu är i fråga under cirka *två veckor*. Den planering och de förberedande åtgärder som Jönköpings kommun har genomfört eller som kommunen planerar för, och de kostnader som dessa åtgärder medför, kan dock enligt utredningens bedömning inte ligga till grund för en bedömning av förutsättningarna för andra kommuner att genomföra motsvarande åtgärder eller av förväntade nya kostnader hänförliga till sådana åtgärder, eftersom kommuners förutsättningar att uppnå en motsvarande uthållighetsförmåga varierar i stor utsträckning, exempelvis i fråga om driftsformer, tillgången till dricksvattentäkter och fjärrvärmesystem eller möjligheterna att kunna producera och överföra el inom ett lokalnät utanför transmissionsnätet.³⁷

Kostnaderna för den planering och de förberedande åtgärder som Jönköpings kommun har genomfört eller avser att vidta inom de närmaste åren ger dock mer än en antydning om vilka omfattande kostnader som kan uppstå om samtliga kommuner skulle bygga upp en motsvarande verksamhetsförmåga som Jönköpings kommun. För åren 2025–2029 prognostiseras Jönköpings kommuns investeringskostnader³⁸ för att med användning av endast egna tillgängliga resurser kunna upprätthålla bland annat verksamheterna vid skolor och äldreboenden vid omfattande eller extrema bristsituationer att uppgå till sammanlagt *cirka 240 miljoner kronor*, vilket baserat endast på antalet invånare i Sverige motsvarar uppemot *17,5 miljarder kronor* på aggregerad riksnivå. Jönköpings kommuns årliga förvaltningskostnader för att

³⁷ Se 1 kap. 4 § ellagen (1997:857).

³⁸ Prognosen omfattar för åren 2025 och 2026 förväntade kostnader med anledning av redan gjorda investeringar.

kunna upprätthålla den ifrågavarande förmågan beräknas uppgå till cirka 10 miljoner kronor, vilket baserat endast på antalet invånare i Sverige motsvarar drygt 720 miljoner kronor på aggregerad riksnivå. I detta sammanhang ska även framhållas att Jönköpings kommun har goda förutsättningar att bygga upp och vidmakthålla den ifrågavarande verksamhetsförmågan, bland annat med hänsyn till att kommunen bedriver sina samhällsviktiga verksamheter i egen regi. Det är därför rimligt att utgå från att kostnaderna kan bli högre i andra kommuner.

Det är även av relevans i detta sammanhang att Region Uppsala har uppskattat att regionens investeringskostnader för att vid behov under cirka två veckor, med användning av endast egna tillgängliga resurser, kunna försörja regionens två sjukhus, vårdcentraler och bussdepåer med el, värme/kyla, fiber, styrsystem eller reservdelar samt kollektivtrafikverksamheten med drivmedel preliminärt skulle uppgå till 450–500 miljoner kronor, vilket baserat endast på antalet invånare i Sverige motsvarar omkring 12–13 miljarder kronor på aggregerad riksnivå.

Med hänsyn till att regeringen och riksdagen vid den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret följaktligen kan behöva bedöma och ta ställning till sannolikt mycket omfattande resursbehov hos kommuner och regioner är det enligt utredningens bedömning nödvändigt att de behoven klarläggs genom sådana regeringsuppdrag som angetts ovan.

Vidare vill utredningen i detta avsnitt framhålla följande beträffande regioners och kommuners upprätthållande av hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

Regionernas och kommunernas förmåga att upprätthålla hälso- och sjukvårdsverksamhet under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap har enligt utredningens bedömning stor nationell betydelse. Det pågår ett lagstiftningsarbete i Regeringskansliet avseende hälso- och sjukvårdsverksamhet under nyss nämnda förhållanden. Det ingår inte i utredningens uppdrag att göra bedömningar av vilka närmare krav som bör ställas på regionerna och kommunerna i det avseendet, exempelvis i fråga om tillgången till vårdplatser, sjukvårdsutrustning eller läkemedel. Vilka närmare krav som bör ställas på

regionernas och kommunernas³⁹ hälso- och sjukvårdsverksamhet under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap bör således enligt utredningens bedömning huvudsakligen regleras i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) eller i andra relevanta specialförfattningar.

Vidare bedömer utredningen att regionernas och kommunernas förmåga att upprätthålla kollektivtrafik under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap likaså har stor nationell betydelse. Vilka närmare krav som bör ställas på regionerna och kommunerna i fråga om upprätthållandet av nödvändig kollektivtrafik under nyss nämnda förhållanden bör enligt utredningen följa av en nationell strategi eller nationella riktlinjer baserade på det ansvar som regioner och regioner har för kollektivtrafik enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Det kan även finnas anledning att överväga om kraven på regionerna och kommunerna i det avseendet bör regleras i lagen om kollektivtrafik.

Utredningen vill även framhålla att när det gäller frågor om vattenförsörjning och tillgången till fungerande avloppssystem under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap bör kommuners förmåga i det avseendet enligt utredningens bedömning huvudsakligen regleras i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.⁴⁰ Med hänsyn till att det pågår en offentlig utredning i dessa avseenden görs inga närmare bedömningar om det verksamhetsområdet i detta betänkande.

Kommuners och regioners förmåga att upprätthålla måltidsverksamheter för skolor, vissa särskilda boendeformer respektive sjukhus vid omfattande eller extrema bristsituationer

Utredningens bedömning: Kommunerna och regionerna ska, till följd av den grundläggande verksamhetsförmåga som de ska ha enligt den nya lagen och utifrån sina författningensliga uppgifter på nedan angivna verksamhetsområden, under den närmaste femårsperioden bygga upp en verksamhetsförmåga, som innebär följande.

³⁹ Bestämmelser om kommunernas ansvar avseende hälso- och sjukvård regleras i 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Kommunerna ska bland annat erbjuda god hälso- och sjukvård åt den som efter beslut av kommunen bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 5 kap. 5 eller 7 §§ socialtjänstlagen (2001:453). Kommuners ansvar för hälso- och sjukvård omfattar i normalfallet inte sådan hälso- och sjukvård som ges av läkare (12 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen).

⁴⁰ Utredningen om ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster pågår (M2022:05). Den utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 november 2024.

- Vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ska kommunerna och regionerna ha förmåga att, med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka *två veckor* kunna upprätthålla sina måltidsverksamheter för skolverksamheter enligt skollagen (2010:800), verksamheter avseende särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen (2001:453) eller 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) respektive sjukvårdsverksamheter enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar.
- Det följer av kommuners och regioners huvudmannaskap för särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen eller 9 § LSS respektive sjukvårdsverksamheter enligt hälso- och sjukvårdslagen som innefattar att patienter är intagna på sjukhus, att kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder för att de ska ha en sådan verksamhetsförmåga som avses i den ovanstående punkten även ska omfatta de verksamheter som utövas av enskilda fysiska eller juridiska personer (privata aktörer) på dessa områden.
- Det följer av kommuners grundläggande och yttersta ansvar för att barn och ungdomar ges föreskrivna utbildningar enligt skollagen, att kommuners planering och förberedande åtgärder för att de ska ha en sådan verksamhetsförmåga som avses i den första punkten även ska omfatta privata aktörers skolverksamheter (fristående skolor).

I motsats till vad som har utvecklats i det förra avsnittet finns det förutsättningar för utredningen att göra en närmare bedömning av vilken uthållighetsförmåga kommuner och regioner ska ha vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap i fråga om att kunna upprätthålla sina måltidsverksamheter för skolverksamheter enligt skollagen, verksamheter avseende särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen eller 9 § LSS respektive sjukvårdsverksamheter enligt hälso- och sjukvårdslagen som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar.

Kommuners och regioners förutsättningar att kunna upprätthålla sina måltidsverksamheter under nyss nämnda förhållanden bör enligt utredningens bedömning vara betydligt mera generiska och mycket mindre komplexa än deras varierande förutsättningar att kunna försörja exempelvis ett stort antal skolbyggnader, särskilda boendeformer eller sjukhus och andra vårdinrättningar med el och värme vid omfattande eller extrema bristsituationer.

Enligt utredningens bedömning finns det ett stort behov av att kommuner och regioner har en sådan förmåga som nu är i fråga. Utredningens bedömer därför att kommuner och regioner under den närmaste femårsperioden ska bygga upp en grundläggande verksamhetsförmåga, i enlighet med den nya lagen och utifrån sina författningensliga uppgifter på nedan angivna verksamhetsområden, som innebär följande.

Vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap ska kommunerna och regionerna ha förmåga att, med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka *två veckor* kunna upprätthålla sina måltidsverksamheter för skolverksamheter enligt skollagen, verksamheter avseende särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen eller 9 § LSS respektive sjukvårdsverksamheter enligt hälso- och sjukvårdslagen som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar.

Denna förmåga är naturligen av avgörande betydelse för särskilt hjälpbehövande personers livsuppehälle samt för kommunernas och regionernas samt berörda privata aktörers möjligheter att kunna upprätthålla skolverksamheter, verksamheter avseende vissa särskilda boendeformer eller hälso- och sjukvårdsverksamhet vid vårdinrättningar. Om inte denna förmåga finns hos kommuner och regioner är det uppenbart att det kan uppstå en mycket svår situation om förhållandena i ett akut skede vid ett väpnat angrepp eller en kvalificerad fredstida krissituation tidvis omöjliggör eller i hög grad försvårar livsmedelstransporter inom hela eller stora delar av landet.

Naturligtvis behövs även försörjning av bland annat el och värme till skolbyggnader, särskilda boendeformer och sjukhus vid omfattande eller extrema bristsituationer för upprätthållandet av dessa samhällsviktiga verksamheter. Som nämnts i det förra avsnittet ligger det dock utanför utredningens uppdrag att göra sådana omfattande kartläggningar och analyser som krävs för att det ska vara möjligt att göra

bedömningar av de praktiska och finansiella förutsättningarna för en sådan försörjningsberedskap hos kommuner och regioner.

Enligt utredningens bedömning följer det av kommuners och regioners huvudmannaskap för särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen eller 9 § LSS respektive sjukvård som innefattar att patienter är intagna på sjukhus, att kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder för att de ska ha en sådan verksamhetsförmåga som avses i detta avsnitt även ska omfatta de verksamheter som utövas av enskilda fysiska eller juridiska personer (privata aktörer) på dessa områden.

Vidare bedömer utredningen att det följer av kommuners grundläggande och yttersta ansvar för att barn och ungdomar ges föreskrivna utbildningar enligt skollagen, att kommuners planering och förberedande åtgärder för att de ska ha en sådan verksamhetsförmåga som avses i detta avsnitt även ska omfatta privata aktörers skolverksamheter (fristående skolor).

Utöver det som nu har anförts i ansvarshänseende är det enligt utredningens bedömning ändamålsenligt och effektivt att kommuner och regioner ansvarar för den planering och de förberedande åtgärder som behöver genomföras inför omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap på de verksamhetsområden som nu är i fråga.

6.3.8 Samordningsfunktion

Utredningens förslag: Varje kommun och region ska inrätta eller ha tillgång till en samordningsfunktion för sitt förberedande arbete inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Behovet av samordning i beredskapsarbetet

Kommunernas och regionernas verksamhetsansvar spänner över flera olika sektorer. Verksamheternas förutsättningar och behov är väldigt olika. Eftersom de är politiskt styrda finns en komplexitet kopplad till ledning och styrning. Utifrån detta blir arbetet med beredskapsfrågor också komplext. Det kräver både sakkunskap om verksamheten

och respektive förvaltnings ansvar samt kunskap om hur man åstadkommer en ändamålsenlig verksamhetsförmåga i beredskapshänseende.

En del verksamheter, exempelvis när det gäller sjukvårdsverksamhet, är mycket känsliga för konsekvenser av fredstida krissituationer. Inom dessa verksamheter finns därför planer och beredskap för kontinuitet i verksamheten under nyss nämnda förhållanden. Andra verksamheter har dock ett sådant ansvar att det inte är alls lika tydligt i vilken omfattning det behöver utarbetas planer och vidtas förberedande åtgärder för att verksamheterna ska kunna upprätthållas under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Ett exempel på en sådan verksamhet är till exempel skolan. Dessa verksamheter kan således vara i särskilt behov av särskilt kompetensstöd för att rätt åtgärder inför nyss nämnda förhållanden ska kunna vidtas.

Ett framgångsrikt arbete med fredstida krisberedskap och civilt försvar förutsätter i grunden att kommunerna och regionerna kan säkerställa att tillgängliga resurser används effektivt. För att uppnå detta krävs enligt utredningens bedömning att arbetet kan samordnas på ett ändamålsenligt sätt. Samordning möjliggör att gemensamma lösningar eller arbetssätt kan utarbetas och implementeras. Det säkerställer också att åtgärder i olika verksamheter inte blir motstridiga. Samordning möjliggör även att rätt åtgärder prioriteras och att de vidtas i lämplig ordning. Sammantaget bör samordning även leda till att beredskapshöjande åtgärder kan vidtas snabbare i verksamheterna.

Utredningen lämnar författningsförslag som innebär att kommuner och regioner behöver arbeta betydligt mer med att säkerställa en robusthet i de samhällsviktiga verksamheterna och se till att de har den förmåga som följer av bestämmelserna om särskilt verksamhetsansvar. Kommunerna och regionerna kommer i sitt arbete med civilt försvar att behöva ta stor hänsyn till de mycket svåra förhållanden som i värsta fall kan komma att råda om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp. Detta ökar i hög grad komplexiteten i beredskapsarbetet.

Utöver de förslag som utredningen lämnar bereds för närvarande ett stort antal betänkanden med författningsförslag som avser fredstida krisberedskap och civilt försvar i Regeringskansliet. Dessutom pågår flera offentliga utredningar i det avseendet.

Det framstår som att det kommer att finnas ett stort behov av att samordna de åtgärder som utredningens författningsförslag kan medföra med de åtgärder som kan föranledas av förslag om ändringar i speciallagstiftning.

Vid utredningens kontakter med kommuner och regioner har det framkommit att de har svårigheter med att göra helhetsbedömningar av hur det stora antalet författningsförslag, som på senare tid har lämnats av offentliga utredningar avseende fredstida krisberedskap och civilt försvar, kan komma att påverka deras verksamhetsområden.

Enligt utredningen är det alltså troligt att det under en lång tid framöver kommer krävas att kommunerna arbetar intensivt med att anpassa sina verksamheter efter nya krav i författningar. Redan de förslag som utredningen lämnar påverkar potentiellt flera olika delar av kommunernas och regionernas verksamheter. Detta bidrar som anförts till en ökad komplexitet, framför allt i kommunerna. Komplexiteten kan väntas öka framöver, särskilt om nya krav föreskrivs i flera specialförfattningar som berör olika verksamheter i kommunen.

I den nya lagen föreslås att kommuner och regioner ska samverka med berörda statliga myndigheter och att kommuner ska verka för att samverkan och samordning kommer till stånd med andra lokala aktörer. Liknande krav ställs också upp i annan lagstiftning. Utöver intern samordning i kommunerna och regionerna kan det alltså krävas samverkan och samordning med externa aktörer.

Det är troligt att författningsförslag som är under utarbetande kommer medföra fler krav på olika former av dialog med eller rapportering till externa aktörer.

Förutsättningarna för det ovan beskrivna arbetet kommer variera i landets kommuner och regioner. Arbetet med beredskapshöjande åtgärder har kommit olika långt och tillgången till personella resurser med kompetens på området ser olika ut i organisationerna. Utredningen bedömer att det arbetet kommer vara så omfattande och komplext att det kommer krävas dedikerade personella resurser för samordning av arbetet under överskådlig tid.

Kommunerna och regionerna behöver tillgång till en särskild samordningsfunktion

Utifrån den ovan beskrivna komplexiteten och vikten av samordning bedömer utredningen att det behöver finnas en organisation i varje kommun och region som ansvarar för den övergripande samordningen av den planering och förberedande åtgärder som behöver utföras enligt lag eller annan författning.

Arbete med krisberedskap och civilt försvar är ett kontinuerligt ansvar för kommunerna och regionerna. Det arbete som behöver utföras för att stärka den fredstida krisberedskapen kommer att ta tid och att fullt ut återetablera det civila försvaret förväntas ta många år i anspråk. Även efter en sådan period av högintensivt arbete kommer arbetet med krisberedskap och civilt försvar fortsätta att vara komplext och spänna över stora delar av kommuners och regioners verksamhetsområden. Utredningen bedömer därför att samordningsbehovet kommer att bestå under överskådlig tid.

Med anledning av det ovan anförda föreslår utredningen att det i den nya lagen ska föras in en bestämmelse om att kommuner och regioner ska inrätta eller ha tillgång till en samordningsfunktion. Att kravet på en sådan funktion lagfästs bidrar till att skapa kontinuitet och långsiktighet i arbetet med nödvändig samordning av de åtgärder som kommer att behöva vidtas i beredskapshänseende i kommuner och regioner. Kommuner och regioner kommer att behöva lägga ner betydande resurser avseende främst civilt försvar under lång tid framöver.

Framför allt i de mindre kommunerna saknas i dag nödvändiga personella resurser för att bedriva ett utökat beredskapsarbete och samordna detta på ett ändamålsenligt sätt.

Innebörden av bestämmelsen om en samordningsfunktion är att kommunerna och regionerna själva ska bestämma hur funktionen närmare ska utformas eller hur tillgången till sådan funktion ska anordnas. Regleringen ger även kommunerna och regionerna möjlighet att utnyttja kommunallagens bestämmelser om samverkan.

Med hänsyn till den komplexitet och spännvidd på frågor som aktualiseras av utredningens förslag, och generellt i arbetet med krisberedskap och i synnerhet avseende civilt försvar, framstår det som att funktionen bör bestå av ett flertal tjänstepersoner som har kompetens i fråga om beredskapsarbete och kommunala verksamheter. Även behovet av att göra funktionen robust i kontinuitetshänseende och minska risken för kompetensförlust vid personalomsättning talar för att funktionen bör bestå av flera tjänstepersoner.

Det kommer sannolikt att vara svårt att rekrytera personer med rätt kompetens för alla de uppgifter som behöver utföras av samordningsfunktionen. Det är rimligt att utgå från att främst landets mindre kommuner kommer att ha sådana rekryteringssvårigheter. Samtidigt kan behovet av vissa specialkompetenser för uppgifter inom samordningsfunktionen understiga en heltidsanställning i många kommuner.

Detta talar för att framför allt många av landets mindre kommuner kan komma att behöva åstadkomma någon form av samverkan med en eller flera andra kommuner för att ha tillgång till en adekvat samordningsfunktion.

6.3.9 Utbildning och övning

Utredningens förslag: Kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställda ges den utbildning och övning som behövs för att dessa ska kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Enligt 2 kap. 8 § LEH ska kommuner och regioner ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. Det finns dock inte någon reglering i LEH om utbildnings- och övningsverksamhet inför höjd beredskap.

Enligt en förlängd och justerad överenskommelse mellan MSB och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) om kommunernas krisberedskap, som har gällt till och med den 31 december 2023, skulle en kommun ha en regelbundet utbildad och övad krigsorganisation, och även kommunens beredskapsfunktioner inom till exempel kommunalteknisk försörjning och krisstöd skulle vara utbildade. Vidare skulle en kommun enligt överenskommelsen genomföra och utvärdera minst två övningar under mandatperioden, och kommunens krisledningsnämnd och tjänstemannaledning skulle övas minst en gång per mandatperiod. Dessutom skulle en kommun enligt överenskommelsen, i den utsträckning tillfälle gavs, delta i planering och genomförande och utvärdering av samverkansövningar på regional eller nationell nivå som avsåg fredstida kriser (MSB 2022-15507, SKR 2022-00754).

Därutöver har MSB och SKR ingått en förlängd och justerad överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar. Den överenskommelsen har också gällt till och med den 31 december 2023 (MSB 2022-15507, SKR 2022-00754). Enligt den överenskommelsen skulle nyckelpersoner inom en kommuns organisation genom utbildning ha getts kunskaper om höjd beredskap och totalförsvar. Med nyckelpersoner avsågs minst kommunstyrelsen och kommunledningen.

MSB och SKR har även ingått en överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar (MSB 2022-15507, SKR 2022-00753). Även den överenskommelsen har gällt till och med den 31 december 2023. I den överenskommelsen ställdes krav på regionerna att genomföra utbildningar och övningar i fråga om extraordinära händelser i fredstid, och att nyckelpersoner i en regions organisation hade getts kunskaper om höjd beredskap och totalförsvar. Med nyckelpersoner avsågs minst regionstyrelsen, tjänstemannaledning och särskild sjukvårdsledning.

I den proposition som låg till grund för LEH konstaterades att någon utbildning som var speciellt inriktad på en höjd beredskaps-situation inte förekom vid den tiden och var inte heller befogad under då rådande säkerhetspolitiska läge. Vidare bedömdes att övning som tog sikte på extraordinära händelser inklusive svåra påfrestningar på samhället i fred även stärkte förmågan att hantera en situation under höjd beredskap, och att när det gällde utbildning och övning borde en helhetssyn anläggas på hela hotskalan för krishantering (prop. 2005/06:133, s. 110).

Enligt utredningens bedömning bör de krav som ska ställas på kommuner och regioner i fråga om utbildning och övning inför fredstida krissituationer och höjd beredskap, i enlighet med det som föreskrivs i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen, styras av bestämmelser i lag eller förordning som har stöd i lag.

Enligt utredningens bedömning är det av grundläggande betydelse att kommuners och regioners förtroendevalda och anställda har den kompetens som behövs för de ska kunna agera på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Särskilt det mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget innebär att det är av stor betydelse att utbildningar och övningar genomförs.

Det ska följaktligen i den nya lagen föreskrivas att kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställda ges den utbildning och övning som behövs för att dessa ska kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Utredningen bedömer att kommuner och regioner i stor utsträckning kommer att behöva samverka med och få stöd av länsstyrelserna, MSB, Socialstyrelsen vid genomförandet av utbildningar och övningar.

6.3.10 Kommuner och regioner ska samverka med berörda statliga myndigheter och staten ska stödja och samordna kommuner och regioner

Utredningens förslag:

- Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder enligt den nya lagen ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter.
- Länsstyrelsen ska samordna den samverkan som avses ovan.
- Länsstyrelsen ska stödja och samordna kommunerna och regionerna vid genomförandet av deras planering och förberedande åtgärder enligt den nya lagen.
- Kommunerna och regionerna ska ge länsstyrelsen möjlighet att fullgöra de ovanstående uppgifterna.

Bakgrund

I utredningens direktiv anges att det bör finnas behov av att utredningen överväger vilka krav som bör ställas på kommuners och regioners samverkan och samordning med statliga förvaltningsmyndigheter och andra relevanta aktörer i beredskapshänseende.

Som utredningen har redogjort för i kapitel 4 finns sedan den 1 oktober 2022 en ny reglering och struktur för statliga myndigheters beredskap. Inom den strukturen finns det tio beredskapssektorer.⁴¹ För varje sektor finns en sektorsansvarig myndighet. Dessa sektorer för statliga myndigheters beredskap omfattar i betydande omfattning verksamheter som ligger inom kommuners och regioners ansvarsområden. Det finns därför ett påtagligt behov av att kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida kris-situationer och höjd beredskap genomförs i samverkan med berörda statliga myndigheter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

⁴¹ Dessa beredskapssektorer är: 1) Ekonomisk säkerhet, 2) Elektroniska kommunikationer och post, 3) Energiförsörjning, 4) Finansiella tjänster, 5) Försörjning av grunddata, 6) Hälsa, vård och omsorg, 7) Läkemedelsförsörjning och dricksvatten, 8) Ordning och säkerhet, 9) Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, samt 10) Transporter (se bilaga 2 till förordningen [2022:524] om statliga myndigheters beredskap).

De statliga myndigheter som är beredskapsmyndigheter ska verka för att bland annat kommuner och regioner utvecklar sin förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida kris-situationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Beredskapsmyndigheterna ska också särskilt samverka med kommuner och regioner samt andra samhällsaktörer (20 § förordningen [2022:524] om statliga myndigheters beredskap).

Utredningen konstaterar att förordningen om statliga myndigheters beredskap varken innehåller bestämmelser om det närmare syftet med beredskapsmyndigheters samverkan med bland annat kommuner och regioner eller om förfarandet för sådan samverkan. Där regleras inte heller vad den samverkan närmare ska avse i fråga om de samhällsviktiga sakområden som har klassificerats i de tio beredskapssektorer som anges i bilaga 2 till förordningen. Denna begränsade reglering i styrningshänseende kan enligt utredningen riskera att försvåra genomförandet av en nödvändig samverkan mellan den statliga sektorn och kommunsektorn. Detta bör enligt utredningens bedömning uppmärksammas i den fortsatta utvecklingen av samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar. Därvidlag ska framhållas att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen har långtgående befogenheter att styra statliga myndigheter genom förordningar, regleringsbrev eller beslut i särskilda fall. Det ligger utanför utredningens uppdrag att göra överväganden som särskilt avser beredskapsmyndigheters samverkan med kommuner och regioner.

Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter

För en sammanhållen och effektiv vidareutveckling och förstärkning av den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret är det av väsentlig betydelse att det kan utvecklas en ändamålsenlig och effektiv samverkan mellan kommunsektorn och den statliga sektorn.

Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt att den nya lagen innehåller bestämmelser om en lämplig ordning för den samverkan som behöver ske mellan kommunsektorn och berörda statliga myndigheter i fråga om kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Behovet av en sådan ordning är påtagligt med hänsyn till att det finns 290 kommuner och 21 regioner i landet. Det ska i det avseendet även

beaktas att kommuner och regioner i stor omfattning har överlåtit skötseln av kommunala angelägenheter till kommunalförbund och bolag.

Mot denna bakgrund finns det starka skäl för att i den nya lagen föreskriva att kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder enligt den nya lagen ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter.

Länsstyrelserna ska samordna kommuners och regioners samverkan med berörda statliga myndigheter

Det finns behov av att koncentrera och samordna den samverkan som kommuner och regioner ska ha med berörda statliga myndigheter i fråga om planering och förberedande åtgärder inför fredstida kris-situationer och höjd beredskap. I det avseendet finns det anledning att beakta det ansvar och de uppgifter som länsstyrelserna har inför och under nyss nämnda förhållanden.

En länsstyrelse är enligt 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion geografiskt områdesansvarig myndighet med uppgifter enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och den högsta totalförsvarsmyndigheten inom länet. Enligt 1 a § i den sistnämnda förordningen ska en länsstyrelse för att skapa nödvändig samordning ha ett regionalt råd för krisberedskap, skydd mot olyckor och totalförsvaret. I rådet ska representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet och totalförsvaret ingå. Enligt 4 § samma förordning ska länsstyrelsen vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska ansvarområde samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Vidare föreskrivs i 6 § i den förordningen att länsstyrelsen som högsta totalförsvarsmyndighet inom länet ska verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap, och för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med enhetlig inriktning.

Länsstyrelserna är beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (bilaga 1 till den förordningen).

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det är följdriktigt och lämpligt att ge länsstyrelsen uppgiften att samordna den samverkan som kommunerna och regionen behöver ha med berörda statliga myndigheter i fråga om planering och förberedande åtgärder enligt den nya lagen. I den nya lagen ska således föreskrivas att länsstyrelserna ska ha en sådan uppgift.

Fullgörandet av den föreslagna uppgiften förutsätter att länsstyrelsen i nödvändig omfattning samverkar med såväl kommunerna och regionen som berörda statliga myndigheter. Med hänsyn till det ansvar och uppgifter som länsstyrelsen har i fråga om fredstida krisberedskap och totalförsvaret på regional nivå är det följdriktigt att utgå från att myndighetens samordning bör kunna leda till effektiv och ändamålsenlig samverkan mellan kommunsektorn och berörda statliga myndigheter.

Den föreslagna regleringen i denna del syftar övergripande till att länsstyrelsen i största möjliga utsträckning ska kunna koordinera kommuners och regioners nödvändiga kontakter med statliga beredskapsmyndigheter. Kommuner och regioner kan dock givetvis behöva ha direktkontakt med vissa statliga beredskapsmyndigheter. Exempelvis är det rimligt att utgå från att regioner kan behöva ha omfattande kontakter med Socialstyrelsen på hälso- och sjukvårdsområdet.

Den föreslagna bestämmelsen behövs utöver det övergripande och författningsreglerade samordningsansvar (geografiska områdesansvar) som länsstyrelserna har i krisberedskaps- och totalförsvårshänseende. Skälet till det är att den föreslagna samordningsuppgiften ska syfta till att säkerställa kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga enligt den nya lagen, och inte till en samordnad och sammanhållen krishanteringsförmåga inom ramen för länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Bestämmelsen behöver placeras i den nya lagen för att tydliggöra helheten i det som ska gälla för kommunsektorns samverkan med berörda statliga myndigheter.

Det ska i den nya lagen också föreskrivas att kommuner och regioner ska ge länsstyrelsen möjlighet att fullgöra samordningen avseende den samverkan som nu är i fråga.

Sammanfattningsvis utgår utredningen från att den nu föreslagna rättsliga regleringen ska kunna leda till att kommuners och regioners nödvändiga samverkan med berörda statliga myndigheter till största delen kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt genom länsstyrelsernas medverkan. Dessutom bör en sådan reglering gene-

rellt sett kunna leda till en större enhetlighet i fråga om kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Länsstyrelserna ska stödja och samordna kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder

Utredningen bedömer att det vid kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder enligt den nya lagen kommer att finnas ett behov av statligt stöd i det arbetet. Det behovet kommer sannolikt att vara som störst avseende de bedömningar som behöver göras i fråga om civilt försvar.

Utifrån det som har beskrivits i det förra avsnittet beträffande länsstyrelsernas nuvarande uppgifter avseende fredstida krisberedskap och civilt försvar är det följdriktigt och lämpligt att länsstyrelserna ges uppgiften att stödja kommunerna och regionerna i fråga om deras planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Utredningen utgår från att länsstyrelsen, kommunerna och regionen kommer att utarbeta lämpliga arbetsformer för länsstyrelsens stöd. Därvidlag är det rimligt att utgå från att det stödet inte kommer att behöva avse frågor som på generellt plan rör bedrivandet av kommunala verksamheter, utan i stället huvudsakligen vara inriktad på vilken planering och vilka förberedande åtgärder som bör genomföras för att förstärka och utveckla kommunernas och regionens grundläggande verksamhetsförmåga inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Länsstyrelsens stöd kommer att behöva vara utformad utifrån kommuners och regioners varierande behov i det avseendet. Stödet kan exempelvis även generellt sett komma att omfatta samverkansformer, utbildningar och erfarenhetsutbyte avseende fredstida krisberedskapsarbete och arbete med civilt försvar. Vidare bör det vara ändamålsenligt och lämpligt att länsstyrelsen inom ramen för den stödjande uppgiften ger kommuner eller regioner återkoppling från det som har framkommit vid länsstyrelsens tillsyn enligt den nya lagen.

Därutöver finns det enligt utredningens bedömning ett behov av att i den nya lagen ge länsstyrelserna till uppgift att inom respektive län samordna kommunernas och regionens planering och förberedande åtgärder inför nyss nämnda förhållanden. Behovet av en sådan samord-

ning avser bland annat den hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik som regioner och kommuner bedriver inom sina respektive ansvarsområden.

Den föreslagna bestämmelsen behövs utöver det övergripande och författningsreglerade samordningsansvar (geografiska områdesansvar) som länsstyrelserna har i krisberedskaps- och totalförsvårshänseende. Skälet till det är att uppgifterna ska syfta till att säkerställa kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga enligt den nya lagen, och inte till en samordnad och sammanhållen krishanteringsförmåga inom ramen för länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Uppgifterna ska föreskrivas i den nya lagen för att tydliggöra helheten i kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder enligt den nya lagen.

Det ska i den nya lagen även föreskrivas att kommunerna och regionerna ska ge länsstyrelserna möjlighet att fullgöra uppgifterna avseende stöd och samordning.

Sammanfattningsvis bör statens stöd och samordning leda till mera ändamålsenliga och effektiva förberedelser på lokal och regional förvaltningsnivå inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. En sådan utveckling är enligt utredningens bedömning av stor vikt för den fortsatta återuppbyggnaden av det civila försvaret i Sverige.

6.3.11 Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter

Utredningens förslag:

1. Kommuners och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilken planering och vilka förberedande åtgärder som de har vidtagit inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.
2. Kommuners och regioner ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om händelseutvecklingen, det rådande tillståndet, den förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser samt om vidtagna och planerade åtgärder.
3. Kommuners och regioner ska informera *länsstyrelsen* om det som avses i punkterna 1 och 2.

4. Regioner och kommuner ska lämna information om det som avses i punkterna 1 och 2 till *Socialstyrelsen*, såvitt informationen avser verksamhet för hälso- och sjukvård.
5. Kommuner ska lämna information om det som avses i punkterna 1 och 2 till *Socialstyrelsen*, såvitt informationen avser verksamhet för socialtjänst.
6. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om dels vad informationen enligt punkten 1 närmare ska avse samt på vilket sätt och med vilken regelbundenhet den ska lämnas, dels vad informationen enligt punkten 2 närmare ska avse och på vilket sätt den ska lämnas.
7. MSB ska ges föreskriftsrätt i den omfattning som framgår av punkten 6. MSB ska få meddela sådana föreskrifter efter att ha gett Försvarsmakten tillfälle att yttra sig. Om föreskrifterna avser verksamhet för hälso- och sjukvård eller socialtjänst ska även Socialstyrelsen ha getts tillfälle att yttra sig innan dessa meddelas.

Informationsskyldighet i fråga om planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Inledning

Staten behöver ur ett nationellt krisberedskaps- och totalförsvarsperspektiv säkerställa att kommuner och regioner har en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Kommuner och regioner ska därför vara skyldiga att informera den myndighet som regeringen bestämmer om vilken planering och vilka förberedande åtgärder som de har vidtagit inför nyss nämnda förhållanden.

Kommuners och regioners nuvarande informationsskyldighet i fråga om deras planering och förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap regleras i 2 kap. 9 § LEH samt 2 och 3 §§ och 6 och 7 §§ FEH.

Enligt regleringen i FEH ska kommunerna hålla länsstyrelsen underrättad om vilka förberedelser som de har vidtagit inför extra-

ordinära händelser i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 9 § LEH,⁴² och regionerna ska hålla Socialstyrelsen och MSB underrättade om sina förberedelser i det avseendet i enlighet med samma bestämmelse. Vidare innehåller regleringen bestämmelser om att kommunerna ska hålla länsstyrelsen underrättad om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen, och att regionerna ska hålla Socialstyrelsen och MSB underrättade om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret inom regionens ansvarsområde.⁴³

Länsstyrelsens behov av att få information från kommuner och regionen avseende deras planering och förberedande åtgärder

På regional förvaltningsnivå är länsstyrelserna inom respektive län geografiskt områdesansvariga med uppgifter enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) och den högsta totalförsvarsmyndigheten inom länet (7 § förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion). Länsstyrelserna är beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Länsstyrelsen ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas (4 § krisberedskapsförordningen). De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska inom civilområdet verka för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida krissituationer (5 § förordningen [2022:525] om civilområdesansvariga länsstyrelser).

Länsstyrelsen ska särskilt årligen till MSB rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit inför en kris och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna. Vidare ska länsstyrelsen årligen till MSB och den länsstyrelse som är civilområdesansvarig rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner har vidtagit inför höjd bered-

⁴² I bestämmelsen föreskrivs att kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om vilka åtgärder som vidtagits enligt 2 kap. LEH och hur åtgärderna har påverkat krisberedskapsläget.

⁴³ Utredningen konstaterar att det inte finns stöd i LEH för den informationsskyldighet som är föreskriven i FEH avseende kommuners och regioners förberedelser inför höjd beredskap.

skap och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna (4 § krisberedskapsförordningen).

Utredningen konstaterar att regionerna enligt regleringen i FEH inte ska rapportera till länsstyrelsen om sina förberedelser inför extraordinära händelser och höjd beredskap. Den informationen ska i stället lämnas till Socialstyrelsen och MSB.

Enligt utredningens bedömning är denna reglering i FEH inte ändamålsenlig med hänsyn till länsstyrelsernas ansvar och uppgifter i fråga om fredstida krisberedskap och civilt försvar. Därvidlag ska särskilt framhållas att länsstyrelserna har ett författningsreglerat geografiskt områdesansvar inom länet inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Länsstyrelsen är även den högsta totalförsvarsmyndigheten inom länet. Varken Socialstyrelsen eller MSB har ett likartat ansvar gentemot kommuner och regioner.⁴⁴

Länsstyrelserna ska dessutom med hänsyn till sina uppgifter ha god kännedom om lokala och regionala förhållanden. Sådan kännedom finns naturligen inte hos statliga myndigheter som har ett nationellt ansvar. God kännedom om regionala och lokala förhållanden är enligt utredningens bedömning av väsentlig betydelse för samhällets samlade åtgärder under fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige.

Utredningen anser att de omständigheter som nu har anförts talar starkt för att länsstyrelsen ska få information från regionen i fråga om dess planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap avseende hälso- och sjukvården, kollektivtrafiken och den regionala samverkan som bedrivs. En sådan informationsskyldighet är enligt utredningens bedömning en grundläggande förutsättning för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter inför fredstida krissituationer och höjd beredskap på ett sätt som är avsett i författning.

Det ska i detta sammanhang även framhållas att länsstyrelserna enligt den nya lagen ska ha till uppgift att stödja och samordna kommuner och regioner vid deras planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Länsstyrelsen ska enligt den nya lagen även samordna den samverkan som kommuner och regionen ska ha med berörda statliga myndigheter vid deras planering och förberedande åtgärder inför nyss nämnda förhållanden. Kommuners och regioners information till länsstyrelserna i de avse-

⁴⁴ Se förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen och förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

enden som nu är i fråga bör följaktligen vara till stor nytta för länsstyrelsernas fullgörande av de föreslagna uppgifterna.

Socialstyrelsens behov av att få information om regioners och kommuners planering och förberedande åtgärder

Socialstyrelsen är en förvaltningsmyndighet som bland annat ansvarar för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet. Myndigheten är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (1 och 1 a §§ förordningen [2015:284] med instruktion för Socialstyrelsen).

Vidare har Socialstyrelsen ett samlat ansvar för att expertis utvecklas och upprätthålls samt att kunskap sprids om 1) katastrofmedicin, och 2) krisberedskap inom myndighetens verksamhetsområde (8 §).

Vidare ska Socialstyrelsen samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap, och på regeringens uppdrag samordna förberedelserna för försörjningen med läkemedel och sjukvårdsmateriel inför höjd beredskap och för att upprätthålla katastrofmedicinsk beredskap (9 §).

Dessutom ska Socialstyrelsen fullgöra uppgifter enligt förordningen (2023:489) om statsbidrag till regioner för hälso- och sjukvårdens beredskap och förordningen (2023:490) om statsbidrag till kommuner för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap.

Socialstyrelsen meddelar också i stor omfattning föreskrifter och allmänna råd som rör hälso- och sjukvård. Myndigheten har bland annat meddelat föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2103:22).

Utredningen konstaterar att regleringen i FEH innebär att kommunernas informationsskyldighet gentemot länsstyrelsen även omfattar de förberedelser som de har vidtagit inför extraordinära händelser och höjd beredskap avseende deras verksamheter för hälso- och sjukvård och socialtjänst. FEH innehåller dock inte några bestämmelser som innebär att information i dessa avseenden även ska lämnas till Socialstyrelsen, fastän myndigheten enligt sin instruktion ska samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap.

Det ansvar som Socialstyrelsen har för hälso- och sjukvården och socialtjänsten i beredskapshänseende förutsätter enligt utredningens

bedömning att myndigheten får information om den planering och förberedande åtgärder som regioner och kommuner genomför i dessa avseenden inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Kommuner och regioner ska informera länsstyrelserna och Socialstyrelsen om sin planering och förberedande åtgärder

Mot bakgrund av de skäl som anförts ovan ska kommuner och regioner vara skyldiga att lämna information till länsstyrelserna om sin planering och sina förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vidare ska regioner och kommuner vara skyldiga att lämna sådan information till Socialstyrelsen, såvitt informationen avser verksamhet för hälso- och sjukvård. Kommunerna ska dessutom vara skyldiga att lämna sådan information till Socialstyrelsen, såvitt informationen avser verksamhet för socialtjänst.

Kommuners och regioners informationsskyldighet gentemot staten avseende deras planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap ska regleras närmare i den nya förordningen som ska komplettera den nya lagen och i föreskrifter som meddelas av MSB.

Med hänsyn till länsstyrelsernas informationsskyldighet gentemot MSB avseende kommuners och regioners förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap finns det enligt utredningens bedömning inte skäl för att även i fortsättningen låta regioners informationsskyldighet i det avseendet omfatta MSB (se 4 § förordningen [2017:870] om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och under höjd beredskap).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad informationen närmare ska avse samt på vilket sätt och med vilken regelbundenhet den ska lämnas.

MSB ska med hänsyn till myndighetens centrala uppgifter i fråga om fredstida krisberedskap och civilt försvar få meddela sådana föreskrifter. MSB ska få meddela sådana föreskrifter efter att ha gett Försvarsmakten tillfälle att yttra sig. Om föreskrifterna avser verksamhet för hälso- och sjukvård eller socialtjänst ska Socialstyrelsen ha getts tillfälle att yttra sig innan dessa meddelas.

Enligt utredningens bedömning bör en föreskriftsrätt för MSB kunna leda till en enhetligt och ändamålsenligt utformad information från kommuner och regioner.

Sammanfattningsvis syftar utredningens förslag i denna del till att det ska finnas ett nödvändigt underlag för statens bedömningar och ställningstaganden avseende kommuners och regioners förmåga att agera under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Ett sådant underlag utgör en grundförutsättning för en fortsatt utveckling och förstärkning av kommuners och regioners förmåga i det avseendet.

Informationsskyldighet under fredstida krissituationer och höjd beredskap

Inledning

Enligt 22 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska beredskapsmyndigheterna vid fredstida krissituationer och höjd beredskap hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom sitt ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Enligt samma bestämmelse ska beredskapsmyndigheterna vid nyss nämnda förhållanden även lämna MSB den information som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt 7 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Enligt regleringen i den sistnämnda bestämmelsen ska MSB bland annat bistå Regeringskansliet med underlag och information av betydelse för myndighetens ansvarsområde i samband med allvarliga olyckor och kriser samt under höjd beredskap.⁴⁵

Kommunernas och regionernas nuvarande rapporteringsskyldighet gentemot staten under extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap regleras i 2 kap. 9 § och 3 kap. 5 § LEH samt i 2 och 3 §§ samt 6 och 7 §§ FEH. Enligt regleringen i FEH ska kommunerna och regionerna vid extraordinära händelser lämna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen till länsstyrelsen respektive Socialstyrelsen och länsstyrelsen i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 9 § LEH.⁴⁶ Vidare innebär denna reglering att vid höjd bered-

⁴⁵ MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara (se 1 § förordningen med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

⁴⁶ I bestämmelsen föreskrivs att vid en extraordinär händelse i fredstid ska kommunen och regionen ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder.

skap ska kommunerna och regionerna hålla länsstyrelsen respektive Socialstyrelsen, MSB och länsstyrelsen underrättade om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive inom regionens ansvarsområde.

Kommuner och regioner ska informera länsstyrelserna och Socialstyrelsen under fredstida krissituationer och höjd beredskap

Det är ur ett nationellt krisberedskaps- och totalförsvarsperspektiv av väsentlig betydelse att även kommuner och regioner ska vara skyldiga att under fredstida krissituationer och höjd beredskap hålla regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer informerad om händelseutvecklingen, det rådande tillståndet, den förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser samt om vidtagna och planerade åtgärder.

De skäl som utredningen har angett för sitt förslag avseende kommuners och regioners informationsskyldighet gentemot staten inför fredstida krissituationer och höjd beredskap äger giltighet även i denna övervägandedel. Kommunerna och regionerna ska följaktligen under fredstida krissituationer och höjd beredskap lämna information i nyss nämnda avseenden till länsstyrelserna. Vidare ska regionerna och kommunerna under dessa förhållanden lämna sådan information till Socialstyrelsen, såvitt informationen avser verksamhet för hälso- och sjukvård. Dessutom ska kommunerna under samma förhållanden lämna sådan information till Socialstyrelsen, såvitt informationen avser verksamhet för socialtjänst.

Kommuners och regioners informationsskyldighet gentemot staten under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska regleras närmare i den nya förordningen som ska komplettera den nya lagen och i föreskrifter som meddelas av MSB.

Enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap är såväl länsstyrelserna som Socialstyrelsen beredskapsmyndigheter, och Socialstyrelsen är dessutom ansvarig myndighet för beredskapssektorn *Hälsa, vård och omsorg*. Med hänsyn till den rapporteringsskyldighet som länsstyrelserna och Socialstyrelsen har som beredskapsmyndigheter enligt 22 § förordningen om statliga myndigheters beredskap gentemot regeringen och MSB under fredstida krissituationer och höjd beredskap finns det enligt utredningens bedömning inte skäl för att även i fortsättningen låta regioners informationsskyldighet under höjd beredskap omfatta MSB.

MSB har centrala uppgifter i fråga om fredstida krisberedskap och civilt försvar. Det är därför ändamålsenligt att myndigheten ges befogenhet att meddela föreskrifter om vad informationen närmare ska avse och på vilket sätt den ska lämnas. MSB ska få meddela sådana föreskrifter efter att ha gett Försvarsmakten tillfälle att yttra sig. Om föreskrifterna avser verksamhet för hälso- och sjukvård eller socialtjänst ska Socialstyrelsen ha getts tillfälle att yttra sig innan dessa meddelas.

Enligt utredningens bedömning bör en föreskriftsrätt för MSB kunna leda till en enhetligt och ändamålsenligt utformad information från kommuner och regioner.

Sammanfattningsvis syftar utredningens förslag i denna del till att statliga myndigheter och ytterst regeringen ska få tillgång till den information som är nödvändig för deras bedömningar och ställningstaganden under fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

6.3.12 Informationsskyldighet gentemot allmänheten

Utredningens förslag:

- Kommuner och regioner ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap informera allmänheten inom kommunen respektive regionen om sådana omständigheter som bedöms vara av grundläggande betydelse för människors liv eller hälsa eller för att förhindra eller begränsa omfattande skador på egendom eller miljön.
- En kommun ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap inom sitt geografiska område verka för att den information som behöver förmedlas till allmänheten samordnas.
- En kommun ska informera dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen om de skyddsrum och andra skyddade utrymmen som finns inom kommunen och om användningen av dessa.

Rättslig reglering om informationsskyldighet gentemot allmänheten

I LEH finns inga bestämmelser om att kommuner och regioner ska informera allmänheten inför eller under extraordinära händelser i fredstid eller höjd beredskap. Kommuner ska dock som ett led i sitt geografiska områdesansvar verka för att informationen till allmänheten under extraordinära händelser i fredstid samordnas (2 kap. 7 § LEH). Någon motsvarande skyldighet finns inte avseende höjd beredskap.

I andra författningar finns det uttryckliga krav på kommuner och regioner att informera allmänheten om förhållanden som är av betydelse för allmänhetens trygghet och säkerhet. Enligt exempelvis 2 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168) ska regionen se till att allmänheten har tillgång till den information och de råd som behövs för att var och en ska kunna skydda sig mot smitta som kan hota liv eller hälsa.

I andra författningar är informationsskyldigheten inte kopplad till att en händelse har inträffat utan innefattar en allmän informationsskyldighet. Exempel på sådana bestämmelser är 1 kap. 7 § och 3 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) och 14 och 14 a §§ lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Dessa lagar kompletteras av förordningar och myndighetsföreskrifter avseende informationsskyldigheten. Den information som ska lämnas enligt dessa författningar ska bland annat ge allmänheten möjlighet att uppfylla det egna ansvaret genom att kunna vidta egna åtgärder och ge kunskap om hur man ska agera om en olycka inträffar.⁴⁷

Den allmänna bestämmelsen om räddningstjänst i 1 kap. 2 § LSO har ansetts innefatta en skyldighet att varna och informera allmänheten.⁴⁸ I lagen (2023:407) om viktigt meddelande till allmänheten finns bestämmelser om sändning av viktigt meddelande till allmänheten. Bestämmelserna innefattar dock inte ett uttryckligt krav på kommuner eller regioner att begära sådan sändning.

⁴⁷ Se prop. 2002/03:119, s. 103 och 107 samt prop. 1998/99:64, s. 47.

⁴⁸ Se Ds 2022:1, s. 59 med hänvisning till rapporten från dåvarande Statens räddningsverk, *Översyn av varnings- och informationssystemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA)*, s. 9, 2007-08-31, dnr 232-2742-2007.

Information till allmänheten har stor betydelse för hanteringen av fredstida krissituationer

Information och kommunikation är av stor betydelse för hanteringen av fredstida krissituationer. Utredningen har i kapitel 5 beskrivit flera inträffade fredstida krissituationer och utvärderingar av hanteringen av dessa. Det har i flera av dessa utvärderingar framhållits att brister i information till allmänheten påverkat eller riskerat att påverka hanteringen av krisen. Bristerna har bland annat bestått i avsaknad av information, att informationen har varit motstridig eller att allmänhetens tillgång till information har hindrats på grund av att hemsidor med information har blivit överbelastade. Även spridning av obekräftade uppgifter i media har framhållits som problematiskt. Kunskapen om möjligheterna att informera via webbsidan krisinformation.se och användandet av informationsnumret 113 13 har inte varit tillräckligt god i kommuner och regioner.

I FOI:s rapport *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret* (FOI-R--4800-SE, 2019) konstateras det dock att det är en allmän uppfattning bland de intervjuade företrädarna för kommuner och länsstyrelser att det överlag nu har byggts upp en bra förmåga när det gäller att kunna kommunicera information till allmänheten vid störningar och kriser (s. 66).

Omfattningen av kommuners och regioners informationsskyldighet gentemot allmänheten

Utifrån det som nyss har beskrivits kan utredningen konstatera att fredstida krissituationer medför en mycket stor efterfrågan på information hos allmänheten och media, och att information om en fredstida krissituation har stor betydelse för hanteringen av den. Detsamma gäller naturligen under höjd beredskap.

Med hänsyn till att det är av stor vikt att relevant information når allmänheten anser utredningen att det finns anledning att införa en skyldighet för kommuner och regioner att utifrån deras ansvarsområden informera allmänheten under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Kommuners och regioners verksamheter påverkas i princip alltid av kriserna i varierande omfattning. Det är också kommuner och regioner som i stor utsträckning initialt hanterar kriser genom insatser av räddningstjänsten och sjukvården. Enligt utredningens

bedömning är det rimligt att utgå från att allmänheten under fredstida krissituationer kommer att söka information som finns tillgänglig hos kommuner och regioner.

Enligt utredningens bedömning förutsätter en ändamålsenlig och effektiv hantering av en fredstida krissituation att kommuner och regioner snabbt kan lämna relevant krisinformation.

Skyldigheten att informera ska innebära att kommunen eller regionen ska förmedla information som är av betydelse för den enskildes liv och hälsa eller för att förhindra eller begränsa omfattande skador på egendom eller miljön. Den ska syfta till att enskilda ska kunna vidta rätt åtgärder för att undvika faran eller att den som drabbats av konsekvenserna av en kris ska kunna få nödvändig hjälp. Genom informationen ska krisens påverkan på den enskildes liv eller hälsa eller för omfattande skador på egendom eller miljön således förhindras eller begränsas. Med hänsyn till att kommunerna ansvarar för fler olika verksamheter än regionerna kommer detta troligen leda till att kommuner behöver informera i fler situationer än regioner.

Ett exempel på ett sätt att uppfylla informationsskyldigheten är att begära sändning av viktigt meddelande till allmänheten (VMA). Ett sådant meddelande kan begäras av kommunen eller regionen när det finns fara för liv eller hälsa eller för omfattande skada på egendom eller miljö och informationen omedelbart behöver nå allmänheten (4 § lagen [2023:407] om viktigt meddelande till allmänheten och 3 § förordningen [2023:579] om viktigt meddelande till allmänheten). VMA-systemet har främst kommit att användas för att vid olyckor och fredstida krissituationer uppmana allmänheten att omedelbart gå inomhus, stänga dörrar och fönster och ventilation samt lyssna på beredskapskanalen Sveriges Radio P4 för ytterligare information. Meddelandet kan dock också innehålla information om att undvika platser där det kan vara farligt att uppehålla sig.⁴⁹ Om ett VMA har begärts behöver uppföljande information lämnas avseende hur faran utvecklas, hanteras och hur allmänheten behöver agera för att fara för liv eller hälsa eller för att omfattande skador på egendom eller miljön inte ska uppkomma.

Det ska i detta sammanhang framhållas att den bestämmelse som utredningen föreslår avser information som är av betydelse för enskildas liv eller hälsa eller för förhindrandet eller begränsandet av omfattande skador på egendom eller miljön även om omständigheterna

⁴⁹ Se prop. 2022/23:77, s. 29 f.

inte innebär att det föreligger ett sådant omedelbart behov att nå ut med information som ett VMA förutsätter. I sådana fall ska information till allmänheten i stället lämnas på andra sätt.

Exempel på sådana situationer är när områden till följd av ras, översvämning eller liknande under längre tid kan vara farliga att vistas i. Vidare kan fastighetsägare behöva informeras om riskerna för och möjliga åtgärder för att skydda egendomen vid en översvämning. Ett annat exempel är att en region kan behöva informera allmänheten om möjligheterna, eller avsaknaden av möjligheter, att ta sig från ett farligt område med kollektivtrafiken givet de faror som omständigheterna medför eller möjligheterna att söka vård på olika akutmottagningar vid större skadehändelser.

Informationen kan vidare avse sådana åtgärder som kommunen eller regionen vidtar för att underlätta för enskilda att undvika faror under rådande förhållanden. En kommun kan exempelvis under en fredstida krissituation behöva lämna information om att kommunens särskilda samlingsplatser har öppnats upp eller att andra åtgärder har vidtagits för att på olika sätt hjälpa enskilda. På samma sätt kan information om den fredstida krissituationens påverkan på sjukvården och möjligheten att under sådana förhållanden kunna söka vård eller få information från regionen behöva nå allmänheten.

Under höjd beredskap kan informationen behöva avse vilka allvarliga störningar som finns inom kommunens eller regionens verksamheter och som påverkar till exempel tillgången till fungerande vattenförsörjning och avlopp respektive olika former av sjukvård. Informationen kan också komma att avse förekomsten av minering eller odetonerad ammunition inom vissa avgränsade områden. Information om sådana livsfarliga områden är naturligtvis av största betydelse för att värna människors liv och hälsa och för att förhindra eller begränsa skador på egendom eller miljön. Det avgörande är om informationen, givet situationen, är av betydelse för människors liv eller hälsa eller för förhindrandet eller begränsandet av omfattande skador på egendom eller miljö.

Informationsskyldigheten ska gälla så länge en fredstida krissituation pågår eller så länge höjd beredskap råder. Informationen kan således initialt avse information om omständigheter som utgör omedelbar fara för liv eller hälsa eller för omfattande skador på egendom eller miljön och hur dessa kan undvikas. Efter en akut fas kan informationen behöva på ett mera övergripande sätt förmedla hur påverkan

på liv och hälsa eller omfattande skador på egendom eller miljö kan undvikas och hur personer som har drabbats eller påverkats av krisen kan få hjälp eller stöd. I detta sammanhang vill utredningen framhålla vikten av att informationen fortlöpande uppdateras för att syftet med informationsskyldigheten ska kunna nås. Brister i detta avseende har redovisats i utvärderingar av inträffade kriser, se ovan i kapitel 5.

Det följer av den föreslagna informationsskyldigheten att kommuner och regioner behöver säkerställa sin förmåga att nå ut med relevant information under förhållanden som innebär stora påfrestningar på verksamheterna. Det förutsätter att det finns personal med rätt kompetens i fråga om information och kommunikation, och att det säkerställs att det finns möjlighet till avlastning för att kontinuerligt kunna upprätthålla den förmågan. Det är också nödvändigt att det finns robusta system och tekniska förutsättningar för att informationskanalerna ska tåla en större belastning än normalt. Tillgång till personal som kan arbeta med de tekniska förutsättningarna är således också av stor vikt.

Informationen kan exempelvis publiceras på kommuners och regioners hemsidor, via webbsidan krisinformation.se eller via sociala medier. Kommuner och regioner måste också vara beredda på att de traditionella kommunikationskanalerna inte alltid är tillgängliga och att andra sätt kan behöva användas för att nå ut med informationen. Det behöver således finnas en beredskap för att kunna kommunicera viktig information utan tillgång till internet. Planering och förberedelser behöver följaktligen vidtas för att kunna informera på andra sätt, exempelvis genom att muntlig eller skriftlig information lämnas vid särskilda samlingsplatser eller genom spridande av flygblad över större områden.⁵⁰

Kommuner ska verka för samordning av information till allmänheten

Under extraordinära händelser i fredstid ska kommunerna enligt 2 kap. 7 § punkten 2 LEH verka för att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas. Enligt tredje punkten i den bestämmelsen ska även informationen till allmänheten

⁵⁰ Jämför <https://www.msb.se/sv/rad-till-privatpersoner/forbered-dig-for-kris/hemberedskap--preppa-for-en-vecka/kommunikation/> (2024-02-26) och *Har du koll? Krisberedskap*, <https://rib.msb.se/Filer/pdf/26384.pdf> (2024-02-26).

under sådana förhållanden samordnas. Detta utgör en del av kommunens geografiska områdesansvar, se vidare om detta i avsnitt 6.6. På regional nivå har länsstyrelserna ett motsvarande ansvar (se 5 § förordningen [2017:870] om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap).

Under krishanteringen ska kommunen alltså verka för att information från de aktörer som är involverade i krishanteringen samordnas. Det utvecklas inte i förarbetena till LEH hur kommunerna ska kunna fullgöra denna uppgift. Där framhålls främst vikten av att den information om händelsen som ska förmedlas till allmänheten och media är samstämmig.⁵¹

Som angetts i tidigare avsnitt är det viktigt att information snabbt kan förmedlas till allmänheten. I utvärderingar av hanteringen av fredstida krissituationer har det bland annat konstaterats att det förekommit förmedling av motstridig information. Att information som lämnas till allmänheten och massmedier i största möjliga utsträckning är bekräftad och att information från de involverade krishanteringsaktörerna är samordnad är enligt utredningens bedömning av stor vikt för en effektiv hantering av kriser.

Enligt utredningens bedömning bör samordning av informationen minska riskerna för att motstridig information lämnas, och även ge bättre förutsättningar för de involverade aktörerna att hantera krisen.

Att säkerställa förmågan att kunna informera om de egna verksamheterna och samtidigt verka för att samordning sker mellan flera berörda aktörer har framhållits som en utmaning för kommunerna. Detta framgår bland annat av den ovan nämnda rapporten från FOI där det betonas att redan upprätthållandet av de egna verksamheterna är utmanande för kommunen i en fredstida krissituation och att utövandet av det geografiska områdesansvaret är svårt att mäka med under sådana förhållanden (s. 59 f.). I det avseendet kan nämnas att kommunerna hade svårt att avvara personal till samverkansstaben i Ramnäs under skogsbranden år 2014.

Samtidigt framhålls det i FOI:s rapport att de intervjuade företrädarna för ansvariga aktörer hade framfört att det numera finns utbildade kommunikatörer hos kommunerna och fungerande kommunikatörsnätverk på regional nivå. En del intervjuade hade påpekat att de sociala medierna och den snabbhet med vilken okontrollerad information och rykten kan spridas via dessa är en utmaning. Kommunernas

⁵¹ Se till exempel prop. 2005/06:133, s. 108.

samordnade budskap kan, enligt vissa intervjupersoner, i värsta fall riskera att hamna i bakvattnet av sådan snabb informationsspridning (s. 66).

Utredningen anser att det finns ett fortsatt stort behov av att en lokal aktör har ett ansvar för att verka för att information från de aktörer som är involverade i krishanteringens samordnas under fredstida krissituationer. Det ansvaret ska på lokal nivå alltså ligga på kommunerna. Ansvaret för denna samordning innebär inte att kommunen övertar andra aktörers informationsansvar på deras respektive verksamhetsområden.

Det som nu har anförts om behovet av samordning av information gör sig givetvis gällande även under höjd beredskap. Samordningsansvaret ska därför utökas till att även avse förhållanden under höjd beredskap. Detta innebär att kommuner även ska ha förmåga att verka för att den information som relevanta aktörer inom det civila försvaret i kommunen behöver förmedla till allmänheten samordnas. Att offentliga aktörer lämnar samstämmig information bör utöver vad som ovan anförts kunna bidra till upprätthållande av befolkningens försvarsvilja. En skyldighet för kommunerna att verka för samordning av information även under höjd beredskap ska således föreskrivas i den nya lagen.

Skyldighet för kommuner att informera allmänheten om skyddsrum och andra skyddade utrymmen och om användningen av dessa

Det är det offentliga som förfogar över och ansvarar för landets skyddsrumsbestand. Bestämmelser om skyddsrum finns i lagen (2006:545) om skyddsrum. I samband med att den lagen infördes överfördes alla uppgifter avseende skyddsrum från kommunerna till staten.⁵² Det är en uppgift för MSB att besluta om behovet av skyddsrum och inom vilka områden inom landets kommuner som skyddsrummen ska vara belägna. Myndigheten ska även föra register över samtliga skyddsrum som finns och planeras (2 kap. 1 § förordningen [2006:638] om skyddsrum).

Det är utifrån det övergripande syftet med den nya lagen följdriktigt och lämpligt att en kommun ska vara skyldig att informera dem

⁵² Se propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133). Kommunernas ansvar för skyddsrum reglerades bland annat i civilförsvarslagen (1960:74) och lagen (1994:1720) om civilt försvar.

som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen om de skyddsrum och andra skyddade utrymmen som finns inom kommunen och om användningen av dessa. Med hänsyn till det rådande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget är det av stor vikt att ålägga kommuner denna informationsskyldighet. En sådan skyldighet ska därför föreskrivas i den nya lagen.

Det finns enligt utredningens bedömning inte några andra offentliga aktörer som lämpligen kan ges ett ansvar av ovanstående slag. Det förhållandet att ansvaret för Sveriges skyddsrumbestånd och dess utveckling har placerats hos MSB har inte någon relevans för fördelningen av det ansvar som nu är i fråga.

En kommuns fullgörande av informationsskyldigheten förutsätter att kommunen har ingående kunskap om antalet skyddsrum eller andra skyddade utrymmen i kommunen och var dessa är lokaliserade, samt om vad som gäller för vistelse i sådana utrymmen. Utredningen utgår från att MSB som nationellt ansvarig myndighet för skyddsrum kommer att behöva vägleda kommunerna i frågor som rör användning av skyddsrum och andra skyddade utrymmen.

Om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp är det nödvändigt att människor genast vet var de kan söka fysiskt skydd mot effekterna av stridshandlingar. En sådan kunskap är av avgörande betydelse för befolkningens skydd och överlevnad vid ett väpnat angrepp. Enligt utredningens bedömning är det rimligt att utgå från att allmänheten förväntar sig att kommunen har god kunskap om de skyddsrum och skyddade utrymmen som finns inom kommunen och om användningen av dessa.

Det är rimligt att utgå från att kommunens information om skyddsrum och andra skyddade utrymmen kommer att öka människors medvetenhet om att det inte kan uteslutas att det kan bli krig i Sverige. Utredningen utgår från att Rysslands pågående anfallskrig mot Ukraina – förutom befogad stor oro i Sverige – har föranlett att befolkningen är i behov av information om var det finns skyddsrum och andra skyddade utrymmen inom kommunerna, och vad som gäller för vistelse i dessa.

Med hänsyn till att mycket betydande ekonomiska resurser har använts för att bygga upp Sveriges stora skyddsrumbestånd är det högst rimligt att det finns god kunskap bland befolkningen om när och hur skyddsrum ska användas, exempelvis ska enskilda veta hur signalen för flyglarm i utomhusvarningssystemet Viktigt meddelande till all-

mänheten (VMA) låter, och att de vid ett sådant larm omedelbart ska söka skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme.⁵³

Enligt utredningens bedömning är det av särskilt stor vikt att kommunen informerar sårbara och utsatta människor om användningen av skyddsrum och andra skyddade utrymmen, bland annat det stora antalet äldre personer som har beviljats hemtjänst och som bor kvar i sina ordinarie bostäder och personer som får stöd eller vård i hem utanför sin ordinarie bostad enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Utredningen bedömer att en bestämmelse om kommuners skyldighet att informera enskilda om de skyddsrum och andra skyddade utrymmen som finns inom kommunen och om användningen av dessa ska finnas i den nya lagen i stället för i den nya skyddsrumslag som föreslås i SOU 2022:57, eftersom den ifrågasatt uppgiften är av grundläggande betydelse för att värna människors liv och hälsa under höjd beredskap i enlighet med det övergripande syftet med den nya lagen.

Däremot är det enligt utredningens bedömning lämpligt att den i SOU 2022:57 föreslagna bestämmelsen om en kommuns skyldighet att informera ägare och nyttjanderättshavare av byggnader och andra anläggningar inom kommunen i fråga om iordningställande av skyddsrum placeras i den nya skyddsrumslag som föreslås i SOU 2022:57, eftersom den bestämmelsen avser informationsskyldighet om de tekniska och praktiska förberedelser som behöver vidtas för att ett skyddsrum ska kunna användas, bland annat i fråga om installation av luftfilter och kontroll av att all nödvändig utrustning finns i skyddsrummet.

6.4 Särskilda verksamhetskrav

6.4.1 Ändamålet med bestämmelser om särskilda verksamhetskrav

Utredningens förslag: Det ska i den nya lagen även finnas detaljerade bestämmelser om att kommuner och regioner ska ha en förmåga att under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap kunna skydda eller hjälpa allmänheten i vissa särskilda avseenden. Detta ändamål med bestämmelserna ska anges i den nya lagen.

⁵³ Flyglarm är två sekunder långa ljudstötter med två sekunders paus mellan som upprepas under en minut (<https://www.msb.se>). Se även 5 § lagen (2023:407) om viktigt meddelande till allmänheten, 4 § förordningen (2023:579) om viktigt meddelande till allmänheten, och MSBFS 2011:05.

Inledande utgångspunkter

I utredningens direktiv anges att det är av central betydelse för den fortsatta utvecklingen av den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret att det är mera ändamålsenligt och utförligt reglerat vilket grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner ska ha i dessa avseenden, exempelvis i fråga om upprätthållandet av kritisk infrastruktur och nödvändig försörjning samt skyddet av civilbefolkningen. Det är bland annat mot denna bakgrund som utredningen har getts uppdraget att utifrån LEH och dess tillämpning kartlägga och analysera vilket grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner bör ha i fråga om förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap, och på grundval av det föreslå en mera ändamålsenlig och utförlig reglering än den i LEH. Detta utgör kärnan i utredningens uppdrag.

Enligt utredningens bedömning är det i enlighet med utredningens direktiv att utredningen även lämnar förslag till lagbestämmelser som syftar till att kommuner och regioner i vissa särskilda avseenden ska ha en preciserad förmåga att värna människors liv och hälsa.

Enligt utredningens bedömning är det av stor betydelse att statens styrning av kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder i vissa särskilda avseenden är inriktad på kvalificerade fredstida krissituationer och ett eventuellt krigstillstånd i Sverige. Om det blir krig i Sverige kommer det som tidigare har beskrivits i värsta fall att innebära mycket omfattande och svåra konsekvenser för en stor del av allmänheten.

En kvalificerad fredstida krissituation såsom ett omfattande utsläpp av radioaktiva ämnen efter en kärnteknisk olycka i Sverige eller i Sveriges geografiska närområde kommer att medföra ett påtagligt behov av att samtliga kommuner och regioner vidtar skyndsamma åtgärder för att skydda och hjälpa allmänheten. Den förhållandevis nyligen avklingade coronapandemins mycket omfattande och svårartade konsekvenser för befolkningen och samhället i stort visade på ett påtagligt sätt att behovet av förberedande åtgärder är av stor och avgörande betydelse för att ansvariga aktörer ska kunna agera snabbt och på ett effektivt sätt under kvalificerade fredstida krissituationer.⁵⁴

⁵⁴ Se betänkandet *Sverige under pandemin* (SOU 2022:10).

I det som närmast följer om särskilda verksamhetskrav kommer utredningen följaktligen inte att uppehålla sig kring kommuners och regioners förmåga att agera under sådana fredstida krissituationer som inte är av kvalificerat slag. Det finns enligt utredningens bedömning inte något fristående behov av att i den nya lagen ställa särskilda verksamhetskrav på kommuner eller regioner inför sådana fredstida krissituationer.

Syftet med bestämmelserna om särskilda verksamhetskrav i den nya lagen är att säkerställa att kommuner och regioner har en särskild verksamhetsförmåga att under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap kunna skydda eller hjälpa allmänheten i vissa särskilda avseenden. För att uppnå en sådan förmåga är det nödvändigt att kommuner och regioner utarbetar planer och vidtar särskilda förberedande åtgärder.

Behovet av lagbestämmelser om särskilda verksamhetskrav

I tidigare avsnitt har utredningen lämnat förslag till lagbestämmelser som i grundläggande avseenden ska styra kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Utredningens lagförslag innebär bland annat att kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap särskilt ska avse deras förmåga att under sådana förhållanden upprätthålla samhällsviktiga verksamheter som är av grundläggande betydelse för att värna människors liv och hälsa. Den föreslagna regleringen innehåller dock inga detaljerade krav, utan det ska vara en uppgift för kommuner och regioner att bedöma och ta ställning till vilken planering och förberedande åtgärder som de behöver genomföra i det avseendet.

I fråga om statliga myndigheter finns en grundläggande beredskapsreglering i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) och i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Förordningen om statliga myndigheters beredskap styr vilka uppgifter som statliga myndigheter ska ha inför fredstida krissituationer och höjd beredskap, och har till syfte att statliga myndigheter under regeringen genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Bestämmelserna i förordningen ska bara tillämpas om något annat inte följer av lag eller annan förordning (2 §).

Varken förordningen om statliga myndigheters beredskap eller förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser har förordningsmotiv. Förordningarna har tillkommit som en följd av de förslag som lämnades i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25). Utredningen konstaterar att förordningarna huvudsakligen innehåller bestämmelser som på ett övergripande sätt styr statliga myndigheters uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Utöver regleringen i dessa förordningar är det möjligt för regeringen att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen i betydande omfattning och detaljerat styra underlydande statliga myndigheter i fråga om deras åtgärder inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det kan ske genom förordningar, regleringsbrev eller genom beslut i särskilda fall.

Kommuners och regioners befogenheter och åligganden i dessa avseenden får dock enligt 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen endast styras genom lag eller förordning som har stöd i lag. Enligt utredningens bedömning är det därför nödvändigt och proportionellt att den nya lagen även innehåller detaljerade bestämmelser om särskilda verksamhetskrav på kommuner och regioner inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Sådana bestämmelser behövs för att säkerställa att kommuner och regioner i vissa särskilda avseenden ska ha förmåga att skydda eller hjälpa allmänheten under nyss nämnda förhållanden.

Utredningens förslag i denna del utgår från grundtanken att kommuner och regioner under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap ska ha ett preciserat ansvar gentemot hela allmänheten, och särskilt gentemot skolbarn och skolungdomar, äldre personer och personer med funktionshinder som bor i särskilda boendeformer med tillgång till service och omvårdnad samt patienter som är intagna på vårdinrättningar.

Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt och i högsta grad humant och etiskt försvarbart att kommuner och regioner särskilt ska värna och hjälpa de personer som ingår i dessa personkategorier under kvalificerade fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige. Det är naturligtvis inte rimligt att under sådana förhållanden ställa samma krav på dessa särskilt hjälpbehövande personer som på personer som inte har ett sådant behov.

Enligt 2 kap. 3 § kommunallagen ska kommuner och regioner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Bestämmelsen ger uttryck för den *likställighetsprincip* som ska gälla för kommunal verksamhet. Utredningen bedömer att det under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sakliga skäl för en positiv särbehandling av de särskilt hjälpbehövande personkategorier som nu är i fråga. De författningsförslag som utredningen lämnar i det avseendet är således förenliga med regleringen i 2 kap. 3 § kommunallagen.

De nya lagbestämmelserna om särskilda verksamhetskrav syftar till människors överlevnad och skydd mot att skadas allvarligt. Det är således enligt utredningens bedömning nödvändigt att i den nya lagen precisera kommuners och regioners ansvar för planering och särskilda förberedande åtgärder i det avseendet. Därigenom blir också den författningsmässiga styrningen av kommuners och regioners förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap betydligt tydligare än genom rättslig reglering som endast är generellt utformad.

Bestämmelserna om särskilda verksamhetskrav ska samlas i ett kapitel i den nya lagen. Ändamålet med dessa bestämmelser ska följaktligen vara att säkerställa att kommuner och regioner under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap har en förmåga att i vissa särskilda avseenden kunna skydda eller hjälpa allmänheten. Ändamålet med bestämmelserna ska anges i den nya lagen.

Enligt utredningens bedömning är det lämpligt att de föreslagna lagbestämmelserna om särskilda verksamhetskrav placeras i den nya lagen och inte i olika specialförfattningar eftersom dessa bestämmelser avser kommuners och regioners grundläggande förmåga att under kvalificerade fredstida krissituationer eller krig i Sverige skyndsamt kunna skydda eller hjälpa allmänheten i enlighet med det övergripande syftet med den nya lagen.

6.4.2 Särskilda samlingsplatser under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap

Utredningens förslag: En kommun ska ha tillgång till en eller flera särskilda samlingsplatser för dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen för det fall ett beslut om utrymning behöver verkställas inom kommunens geografiska område, eller om det annars finns särskilda skäl att använda sådana platser, under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap. En särskild samlingsplats ska även kunna utgöra mottagningsplats för utrymda eller flyende personer från andra kommuner under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap samt för utlänningar som under höjd beredskap söker skydd i Sverige på grund av krig i deras hemländer.

Vid en särskild samlingsplats ska det finnas tillgång till dricksvatten, elektricitet, värme, sanitets- och hygienmöjligheter, första hjälpen åt skadade, information, möjligheter till elektronisk kommunikation samt annan likartad hjälp. Enskilda ska under en kortare tidsrymd kunna vistas på en särskild samlingsplats.

Utredningens bedömning: Behovet av tillgång till särskilda samlingsplatser är av väsentlig betydelse under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Detta bör komma till uttryck i den nya lagen på det sättet att dessa begrepp ska styra syftet med bestämmelsen om särskilda samlingsplatser. Detta hindrar dock inte en användning av sådana platser under fredstida krissituationer som inte är av kvalificerat slag om det uppstår ett behov av det.

Bakgrund

Flera kommuner har under senare år inrättat funktioner som av kommunerna brukar benämnas som antingen trygghetsplatser, service- och trygghetspunkter, krispunkter eller värmestugor i syfte att kunna ge kommunens befolkning tillgång till grundläggande skydd och hjälp under fredstida krissituationer eller höjd beredskap ("trygghetspunkter" i fortsättningen).

Det finns skillnader mellan kommunerna i fråga om de inrättade trygghetspunkternas utformning och tillgängliga hjälpfunktioner,

det vill säga vilket skydd och vilken hjälp som kommunbefolkningen kan få på en sådan plats under en fredstida krissituation eller höjd beredskap. Detta kan åskådliggöras genom några exempel.

I Jämtlands län har det inrättats och pågår en utveckling med att inrätta så kallade service- och trygghetspunkter (SOT-punkter). Lägstnivån för en SOT-punkt ska vara en livsmedelsaffär med fullt sortiment och i nära anslutning till den ska det finnas en drivmedelsanläggning, som båda ska vara kopplade till ett gemensamt reservkraftaggregat för att säkerställa driften vid ett strömavbrott. Därigenom ska kommunens befolkning kunna ha tillgång till sådan samhällsservice även under fredstida krissituationer. SOT-punkten ska dessutom kunna utgöra en informations- och kommunikationsnod för berörda aktörer under en fredstida krissituation, och även kunna fungera som ledningsplats i en sådan situation.⁵⁵

Ett annat exempel är de 22 trygghetspunkter som finns i Västerås stad och som har inrättats på olika skolor runt om i kommunen. Vid trygghetspunkterna kan kommuninvånarna få tillgång till värme, vatten, varm mat, toaletter, information, möjlighet att larma det nationella nödnumret 112, enklare sjukvård, övernattnings och stöd. Om trygghetspunkterna behöver öppnas informerar kommunen om det på sin webbplats eller via beredskapskanalen SR P4 Västmanland.⁵⁶

Slutligen kan i exemplifierande syfte nämnas att det även i Stockholms stad finns många trygghetspunkter. Dessa är bland annat belägna i skolor, idrottshallar, församlingshem och förvaltningsbyggnader. Vid trygghetspunkterna kan kommuninvånarna få tillgång till information, vatten, värme och elektricitet. Om det blir aktuellt att öppna trygghetspunkterna meddelar kommunen om det på sin webbplats, andra digitala kanaler och via beredskapskanalen SR P4.⁵⁷

Det finns inte någon författningsreglering om att det ska finnas trygghetspunkter i kommunerna. Det finns inte heller någon etablerad och vedertagen ordning för hur kommunernas trygghetspunkter i grunden bör vara utformade och vilka hjälpfunktioner som bör finnas tillgängliga finnas på sådana platser. MSB har dock publicerat en handbok i kommunal krisberedskap som bland annat omfattar de grundläggande aspekter som bör beaktas inför inrättande av trygghetspunkter (*Trygghetspunkter*, MSB2024 – september 2022). Exempelvis kan

⁵⁵ <https://www.lansstyrelsen.se/jamtland>.

⁵⁶ <https://www.vasteras.se>.

⁵⁷ <https://boende.stockholm/>.

kommunala skolor, idrottshallar, bibliotek eller privata kursgårdar och hotell samt trossamfundens församlingslokaler vara lämpliga att använda som trygghetspunkter. Vid en trygghetspunkt bör det på grundnivå finnas funktioner för a) dricksvatten, b) livsmedel, c) hygien och sanitet, d) värme och eventuell kyla, e) elektricitet, f) information, och g) elektronisk kommunikation (a. a s.12 f.).

Skyldighet att ha tillgång till särskilda samlingsplatser

Om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp är det enligt utredningens bedömning sannolikt att väldigt många människor kommer att fly självmant från de drabbade områdena till mera säkra områden i landet. Alla människor har dock inte möjlighet att fly av egen kraft inför ett befarat eller under ett pågående väpnat angrepp mot landet. Det gäller främst mycket gamla eller sjuka personer, personer med funktionshinder samt barn och ungdomar som skilts från sina föräldrar eller äldre anhöriga under krigstillstånd i landet.

Om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om en utrymning av befolkningen i en kommun enligt 2 kap. 1 § lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap⁵⁸ med anledning av att kommunens geografiska område har blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar, kommer sannolikt ganska stora delar av befolkningen och i synnerhet de som är sårbara och utsatta att ha ett stort behov av grundläggande skydd och hjälp genom kommunens försorg.⁵⁹

Samma behov kan sannolikt även uppstå i andra svåra och akuta situationer under krigstillstånd i landet, samt under kvalificerade fredstida krissituationer, exempelvis omfattande översvämningar i kombination med stora ras och skred eller långvariga ström- och värmeavbrott under kalla vintrar eller omfattande föroreningar i en kommuns dricksvattentäkter. Behovet av särskilda samlingsplatser kommer san-

⁵⁸ Enligt 3 § förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap får länsstyrelsen besluta om utrymning och inkvartering under höjd beredskap inom det egna länet.

⁵⁹ I betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) har i fråga om lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap föreslagits att en kommun ska planera för utrymning eller inkvartering på grundval av den inriktning för planering av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap som har tagits fram av länsstyrelsen med anledning av att ett beslut om att område inom länet har planlagts för utrymning och inkvartering. Vidare har det i samma betänkande föreslagits att en kommun ska ansvara för verkställigheten av ett beslut om utrymning enligt samma lag. Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

nolikt att vara särskilt stort under de förhållanden som kan råda under krigstillstånd i landet eller annars under höjd beredskap. Uttrycket *särskild samlingsplats* är enligt utredningens bedömning mera träffande och ändamålsenligt att använda i lagtext än uttrycket *trygghetspunkt* eller något av de övriga uttryck som används av kommunerna för att beteckna en samlingsplats av ifrågavarande slag.

Enligt utredningens bedömning är det av grundläggande betydelse för dem som bor eller annars regelbundet vistas i en kommun att de har möjligheter till skydd och hjälp under kvalificerade fredstida kris-situationer eller höjd beredskap genom att kommunen har tillgång en eller flera *särskilda samlingsplatser* för det fall ett beslut om utrymning behöver verkställas inom kommunens geografiska område, eller om det annars finns särskilda skäl att använda sådana platser, under nyss nämnda förhållanden. Om en kommun drabbas av en kvalificerad fredstida krissituation eller utsätts för ett väpnat angrepp är det högst sannolikt att många personer kommer att behöva söka sig till särskilda samlingsplatser för att få sina grundläggande behov av skydd och hjälp tillgodosedda.

Det bör vara ett ansvar för kommunerna att avgöra på vilket sätt de ska ha tillgång till särskilda samlingsplatser för sin befolkning. Utredningen utgår från att kommunerna kommer att behöva inrätta flera särskilda samlingsplatser i egen regi inom kommunen. Den nya lagen ska dock lämna utrymme för att en kommun genom exempelvis avtalssamverkan med en annan kommun ska kunna få tillgång till en särskild samlingsplats i den kommunen för en del av sin befolkning.

En trygghet och säkerhet för kommunens befolkning genom att ha tillgång till särskilda samlingsplatser bör enligt utredningens bedömning kunna bidra till en stärkt gemenskap mellan människor i lokalsamhället och till upprätthållandet av en hög försvarsvilja om det blir krig i Sverige eller annars under höjd beredskap.

Det finns enligt utredningens bedömning även ett stort behov av att kommunerna har förmåga att ta emot ett stort antal utrymda eller flyende personer från andra kommuner under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap samt utläningar som under höjd beredskap söker skydd i Sverige på grund av krig i deras hemländer. Enligt utredningens bedömning är det högst rimligt att utgå från att det under krig i Sverige eller annars under höjd beredskap kommer att ske mycket stora folkförflyttningar inom landet även om det inte har

meddelats beslut om utrymningar enligt 2 kap. 1 § lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

Utredningen baserar den bedömningen huvudsakligen på det faktum att Rysslands pågående anfallskrig mot Ukraina hittills har medfört att miljontals civila ukrainare har tvingats att under mycket svåra krigsförhållanden fly inom landet eller till utlandet. Det är en realitet som givetvis måste beaktas i detta sammanhang.

Det finns därför anledning att översiktligt beskriva vad som är reglerat i författningar i fråga om utrymda personer från andra kommuner under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap och utläningar som söker skydd i Sverige på grund av krig i deras hemländer.

I 2 kap. 4 § lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap lämnas upplysning om att kommuners och regioners skyldighet att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut och utläningar som söker skydd i Sverige regleras i socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Vidare föreskrivs i 3 kap. 1 § samma lag att en kommun får förelägga innehavaren av en byggnad eller bostadslägenhet (inkvarteringsvärd) att upplåta bostad och utrustning åt den som behöver en bostad (inkvarteringsbostad) på grund av att denne till följd av krigshändelser tvingats lämna sin ordinarie bostad.

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär enligt samma bestämmelse ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns bestämmelser om sysselsättning och bistånd till bland annat de utläningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 §§ utlänningslagen (2005:716) och som inte är folkbokförda här i landet. I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. finns även bestämmelser om kommuners befogenheter och skyldigheter att anordna boenden för och lämna bistånd till sådana utläningar som avses i den lagen (2, 3 och 3 a §§). Migrationsverket har dock huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och utläningar i flera avseenden enligt den sistnämnda lagen (2 §).

I 21 kap. 1 § utlänningslagen anges att det kapitlet innehåller bestämmelser om bland annat tillfälligt skydd enligt rådets direktiv 2001/55/EG (massflyktsdirektivet) om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta. I 21 kap. 2 § förskrivs att en utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt direktivet och som i enlighet med direktivet överförs eller tas emot i Sverige ska ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Ett uppehållstillstånd får inte gälla under längre tid än den tid som har beslutats av Europeiska unionens råd (6 §). De som har getts tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet omfattas av bestämmelserna om sysselsättning och bistånd i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Mot denna bakgrund ska det följaktligen i den nya lagen föreskrivas att en kommun ska ha tillgång en eller flera särskilda samlingsplatser för dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen för det fall ett beslut om utrymning behöver verkställas inom kommunens geografiska område, eller om det annars finns särskilda skäl att använda sådana platser, under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap. I den nya lagen ska också föreskrivas att en särskild samlingsplats även ska kunna utgöra mottagningsplats för utrymda eller flyende personer från andra kommuner under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap samt för utlänningar som under höjd beredskap söker skydd i Sverige på grund av krig i deras hemländer.

Med en mottagningsplats avses inte en inkvarteringsbostad eller annat boende. En kommuns skyldighet att anordna boenden åt utrymda personer från andra kommuner eller utlänningar som söker skydd i Sverige på grund av krig i deras hemländer har nyss beskrivits.

Enligt utredningens bedömning bör det finnas en fastslagen grundstandard i fråga om vilka funktioner som ska finnas tillgängliga på en särskild samlingsplats. Därför ska det i den nya lagen föreskrivas att det på en särskild samlingsplats ska finnas tillgång till dricksvatten, elektricitet, värme, sanitets- och hygienmöjligheter, första hjälpen åt skadade, information, möjligheter till elektronisk kommunikation samt annan likartad hjälp. Det ska även föreskrivas att enskilda ska kunna vistas på en särskild samlingsplats under en kortare tidsrymd.

Utredningen utgår från att en särskild samlingsplats oftast kommer att behöva användas i akuta skeden under en kvalificerad fredstida krissituation eller höjd beredskap. Dessutom utgår utredningen från att de flesta av dem som söker sig till en särskild samlingsplats endast kommer att visas där under några timmar för att få sina akuta behov tillgodosedda. Främst mycket gamla eller sjuka personer, personer med funktionshinder och andra särskilt hjälpbehövande personer kan dock behöva vistas något längre tid på platsen. Det bör dock inte finnas möjligheter till övernattnings annat än i mycket ömmande fall, exempelvis om barn har kommit bort från sina föräldrar eller andra äldre anhöriga under krigsförhållanden i Sverige.

Det bör vara ett ansvar för kommunerna att själva bestämma hur många särskilda samlingsplatser som kommunen bör ha tillgång till, och vilka lokaler som är ändamålsenliga att använda för sådana platser. I det avseendet bör MSB:s handbok om inrättande av trygghetspunkter inom kommunerna utgöra ett ändamålsenligt stöd. Det är ett ansvar för kommunerna att bemanna de särskilda samlingsplatserna med egen anställd personal och vid behov med frivilliga personer från ideella organisationer, trossamfund eller andra frivilliga. Det är rimligt att utgå från att det kan bli aktuellt att vid behov tillföra kommunerna civilpliktig eller annan pliktjänstgörande personal för deras bemanning av särskilda samlingsplatser.⁶⁰

⁶⁰ Regeringen har den 27 juli 2023 beslutat kommittédirektiven *En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret* (dir. 2023:116). Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning (Fö2023:03) ska bland annat med utgångspunkt i gällande regelverk om allmän tjänsteplikt och civilplikt föreslå en personalförsörjning av det civila försvaret som är anpassad efter dagens samhälle och de behov som finns inom det civila försvaret. Utredningen ska specifikt analysera förutsättningarna för och föreslå hur civilplikt kan komplettera allmän tjänsteplikt för att stärka personalförsörjningen av det civila försvaret. Utredningen ska även på en övergripande nivå kartlägga behoven av personalförstärkningar inom olika verksamheter som är viktiga för totalförsvaret vid höjd beredskap med utgångspunkt i MSB:s redovisning (Ju2021/02771). Utredningsuppdraget ska redovisas senast den 27 januari 2025.

6.4.3 Hjälp vid användning av skyddsrum och andra skyddade utrymmen

Utredningens förslag:

1. En kommun ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att kommunen, regionen, staten och enskilda fysiska eller juridiska personer (privata aktörer) som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa barn och ungdomar som befinner sig i förskolor, grundskolor, gymnasieskolor och fritidshem för utbildningar enligt skollagen (2010:800), samt äldre personer och personer med funktionshinder som bor i särskilda boendeformer med tillgång till service och omvårdnad med stöd av 5 kap. 5 eller 7 §§ socialtjänstlagen (2001:453) eller 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.
2. En kommun ska verka för att den planering och de förberedande åtgärder som avses i punkten 1 kan genomföras i samverkan med berörda verksamhetsutövare.
3. En region ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att regionen och privata aktörer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa patienter som är intagna på vårdinrättningar inom regionen att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.
4. En region ska verka för att den planering och förberedande åtgärder som avses i punkten 3 kan genomföras i samverkan med berörda privata aktörer.

Utredningens bedömning:

- Det följer av kommuners grundläggande och yttersta ansvar för att barn och ungdomar ges föreskriven utbildning enligt skollagen att kommuner bör ha ett huvudsakligt ansvar för de planer och förberedande åtgärder som avses i punkten 1.

- Det följer av kommuners huvudmannaskap för särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen eller 9 § LSS att kommuner bör ha ett huvudsakligt ansvar för de planer och förberedande åtgärder som avses i punkten 1.
- Det följer av regioners huvudmannaskap för hälso- och sjukvård att de bör ha ett huvudsakligt ansvar för de planer och förberedande åtgärder som avses i punkten 3.
- Kommuner och regioner bör som huvudmän för särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen eller 9 § LSS respektive hälso- och sjukvårdsverksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen i sina uppdragsavtal med privata aktörer på dessa verksamhetsområden i största möjliga utsträckning säkerställa att de aktörerna har förmåga att lämna den hjälp som avses i punkterna 1 och 3.

Bakgrund

Skyddsrum och andra skyddade utrymmen

I betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) görs bedömningen att det är av grundläggande humanitär betydelse att civilbefolkningen kan ges skydd mot fysiska konsekvenser av ett väpnat angrepp, och att ett sådant skydd bidrar till att upprätthålla civilbefolkningens motståndanda och försvarsvilja, vilket är av väsentlig betydelse för Sveriges totalförsvar (s. 118).

Det finns i dag cirka 64 000 skyddsrum i Sverige med plats för cirka 7 miljoner personer. Vid krigsfara ska skyddsrummen iordningställas för användning inom 48 timmar (a.a. s. 118 och 165). I betänkandet SOU 2022:57 finns en utförlig redogörelse för de olika slags skyddsrum som finns i Sverige (s. 135 f.). Skyddsrummen ska vara tillgängliga för allmänheten.

Skyddsrum ska vara utformade och utrustade för att stå emot verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig (2 kap. 1 § lagen [2006:545] om skyddsrum). I betänkandet SOU 2022:57 lämnas förslag till en ny skyddsrumslag.

Det författningsförslaget omfattar en bestämmelse om att en kommun ska förmedla information om iordningställande och användning av skyddsrum till invånare samt ägare och nyttjanderättshavare till

byggnader och andra anläggningar inom kommunen. Vidare lämnas ett författningsförslag om att det utöver skyddsrum ska finnas skyddade utrymmen. Enligt förslaget ska det vara fråga om utrymmen som ger ett i förhållande till skyddsrum begränsat skydd av befolkningen i krig. Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

Den tidigare hemskyddsorganisationen

I fjärde kapitlet i den numera upphävda lagen (1994:1720) om civilt försvar fanns bestämmelser om *hemskydd*. Det skulle finnas ett hemskydd i varje kommun (1 §). Hemskyddet var en beredskapsorganisation som under höjd beredskap hade till uppgift att 1) förmedla information mellan kommunen och befolkningen, 2) verka för att skydda, rädda och i övrigt hjälpa befolkningen i samband med strids handlingar, samt 3) verka för att trygga sådan försörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad (2 §). Hemskyddet bestod av totalförsvarspliktiga som skrivits in för civilplikt och av frivilliga (3 §). Från den senare delen av 1980-talet och ett decennium framåt rekryterade och utbildade Sveriges Civildövsvarsförbund (Civildövsvarsförbundet) ett stort antal frivilliga personer till att bli hemskyddsombud. År 1992 fanns det cirka 30 000 sådana ombud.⁶¹

Hemskyddsorganisationen avskaffades i samband med tillkomsten av LEH. I den proposition som låg till grund för LEH bedömdes att det under då rådande säkerhetspolitiska gynnsamma läge inte fanns skäl att upprätthålla en hemskyddsorganisation som uteslutande var inriktad på krigsförhållanden (prop. 2005/06:133, s. 114 f.). Det har därefter inte byggts upp någon liknande beredskapsorganisation i kommunerna.

Den tidigare beredskapspolisorganisationen

Tidigare fanns en möjlighet att under vissa förutsättningar låta beredskapspoliser (civilpliktiga) delta i viss polisverksamhet. Polisen ansvarade för beredskapspolisorganisationen. Det ursprungliga syftet med beredskapspolisorganisationen, som inrättades år 1986, var att den vid höjd beredskap och krig skulle utgöra en förstärkningsresurs

⁶¹ Civildövsvarsförbundets historia, sammanställt av Gabriella Andersson – 2018, Civildövsvarsförbundet.

till polisen.⁶² Beredskapspolisernas grundläggande uppgift var att delta i polisverksamhet som hade anknytning till befolkningsskydd eller räddningstjänst. De fick även utföra bevakningsuppgifter, tillträdeskydd och transporter.⁶³

Beredskapspoliser skulle kallas in till de dåvarande polismyndigheterna under höjd beredskap eller då regeringen hade beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (beredskapstjänstgöring utan att höjd beredskap råder).⁶⁴

I mitten av 1990-talet var inriktningen att beredskapspolisorganisationen skulle omfatta cirka 15 000 personer. Beredskapspolisen kom endast att disponeras vid två tillfällen innan den avskaffades år 2012.⁶⁵

Den enskildes eget ansvar i beredskapshänseende (hemberedskap)

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) görs bedömningen att den enskilde individens ansvar är viktigt, inte bara för den egna tryggheten och säkerheten, utan även för att solidariskt ta ansvar för att de som bäst behöver hjälp från det offentliga vid en allvarlig händelse kan få den hjälpen. Vidare anges där att vid en allvarlig samhällsstörning eller under höjd beredskap och ytterst krig behöver medborgarnas förväntningar på samhällets service vara avsevärt lägre än under normala förhållanden i fredstid. Mot den bakgrunden görs den sammanfattande bedömningen att enskilda individer som inte har ett omedelbart hjälpbehov vid en allvarlig händelse och som har förutsättningar och resurser att klara sig själva bör kunna ta ansvar för den egna försörjningen under en veckas tid och i solidaritet och samarbete med andra bistå varandra i den utsträckning det är möjligt (s. 134).

Försvarsberedningen har i rapporten *Kraftsamlings* gjort bedömningen att egenberedskapen (hemberedskapen)⁶⁶ behöver stärkas, och har förordat ökade insatser för befolkningens kunskap om totalförsvaret och sin egenberedskap (Ds 2023:34, s. 49).

⁶² Se den upphävda förordningen (1986:16) om beredskapspolisen. Genom den i dag upphävda förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen infördes en möjlighet att använda beredskapspoliser även i vissa andra fall än under höjd beredskap.

⁶³ Se 4 § i den upphävda förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen.

⁶⁴ Se 1 § i den upphävda förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen.

⁶⁵ År 1991 för bevakningsuppgifter i Stockholmsområdet med anledning av Gulfkriget och år 2005 i Kronobergs län efter stormen Gudrun.

⁶⁶ MSB använder begreppet hemberedskap i stället för egenberedskap (<https://www.msb.se>).

År 2018 publicerade MSB sin broschyr *Om krisen eller kriget kommer*. Under sommaren det året skickade MSB på uppdrag av regeringen ut broschyren till 4,8 miljoner hushåll i Sverige. Det huvudsakliga syftet med utskicket var att hjälpa Sveriges invånare att bli bättre förberedda på allt från allvarliga olyckor, extremväder och it-attacker till militära konflikter. I broschyren lämnas kort, tydlig och sammanhållen information om vad som händer vid en kris eller under höjd beredskap, och hur en enskild bör förbereda sig för och agera under sådana förhållanden. Där ges bland annat konkreta råd till hur en enskild kan upprätthålla en god krisberedskap i hemmet (exempelvis i fråga om tillgång till mat, vatten, värme och möjligheterna att kunna ta emot viktig samhällsinformation via radio under en kris eller höjd beredskap). Vidare lämnas information om varningssystemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) och om beredskapslarm samt om skyddsrum och andra skyddade utrymmen. I fråga om skyddsrum anges att en enskild ska ta reda på sitt närmaste skyddsrum där han eller hon bor eller befinner sig dagtid. Vid flyglarm ska den enskilde omedelbart bege sig till ett skyddsrum eller i nödfall till ett annat skyddande utrymme som källare, tunnel eller tunnelbanestation.

Barn och ungdomar som deltar i utbildningar enligt skollagen (2010:800)

Kommuner är enligt 2 kap. 2 § skollagen (2010:800) huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem. Enligt 2 kap. 3 § får en region vara huvudman för gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning i den utsträckning som anges i skollagen.⁶⁷ Staten är enligt 2 kap. 4 § huvudman för specialskolan och sameskolan.⁶⁸ Enligt 2 kap. 5 § får enskilda efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem (fristående skolor). Med enskilda avses fysiska eller juridiska personer. Juridiska personer kan utgöras av aktiebolag, handelsbolag samt ekonomiska och ideella föreningar.

⁶⁷ Se 15 kap. 31 § skollagen avseende regioners möjligheter att anordna utbildningar enligt den lagen.

⁶⁸ Se 12 och 13 kap. skollagen beträffande dessa skolformer.

Barn som är bosatta i Sverige och som inte har påbörjat någon utbildning för fullgörande av skolplikt ska erbjudas förskola. Barn ska från och med höstterminen det år barnet fyller tre år erbjudas förskola. Dessutom ska barn erbjudas förskola från ett års ålder i den omfattning det behövs med hänsyn till bland annat föräldrarnas förvärvsarbete (8 kap. 3–5 §§).

Enligt 7 kap. 2 § omfattas barn som är bosatta i Sverige av skolplikt. Skolplikten inträder det kalenderår barnet fyller sex år, och ska i normalfallet börja fullgöras i förskoleklassen och därefter fullgöras i grundskolan (7 kap. 4 och 10 §§). Fritidshem kompletterar utbildningen i bland annat förskoleklassen och grundskolan.

Varje kommun ska erbjuda utbildning i fritidshem. Fritidshem ska erbjudas till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år (14 kap. 2, 3 och 5 §§). Skolplikten upphör i normalfallet vid utgången av vårterminen det tionde året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten (7 kap. 12 §).

Gymnasieskolan är *frivillig* och är i normalfallet endast öppen för ungdomar som har avslutat sin grundskoleutbildning och som påbörjar sin gymnasieutbildning under tiden till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år (15 kap. 5 §). Varje kommun ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av hög kvalitet (15 kap. 30 §)

I 10 kap. 24 § föreskrivs att hemkommunen ansvarar för att utbildning i grundskolan kommer till stånd för alla som enligt skollagen har rätt att gå i grundskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt. Motsvarande reglering finns i fråga om den anpassade grundskolan, förskolan och förskoleklassen i 11 kap. 24 §, 8 kap. 12 § och 9 kap. 12 §.

Enligt 7 kap. 21 § ska hemkommunen se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola på något annat sätt får föreskriven utbildning. Hemkommunen har således ett grundläggande ansvar att se till att alla skolpliktiga barn får föreskriven utbildning i förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola. Detta kan ske genom att hemkommunen anordnar dessa utbildningar i egen regi eller genom att enskilda huvudmän efter godkännande av Skolverket har getts det utbildningsansvaret. Hemkommunen är således inte skyldig att anordna utbildningar för de barn som fullgör skolplikten vid skolor som har enskilda huvudmän (fristående skolor). Alla barn som har rätt till förskola, grund-

skola eller anpassad grundskola har dock alltid rätt att få dessa utbildningar genom hemkommunens försorg. Detta innebär att om barn som deltar i sådana utbildningar på skolor som har enskilda huvudmän av olika skäl avbryter de utbildningarna eller om de skolorna upphör med sina verksamheter är hemkommunen skyldig att erbjuda dessa barn utbildningarna vid sina skolor (prop. 2009/10:165, s. 722 och s. 737).

Kommunerna har således det grundläggande och yttersta ansvaret för att barn som har rätt till förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola erbjuds sådana utbildningar. Därutöver har kommunerna det yttersta ansvaret för att ungdomar erbjuds gymnasieutbildning av hög kvalitet.

I 1 kap. 10 § skollagen föreskrivs att i all utbildning och annan verksamhet som enligt skollagen rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt, och att med barn avses varje människa under 18 år. Av väsentlig betydelse i detta sammanhang är att det i 1 § lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter föreskrivs att artiklarna 1–40 i konventionen ska i originaltexternas lydelse gälla som svensk lag (barnkonventionen).

Med barn avses i barnkonventionen varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet (artikel 1). Genom artikel 3.2 åtar sig konventionsstaterna att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt ansvar för barnet, och ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder. Enligt artikel 4 ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Enligt artikel 38.4 ska konventionsstaterna i enlighet med sina åtaganden i internationell humanitär rätt om att skydda civilbefolkningen i väpnade konflikter, vidta alla tänkbara åtgärder för att säkerställa skydd och omvårdnad av barn som berörs av en väpnad konflikt.⁶⁹

⁶⁹ Wienkonventionen om traktaträtten (Wien den 23 maj 1969, SÖ 1975:1) innehåller bestämmelser om tolkning av konventioner. I artikel 31.1 Wienkonventionen finns den generella regeln om tolkning av konventioner: "A treaty shall be interpreted in good faith with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose." Utgångspunkten vid konventionstolkning är således konventionstexten. Det gäller att fastställa textens mening med bortseende från parternas bakomliggande avsikter. Se vidare i *Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter* (Ds 2019:23).

I förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. finns föreskrifter om verksamheten under krig eller vid krigsfara inom den del av skolverksamheten som en kommun eller en region är huvudman för.⁷⁰ Kommunen ska sörja för att alla skolpliktiga barn som vistas där får föreskriven utbildning i kommunens förskoleklass eller grundskola (3 §). Enligt 4 § får huvudmannen göra sådana avvikelser från föreskrifter för utbildningen i förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan som är nödvändiga för att utbildningen ska kunna bedrivas i den utsträckning som är möjlig med hänsyn till rådande förhållanden. Utbildningen i förskolan och fritidshemmet ska fortsätta att bedrivas i den utsträckning som förhållandena medger det. Kommunen ska prioritera barn som har en vårdnadshavare som deltar i samhällsviktig verksamhet i den utsträckning som behövs för att den samhällsviktiga verksamheten ska kunna upprätthållas (4 a §). En kommun ska i den utsträckning förhållandena medger det fortsätta att bedriva utbildningen i gymnasieskola (9 §). Om personal, lokaler och utrustning för en kommuns gymnasieskola eller kommunala vuxenutbildning behövs för förskoleklassens eller grundskolans verksamhet, ska kommunen helt eller delvis lägga ned gymnasieskolan eller den kommunala vuxenutbildningen och i stället använda resurserna för förskoleklassen och grundskolan (10 §).

Personer som bor i bostäder med tillgång till särskild service och omvårdnad enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Enligt 5 kap. 5 § socialtjänstlagen ska kommuner inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Till sådana boendeformer räknas bland annat äldreboende, gruppboende och sjukhem för långtidssjukvård. Enligt 2 kap. 3 § socialtjänstförordningen (2001:937) ska det i en sådan boendeform, utifrån det enskildes aktuella behov, finnas tillgång till personal dygnet runt som utan dröjsmål kan uppmärksamma om en boende behöver stöd eller hjälp. Enligt samma bestämmelse ska den

⁷⁰ Utredningen om en översyn för författningsregleringen av skolväsendet vid extraordinära händelser (U 2023:B) ska den 31 augusti 2024 ha redovisat sitt uppdrag. Den utredningen har haft i uppdrag att bland annat överväga vilket ansvar enskilda huvudmän bör ha vid krigsfara och krig och vid behov föreslå en författningsreglering av ansvaret.

boende ges det stöd och den hjälp som behövs till skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa.

Vidare ska socialtjänsten enligt 5 kap. 7 § socialtjänstlagen inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring. Enligt 5 kap. 8 § socialtjänstlagen ska kommunen göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med fysiska och psykiska funktionshinder samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på dessa områden. Enligt samma bestämmelse ska kommunen planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionshinder, och i planeringen samverka med regionen samt andra samhällsorgan och organisationer.

Enligt 2 kap. 5 § socialtjänstlagen får en kommun sluta avtal med en enskild person om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte enligt bestämmelsen överlämnas. Med enskild person avses både fysiska och juridiska personer.

I 1 och 7 §§ LSS anges vilka funktionshindrade som har rätt till insatser enligt den lagen. Det är fråga om personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd, eller med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller sjukdom, eller andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Personer med dessa funktionshinder har enligt 7 § LSS rätt till insatser enligt den lagen om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt.

Enligt 9 § LSS är insatserna för särskilt stöd och service bland annat att barn och ungdomar samt vuxna personer med vissa funktionshinder bor i särskilda boendeformer som kommunen ansvarar för enligt 2 § i den lagen.

Enligt 17 § LSS får kommunen med bibehållet ansvar sluta avtal med en enskild person om att tillhandahålla insatser enligt LSS. Med att "tillhandahålla" avses endast själva utförandet av insatsen. Kommunen har således ett bibehållet huvudmannaskap för verksamheten.

*Huvudmannaskap för hälso- och sjukvårdsverksamhet
– patienter intagna på vårdinrättningar*

I 2 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) föreskrivs att med *huvudman* avses i hälso- och sjukvårdslagen den region eller kommun som enligt den lagen ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvård, och att en eller flera vårdgivare kan bedriva verksamhet inom en huvudmans geografiska område. Med en *vårdgivare* avses i hälso- och sjukvårdslagen (HSL) statlig myndighet, region, kommun, annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet (2 kap. 3 §). Som huvudmän för hälso- och sjukvårdsverksamheter ska regioner och kommuner se till att hälso- och sjukvård bedrivs inom deras geografiska ansvarsområden. I 7 kap. 1 § HSL föreskrivs att ledningen av hälso- och sjukvårdsverksamheten i regionen ska utövas av en eller flera nämnder. När det gäller ledningen av den kommunala hälso- och sjukvårdsverksamheten⁷¹ ska den utövas av den nämnd eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer enligt 2 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453).

Regioner och kommuner får enligt 15 kap. 1 § HSL med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som regionen eller kommunen ansvarar för enligt HSL. Av avtalet ska framgå de särskilda villkor som gäller för överlämnandet. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av bestämmelsen överlämnas till en juridisk person eller en enskild individ. Regioner och kommuner kan inte heller genom avtal överlåta sitt huvudmannaskap enligt HSL.

Med slutna vård avses i HSL hälso- och sjukvård som ges till en patient som är intagen vid en vårdinrättning (sjukhus). Med att en patient är intagen torde normalt sett innebära att denne vistas på en vårdinrättning även över natten (prop. 1981/82:97, s. 121).

⁷¹ Enligt 12 kap. 1 § HSL ska kommunen ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som efter beslut av kommunen bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 5 kap. 5 § andra stycket, 5 kap. 7 § tredje stycket eller motsvarande tillståndspliktig boendeform eller bostad som avses i 7 kap. 1 § första stycket 2 socialtjänstlagen (2001:453). Kommunen ska även i samband med dagverksamhet enligt 3 kap. 6 § samma lag erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som vistas i dagverksamheten.

Hjälp till skolbarn och skolungdomar samt andra särskilt hjälpbehövande personer när skyddsrum eller andra skyddade utrymmen behöver användas

Som framgår av den ovanstående redovisningen har kommunerna, regionerna, staten samt enskilda fysiska eller juridiska personer (privata aktörer) ett preciserat och direkt ansvar för ett mycket stort antal människor i enlighet med det som följer av skollagen, socialtjänstlagen, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och hälso- och sjukvårdslagen. Privata aktörer bedriver i stor omfattning verksamheter på dessa verksamhetsområden. När det gäller fristående skolor (friskolor) är privata aktörer dessutom huvudmän för skolverksamheten.⁷²

Det författningsreglerade ansvar som kommuner, regioner, staten samt privata aktörer har på de nu aktuella verksamhetsområdena innebär att de har ett långtgående tillsyns- eller omvårdnadsansvar för ett mycket stort antal särskilt hjälpbehövande personer. Utredningen bedömer att det ansvaret innefattar ett ansvar att hjälpa skolbarn och skolungdomar, äldre personer eller personer med funktionshinder som bor i särskilda boendeformer med tillgång till service och omvårdnad samt patienter som är intagna på vårdinrättningar att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp. För att kunna lämna sådan hjälp är det nödvändigt att det har utarbetats planer och vidtagits förberedande åtgärder i det avseendet.

Vid ett väpnat angrepp är det av stor betydelse att nu berörda offentliga och privata aktörer genast vet hur de ska kunna hjälpa särskilt hjälpbehövande människor att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme. Det får i ett sådant mycket kritiskt läge inte råda någon osäkerhet om vilka skyddsrum eller skyddande

⁷² Läsåret 2022/23 gick 925 000 grundskoleelever i skolenheter med kommunal huvudman och drygt 180 000 elever i skolenheter med enskild huvudman (Skolverket, mars 2023, diarienummer 2022:2513). Läsåret 2022/23 gick 364 000 elever i gymnasieskola, varav cirka 70 procent i gymnasieskola med offentlig huvudman och resterande andel i gymnasieskola med enskild huvudman (Skolverket, mars 2023, diarienummer 2022:1564). Drygt 88 000 personer hade särskilt boende den 1 oktober 2021. Av dessa hade 4 000 funktionsnedsättning och 84 000 var äldre. Ungefär en femtedel av de särskilda boendena var i enskild regi (Socialstyrelsen, *Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2021*, mars 2022, Art.nr 2022-3-7784). Under år 2022 var 827 000 patienter inskrivna på sjukhus med vårdplats till förfogande, vilket benämns som sluten vård (Socialstyrelsen, *Statistik om sjukdomar behandlade i sluten vård 2022*, juni 2023, Art.nr 2023-6-8642). År 2021 fanns det i genomsnitt 17 500 disponibla vårdplatser på sjukhusen. Av dessa platser fanns 80 procent inom sluten somatisk vård (Sveriges Kommuner och Regioner, *Fakta om vårdplatser*, juni 2022).

utrymmen som ska kunna användas och vad som gäller för vistelse i dessa.

Utöver sådana skyddade utrymmen som har föreslagits i SOU 2022:57 kan i nödfall även andra utrymmen som ger fysiskt skydd mot stridsmedel användas. Exempel på sådana utrymmen är källare, tunnel eller tunnelbanestation.⁷³ På de orter i Sverige där det finns ett begränsat antal eller inga skyddsrum eller andra skyddade utrymmen kan det bli nödvändigt att vid ett väpnat angrepp i stället genomföra en utrymning eller på annat motsvarande sätt säkerställa civilbefolkningens behov av fysiskt skydd.

Kommunerna kommer att behöva ha ingående kunskap om vilka skyddsrum och skyddade utrymmen som finns inom kommunen och om användningen av dessa, och särskilt i fråga om de skyddsrum eller skyddade utrymmen finns i eller i närheten av skolor och särskilda boendeformer.

Mot denna samlade bakgrund ska i den nya lagen föreskrivas att en kommun ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att kommunen, statliga myndigheter, regionen och enskilda fysiska eller juridiska personer (privata aktörer) som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa barn och ungdomar som befinner sig i förskolor, skolor och fritidshem för utbildningar enligt skollagen samt äldre personer och personer med funktionshinder som bor i särskilda boendeformer med tillgång till service och omvårdnad med stöd av 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen eller 9 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.

Vidare ska den nya lagen innehålla en bestämmelse om att en kommun ska verka för att kommunens planering och förberedande åtgärder kan genomföras i samverkan med övriga berörda verksamhetsutövare i kommunen. Den regleringen syftar till att i största möjliga utsträckning säkerställa dessa aktörers förmåga att lämna hjälp den hjälp som nu är i fråga.

Likaså ska i den nya lagen regleras att en region ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att regionen och privata aktörer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa patienter som är intagna på vårdinrättningar inom regionen att omed-

⁷³ Se broschyren *Om krisen eller kriget kommer*, MSB 1186 – maj 2018.

elbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.

Det ska i den nya lagen även föreskrivas att regionen ska verka för att regionens planering och förberedande åtgärder kan genomföras i samverkan med berörda privata aktörer. Även den regleringen syftar till att i största möjliga utsträckning säkerställa privata aktörers förmåga att lämna den hjälp som nu är i fråga. Privata aktörer bedriver i dag i förhållandevis begränsad omfattning sådan hälso- och sjukvårdsverksamhet som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar.⁷⁴

Det är följaktligen fråga om att säkerställa förmågan till civilt försvar på lokal nivå såvitt avser särskilt hjälpbehövande människors behov av ett fysiskt skydd vid ett väpnat angrepp. Utredningen bedömer att det följer av kommuners och regioners huvudmannaskap för särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen eller 9 § LSS respektive hälso- och sjukvårdsverksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen att kommuner och regioner bör ha ett huvudsakligt ansvar för den planering och förberedande åtgärder som behöver genomföras för att berörda verksamhetsutövare inom kommunen och regionen ska kunna lämna den hjälp som nu är i fråga.⁷⁵ Vidare är det av relevans i denna kontext att kommuner har ett grundläggande och yttersta ansvar för att barn och ungdomar får föreskriven utbildning enligt skollagen.⁷⁶ Även om en kommun inte är huvudman för de verksamheter som bedrivs vid fristående skolor bör det följa av en kommuns grundläggande yttersta ansvar för skolverksamheten att kommunen även bör ha ett huvudsakligt ansvar i fråga om de planer och förberedande åtgärder som behöver genomföras för att alla skolhuvudmän inom kommunen ska kunna lämna hjälp vid användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen. Detta ansvar för kom-

⁷⁴ Sådan vård ges bland annat vid Capio S:t Görans sjukhus i Stockholm som ägs av vårdkoncernen Capio AB. Det är det hittills enda sjukhuset i Sverige som ägs av ett aktieföretag (<https://capiostgoran.se>). Ett annat exempel är den vård som ges vid Sophiahemmet sjukhus i Stockholm som drivs av en ideell förening utan vinstsyfte (<https://www.sophiahemmet.se>).

⁷⁵ Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen ansvarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. I 2 kap. 5 § socialtjänstlagen ges en kommun rätt att sluta avtal med en enskild person om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Enligt 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen ska regionen erbjuda god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom regionen. Vidare regleras i 15 kap. 1 § samma lag att regioner och kommuner får med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som regionen eller kommunen ansvarar för enligt hälso- och sjukvårdslagen.

⁷⁶ Enligt 7 kap. 21 § skollagen ska hemkommunen se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.

munerna bör lämpligen även omfatta de skolor som staten eller regioner är huvudmän för enligt skollagen.

Det är i detta sammanhang även av betydelse att kommuner enligt utredningens författningsförslag ska ha ett särskilt ansvar att informera dem som bor eller som annars regelbundet vistas i kommunen om de skyddsrum och andra skyddade utrymmen som finns inom kommunen och om användningen av dessa.

Som utredningen har utvecklat tidigare finns det inte någon författningsreglering om att privata aktörer generellt sett ska vara skyldiga att medverka i samhällets planering för civilt försvar. Det ligger också utanför utredningens uppdrag att lämna författningsförslag som avser privata aktörers förmåga inför och under fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

Utredningen utgår dock från att det är rimligt att nu berörda privata aktörer frivilligt kommer att samverka i kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder för att därigenom säkerställa sin förmåga att kunna lämna hjälp vid användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen.

Enligt utredningens bedömning är det även nödvändigt att skol- och omsorgspersonal samt vårdpersonal ges utbildning i fråga om skyddsrumsanvändning och att det genomförs övningar i det avseendet. Kommuner och regioner bör genom avtal kunna erbjuda sådana utbildningar och övningar till den personal som finns hos berörda privata aktörer.

Vidare bör kommunerna och regionerna som huvudmän för verksamheter enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen eller 9 § LSS respektive hälso- och sjukvårdsverksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen i sina uppdragsavtal med privata aktörer på de nu aktuella verksamhetsområdena i största möjliga utsträckning säkerställa att dessa aktörer har förmåga att hjälpa äldre personer och personer med funktionshinder som bor i nyss nämnda särskilda boendeformer eller patienter som är intagna på vårdinrättningar, att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp. Enligt utredningens bedömning bör det vara möjligt att i uppdragsavtal ställa krav på att de berörda privata aktörerna ska kunna lämna sådan hjälp utifrån det långtgående omsorgs- eller vårdansvar som de har som verksamhetsutövare.

En sådan avtalsmöjlighet finns dock inte i fråga om privata aktörer som är huvudmän för utbildningar enligt skollagen (fristående skolor).

Enligt utredningens bedömning bör det därför i ett annat utrednings-sammanhang övervägas vilken förmåga som huvudmän för friskolor bör ha under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Under genomförandet av utredningsuppdraget har det uppslaget framförts att det bör vara möjligt att införa en reglering i skollagen som innebär att för att godkännas som huvudman för en friskola ska den tillståndssökande ha förmåga att upprätthålla skolverksamheten under fredstida krissituationer eller höjd beredskap.⁷⁷

Utredningen utgår från att nu berörda offentliga och privata aktörer i stor utsträckning bör kunna fullgöra en hjälpande uppgift av det nu föreslagna slaget med ordinarie anställd personal. Kommunerna och regionerna kan dock i viss omfattning komma att behöva tillföras externa personella resurser för att kunna fullgöra uppgiften. Det behovet behöver klargöras vid kommuners och regioners planering och särskilda förberedande åtgärder. Ett sådant klarläggande utgör även en nödvändig grund för de bedömningar och ställningstaganden som regeringen och riksdagen kan behöva göra i fråga om sådana personalförstärkningar, exempelvis i fråga om behovet av civilpliktig personal.

Med hänsyn till karaktären på den hjälpande uppgift som det är fråga om bör en sådan personalförstärkning till viss del kunna ske genom att civilrättsliga avtal ingås med frivilliga personer från frivilliga försvarsorganisationer.⁷⁸ I dag har många kommuner tillgång till frivilliga inom de frivilliga resursgrupperna (FRG) som bland annat bör kunna hjälpa till när människor behöver komma i skydd i skyddsrum. De frivilliga inom FRG är dock i dagsläget en förhållandevis begränsad resurs för kommunerna.⁷⁹

Den omfattande hemskyddsorganisation som tidigare fanns i kommunerna hade till uppgift att bistå kommunerna i skyddet av civilbefolkningen. Även den tidigare stora civilpliktsbaserade beredskapspolisorganisationen hade sådana uppgifter. Tidigare fanns det också

⁷⁷ Utredningen om en översyn för författningsregleringen av skolväsendet vid extraordinära händelser (U 2023:B) ska den 31 augusti 2024 ha redovisat sitt uppdrag. Den utredningen har haft i uppdrag att bland annat överväga vilket ansvar enskilda huvudmän bör ha vid krigsfara och krig och vid behov föreslå en författningsreglering av ansvaret.

⁷⁸ Se förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

⁷⁹ I betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) görs bedömningen att det bör finnas betydligt större frivilliga lokala beredskapsgrupper än dagens FRG-grupper. Vidare görs där bedömningen att beredskapsgrupperna bör ha förmåga att utgöra ett nödvändigt komplement till kommunernas förmåga att kunna stödja och hjälpa civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp eller när det gäller att hantera fredstida krissituationer eller större olyckor. I början av år 2021 deltog cirka 3 500 personer i FRG (s. 538 f.). Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

ett stort antal totalförsvarspliktiga som var krigsplacerade med civilplikt inom kommunerna för fullgörande av uppgifter under höjd beredskap.⁸⁰

Mot denna bakgrund är det rimligt att utgå från att i den fortsatta uppbyggnaden av det civila försvaret kommer totalförsvarspliktiga i förhållandevis stor omfattning att krigsplaceras med civilplikt inom kommuner för uppgifter inom det civila försvaret, exempelvis i fråga om att bistå civilbefolkningen när skyddsrum eller andra skyddade utrymmen behöver användas.⁸¹ Sådana civilpliktiga behövs enligt utredningens bedömning i första hand för att leda eller samordna frivilligas hjälpinsatser.

Särskilt om behovet av att kunna lämna hjälp till patienter som är intagna på vårdinrättningar när skyddsrum eller andra skyddade utrymmen behöver användas

Enligt artikel 12 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (SÖ 1953:14–17) ska sjukvårdsenheter alltid respekteras och skyddas och får inte utsättas för anfall (SÖ 1979:22). Vidare stadgas i tilläggsprotokollets artikel 15 att civil sjukvårdspersonal ska respekteras och skyddas. Därutöver finns flera andra artiklar i tilläggsprotokollet som avser skydd av civil sjukvård.

Utredningen konstaterar att det i dag finns skyddsrum i eller i anslutning till många sjukhus i Sverige. Exempelvis finns det flera skyddsrum i eller nära gamla Karolinska sjukhuset och Södersjukhuset i Stockholm samt Sahlgrenska sjukhuset i Göteborg och Universitetsjukhuset i Linköping.⁸²

Även om sjukhus samt läkare och annan vårdpersonal ska vara respekterade och skyddade enligt internationell rätt vid väpnade konflikter visar tyvärr erfarenheterna från pågående krig att hälso- och sjukvårdsverksamheter kan komma att angripas med militära medel under sådana konflikter.

⁸⁰ År 1997 bedömde kommunerna i enkätsvar till dåvarande Riksrevisionsverket att de hade behov av sammanlagt cirka 5 900 civilpliktiga inom kommunernas organisationer för räddningstjänst för fullgörande av räddningstjänstuppgifter under höjd beredskap (a.a. s. 482).

⁸¹ Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning (Fö2023:03) pågår och ska redovisa sitt uppdrag senast den 27 januari 2025.

⁸² Se <https://www.msb.se/skyddsrumskarta>.

Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt med omfattande och kvalificerade förberedande åtgärder för att regionerna och berörda privata aktörer ska kunna hjälpa ett stort antal patienter som är intagna på deras vårdinrättningar att omedelbart komma i skydd vid ett väpnat angrepp. Dessutom kan vissa patienters medicinska tillstånd medföra att det krävs särskilda förberedande åtgärder för att de ska kunna förflyttas så riskfritt som möjligt till skyddsrum eller annat skyddat utrymme. Vissa patienters medicinska tillstånd kan dessutom vara så pass allvarligt att de inte kan flyttas från en vårdavdelning vid ett väpnat angrepp. I en sådan situation behöver dessa patienter därför i största möjliga utsträckning kunna ges ett annat fysiskt skydd. Sammanfattat är en evakuering av patienter som är intagna på vårdinrättningar en mycket omfattande och komplicerad åtgärd.

Utredningen utgår från att den hjälp som nu är i fråga huvudsakligen kommer att kunna lämnas genom användning av de skyddsrum eller andra skyddade utrymmen som finns inom eller i anslutning till vårdinrättningar. Det framstår inte som realistiskt att utöver sådana skyddade utrymmen i större utsträckning använda sig av de skyddsrum eller skyddade utrymmen som finns i övrigt med hänsyn till den stora omfattning och komplexitet som en evakuering av en vårdinrättning innebär. Utredningen utgår från att en region kommer att behöva samverka med berörda kommuner vid sin planering och sina förberedande åtgärder i detta avseende.

Övriga särskilt hjälpbehövande grupper av personer när skyddsrum eller andra skyddade utrymmen behöver användas

Utredningen vill framhålla att det utöver de grupper av särskilt hjälpbehövande personer som nu är i fråga finns ett mycket stort antal andra människor som också kan behöva hjälp när skyddsrum eller andra skyddade utrymmen behöver användas. Ett exempel på sådana grupper av personer är det stora antalet äldre personer och personer med funktionshinder som bor kvar i sina ordinarie bostäder och som enligt socialtjänstlagen har beviljats hemtjänst i varierande omfattning för att underlätta den dagliga livsföringen. Ytterligare exempel är de svårt sjuka personer som får avancerad sjukvård i hemmet eller personer som för kortare eller längre tid behöver vårdas eller bo utanför det egna hemmet enligt 6 kap. socialtjänstlagen (vård- eller stödboenden).

Enligt utredningens bedömning är det rimligt att utgå från att kommuner och regioner vid en säkerhetspolitisk kris i Sveriges närområde eller vid ett beslut om höjd beredskap kommer att behöva ta ställning till om äldre personer som har hemtjänst på grund av ett stort hjälpbehov i stället bör erbjudas plats på ett äldreboende respektive att svårt sjuka personer som ges avancerad sjukvård i hemmet i stället bör erbjudas vårdplats på en vårdinrättning.

Motivet för utredningens förslag i denna del är att kommuner, regioner, staten och privata aktörer som berörda verksamhetsutövare har ett platsanknutet och särskilt långtgående tillsyns- eller omvårdnadsansvar för de personer som befinner sig i skolor för utbildningar enligt skollagen eller som bor i särskilda boendeformer med stöd av 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen eller 9 § LSS eller som är intagna på vårdinrättningar. Dessa grupper av personer har enligt utredningens bedömning ett mycket stort behov av hjälp när skyddsrum eller andra skyddade utrymmen behöver användas. Därutöver vilar utredningens förslag i denna del delvis på att Sverige enligt barnkonventionen ska vidta alla tänkbara åtgärder för att skydda barn i krig.

Enligt utredningens bedömning skulle det i praktiken inte vara möjligt för vare sig kommuner eller privata aktörer att omedelbart kunna hjälpa även exempelvis alla de äldre med hemtjänst som bor kvar i sina ordinarie bostäder att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp. Det är således inte möjligt att låta den författningsreglering som nu är i fråga omfatta samtliga grupper av personer som bedöms vara särskilt hjälpbehövande. Detta förhållande utgör dock självfallet inte ett skäl emot det författningsförslag som utredningen lämnar i denna del.

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att utöver det offentliga och privata aktörers personella resurser finns betydande hjälpresurser i civilsamhället i form av ideella organisationer och trosamfund som i varierande omfattning kommer att kunna bistå hjälpbehövande människor vid ett eventuellt väpnat angrepp mot Sverige.⁸³ Vidare vill utredningen framhålla att behovet av att människor faktiskt är beredda att gå varandra till mötes och hjälpa varandra är särskilt stort under de extrema förhållanden som högst sannolikt kommer att råda under krig i Sverige eller annars under höjd beredskap.

⁸³ Se betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57, s. 441 f.).

Enligt utredningen är det rimligt att utgå från att yngre personer av medmänsklighet i stor utsträckning kommer att bistå både barn och äldre personer när skyddsrum eller andra skyddade utrymmen behöver användas. En annan syn på yngre personers beredskap i det avseendet vore klart defaitistisk.

Utredningen vill dessutom framhålla att det är långtifrån realistiskt att det offentliga och berörda privata aktörer skulle kunna hjälpa den större delen av befolkningen att komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme under ett väpnat angrepp mot Sverige. Det är därför viktigt att enskilda tar ett stort eget ansvar i det avseendet. För att enskilda ska kunna ta ett sådant ansvar är det av stor betydelse att varje kommun informerar befolkningen om det som gäller i fråga om skyddsrumsanvändning i kommunen. Utredningen noterar i det avseendet att det i betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) har lämnats ett lagförslag om en sådan informationsskyldighet. Det betänkandet bereds i Regeringskansliet. Som utredningen har utvecklat tidigare bör en sådan bestämmelse finnas i den nya lagen i stället för i den nya skyddsrumslag som föreslås i SOU 2022:57.

6.4.4 Verkställighet av utrymningar och inkvarteringar under höjd beredskap

Utredningens förslag:

1. Kommunerna ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att under höjd beredskap kunna verkställa beslut om utrymningar inom sina geografiska områden.
2. Kommunerna ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att kunna inkvartera dem som under höjd beredskap har utrymmts eller flytt från andra kommuner.
3. En kommun ska vidta de särskilda förberedande åtgärder som behövs för att kommunen ska ha den förmågan som avses i punkterna 1 och 2.

Bakgrund

Den nuvarande rättsliga regleringen

Bestämmelser om utrymning och inkvartering under höjd beredskap finns i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap (utrymnings- och inkvarteringslagen). I 2 kap. 1 § förskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att de som uppehåller sig inom ett område ska utrymma detta om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen, eller det i området behöver vidtas militära åtgärder av väsentlig betydelse och åtgärderna allvarligt försvåras om inte utrymning sker. Enligt 2 kap. 2 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att 1) de som omfattas av ett utrymningsbeslut ska vistas på en viss plats, och 2) vilka villkor som ska gälla för vistelsen.

Enligt 1 § förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap efter samråd med Försvarmakten och Polismyndigheten meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas. Några sådana föreskrifter har dock inte meddelats. Enligt 3 § samma förordning får länsstyrelsen besluta om utrymning enligt 2 kap. 1 § utrymnings- och inkvarteringslagen inom det egna länet. Länsstyrelsen får även meddela sådana beslut som avses i 2 kap. 2 § samma lag.

Enligt 2 kap. 3 § utrymnings- och inkvarteringslagen ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs vid utrymning enligt den lagen. I förarbetena till utrymnings- och inkvarteringslagen anges att Polismyndigheten har ett övergripande ansvar för verkställigheten av ett utrymningsbeslut (prop. 2005/06:133, s. 171). Enligt utredningens bedömning kommer detta förarbetsuttalande inte till uttryck i 2 kap. 3 § utrymnings- och inkvarteringslagen. Den bestämmelsens ordalydelse leder närmast till den tolkningen att det är fråga om en handräckningsbestämmelse, och att det är en annan myndighet eller ett annat offentligt organ som har huvudansvaret för att verkställa ett beslut om utrymning. Ett sådant verkställighetsansvar är följaktligen inte uttryckligen reglerat i utrymnings- och inkvarteringslagen eller i annan författning.

I 2 kap. 4 § utrymnings- och inkvarteringslagen lämnas upplysning om att kommuners och regioners skyldighet att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut och utlänningar som söker skydd

i Sverige regleras i socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Enligt 3 kap. 1 § utrymnings- och inkvarteringslagen får en kommun förelägga innehavaren av en byggnad eller bostadslägenhet att upplåta bostad och utrustning åt den som behöver en bostad på grund av beslut om utrymning eller på grund av att denne till följd av krigshändelser tvingats att lämna sin ordinarie bostad. Det finns dock inte någon uttrycklig bestämmelse i utrymnings- och inkvarteringslagen om att en kommun ska ansvara för inkvarteringen av dem som har utrymmts från andra kommuner under höjd beredskap.

Som angetts ovan reglerar utrymnings- och inkvarteringslagen endast utrymning och inkvartering under höjd beredskap. I detta sammanhang ska därför framhållas att utredningens författningsförslag innebär att den nuvarande regleringen i 4 kap. 1 och 2 §§ LEH om bistånd mellan kommuner och regioner, med endast vissa mindre sakliga och språkliga ändringar, ska överföras till den nya lagen.⁸⁴ Det bistånd som regleras i dessa bestämmelser kan bland annat komma att tillämpas vid utrymningar och inkvarteringar under kvalificerade fredstida krissituationer.

I 6 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor föreskrivs att om fara för liv, hälsa eller egendom eller miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får räddningsledaren vid en räddningsinsats bland annat avspärra eller utrymma områden, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt.

Enligt 4 kap. 1 § LEH får kommuner och regioner på begäran lämna hjälp till andra kommuner och regioner som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid. Vidare föreskrivs i den bestämmelsen att när en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en extraordinär händelse i fredstid, har vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen.

Utredningen konstaterar i detta sammanhang att det saknas bestämmelser i utrymnings- och inkvarteringslagen som på motsvarande sätt ålägger en utrymmande kommun att ersätta den inkvarterande kommunen.⁸⁵ I det avseendet ska dock följande nämnas.

⁸⁴ I avsnitt 6.7 finns utredningens överväganden och förslag om kommuners och regioners inbördes bistånd.

⁸⁵ I SOU 2022:57 görs bedömningen att det inte förefaller lämpligt att införa en sådan ersättningsbestämmelse med hänsyn till de ordnade förhållanden som i en sådan situation sannolikt föreligger, i förening med de svåra påfrestningar som situationen torde innebära även för den utrymmande kommunen (s. 392).

Enligt 2 kap. 5 § utrymnings- och inkvarteringslagen ska de kommuner och regioner som befolkningen lämnar på grund av utrymning vara skyldiga att i skäligen omfattning lämna hjälp till de kommuner och regioner som i större omfattning får ta emot befolkningen. Bestämmelsen innebär att de resurser, exempelvis personal och materiel, som finns i en kommun eller region ska följa med befolkningen när den på grund av ett utrymningsbeslut flyttas till en ny kommun eller en ny region. Det är således en skyldighet för den kommun eller region som befolkningen kommer ifrån att se till att kommunens och regionens resurser, i den mån de frigörs, följer med till den eller de kommuner som i större omfattning får ta emot befolkningen (prop. 1994/95:7, s. 116 och prop. 2005/06:133, s. 172). I en sådan situation ska enligt 6 § förordningen om utrymning och inkvartering under höjd beredskap den kommun eller region som har fått hjälp med personal svara för personalens avlöning och andra anställningsförmåner. Bestämmelsen i 2 kap. 5 § utrymnings- och inkvarteringslagen motsvarar den bestämmelse som fanns i 8 kap. 12 § i den numera upphävda lagen (1994:1720) om civilt försvar.

I 4 kap. 2 § LEH föreskrivs att om en kommun eller region har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara, är andra kommuner och regioner skyldiga att lämna hjälp. I en sådan situation ska enligt 9 § FEH de kommuner eller regioner som har fått hjälp med personal svara för personalens avlöning och andra anställningsförmåner. Regleringen i 4 kap. 2 § LEH motsvarar den bestämmelse som fanns i 3 kap. 5 § i den numera upphävda lagen om civilt försvar (prop. 2005/06:133, s. 161).

Förslag i betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57)

I betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) lämnas författningsförslag om ändringar i utrymnings- och inkvarteringslagen. En ändring som föreslås innebär att en kommun ska planera för utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap på grundval av den inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering som länsstyrelsen har tagit fram. Vidare föreslås i tydliggörande syfte en bestämmelse om att kommunen ska ansvara för verkställigheten av ett beslut om utrymning och att Polismyndigheten i

nödvändig utsträckning ska delta i verkställigheten. Dessutom föreslås i tydliggörande syfte en bestämmelse om att kommunen ska ansvara för inkvarteringen av dem som har utrymmts från andra kommuner. Därutöver lämnas författningsförslag om att regioner ska medverka i kommunernas och länsstyrelsernas planering, och att statliga myndigheter som berörs av planeringen ska ges tillfälle att yttra sig när den tas fram eller ändras i väsentliga avseenden. Vidare görs i betänkandet bedömningen att det bör finnas en planering för utrymning och inkvartering under höjd beredskap i hela landet. De föreslagna författningsändringarna är avsedda att göras i utrymnings- och inkvarteringslagen.

Vidare föreslås i SOU 2022:57 att det ska finnas civilpliktsbaserade befattningar som utrymningsledare. Länsstyrelserna ska enligt förslaget vara bemanningsansvariga myndigheter för dessa utrymningsledare, och ansvara för att grund- och repetitionsutbildningar av denna personal genomförs. Enligt förslaget ska en utrymningsledare vid en utrymning ha till uppgift att under kommunal ledning ansvara för den närmare organiseringen av tillgängliga personella resurser, och framför allt ansvara för koordineringen av alla de insatser som behöver utföras för att en utrymning ska kunna genomföras i alla led på ett ändamålsenligt och effektivt sätt – från en eller flera uppsamlingsplatser inom det område som ska utrymmas (utrymningsområdet) till en plats strax utanför utrymningsområdet, och därifrån vanligtvis till en motagningsplats i en annan kommun (Se vägledningen *Att planera och förbereda en storskalig utrymning*, MSB 783 – december 2014).

Enligt den övergripande bedömning som görs i SOU 2022:57 behövs en utrymningsledare för att organisera och koordinera en utrymning av 4 000 personer. För en utrymning av befolkningen i Stockholms stad (975 000 personer) skulle det således behövas 245 utrymningsledare. För hela landet skulle det utifrån antalet invånare i landet behövas cirka 2 600 utrymningsledare.⁸⁶

Betänkandet SOU 2022:57 bereds i Regeringskansliet. I det som närmast följer hänvisar utredningen genomgående till det betänkandet genom att ange SOU 2022:57 och inte till "utredningen" för att undvika sammanblandning med denna utredning. Den utredning som utarbetade det ifrågasvarande betänkandet hade antagit namnet *Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap*.

⁸⁶ Se SOU 2022:57, s. 549.

Utredningen har vid utarbetandet av sina författningsförslag i denna del utgått från att de författningsändringar som föreslås i SOU 2022:57 avseende utrymnings- och inkvarteringslagen leder till lagstiftning.

Kommunerna ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att verkställa utrymningar och inkvarteringar under höjd beredskap

Bakgrund och utgångspunkter

Enligt utredningens bedömning är det rimligt att utgå från att om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp kommer många människor att fly självmant från städer och andra orter om läget blir sådant att de befärs att de kan bli fysiskt eller psykiskt drabbade av fientliga stridshandlingar. Naturligtvis har inte alla människor möjlighet att fly på egen hand vid ett väpnat angrepp. Det gäller främst mycket gamla eller svårt sjuka personer, personer med funktionshinder, samt barn och ungdomar som skilts från sina föräldrar eller andra äldre anhöriga under krigsförhållanden i Sverige. Om det har beslutats om utrymning är det uppenbart att främst sårbara och utsatta människor behöver hjälp från offentliga aktörer och civilsamhället.

Enligt utredningens bedömning är det mot denna bakgrund av väsentlig betydelse att den nya lagen innehåller bestämmelser om att kommuner ska ha en ändamålsenlig och likvärdig verksamhetsförmåga att under höjd beredskap kunna verkställa beslut om utrymningar eller genomföra inkvarteringar, och att kommunerna följaktligen ska vara skyldiga att vidta de särskilda förberedande åtgärder som behövs i det avseendet. En sådan förmåga hos kommunerna bör även vara till stor nytta vid verkställighet av utrymningar och inkvarteringar under kvalificerade fredstida krissituationer.

Genomförandet av en utrymning är en omfattande åtgärd som kräver stora personella och materiella resurser. Motsvarande gäller vid verkställighet av inkvarteringar. Utredningen delar den bedömning som görs i SOU 2002:57 i fråga om behovet av civilpliktiga utrymningsledare. Vidare utgår utredningen i detta sammanhang från att det är troligt att regeringen kommer att behöva göra överväganden om och ta ställning till kommuners behov av civilpliktig eller annan plikt-

tjänstgörande personal inom flera verksamhetsområden för uppgifter inom det civila försvaret.⁸⁷

Det är enligt utredningens bedömning inte rimligt att kommunerna vid sin planering inför verkställighet av utrymningar eller inkvarteringar utgår från att det kan komma att uppstå behov av totalutrymningar av storstäder eller från stora geografiska områden med efterföljande omfattande inkvarteringar. Däremot är det realistiskt att kommunerna vid planeringen utgår från att det kan komma att behöva genomföras förhållandevis omfattande utrymningar från vissa geografiska områden som befaras bli eller som är särskilt utsatta för stridshandlingar.

Det kommer således att vara en mycket komplex uppgift för kommunerna att bedöma i vilken omfattning de ska vidta särskilda förberedande åtgärder inför utrymningar eller inkvarteringar. Vid den bedömningen behöver kommunen samverka med främst andra kommuner och länsstyrelsen. Utredningen bedömer att det stöd som länsstyrelsen ska lämna till kommunerna vid deras planering och förberedande åtgärder enligt den nya lagen kommer att vara av stor betydelse för kommunernas bedömningar avseende behovet av särskilda förberedande åtgärder inför utrymningar och inkvarteringar.

Det ingick inte i utredningsuppdraget för *Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap* att lämna författningsförslag om kommuners förmåga att kunna verkställa ett beslut om utrymning eller genomföra en inkvartering under höjd beredskap. I det avseendet görs dock bedömningen i SOU 2022:57 att det bör ske viss central lagerhållning för de behov som kan uppstå i landet av sängar, madrasser och dylik materiel att användas i samband med inkvartering. Vidare görs den övergripande bedömningen att kommuner behöver bygga upp en förmåga för att kunna hantera en utrymningsituation (s. 368 f. och s. 385).

Sammanfattat görs en ingående analys i SOU 2022:57 om vad som bör gälla i olika avseenden för den *planering* som behöver utarbetas för att en utrymning eller inkvartering ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under höjd beredskap, men där läm-

⁸⁷ Regeringen har den 21 december 2023 beslutat att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att fullgöra repetitionsutbildning med civilplikt. Beslutet är begränsat till att avse räddningstjänst som kommuner ansvarar för samt verksamhet för drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet (Fö2023/00553). Se även 2 kap. 1 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt. Se också kommittédirektiven *En långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret* (dir. 2023:116).

nas utifrån den utredningens direktiv inga författningsförslag om *vilken förmåga* kommuner ska ha i fråga om verkställighet av sådana åtgärder.

Det är enligt utredningens bedömning av grundläggande betydelse att kommunerna har en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att verkställa utrymningar och inkvarteringar. Dessa särskilda verksamhetskrav på kommunerna bör lämpligen regleras i den nya lagen och inte i utrymnings- och inkvarteringslagen, eftersom sådana bestämmelser är i enlighet med den nya lagens övergripande syfte.

Förmåga att verkställa utrymningar och inkvarteringar

Kommuner och regioner ska enligt den nya lagen ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap utifrån lokala och regionala förhållanden samt den strategiska betydelse eller utsatthet som en kommun eller region har om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp. Enligt utredningens bedömning är det följdriktigt att de kriterier som föreskrivs om kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga i den nya lagen även ska gälla uttryckligen i fråga om den särskilda verksamhetsförmåga som kommuner ska ha i fråga om verkställighet av utrymningar eller inkvarteringar enligt den nya lagen.

Även i SOU 2022:57 beaktas i utrymningshänseende en kommuns strategiska betydelse om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp. Där görs även bedömningen att även om ett geografiskt område inte har strategisk betydelse kan det finnas sannolika mål för fientliga angrepp inom området. Vidare görs den sammanfattade bedömningen att inget område i Sverige kan undantas från risken att utsättas för en väpnat angrepp. Därvidlag framhålls att inte minst användning av kärnvapen kan påverka delar av Sverige som annars generellt sett inte löper risk att utsättas för ett väpnat angrepp. (s. 342 f.). Utredningen delar dessa bedömningar.

De kommuner som bedöms vara av strategisk betydelse eller särskilt utsatta om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp behöver således ha en mera omfattande och kvalificerad utrymningsplanering och förmåga än kommuner som inte finns inom sådana geografiska områden. Som framgår av det som närmast följer kan å andra sidan

kommuner i mindre utsatta delar av Sverige komma att behöva ha en mera omfattande planering och förmåga avseende inkvartering av personer som har utrymmts eller flytt från andra kommuner än kommuner varifrån det befaras ske utrymningar eller folkförflyttningar.

Det har från kommunalt håll framförts till utredningen att mindre kommuner i glest befolkade delar av landet kan komma att behöva ha förmåga att ta emot många utrymda eller flyende personer från andra delar av landet vid ett väpnat angrepp. Många personer i storstadsområdena och andra tätbefolkade delar av Sverige har fritidshus för sommar- eller vintervistelse i glest befolkade delar av landet. Utredningen bedömer att det vid ett väpnat angrepp mot Sverige är sannolikt att det kommer att ske förhållandevis stora folkförflyttningar. Detta kommer att medföra betydligt större verksamhetskrav på inkvarterande kommuner jämfört med kraven under mera normala förhållanden, exempelvis i fråga om inkvarteringsbostäder samt service, social omsorgsverksamhet, äldrevård, hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, vattenförsörjning och avlopp samt avfallshantering.

Även regionernas hälso- och sjukvårdsverksamhet och ansvar för kollektivtrafik kommer sannolikt att påverkas av folkförflyttningar under krig eller annars under höjd beredskap. Regleringen i utrymnings- och inkvarteringslagen omfattar dock i fråga om att kunna verkställa en utrymning eller inkvartering endast kommunerna. Som nämnts tidigare lämnas dock ett författningsförslag i SOU 2022:57 om att regioner ska medverka i kommunernas och länsstyrelsernas planering inför utrymningar och inkvarteringar under höjd beredskap, och att statliga myndigheter som berörs av planeringen ska ges tillfälle att yttra sig när den tas fram eller ändras i väsentliga avseenden.

Vidare är det rimligt att utgå från att det under höjd beredskap kan komma många utläningar till Sverige på grund av krig i deras hemländer. I en sådan situation gäller som beskrivits ovan andra rättsregler än den reglering som finns i utrymnings- och inkvarteringslagen. Utredningens författningsförslag omfattar därför i denna del inte flyende från andra länder.

Enligt utredningens bedömning är det av stor betydelse att kommuner på grundval av sin planering inför utrymningar och inkvarteringar under höjd beredskap successivt och långsiktigt vidtar de särskilda förberedande åtgärder som de bedömer behövs i dessa avseenden.

Det bör då främst handla om att ha en ändamålsenlig organisation och att säkerställa de personella och materiella resurser som bedöms

behövas för att kunna verkställa en utrymning i kommunen eller för att under krig i Sverige kunna inkvartera inrymmande i kommunen. Utan sådana konkreta förberedande åtgärder kan det som anges i framtagen utrymnings- eller inkvarteringsplanering naturligen inte verkställas. En kommun kommer vid verkställigheten av en utrymning eller inkvartering att behöva samverka med främst andra kommuner, regionen samt berörda statliga myndigheter, huvudsakligen länsstyrelsen, Polismyndigheten, Försvarsmakten, MSB och Trafikverket.

Med hänsyn till att genomförandet av förberedande åtgärder inför utrymningar eller inkvarteringar är förenade med stora kostnader kommer det att ställas höga krav på kommunerna att med stöd av länsstyrelserna bedöma och ta ställning till i vilken närmare omfattning sådana förberedande åtgärder behöver vidtas.

Genomförandet av särskilda förberedande åtgärder för en effektiv verkställighet av utrymningar och inkvarteringar under höjd beredskap baserade på en ingående planering i dessa avseenden kommer att ställa krav på ny kompetens och ytterligare personella resurser hos kommunerna.

Närmare om verkställighet av utrymning

En väsentlig uppgift för kommunen vid ett väpnat angrepp mot Sverige kommer att vara vägleda och ta hand om dem som befinner sig inom kommunen. Enligt utredningens bedömning är det av särskilt stor vikt att kommunen har förmåga att vid verkställighet av en utrymning kunna hjälpa äldre personer och personer med funktionshinder som bor i särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen eller LSS samt barn och ungdomar som skilts från sina föräldrar eller andra äldre anhöriga under krigsförhållanden. Därvidlag utgår utredningen från att barn och ungdomar som deltar i utbildningar enligt skollagen i stor omfattning kommer att kunna tas om hand av sina vårdnadshavare inför verkställighet av en utrymning.

Den förmåga som kommuner och regioner ska ha enligt den nya lagen när det gäller att kunna hjälpa särskilt hjälpbehövande att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp kommer att vara till stor nytta även vid verkställighet av en utrymning. Dessutom syftar utredningens förslag om särskilda samlingsplatser till att det ska vara möjligt att på ett ordnat och effektivt sätt kunna verkställa en utrymning eller inkvartering.

En utrymning omfattar flera olika delar. En väsentlig förberedande åtgärd inför en utrymning är att kommunen i samverkan med regionen samt berörda statliga myndigheter och privata transportföretag säkerställer att det finns nödvändiga transportmedel och logistiska lösningar för att kunna genomföra utrymningen. Det är givetvis av stor betydelse att regionala kollektivtrafikmyndigheter och privata transportföretag kan delta vid verkställigheten av en utrymning.

Som utredningen har utvecklat tidigare har regionen och enskilda fysiska och juridiska personer ett ansvar för att utrymma de patienter som är intagna på vårdinrättningar enligt hälso- och sjukvårdslagen från dessa inrättningar när en utrymning behöver genomföras. Därutöver har regionen enligt 7 kap. 6 § hälso- och sjukvårdslagen ett ansvar för att det inom regionen finns en ändamålsenlig organisation för att till och från en vårdinrättning eller läkare transportera personer vars tillstånd kräver att transporten utförs med transportmedel som är särskilt inrättade för ändamålet (ambulanssjukvård och sjuktransporter). Det ansvaret följer av att regionerna är huvudmän för hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Vid behov kan staten under krig och krigsfara samt under vissa andra utomordentliga förhållanden med stöd av förfogandelagen (1978:262) genom förfogande bland annat ålägga ägare eller innehavare av transportmedel att ombesörja transporter (5 §). Vidare kan transportmedel tas i anspråk med ägande- eller nyttjanderätt. Förfogande för någon annans räkning än Försvarsmakten beslutas, om förfogandet avser transportmedel, av Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen eller länsstyrelsen i det län där transportmedlet finns. Om förberedelser har gjorts får dock även annan myndighet meddela ett beslut om förfogande (2 § förfogandeförordningen [1978:558]).

Vid ett väpnat angrepp mot Sverige är det som utredningen tidigare nämnt rimligt att utgå från att många människor kommer att fly på egen hand från krigsdrabbade områden. I en sådan situation kommer det att ställas krav på att kommunen i samverkan med berörda statliga myndigheter, främst länsstyrelsen, Polismyndigheten och Trafikverket, har genomfört den planering och vidtagit de särskilda förberedande åtgärder som behövs för att kunna hantera det omfattande trafikflödet ut från det krigsdrabbade området.

Särskilt om Polismyndighetens uppgifter vid verkställighet av utrymningar och inkvarteringar

Polismyndigheten har ett väsentligt ansvar vid en kommuns verkställighet av ett beslut om en utrymning eller inkvartering.

Till polisens grundläggande uppgifter hör enligt 2 § polislagen (1984:387) att 1) förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, 2) övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat, 3) utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal, 4) lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen, och 5) fullgöra den verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser.

Polismyndigheten ska bland annat lämna den hjälp som behövs vid genomförandet av utrymningar enligt 6 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (räddningsledares beslut om utrymning av farliga områden). Enligt 2 kap. 3 § lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs vid utrymning. I SOU 2022:57 föreslås en författningsbestämmelse om att Polismyndigheten i nödvändig utsträckning ska delta i en kommuns verkställighet av ett beslut om utrymning under höjd beredskap.

Av stor relevans i detta sammanhang är polisens särskilda ställning under krig. Enligt 1 § lagen (1943:881) om polisens ställning under krig är en polisman skyldig att under krig delta i rikets försvar i den omfattning regeringen föreskriver. En polisman, som enligt särskilda bestämmelser ska delta i rikets försvar, tillhör under krig Försvarsmakten (2 §). Den bestämmelsen innebär att polismän under krig ska delta i försvaret av landet som kombattanter, dock inte att de organisatoriskt tillhör Försvarsmakten under krig.⁸⁸ Vidare meddelar regeringen enligt 5 § närmare föreskrifter om tillämpning av lagen.

Sådana föreskrifter finns i kungörelsen (1958:262) om tillämpningen av nämnd lag. I 1 § anges att varje polisman är skyldig att under krig i enlighet med vad som sägs i kungörelsen delta i rikets försvar. I kungörelsen anges att om polisiär medverkan är nödvändig för att avvärja ett fientligt angrepp får Försvarsmakten begära medverkan av Polismyndigheten. Myndigheten får avslå en sådan begäran endast om

⁸⁸ Kungl. Maj:ts proposition 1943:347, s. 9 f. och Första Lagutskottets utlåtande 1943 nr 52.

polismän redan fullgör nödvändiga civila försvarsuppgifter eller medverkan allvarligt skulle äventyra den allmänna ordningen och säkerheten.

Författningsregleringen avseende polismän ställning och särskilda uppgifter i krig innebär således att polismän är skyldiga att delta i försvaret av Sverige. Enligt 3 § första punkten totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) ska polismän som enligt 1943 års lag deltar i rikets försvar anses som kombattanter.⁸⁹ Polismän är således i folkrättslig mening både berättigade och skyldiga att använda vapen för att bekämpa fientliga stridskrafter.

Enligt utredningens bedömning kan den nyss beskriva författningsregleringen i varierande omfattning komma att påverka Polismyndighetens ordinarie civila uppgifter, exempelvis i fråga om att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten samt myndighetens hjälpsamhet gentemot allmänheten.

I SOU 2022:57 görs bedömningen att polismäns ställning som kombattanter i krig utgör ett skäl för att inte tilldela Polismyndigheten ett huvudsakligt ansvar för verkställighet av utrymningar under höjd beredskap. Därvidlag framhålls bland annat att polismäns kombattantstatus i krig kan medföra en fara för civilbefolkningen när polismän deltar i verkställighet av en utrymning, eftersom polismän i den egenskapen utgör mål för fientliga krigshandlingar.⁹⁰

Om det blir krig i Sverige kommer Polismyndighetens resurser således att behöva inriktas på såväl civila polisiära uppgifter enligt polislagen som uppgifter avseende landets försvar enligt 1943 års lag. Enligt utredningens bedömning kan detta medföra att Polismyndigheten kommer att ha en reducerad förmåga att delta vid verkställighet av utrymningar eller inkvarteringar under höjd beredskap.

⁸⁹ I artikel 43 p. 1 och 2, Tilläggsprotokoll I den 8 maj 1977 (SÖ 1979:22) till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (SÖ 1953:14–17), anges att ”En stridande parts styrkor består av alla organiserade väpnade styrkor, grupper och enheter som står under befäl av någon som inför den andra parten ansvarar för sina underlydandes uppförande ...” (p. 1), och att ”Medlemmar av en parts i konflikten väpnade styrkor ... är kombattanter”, det vill säga att de är berättigade att delta i fientligheterna.” (p. 2).

⁹⁰ Se SOU 2022:57, s. 380 f. Se även lagen (1943:881) om polisens ställning under krig, och kungörelsen (1958:262) om tillämpningen av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig, samt 3 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12). I egenskap av kombattanter är polismän berättigade att direkt delta i fientligheterna (tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren för internationella väpnade konflikter [SÖ 1979:22], art. 43 p. 2).

Behovet av plikttjänstgörande vid genomförandet av utrymningar och inkvarteringar

Enligt utredningens bedömning är det rimligt att utgå från att kommuner kommer att behöva tillföras civilpliktiga eller personer med allmän tjänsteplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i förhållandevis stor omfattning för att det överhuvudtaget ska vara möjligt att genomföra utrymningar eller inkvarteringar under krig i Sverige. Som nämnts tidigare är utrymningar och inkvarteringar komplicerade och resurskrävande att genomföra, vilket enligt utredningens bedömning medför ett påtagligt behov av utbildade och övade utrymningsledare och andra civilpliktbaserade befattningar som under kommunens ledning kan koordinera och leda verkställigheten av en utrymning eller inkvartering på olika operativa nivåer. De tillkommande resurser som finns inom civilsamhället är givetvis också viktiga i detta avseende.⁹¹ Dessa resurser behöver dock samordnas och ledas på ett ändamålsenligt sätt vid genomförandet av utrymningar och inkvarteringar.

*Utredningens sammanfattade slutsats:
Kommunerna ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att verkställa utrymningar och inkvarteringar*

För att en kommuns framtagna planering inför en utrymning eller inkvartering under höjd beredskap ska kunna verkställas om det blir krig i Sverige är det av stor och avgörande betydelse att kommunen på grundval av den planeringen har vidtagit de särskilda förberedande åtgärder som behövs för att kommunen ska ha en förmåga att kunna verkställa utrymningen eller inkvarteringen.

Det ska därför i den nya lagen föreskrivas att kommuner ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att under höjd beredskap kunna verkställa beslut om utrymningar inom sina geografiska områden, och följaktligen vara skyldiga att vidta de särskilda förberedande åtgärder som behövs för att ha en sådan förmåga.

Dessutom ska i den nya lagen föreskrivas att kommuner ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att under höjd beredskap kunna inkvartera utrymda eller flyende personer från andra kommuner, och

⁹¹ Se SOU 2022 :57, s. 530 f.

följaktligen vara skyldiga att vidta de särskilda förberedande åtgärder som behövs för att ha en sådan förmåga.

6.5 Kommuners och regioners ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap

Utredningens förslag: Den nya lagen ska innehålla bestämmelser om kommuners och regioners ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Reglerna om kommunens och regionens ledning under fredstid respektive höjd beredskap är i LEH uppdelade i två kapitel. Kommunerna och regionerna har en skyldighet att ha en särskild nämnd som kan aktiveras för att fullgöra uppgifter under *extraordinära händelser i fredstid*, en så kallad krisledningsnämnd (2 kap. 2 §). Under höjd beredskap är det i 3 kap. LEH angivet att kommunstyrelsen ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva och att regionstyrelsen ansvarar för ledningen av den civila hälso- och sjukvården samt den övriga verksamhet för det civila försvaret som regionen ska bedriva. Dessa ledningsformer kommer behandlas mer ingående i de följande avsnitten.

Utredningen bedömer att fredstida krissituationer och höjd beredskap kommer ställa kommuner och regioner inför stora utmaningar. Det är därför viktigt att de säkerställer att de har en ändamålsenlig och robust ledningsförmåga under sådana förhållanden. Kommunerna och regionerna kan i stor utsträckning anpassa sina organisationer utifrån de lokala förutsättningarna. LEH ger därutöver en lagreglerad skyldighet och möjlighet att snabbt åstadkomma ett ändrat beslutsfattande vid extraordinära händelser i fredstid. Under höjd beredskap har i stället ledningsansvaret ganska kortfattat ålagts styrelserna.

Utredningen bedömer att det alltså finns ett tydligt behov av att i den nya lagen reglera kommuners och regioners ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Detta ökar möjligheterna för kommuner och regioner att snabbt agera under fredstida krissituationer eller under höjd beredskap. Reglerna som föreslås har också den effekten att de tydliggör att kommuner och regioner har ett ansvar för att aktivt förbereda sina organisationer för de ändrade förutsättningar för beslutsfattande som man kan förvänta sig även om

inte alla eventualiteter kan förutses. Utredningen bedömer övergripande att det är rimligt att det i dessa delar görs vissa ingrepp i det kommunala självstyret och att det även är befogat att öppna för andra beslutsvägar än de som kommunallagen anger. I nedanstående avsnitt anges de närmare övervägandena i dessa delar.

Utredningen föreslår att regler om ledning under fredstida kris-situationer och höjd beredskap sammanförs i ett kapitel i den nya lagen. Nuvarande regler om sådan ledning är som anförts uppdelade i två kapitel. Kommunerna och regionerna har angett att detta i och för sig inte behöver vara något större praktiskt problem ur lednings-synpunkt. Det har dock efterfrågats en större tydlighet vad dessa skillnader innebär i praktiken. Vidare har det i ett par fall framstått som att kommunerna och regionerna har en välbeskriven ordning för ledningen under fredstida kriser men att lika utförliga beskrivningar av ledningsstrukturen under höjd beredskap inte finns eller i vart fall inte skiljer sig från de som gäller för extraordinära händelser i fredstid. Det har alltså framkommit att den nuvarande uppdelningen kan medföra en risk för att det förbises att reglerna inte är de samma i fredstid som under höjd beredskap. Det framstår som att de utförligare reglerna om krisledningsnämnd också överskuggar den mer kortfattade bestämmelsen om ledningsansvar under höjd beredskap i senare kapitel. Genom att sammanföra alla bestämmelser som avser kommuners och regioners ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap i ett kapitel synliggörs skillnaderna i de rättsliga förutsättningarna i hotskalan och behovet av att förberedande åtgärder utförs i förhållande till dessa olika förutsättningar.

6.5.1 Olika regler för fredstida krissituationer respektive höjd beredskap

Utredningens förslag: Den nya lagen ska innehålla olika regler för kommuners och regioners ledning under fredstida krissituationer respektive under höjd beredskap

Som beskrivits ovan är bestämmelserna i LEH om kommuners och regioners ledning under extraordinära händelser i fredstid respektive höjd beredskap inordnade i två olika kapitel. Att denna åtskillnad görs i LEH är endast kortfattat behandlat i förarbetena. Frågan be-

lyses också främst utifrån krisledningsnämndens sammansättning, det vill säga huruvida styrelsen ska leda även under extraordinära händelser i fredstid, och statens styrning av detta. Om skillnaden i ledningsansvar och organisation övergripande påverkar kommunernas möjligheter att leda i fred respektive under höjd beredskap berörs inte närmare. Det är därför av intresse att här kort redogöra för de i tidigare förarbeten anförda centrala skälen för respektive regler.

Kravet på krisledningsnämnd i kommuner och regioner infördes genom den numera upphörda lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Bakgrunden var att Svenska kommunförbundet hade begärt att regeringen skulle genomföra nödvändiga lagändringar för att kommunernas och regionernas kompetens och befogenhet vid extraordinära händelser i fredstid skulle klarläggas. I förarbetena diskuterades såväl behovet av en särskild beslutsordning vid extraordinära händelser i fredstid som hur en sådan ordning vore möjlig att åstadkomma. I samband med detta lyftes kommunaldemokratiska frågor och beslutsfattandets legitimitet fram och diskuterades.⁹²

Vidare konstaterades det i förarbetena att det ofta hade varit möjligt att lösa kriser inom ordinarie organisation, vilket dock hade krävt samordning av olika nämnders insatser samt hantering av internt och externt informationsflöde. Det bedömdes därför att det i vissa fall kunde krävas centralisering av beslutanderätten för att möjliggöra ett snabbt och enkelt beslutsfattande. Det infördes därför en sådan möjlighet genom skyldigheten att ha en krisledningsnämnd. Ett antal remissinstanser hade framfört att kommunstyrelsen borde utgöra krisledningsnämnd då det vore fördelaktigt med samstämmighet med lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och den numera upphävda lagen (1994:1720) om civilt försvar. Regeringen ansåg dock att det var viktigt att lagstiftningen var flexibel och lämnade utrymme för lokala lösningar. Kommunerna och regionerna fick därför avgöra hur krisledningsnämnden skulle vara sammansatt.⁹³

Att kommunstyrelsen har ledningsansvaret under höjd beredskap har i stället sin bakgrund i äldre lagstiftning om civilt försvar. I förarbetena till LEH berörs detta kortfattat men i huvudsak fördes tidigare bestämmelser över från lagen om civilt försvar till LEH. Det fram-

⁹² Prop. 2001/02:184, s. 20 och SOU 2001:105, s. 57 f. och s. 77.

⁹³ Prop. 2001/02:184, s. 18 f.

hålls även att det är kommunstyrelsen som under höjd beredskap ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva och att med detta åsyftas det övergripande ansvaret för ledningen av det civila försvaret. Samtidigt anförs att det däremot inte är meningen att kommunstyrelsen ska ägna sig åt att leda operativ verksamhet som räddningsinsatser och liknande.⁹⁴ Regionstyrelsen har samma ansvar för regionens berörda verksamheter. Innebörden av detta utvecklas inte vidare. Förarbetena tar inte heller i detta sammanhang upp den skillnad som upprätthålls mellan fredstid och höjd beredskap och eventuella effekter av de två olika ledningsformerna. Det är värt att i detta sammanhang understryka att LEH togs fram i ett avspänt omvärldsläge och i ljuset av att det hade bedömts att ett enskilt militärt väpnat angrepp i alla dess former från annan stat direkt mot Sverige var osannolikt under överskådlig tid.

I förarbetena till *lagen om civilt försvar* anfördes att kommunstyrelsen föreslogs få ledningsansvaret för såväl förberedelser inför höjd beredskap som verksamheten under höjd beredskap eftersom styrelsen är den högsta totalförsvarsmyndigheten på lokal nivå. Ansvaret läggs då på det högsta verkställande organet. För de delar regionen ansvarar för fick regionstyrelsen motsvarande ansvar för förberedelser och ledning.⁹⁵

Utifrån denna bakgrund kan alltså konstateras att lagstiftningen bibehållit de olika reglerna om ledningsansvaret från tidigare lagar när LEH infördes. Olikheterna åskådliggörs bland annat av att LEH har uttryckliga regler som syftar till att ordinarie organisation, om krisledningsnämnden övertagit verksamhetsansvar, så snart möjligt vid fredstida extraordinära händelser ska ansvara för sina verksamheter, det vill säga även om krisen fortgår. Krisledningsnämnden kan också aktiveras utan att den tar över någon verksamhet och således inte har något beslutsmandat på annan nämnds verksamhetsområde. Reglerna och ledningsformen är alltså anpassade för att lösa utmaningar med samordning och beslutsmandat under en troligen begränsad tid även om krisen består en längre tid. Det kan antas att höjd beredskap kommer att bestå under en betydligt längre tid och i vart fall under en troligen inte förutsägbar tid. Ledningsansvaret kan således förväntas bli mer långvarigt under höjd beredskap. När det gäller kommun- och regionstyrelsens roll under höjd beredskap har reglerna i LEH inte

⁹⁴ SOU 2004:134, s. 73 och prop. 2004/05:133, s. 99.

⁹⁵ SOU 1989:42, s. 65 f., jämför prop. 1994/95:7, s. 54 och 99.

heller samma uttryckliga syfte att styrelsens ansvar för ledningen ska upphöra under höjd beredskap utan den ska självfallet bestå så länge höjd beredskap råder. I dessa avseenden kan man konstatera att reglerna alltså skiljer sig åt. Detta leder till att hänsynen till det kommunala självstyret ter sig annorlunda i de två situationerna och det samma gäller ledningens legitimitet sett i ljuset av en övergripande önskan att de valda beslutande församlingarna så långt möjligt ska ha kvar sitt mandat även under kriser och under höjd beredskap.

De skillnader i ändamål och varaktighet som konstaterats innebär enligt utredningen att det fortsatt finns anledning att reglerna om ledningen och formerna för detta är olika för fredstida krissituationer och under höjd beredskap. Nedan kommer de olika reglernas utformning att närmare övervägas.

6.5.2 Krisledningsnämnd

Utredningens förslag: Nuvarande bestämmelser i LEH om krisledningsnämnd överförs i princip oförändrade till den nya lagen. Det nya begreppet fredstida krissituation ska ersätta begreppet extraordinär händelse i fredstid i bestämmelserna.

Utredningen har inhämtat kommuners och regioners erfarenheter av krisledningsnämnd. Detta har redovisats närmare i kapitel 5. Som framgår där har det inträffat ett antal kriser där några kommuner och regioner aktiverat sina krisledningsnämnder. Det framstår dock som att kommunerna och regionerna förhåller sig på olika sätt till möjligheten att aktivera krisledningsnämnden.

Under allvarliga kriser som skogsbränderna år 2014 och år 2018, terrorattentatet i Stockholm år 2017 och under coronapandemin har kommuner och regioner aktiverat krisledningsnämnden. Det framstår som att det under dessa kriser, framför allt vid skogsbränderna och attentatet i Stockholm, uppstod ett särskilt stort behov av samordning av olika verksamheter inom olika ansvarsområden. Endast i något fall redovisas att krisledningsnämnden sedan den aktiverats faktiskt också tog över verksamhetsområden från andra nämnder.

Kommuner och regioner som utredningen intervjuat har under pandemin och flyktingkrisen år 2015 valt att inte aktivera nämnden. Därvidlag har det framkommit att kommunerna och regionerna orga-

niserar sig och förbereder sig på andra sätt för att kunna hantera utmaningar som uppstår i kriser, till exempel genom anpassningar av organisationen. Genom till exempel täta avstämningar mellan tjänstemän och styrande politiker har det säkerställts att verksamheterna fått tillräcklig styrning och att samordningen varit god. Andra åtgärder som vidtagits har varit att i möjligaste mån korta beredningstider för att möjliggöra att kommunfullmäktige beslutar i frågor av betydelse för hanteringen av krisen. Det framhålls som ett sätt att säkerställa beslutsfattandets legitimitet och upprätthålla den kommunaldemokratiska ordningen. En långtgående delegation till nämnderna eller tjänstemännen i den dagliga verksamheten har framhållits som en faktor som gör att krisåtgärder snabbt kan komma på plats. Oavsett lösningar har det framhållits vikten av att de ledande politikerna hålls informerade för att säkerställa ömsesidigt förtroende. Detta förtroende byggs upp genom löpande dialog även under den vardagliga verksamheten.

I utredningar kopplade till pandemin har det framkommit att kommuner bedömt att pandemin inte har ansetts utgöra en sådan extraordinär händelse eller att det i vart fall rått osäkerhet om det varit det.⁹⁶ Den omständigheten kan alltså också vara en anledning till att krisledningsnämnden inte aktiverats. Den bilden av osäkerhet har inte denna utredning kunnat verifiera genom det utåtriktade arbetet.

Även om intervjuade kommuner och regioner har valt att inte aktivera krisledningsnämnden under fredstida krissituationer så framhålls det ändå från kommuner och regioner att det är av stor vikt av att det finns en möjlighet att aktivera krisledningsnämnden om det skulle visa sig att det inte är möjligt att säkerställa tillräckligt snabbt beslutsfattande inom ordinarie organisation.

Utredningen konstaterar att krisledningsnämnden är till för just de situationer som kräver en centralisering av uppgifter. Möjligheten att överta verksamhetsområden är också tänkt för en sådan situation där beslutsfattandet inom ordinarie organisation med ansvar för åtgärderna fördelade mellan olika nämnder, även med anpassningar till krisen, inte räcker till. Den beskrivna ansatsen att undvika aktivering av krisledningsnämnden ligger i linje med ansvarsprincipen och likhetsprincipen. Vidare är det i linje med uttalanden i de ursprungliga förarbetena att övertagande av annan nämnds verksamhet bör ske restriktivt. Kommunerna och regionerna har till utredningen lyft fram

⁹⁶ Se till exempel *Sverige under pandemin*, SOU 2022:10, s. 409 ff. och *Offentlighetsprincipen under covid-19-pandemin*, Ds 2021:35, s. 24.

vikten av att tjänstemännen engagerar politiska ledningen samt löpande stämmer av med och informerar den för att det snabba beslutsfattandets legitimitet utan en användning av krisledningsnämnden ska kunna säkerställas. Hur detta åstadkommit har varierat.

Om kommuner och regioner lyckas väldigt väl med förberedelser av organisationen och beslutsförfarandena avseende såväl den beslutande politiska nivån som den operativa tjänstemannanivån kan det innebära att en kommun eller region aldrig behöver aktivera krisledningsnämnden.

Utredningen bedömer sammantaget att det även i fortsättningen ska finnas en skyldighet för kommunerna och regionerna att ha en krisledningsnämnd och att den ska träda i funktion efter beslut av ordföranden för den nämnden. Möjligheten att aktivera krisledningsnämnden tjänar alltså det ursprungliga syftet med bestämmelsen om krisledningsnämnd i LEH. Omfattningen och arten av fredstida krissituationer kan självfallet inte förutses. Bestämmelserna om krisledningsnämnden utgör då fortfarande ett nödvändigt komplement till kommunallagens bestämmelser om kommunalt beslutsmandat. Att kunna aktivera och låta krisledningsnämnden överta verksamhetsområde från andra nämnder gör att kommuner och regioner inte riskerar att hamna i situationer där det inte är möjligt med snabba beslut för att det befintliga beslutsmandatet är oklart eller otillräckligt.

Det åliggande krisledningsnämnden utgör för regioner och kommuner medför även att kommuner och regioner måste överväga sina förutsättningar för att säkerställa ett effektivt beslutsfattande och övergripande ledning i en fredstida krissituation. Detta i sig kan alltså som nämnts ovan medföra att kommuner och regioner finner lösningar och anpassningar av den ordinarie organisationen vilket i sin tur gör att behovet av aktivering av krisledningsnämnden i princip aldrig uppstår. Sådana eventuella effekter av bestämmelsen ligger också i linje med lagstiftningens ändamål, nämligen att säkerställa att kommuner och regioner har en besluts- och ledningsförmåga även under kriser och därigenom kan upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter och funktioner. Om den normala beslutsordningen inte är tillräcklig säkerställer reglerna om krisledningsnämnd, som ovan anförts, att det finns möjlighet att snabbt få nödvändig besluts- och ledningsförmåga på plats.

Såvitt utredningen kan bedöma utifrån det utåtriktade arbetet och utvärderingar och utredningar av inträffade kriser synes bestäm-

melserna överlag ha fungerat väl. I viss mån tyder materialet på att tolkningen av begreppet extraordinär händelse har varierat och skapat en osäkerhet om krisledningsnämnden har kunnat aktiveras. Svårigheterna har som ovan redovisats varit kopplade till coronapandemin där en del kommuner bedömt att reglerna inte varit tillämpliga.⁹⁷

Begreppet *fredstida krissituation* ersätter extraordinära händelser i fredstid. Detta har ingående beskrivits i tidigare avsnitt. Lagens tillämpningsområde blir tydligare med det nya begreppet. Det påverkar självklart också när krisledningsnämnden kan aktiveras. Att det blir tydligare skapar bättre förutsägbarhet för beslutsfattarna och större trygghet i hur beslutsmandatet kan justeras i utmanande situationer. Utredningen vill dock framhålla att krisledningsnämnden, även om den aktiveras, endast ska överta verksamhetsområden från andra nämnder i den utsträckning som situationen kräver. Kan den ordinarie organisationen, eller särskild krisorganisation, hantera den uppkomna situationen bör krisledningsnämnden, även om det föreligger en fredstida krissituation, inte överta annan nämnds verksamhetsområde.

I kartläggningen av tillämpningen av reglerna har inte framkommit något behov av att göra ändringar av de regler i LEH som gäller för krisledningsnämndens verksamhet. Reglerna om nämndens aktivering, ordförandens beslutsmandat, att beslut ska underställas kommunfullmäktige och övriga bestämmelser i det avseendet ska alltså med vissa ändringar föras över till den nya lagen. Nämndens verksamhet regleras förutom av bestämmelser i LEH av kommunallagen. I de delar LEH inte innehållit regler för nämndens verksamhet ska kommunallagen alltjämt gälla vid sidan om den nya lagen. Utredningen anser att den nya lagen inte behöver innehålla ett sådant förtydligande. Den nya lagens inledande kapitel föreslås dock innehålla en upplysning om att det i kommunallagen finns grundläggande bestämmelser om kommuner och regioner.

⁹⁷ Se föregående fotnot. Det kan i detta sammanhang påpekas att en sådan bedömning i ett rättsligt perspektiv inte enbart påverkar möjligheterna att aktivera krisledningsnämnden. Även bestämmelserna i LEH om bland annat rapporteringsskyldighet och geografiskt områdesansvar förutsätter att det föreligger en extraordinär händelse. Konsekvenserna av att felaktigt aktivera krisledningsnämnden framstår förvisso som mer problematiska ur ett demokratiskt perspektiv.

6.5.3 Kommuners och regioners ledningsförmåga under höjd beredskap

Utredningens förslag:

- Kommunstyrelsens respektive regionstyrelsens ledning under höjd beredskap ska vara särskilt inriktad på att samordna och ha uppsikt över verksamheterna i fråga om civilt försvar.
- I den nya lagen ska en hänvisning göras till lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Kommunstyrelsens och regionstyrelsens ansvar för ledning och samordning av förvaltningen av kommuners eller regioners angelägenheter enligt kommunallagen

Kommunallagen ger kommunen och regionerna stor frihet att bestämma sin organisation. Denna frihet infördes för flera decennier sedan genom den numera upphävda kommunallagen (1991:900). För att möjliggöra denna frihet ändrades ett flertal lagar där det fanns krav på att det skulle finnas viss nämnd.⁹⁸ I den nuvarande kommunallagen (2017:725) föreskrivs att endast ett fåtal funktioner och nämnder ska vara obligatoriska, bland annat styrelsen som räknas som en nämnd. Andra inskränkningar är att det i speciallagstiftning finns krav på att det ska finnas en valnämnd i kommunerna och att det i varje region och kommun ska finnas en patientnämnd.⁹⁹ I speciallagstiftning finns numera, i stället för krav på viss nämnd, krav på att viss verksamhet ska fullgöras av ett ansvarigt organ (nämnd). Fullmäktige beslutar om nämndorganisationen och om nämndernas verksamhetsområden. Fullmäktige får göra justeringar av nämndorganisationen när som helst under mandatperioden enligt 6 kap. 19 § kommunallagen (KL), med undantag för styrelsen som alltså är en obligatorisk nämnd. Regleringen i 10 § om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. ger därutöver möjlighet för fullmäktige att även låta nämnders verksamhet som enligt lag ska ankomma på annan nämnd än styrelsen ut-

⁹⁸ Se prop. 1990/91:117, s. 37 f.

⁹⁹ 3 kap. 3 § vallagen (2005:837) och 1 § lagen (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården (se även lagens 5 § om möjligheten för kommunen att överlåta frågorna på regionen).

övas av kommunstyrelsen eller annan nämnd. Förfarandelagen redovisas närmare nedan.

Styrelsens uppgifter regleras i 6 kap. 1 § KL. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet samt kommunala bolag och kommunalförbund. Det innebär att styrelsen kan lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder, som den anser bör vidtas av nämnderna. Om dessa inte följs och behov av bindande direktiv föreligger kan styrelsen initiera ett ärende i fullmäktige som kan ge berörd nämnd ett direktiv (6 kap. 11 § KL).¹⁰⁰

Fullmäktige har också möjlighet att ge styrelsen mandat att fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet (6 kap. 8 § KL). Beslutanderätten får inte vara generell utan fullmäktige ska ange de förhållanden som beslutanderätten ska omfattas av och fullmäktige kan inte bestämma att en nämnds beslut ska underställas styrelsen. Det är vidare inte möjligt för fullmäktige att ge styrelsen möjlighet att fatta beslut om en gemensam nämnds verksamhet. Med särskilt angivna förhållanden avses exempelvis övergripande ekonomiska frågor, som att fatta olika slags beslut för att få en ekonomi i balans, att besluta om anställningsstopp eller att fatta övergripande beslut inom personal-, säkerhets- och miljöområdena. Ett annat fall då en sådan beslutanderätt ska kunna användas är när två nämnder är oense i något hänseende. Styrelsen ska då kunna fatta det avgörande beslutet i frågan.¹⁰¹

Styrelsen har således en central och ledande funktion inom kommunen och regionen. Trots detta ger kommunallagen alltså inte styrelsen någon egen beslutanderätt över övriga nämnder. Styrelsen kan dock påverka nämnderna genom beslut om rekommendationer, riktlinjer och liknande. Det sker främst i kraft av den politiska tyngd som finns hos styrelsen. Styrelsen kan dock som nämnts ovan även åstadkomma bindande föreskrifter för en nämnd genom att utverka sådana hos fullmäktige med stöd av styrelsens initiativrätt i 6 kap. 11 § andra stycket KL.¹⁰² Fullmäktige kan också som nämnts ovan ge styrelsen ett beslutsmandat enligt 6 kap. 8 § KL.

¹⁰⁰ Se Madell och Lundin, *Kommunallagen* (30 maj 2024, version 4a, JUNO), kommentaren till 6 kap. 1 §.

¹⁰¹ A.a. kommentaren till 6 kap. 8 §.

¹⁰² A.a. kommentaren till 6 kap. 11 §.

Annan lagstiftning av betydelse för kommuners och regioners ledningsförmåga under höjd beredskap

Utöver reglerna om ledningsansvar i LEH som redovisades i det förra avsnittet finns annan speciallagstiftning avseende kommunala organs befogenheter under höjd beredskap. Under 1980-talet skedde en modernisering av beredskapslagstiftningen. Lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (förfarandelagen), som även beskrivs översiktligt i kapitel 3, ersatte två lagar från mitten av 1900-talet som ansågs föråldrade.¹⁰³ Lagen ska tillämpas om riket är i krig, eller efter beslut av regeringen om riket är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig (2 §). Av särskilt intresse i detta sammanhang är de ytterligare beslutsmandat som styrelsen respektive fullmäktige i kommuner och regioner får när lagen kan tillämpas.¹⁰⁴

I förfarandelagen ges kommunstyrelsen och regionstyrelsen, med ett par undantag, behörighet att besluta i stället för fullmäktige i ett ärende som inte kan anstå (7 §). Ett sådant beslut ska anmälas till fullmäktiges nästa sammanträde. Ordföranden får också besluta i en sådan fråga som avses i 7 § om det är av synnerlig vikt att det fattas innan styrelsen (eller i vissa fall nämnden) kan sammanträda (9 §).

I 10 § ges fullmäktige ett mandat att uppdra åt styrelsen eller åt en eller flera andra nämnder att helt eller delvis handha förvaltning eller verkställighet som annars enligt lag eller annan författning ankommer på annan nämnd än styrelsen. Detta mandat framstår i dag som mindre betydelsefullt än tidigare med hänsyn till senare lagändringar. Enligt kommunallagen har kommunerna och regionerna, som ovan angetts, numera en stor frihet att själva organisera nämndverksamheten och det finns dessutom få krav på att det ska finnas särskilda nämnder i kommuner eller regioner i annan lagstiftning. Dessutom kan fullmäktige i praktiken när som helst göra förändringar i nämndorganisationen enligt kommunallagen.¹⁰⁵

¹⁰³ Lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m.m. och lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m.

¹⁰⁴ Enligt lagens 5 § avses med fullmäktige och styrelse även förbundsfullmäktige i kommunalförbund och förbundsstyrelse i kommunalförbund med förbundsfullmäktige.

¹⁰⁵ Se 6 kap. 19 § KL och Madell och Lundin, *Kommunallagen* (30 maj 2024, version 4a, JUNO), kommentaren till samma paragraf.

Syftet med förfarandelagen är enligt dess förarbeten att så långt som möjligt låta den kommunala beslutsprocessen vara densamma under höjd beredskap som i fredstid och att fullmäktigesammanträden bör hållas i så stor utsträckning som möjligt. Reglerna innebär vidare att den fredstida beslutsprocessen i princip kan bibehållas med fullmäktige som beslutande organ och styrelsen och förvaltningsutskottet som verkställande. Enligt förarbetena innebär reglerna vidare en begränsad avvikelse från (dåvarande) kommunallagens principer. Styrelsens utökade befogenheter enligt 7 och 9 §§ förfarandelagen skulle ses som en utvidgning av den delegationsmöjlighet som föreskrevs i 1 kap. 5 § i dåvarande kommunallagen om beslutsbefogenhet under fredstida situationer.¹⁰⁶ Genom denna delegationsmöjlighet blir befogenheterna för dessa organ i stort desamma som fullmäktiges. Det är i sammanhanget också av intresse att förfarandelagens 6 och 8 §§ innebär att fullmäktige respektive styrelsen och nämnderna är beslutsföra med en mindre andel av ledamöter närvarande än normalt.

Till förfarandelagen finns en kompletterande förordning¹⁰⁷ där det framgår att en beslutande kommunal församling (kommun- eller regionfullmäktige) i särskilda fall får besluta att de som tjänstgör hos kommunen ska tjänstgöra i andra tjänster eller uppdrag hos kommunen och vidare att en kommunal förvaltningsmyndighet har samma befogenhet i fråga om dem som tjänstgör hos myndigheten (3 §). Genom förfarandelagen och dess kompletterande förordning har således fullmäktige fått ett mandat att dels låta en annan nämnd än ordinarie ta över i lag föreskrivna uppgifter, dels omfördela i vart fall personella resurser. Bakgrunden eller den närmare innebörden av detta senare mandat i förordningen är inte närmare beskrivet i några förarbeten. Det ska också framhållas att det på arbetsrättens område finns en särskild lag, Arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262).¹⁰⁸

Enligt 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap ska kommuner och regioner vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under rådande förhållanden ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Denna bestämmelse kom-

¹⁰⁶ Prop. 1987/88:6, s. 42 f.

¹⁰⁷ Förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

¹⁰⁸ I *Arbetsrätten under krig och krigsfara* (SOU 2023:79), lämnas förslag på en ny arbetsrättslig beredskapslag.

pletteras bland annat av 12 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap i vilken det föreskrivs att kommuner och regioner vid höjd beredskap ska övergå till krigsorganisation.

Ledningsansvaret i LEH i ett historiskt perspektiv

Beslutanderätten i kommunerna och regionerna under extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i ska anges i lag enligt 15 kap. 12 § regeringsformen. Kommunallagen innehåller inga särregler för höjd beredskap utan endast en upplysningsbestämmelse om att det finns sådana bestämmelser i förfarandelagen. Kommunstyrelsen och regionstyrelsen har dock sedan länge ett särskilt ansvar för ledningen av de av kommunens och regionens verksamheter som är en del av det civila försvaret under höjd beredskap.

Motsvarigheten till dagens ledningsansvar under höjd beredskap i LEH återfanns tidigare i civilförsvarslagen (1960:74) och lagen om kommunal beredskap (1964:63). Den senare avsåg de övriga delar av totalförsvaret som inte var en del av civilförsvaret.¹⁰⁹ I lagen om kommunal beredskap infördes ledningsansvaret redan år 1964. Genom bestämmelserna i 11 § ålades styrelsen ledningsansvaret. Vidare föreskrevs i paragrafen att styrelsen ”äger meddela kommunens nämnder och andra organ, dock ej fullmäktige, föreskrifter rörande verksamhetens inriktning och bedrivande samt fördela kommunens tillgångar i fråga om personal och utrustning mellan de i krigsorganisationen ingående organen alltefter uppkommande behov.”

I mitten av 1980-talet förändrades det civila försvaret och kommunerna fick ett större ansvar. Kommunstyrelsen blev också den högsta lokala totalförsvarsmyndigheten.¹¹⁰ Detta föranledde också en översyn av reglerna och i civilförsvarslagen infördes en paragraf, 41 a §, där ledningen av civilförsvarsverksamheten som ankommer på

¹⁰⁹ Fram till början av 1980-talet användes benämning civilförsvaret. I förarbeten till den angivna civilförsvarslagstiftningen uttalades att civilförsvaret skulle utöva sådan verksamhet för rikets försvar som inte åvilade Försvarsmakten och som avsåg att skydda och rädda liv och egendom vid anfall mot riket samt annan likartad verksamhet. Det var således fråga om en civil försvarsorganisation. Civilförsvarslagen byggde på tanken att civilförsvaret utgjorde en särskild organisation som administrerades centralt av Civilförsvarsstyrelsen som ansvarig myndighet. På en högre regional nivå fanns det civilbefälhavare, på lägre regional nivå ansvarade länsstyrelsen för ledningen och på lokal nivå (kommunerna) ansvarade en civilförsvarschef. För en utförligare beskrivning av övergången till begreppet civilt försvar, se prop. 1994/95:7, s. 49 ff.

¹¹⁰ Prop. 1984/85:160, s. 10.

kommunen under höjd beredskap ålades kommunstyrelsen. I förarbetena till civilförsvarslagen angavs att beslut som kan aktualiseras av ledningsansvaret är att, inom ramen för av länsstyrelsen meddelade beslut om inriktning med mera, fatta de övergripande besluten. Som exempel på detta angavs beslut om befolkningsförflyttningar (utrymning, inkvartering och omflyttning samt flyktingmottagning m.m.), utbyggnad och utnyttjande av skyddstillgångarna inom kommunen (skyddsrum, skyddade utrymmen och skyddsmasker), prioritering av räddning i allvarliga bristsituationer samt samordning och samverkan dels mellan kommunens olika organ, dels med andra lokala myndigheter inom totalförsvaret. Det ska framhållas att under kommunstyrelsen fanns det enligt samma bestämmelse en civilförsvarschef som staten ställde till kommunens förfogande. Civilförsvarschefen ansvarade för den direkta ledningen av kommunens civilförsvarsverksamhet i vissa särskilt uppräknade avseenden.¹¹¹

De två bestämmelserna, 41 a § civilförsvarslagen och 11 § lagen om kommunal beredskap, var således väldigt olika i sin detaljeringsgrad. När denna äldre författningsreglering skulle moderniseras, bland annat i ljuset av omläggningen av ansvarsfördelningen inom civila försvaret, berördes frågan om ledningsansvaret på nytt. Detta moderniseringsarbete skedde genom ett antal utredningar och införande av lagen (1994:1720) om civilt försvar. Förarbetena till lagen om civilt försvar kom dock främst att utveckla ansvaret på de olika nivåerna: nationellt, regionalt och lokalt. Där angavs inga skäl avseende det ansvar som alltjämt skulle åligga kommunstyrelsen. I denna del uttalades endast att kommunstyrelsen inte skulle ha någon befogenhet gentemot statliga myndigheter eller regionen.¹¹² I betänkandet som låg till grund för lagen om civilt försvar föreslogs dock en detaljerad bestämmelse avseende den interna ledningen och styrelsens mandat i detta hänseende.¹¹³ Förslaget låg i linje med 11 § i lagen om kommunal beredskap. Det föreslogs således att utöver att ansvaret åvilade styrelsen fick den en rätt att internt meddela andra organ i krigsorganisationen föreskrifter. I en annan paragraf föreslogs en rätt att omfördela personal och tillgångar mellan nämnder och organ i organisationen. I propositionen som låg till grund för lagen om civilt försvar berörs denna fråga endast indirekt i samband med bemötandet av ett

¹¹¹ Se 5 § och 41 a § andra och tredje styckena civilförsvarslagen.

¹¹² SOU 1989:42 del I, s. 65 f.

¹¹³ SOU 1989:42 del II, s. 14 f.

förslag från remissinstanserna om en direktivrätt mot myndigheter och landstinget (regionerna) för kommunstyrelsen. Det ansågs inte lämpligt att kommunstyrelsen skulle få direktivrätt mot organ som hade att ta hänsyn till nationella och regionala intressen. Därför föreslogs det inte någon direktivrätt för kommunstyrelsen.¹¹⁴ I lagen om civilt försvar fördes endast in ett ansvar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva. I författningskommentaren angavs att det handlar om ett övergripande ansvar och inte att styrelsen ska ägna sig åt operativ verksamhet såsom till exempel räddningsinsatser. Några motiv som närmare förklarar vad som ligger i detta ansvar eller om det med detta följer något ytterligare mandat i relation till det som styrelsen annars har anges inte. Närmare skäl till att betänkandets lagförslag i dessa delar frångicks finns inte annat än genom nämnda uttalande att någon direktivrätt inte skulle föreligga. I lagen om civilt försvar kom alltså det i lagen om kommunal beredskap uttryckta och i detalj angivna mandatet inte längre till uttryck. Regleringen i LEH av ledningsansvaret under höjd beredskap motsvarar den i lagen om civilt försvar införda bestämmelsen.

Kommunstyrelsen och regionstyrelsen ska ha det övergripande ledningsansvaret under höjd beredskap

Utifrån den ovan gjorda genomgången av relevant lagstiftning kan det finnas skäl att överväga om det för höjd beredskap behövs en särskild reglering av ledningsansvaret under sådana förhållanden. De konsekvenser som högst sannolikt kommer att bli följden av om det blir krig i Sverige innebär att kommuner och regioner måste vidta omfattande förberedande åtgärder inför en sådan situation. Under ett eventuellt krigstillstånd i Sverige kommer samhället till stora delar att behöva ställas om för att försvara landet och upprätthålla samhällsviktiga funktioner för befolkningens trygghet och säkerhet samt ytterst befolkningens överlevnad. Av central betydelse i det avseendet är att det finns en författningsreglering som säkerställer en ändamålsenlig ledningsförmåga i kommuner och regioner.

Det är inte osannolikt att höjd beredskap i värsta fall kan komma att råda under flera år. Dessutom är det uppenbart att det under höjd beredskap, liksom under en fredstida krissituation, finns behov av

¹¹⁴ Prop. 1994/95:7, s. 55.

ett mycket snabbt kommunalt beslutsfattande och genomförande av andra skyndsamma åtgärder. Detta samtidigt som ledningen alltså kan behöva upprätthållas under mycket lång tid. Utredningen anser att det är av stor och grundläggande betydelse att demokratiska principer kan upprätthållas och att beslutsfattandets legitimitet kan säkerställas under sådana förhållanden. Enligt utredningen talar detta starkt för att ledningen av kommunernas och regionernas verksamheter under krig i Sverige eller annars under höjd beredskap bör ledas på ett sätt som i största möjliga utsträckning motsvarar det som gäller under fredstida förhållanden.

Utredningen bedömer att det är av stor betydelse att de kommunala verksamheterna särskilt inriktas på att avse de viktigaste uppgifterna under höjd beredskap. Det är också av stor vikt att de olika delarna av kommunens och regionens verksamheter ges förutsättningar att samverka på ett ändamålsenligt och effektivt sätt i frågor som rör det civila försvaret. Enligt utredningens bedömning kommer det ställas omfattande och komplexa krav på kommuners och regioners förmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under de svårartade förhållanden som högst sannolikt kommer att råda under höjd beredskap.

Förhållandena under höjd beredskap kommer troligen föranleda kommunerna och regionerna att anpassa och ställa om sina verksamheter för att de ska kunna upprätthålla de samhällsviktiga verksamheterna och därigenom bidra till det civila försvaret (jämför 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap). Den inriktning som verksamheterna får och de åtgärder som vidtas ska i största möjliga utsträckning bidra till att stärka det civila försvaret. Åtgärderna måste dock rymmas inom de befogenheter och skyldigheter som kommuner och regioner normalt har (jämför 2 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen).

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det finns ett påtagligt behov av att i den nya lagen ange vilken *särskild inriktning* som ska gälla för kommunstyrelsens och regionstyrelsens ledning och samordning enligt 6 kap. 1 § kommunallagen under höjd beredskap. Enligt den bestämmelsen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Enligt utredningens bedömning är det ändamålsenligt att i den nya lagen föreskriva att styrelsens *ansvar för samordning* under höjd beredskap särskilt ska avse de åtgärder som vidtas i verksamheterna i

fråga om civilt försvar. Det är likaså ändamålsenligt att i den nya lagen föreskriva att styrelsen ska ha *särskild uppsikt* över verksamheterna i detta avseende.

Den särskilda uppsikten innebär att styrelsen fortlöpande ska hålla sig väl underrättad om nämndernas åtgärder i fråga om civilt försvar. Detta ska syfta till att säkerställa att kommunens och regionens verksamheter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt bidrar till det civila försvaret i kommunen respektive regionen. Även styrelsens uppgift att samordna verksamheterna och deras åtgärder ifråga om civilt försvar ska vidtas i detta syfte.

Styrelsen ska fullgöra dessa uppgifter inom ramen för det mandat som den har samt de råd och vägledningar som det normalt ankommer på kommunstyrelsen att utfärda till nämnderna.¹¹⁵ Om vederbörliga åtgärder inte vidtas i nämnderna bör styrelsens ansvar innebära att den ska utverka bindande föreskrifter eller ett eget beslutsmandat genom initiativ hos fullmäktige.

För att upprätthålla principerna för det fredstida beslutsfattandet bör således det ovan beskrivna ansvaret inte förenas med några ytterligare beslutsbefogenheter enligt lag för styrelsen. Utredningen föreslår därför inte några utökade beslutsbefogenheter för styrelsen gentemot övriga nämnder. Det ansvar som utredningen föreslår att styrelsen ska ha får alltså i huvudsak uppfyllas med beaktande och upprätthållande av principerna för det fredstida beslutsfattandet. Kommunalagen och den beslutanderätt som fullmäktige gett styrelsen skapar alltså de grundläggande förutsättningarna för ledningen. Till detta kommer de befogenheter som kommunstyrelsen har enligt lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Enligt denna lag kan styrelsen alltså i brådskande fall fatta beslut i fullmäktiges ställe, sådan rätt tillkommer även ordföranden om frågan inte kan anstå. Enligt utredningen finns det alltså i ljuset av detta inget behov av att utöka styrelsens beslutsmandat genom den nya lagen.

Utredningen anser att bestämmelsen bör formuleras på ett sätt som tydligare än nuvarande regler uttrycker dess innebörd så att det klart framgår att bestämmelsen i sig inte innebär någon utökning av det normala beslutsmandatet i förhållande till nämnderna. Genom att därutöver föra in en hänvisning till förfarandelagen i den nya lagen tydliggörs det samlade förfarandet och beslutsmandatet för styrelsen.

¹¹⁵ Se prop. 2005/06:133, s. 99 och SOU 2004:134, s. 73.

Att kommunstyrelsens och regionstyrelsens ansvar anges i den nya lagen medför också att styrelsen centrala roll och ansvar blir tydligt såväl internt som externt.

Utredningen anser att ansvaret bör formuleras likalydande för kommunstyrelsen som regionstyrelsen. Den saknas enligt utredningen anledning att, så som görs för regionernas ledning i LEH, särskilt ange den civila sjukvården i paragrafen. Enligt utredningen ingår denna givetvis i det föreslagna ansvaret. Ansvaret för regionstyrelsen och kommunstyrelsen kan således formuleras likalydande.

6.5.4 Förberedande åtgärder för en robust och uthållig ledning

Utredningens förslag: Kommunstyrelsen och regionstyrelsen ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att säkerställa en robust och uthållig ledning av kommunens respektive regionens verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Utredningens bedömning: Kommuner och regioner bör med stöd av kommunallagen och annan relevant författningsreglering själva bestämma vilka förberedande åtgärder som bör vidtas för att säkerställa att de har en ändamålsenlig och robust ledningsförmåga under fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

Behovet av förberedande åtgärder för att säkerställa en ändamålsenlig och robust kommunal ledningsförmåga under fredstida krissituationer och höjd beredskap

Det har i tidigare avsnitt redovisats vilka svårigheter som kommunerna och regionerna kan komma att ställas inför vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det är därför av stor vikt att kommuner och regioner vidtar ingående förberedande åtgärder för att möjliggöra ett snabbt kommunalt beslutsfattande och agerande i en sådan situation. De lokala förutsättningarna har stor betydelse för vilka förberedelser som kommunerna och regionerna behöver vidta. Utredningen redovisar dock ett antal områden där förberedelser be-

höver vidtas även om de konkreta åtgärderna på respektive område behöver anpassas efter förutsättningarna.

Förberedelser för höjd beredskap bör innefatta att gå igenom mandaten för beslutsfattande och förbereda för att nämnderna och styrelsen ska ha det mandat som utifrån kommunens eller regionens förutsättningar är en lämplig ansvarsfördelning. Vid genomförandet av dessa förberedande åtgärder behöver kommunen eller regionen således ta ställning till hur krigsorganisationen under höjd beredskap bör vara utformad och vilka beslut som kan behöva fattas för att åstadkomma en ändamålsenlig ledningsförmåga under höjd beredskap. En viktig faktor är att om möjligt förbereda nödvändiga beslut i fredstid och se över de rättsliga förutsättningarna för besluten och olika kommunala organs möjliga beslutsmandat.¹¹⁶

För att säkerställa en robust och effektiv ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap kan det också finnas anledning att se över hur olika verksamheter bedrivs och om verksamhetsformen, till exempel kommunalförbund eller aktiebolag, på något sätt påverkar möjligheterna till styrning och om detta kräver särskilda förberedelser såsom anpassning av förbundsordning eller ägardirektiv för att kunna åstadkomma så snabb ledning som möjligt även av dessa verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vid bedömningen av behov av anpassningar på den övergripande beslutsnivån kan särskilda bestämmelser om krav på den operativa ledningen också behöva beaktas (se till exempel MSB:s föreskrifter och allmänna råd om ledning av kommunal räddningstjänst, MSBFS 2021:4 och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap, SOSFS 2013:22).

Utredningen bedömer att förberedande åtgärder av ovan nämnda slag är av mycket stor betydelse för att kommunen och regionen ska kunna säkerställa en ändamålsenlig och robust ledningsförmåga under fredstida krissituationer men kanske framför allt under höjd beredskap.

Under krissituationer behöver kommuner och regioner initiera och delta i utåtriktad samverkan (se mer om detta nedan i avsnitt 6.6). De behöver under sådana förhållanden samtidigt genomföra omfattande intern samverkan och samordning mellan olika delar av kommunens eller regionens verksamheter. För att detta ska fungera krävs

¹¹⁶ Ett övervägande som kan behöva göras är om beslut enligt 10 § förfogandelagen behöver fattas och om ett sådant beslut kan fattas i fredstid för att träda i kraft vid höjd beredskap. Se uttalanden om möjlighet att fatta sådana beslut i fredstid i prop. 1987/88:6, s. 45 och Ds Fö 1984:3, s. 46.

det förberedelser. Utredningen bedömer att det är realistiskt att utgå från att det under höjd beredskap dessutom kommer att krävas betydligt mer samverkan och samordning än under en fredstida kris-situation. En ändamålsenligt utformad intern samverkan och samordning, samt ledning av densamma, som fungerar även under höjd beredskap kräver ingående förberedande åtgärder.

Utöver de nu angivna förberedelserna som avser en mer övergripande organisatorisk nivå är det också viktigt att de mer praktiska förutsättningarna för ledningsförmågan förbereds. Behovet av sådana förberedelser framgår tydligt av utvärderingar av hanteringen av inträffade kriser.

Det är viktigt att kommuner och regioner förbereder hur information om inträffade händelser kan och ska förmedlas till kommunen eller regionen under dygnets alla timmar och förmedlar denna information externt. Det behöver också förberedas hur den mottagna informationen eskaleras och delges berörda och behöriga beslutsfattare inom kommunen eller regionen. I denna del kan alltså behöva övervägas om kommunen eller regionen ska ha en tjänsteman i beredskap, en så kallad TiB, eller vilka andra alternativ som står till buds. En sådan funktion bör framför allt kommuner kunna samarbeta kring.

Vidare är det av stor betydelse att kommunen och regionen har tillgång till adekvat utrustning för att kunna upprätthålla kommunikation internt och med andra aktörer samt för att informationsutbytet ska kunna ske på ett informationssäkert sätt. På detta område finns det anledning att uppmärksamma befintliga och kommande eller planerade samverkanssystem för totalförsvaret så som till exempel SGSI (Swedish Government Secure Intranet), det gemensamma kommunikationssystemet för samverkan Rakel, projektet Signe¹¹⁷ som kommuner och regioner omfattas av och det webbaserade informationssystemet WIS som används för att samla in sammanställa och dela information samt omvärldsbevakning. Det är av betydelse för upprätthållandet av ledningsförmågan att adekvata system för kommunikation införskaffas, underhålls och att berörd personal får vederbörlig utbildning och regelbunden övning i användande av systemen. I utvärderingar av hantering av kriser som redovisas i kapitel 5 anförs

¹¹⁷ Åtgärder kopplade till projektet Signe har omfattats av överenskommelserna mellan MSB och SKR och ingår även i anvisningarna kopplade till avtalet för åren 2024–2026, se *Anvisningar för användning av statlig ersättning för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar* (MSB 2024–02604). I samma dokument redovisas översiktligt möjlighet till ersättning avseende Rakel och befintlig subvention av abonnemangsavgift.

att brister i nu nämnda avseende påverkar förmågan att effektivt hantera en kris.

Det är tydligt att de utmaningar som fredstida krissituationer och framför allt höjd beredskap kan innebära medför att det behöver finnas särskilt lämpade och utrustade lokaler för ändamålet. Särskilt under höjd beredskap kan det krävas tillgång till alternativa ledningsplatser som är fysiskt skyddade för att ledningsförmågan ska kunna upprätthållas. Ledningsplatsen kan således behöva inrättas i fysiskt anpassade lokaler i lämplig skyddsnivå med uthålliga tekniska försörjningssystem med hög tillförlitlighet och robusta system för informationsdelning.¹¹⁸ Det kan också finnas skäl att överväga andra likande möjligheter för alternativ ledningsplats som mobila ledningsplatser.

Eftersom den övergripande ledningen av kommunen eller regionen kan förväntas vara intensiv under lång tid, särskilt under höjd beredskap, är det även viktigt att det rent personellt finns möjlighet till uthållighet i till exempel styrelsens arbete och att det finns möjlighet till avlösning. I detta avseende är det av intresse att kravet på antalet närvarande ledamöter för beslutsförhet är lägre för kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna när förfarandelagen tillämpas (se 6 och 8 §§).

Ansvar för att förberedande åtgärder genomförs ska åvila kommunstyrelsen och regionstyrelsen

Ansvar för förberedande åtgärder för en ändamålsenlig och robust ledningsförmåga under fredstida krissituationer och höjd beredskap bör ligga på en övergripande ledningsnivå där det finns en god förståelse för det kommun- och regioninterna arbetet och övriga verksamheter som bedrivs inom kommunen eller regionen. Detta talar starkt för att kommunstyrelsen och regionstyrelsen ska ha det yttersta ansvaret för att dessa förberedande åtgärder genomförs. Dessa organ har enligt kommunallagen ett ansvar för den övergripande ledningen och uppföljningen av nämndernas verksamheter.

Även om ansvaret för att planering och förberedande åtgärder genomförs läggs på styrelsenivå är det ändamålsenligt att det närmare genomförandet av åtgärderna, i enlighet med ansvarsprincipen och

¹¹⁸ MSB lämnar såväl tekniskt stöd som ekonomiskt bidrag i frågor om inrättande av ledningsplatser se <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/ledningsplatser/> (2024-08-22).

likhetsprincipen, görs av de nämnder och förvaltningar som normalt ansvarar för verksamheterna.

Även avseende planering och förberedelser bör således det som ska ankomma på styrelsen vara att den ska säkerställa att adekvata förberedande åtgärder identifieras och verkställs av nämnderna, och i de delar som åtgärderna föranleder beslut av fullmäktige, att frågorna väcks där. Styrelsen får uppfylla sitt ansvar genom beslut inom sitt mandat samt de råd och vägledning som det normalt ankommer på kommunstyrelsen att utfärda till nämnderna. Om förberedelserna inte verkställs i nämnderna bör styrelsens ansvar innebära att den ska utverka bindande föreskrifter eller ett eget beslutsmandat genom initiativ hos fullmäktige.

Kommunstyrelsens och regionstyrelsens ansvar för planering av och genomförande av förberedande åtgärder för ledningen ska föreskrivas i den nya lagen.

6.6 Geografiskt områdesansvar

Utredningens förslag: En kommun ska ha ett geografiskt områdesansvar inom kommunen. Det ska innebära att kommunen ska verka för att relevanta aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i fråga om de åtgärder som kan behöva vidtas inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Bakgrunden till ordningen med geografiskt områdesansvar

Den nuvarande ordningen med geografiskt områdesansvar har sitt ursprung i organiseringen av totalförsvaret under det kalla kriget, med dess parallella civila och militära lednings- och samverkansstrukturer. Syftet med det geografiska områdesansvaret var att olika aktörers åtgärder, såväl i ett planeringsskede som under en fredstida krissituation eller höjd beredskap, genomförs på ett samordnat och effektivt sätt. Det behövdes då att det fanns ansvariga för detta på olika nivåer och för olika geografiska områden. Därför delades det geografiska områdesansvaret upp på flera förvaltningsnivåer. Syftet med det geografiska områdesansvaret är detsamma i dag.

Det geografiska områdesansvaret var länge uppdelat på nationell, regional och lokal nivå. Från början fanns det fler nivåer. Genom för-

fattningsändringar hösten 2022 infördes då en *högre regional nivå* som en fjärde nivå för civilt försvar. Ansvariga för arbetet med civilt försvar och fredstida krissituationer på respektive nivå är regeringen och underlydande statliga förvaltningsmyndigheter på nationell nivå, länsstyrelser och kommunerna. De civilområdesansvariga länsstyrelserna är ansvariga för civilt försvar på den högre regionala nivån. Denna uppdelning och behovet av ett ansvarigt organ på varje nivå berördes i ett stort antal propositioner genom åren innan den nuvarande regleringen i LEH kom till. Under början av 2000-talet diskuterades framför allt behovet av en sådan ordning för den fredstida krishanteringen.

Enligt numera upphävda lagen (1994:1720) om civilt försvar var *kommunstyrelsen* ansvarig på lokal nivå för samordningen *inför och under* höjd beredskap. Ansvaret kopplades till att kommunstyrelsen sedan 1980-talet var den högsta lokala totalförsvarsmyndigheten. Denna lag ersattes av LEH, och i samband med det kom även det fredstida geografiska områdesansvaret att regleras. Ansvaret för detta åvilar enligt LEH *kommunen*. Att faktiskt utöva det geografiska områdesansvaret under en extraordinär händelse i fredstid är en sådan uppgift som en krisledningsnämnd kan utföra. Det finns dock inte någon skyldighet att aktivera nämnden, men det geografiska områdesansvaret måste uppfyllas ändå. I LEH är kommunstyrelsen alltså ålagd ett geografiskt områdesansvar för *verksamheten* i kommunen under höjd beredskap.

I betänkandet till LEH, *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting* (SOU 2004:134), beskrivs den övergripande innebörden av geografiskt områdesansvar:

En effektiv krishantering förutsätter förebyggande arbete. Områdesansvaret innefattar därför åtgärder före, under och efter en krissituation.

Det är viktigt att hålla i minnet att områdesansvaret inte handlar om att ta över någon annans ansvar utan i stället om att verka för att samverkan kan åstadkommas. För kommunen innebär ansvaret att vara den part som stödjer andra aktörer i syfte att skapa gemensamma målsättningar och inriktningar. Syftet med bestämmelsen är alltså att säkerställa att krishanteringen på lokal nivå sker samordnat och effektivt.¹¹⁹

Utredningen vill redan i detta inledande skede framhålla att det geografiska områdesansvaret alltså inte påverkar vilka verksamheter som kommunen ansvarar för eller hur omfattande ansvaret är för de verksamheter som kommunen har ansvar för. Denna innebörd redovisas

¹¹⁹ SOU 2004:134, s. 160.

på något olika sätt i flera vägledningar och rapporter. Det finns således en doktrinär samstämmighet i synen på den grundläggande innebörden av begreppet geografiskt områdesansvar.¹²⁰

Trots detta har utredningen återkommande mötts av tankar och osäkerhet kring hur kommunens ansvar för kommunmedlemmarna eller enskilda företag inom kommunen påverkas av det geografiska områdesansvaret. Det finns därför påtaglig anledning att redogöra närmare för hur det geografiska områdesansvaret har utvecklats, hur det tolkats av olika aktörer och hur kommunerna kan uppfylla sitt ansvar. För förståelsen av innebörden av det lokala geografiska områdesansvaret är det nödvändigt att även förstå innebörden av länsstyrelsens regionala geografiska områdesansvar.

Den rättsliga regleringen och dess tillämpning

Allmänt om regleringen

Kommunernas geografiska områdesansvar regleras i 2 kap. 7 § och 3 kap. 4 § LEH. Regleringen i 2 kap. 7 § avser kommunens uppgifter i fredstid medan 3 kap. 4 § avser kommunstyrelsens åtgärder under höjd beredskap. Det ska också framhållas att dessa uppgifter inte åligger regionerna. Reglernas huvudsakliga innebörd är att kommunerna ska verka för en samverkan som syftar till att uppnå samordning mellan aktörer i kommunen. Detta krav är olika utformat för extraordinära händelser i fredstid och för höjd beredskap.

På uppdrag av Justitiedepartementet sammanställde Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) år 2019 en forskningsrapport, *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret* (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019, FOI-R--4800--SE). I rapporten redovisas att författningsregleringen om det geografiska områdesansvaret uppfattas som otydlig i flera väsentliga avseenden och att det finns gränsdragningsproblem. Länsstyrelserna arbetar dock med att skapa en gemensam syn på innebörden av det geografiska områdesansvaret (s. 54).

Ett väsentligt problem som framhålls i FOI:s rapport är gränsen mellan offentliga aktörers verksamhetsansvar och det geografiska områdesansvaret på lokal och regional nivå. Vissa aktörer ser det geo-

¹²⁰ Se till exempel *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret*, s. 95, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019 (FOI-R--4800--SE), *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*, s. 156, Försvarshögskolan 2023, *Sambällskriser och katastrofer – Juridisk handbok*, s. 45 f. (SKL 2007).

grafiska områdesansvaret som något annat än verksamhetsansvaret medan andra aktörer ser det ansvaret som en del av verksamhetsansvaret, eftersom de inom ramen för verksamhetsansvaret är ålagda att arbeta med krisberedskap och civilt försvar (s. 55).

Enligt utredningen är det av särskilt intresse att några av dem som intervjuades i rapporten inte gjorde någon åtskillnad mellan vistelsebegreppet i 2 a kap. socialtjänstlagen (2001:453) och det geografiska områdesansvaret. Enligt dessa intervjuades uppfattning har kommunen ett ansvar för att *alla som vistas i kommunen* får den hjälp och det stöd som de behöver under en fredstida kris eller höjd beredskap (s. 55). Snarlika uppfattningar om att det geografiska områdesansvaret skulle innebära *ett ansvar för enskilda inom det geografiska området* har som framgår ovan också kommit utredningen till del.

Närmare om den rättsliga regleringens utformning och innebörd

Som anförts tidigare bedömer utredningen att den nuvarande författningsregleringen om geografiskt områdesansvar inte på något sätt utvidgar det verksamhetsansvar som följer av olika specialförfattningar, exempelvis socialtjänstlagen. Det geografiska områdesansvaret tillför dock ett moment i själva utförandet av verksamheten, nämligen krav på samverkan med externa aktörer och att krishanteringsåtgärderna i verksamheten om möjligt anpassas och samordnas utifrån en annan aktörs åtgärder. Enligt utredningens bedömning innebär således det geografiska områdesansvaret inte ett verksamhetsansvar utöver det som föreskrivs i olika specialförfattningar.

Bestämmelsen i 2 kap. 7 § LEH innebär att en kommun inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid ska verka för att a) olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, b) de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och c) informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

Under höjd beredskap ska kommunstyrelsen enligt 3 kap. 4 § LEH verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan de som bedriver verksamheten.

Det finns således olikheter i regleringen beroende på om det är fråga om en extraordinär händelse i fredstid eller om det är fråga om förhållanden under höjd beredskap. För en extraordinär händelse i fredstid är det inte reglerat vilket organ i kommunen som ska ansvara för uppgifterna. Vid höjd beredskap anges inte ansvaret för samordning av planerings- och förberedelsearbetet eller information som en del av det geografiska områdesansvaret under höjd beredskap.

Det framstår för utredningen som att anledningen till att olika aktörers planerings- och förberedelsearbete inte anges i LEH avseende det geografiska områdesansvaret under höjd beredskap är de överväganden som gjordes i förarbetena till LEH i fråga om hur förmågan till civilt försvar skulle byggas upp.

Enligt 1 kap. 1 § LEH ska kommunerna och regionerna ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred och därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Förberedelser för extraordinära händelser i fredstid var alltså även tänkt att skapa förmåga till civilt försvar.

I förarbetena till LEH framhålls förvisso vikten av att fortsatt förbereda sig även för höjd beredskap. Ett ansvar i detta avseende åligger såväl kommuner som regioner. Förberedelserna ska dock inriktas på fredstida kriser, och i förlängningen även skapa goda förutsättningar för civilt försvar.¹²¹

Bestämmelserna i LEH om geografiskt områdesansvar utformades med utgångspunkt i det som gällde avseende höjd beredskap i lagen om civilt försvar (2 kap. 2 §). Det saknas dock tydliga förarbetsuttalanden om det geografiska områdesansvaret avseende särskilda förberedelser för höjd beredskap. I författningskommentarerna hänvisas också till 3 kap. 1 § andra stycket lagen om civilt försvar som avser verksamhet under höjd beredskap.¹²² Enligt ordalydelsen reglerar 3 kap. 4 § LEH dock endast samordning av *verksamheten* som bedrivs under höjd beredskap och samverkan mellan dessa aktörer och anger således inte förberedelser och planering.

I den proposition som låg till grund för LEH utvecklas också synsättet att förberedelser för fredstida kriser skapar förutsättningar för civilt försvar. Genom detta kvarstår alltså ett föreberedelseansvar för höjd beredskap för både kommuner och regioner.¹²³ När det geogra-

¹²¹ Prop. 2005/06:133, s. 106 och SOU 2004:134, s. 91 f.

¹²² Prop. 2005/06:133, s. 161 och SOU 2004:134, s. 164.

¹²³ Prop. 2005/06:133, s. 107.

fiska områdesansvaret utvecklas i propositionen fokuseras i princip uteslutande på ansvaret för samverkan avseende extraordinära händelser i fredstid. Det nämns endast lakoniskt att det områdesansvar för förberedelser, som anges i 2 kap. 2 § lagen om civilt försvar, ska omfatta *även* extraordinära händelser i fredstid. I LEH separeras dock bestämmelserna i olika kapitel avseende å ena sidan extraordinära händelser i fredstid och å andra sidan höjd beredskap, och i författningsskomentaren utvecklas inte förberedelser för höjd beredskap ytterligare.¹²⁴

I en äldre handbok från SKL (numera SKR) återges tanken om helhetssynen i det nya krishanteringssystemet varefter det anges följande angående ansvaret för förberedelser inför höjd beredskap följande:

Genom de insatser som görs inom ramen för den fredstida krishanteringens skapas en grundläggande förmåga till civilt försvar och därför skall det alltså inte vidtas några särskilda förberedande åtgärder. Områdesansvaret för beredskapsförberedelser är i det nya systemet alltså till fullo integrerat i det geografiska områdesansvar som åligger kommunerna enligt 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.¹²⁵

Eftersom förberedelser för fredstida kriser förutsätts skapa förmåga även till civilt försvar kan alltså det geografiska områdesansvaret för verksamhet under höjd beredskap enligt detta resonemang anses integrerat i det geografiska områdesansvaret under fredstid. Denna tolkning framstår som rimlig så länge förberedelserna inte *endast* avser förberedelser för höjd beredskap. Förslaget till 2 kap. 7 § LEH, ovan nämnda 2 kap. 2 § i lagen om civilt försvar, avsåg ju dock just sådana specifika förberedelser.

Omvärldsläget är nu ett helt annat än när LEH togs fram och förberedelser för höjd beredskap och stärkandet av det civila försvaret är i fokus. Det är i högsta grad angeläget att vidta förberedande åtgärder som tydligt syftar till att öka förmågan till civilt försvar. Sådana åtgärder är kommunerna och regionerna skyldiga att vidta enligt 3 kap. 1 § LEH. Åtgärder av det slaget synes alltså dock inte på ett tydligt sätt omfattas av den nuvarande rättsliga regleringen av det geografiska områdesansvaret i 3 kap. 4 § LEH. Den tydliga uppdelning som LEH genom sin kapitelindelning gör mellan extraordinära

¹²⁴ Prop. 2005/06:133, s. 108.

¹²⁵ *Samhällskriser och katastrofer, Juridisk handbok*, s. 51 (SKL 2007).

händelser i fredstid och höjd beredskap innebär att det är svårt att göra en extensiv tolkning av bestämmelsen i 2 kap. 7 § LEH avseende förberedelser för fredstida händelser och ordalydelsen i 3 kap. 4 § LEH talar också närmast emot en sådan tolkning. När det gäller förarbetena indikerar de också tydligt att det inte togs höjd för denna typ av förberedelser i lagstiftningen:

Under rådande gynnsamma säkerhetspolitiska läge finns det i princip ingen anledning att vidta några beredskapsförberedelser med inriktning utslutande på en höjd beredskapssituation.¹²⁶

Visserligen redovisas i FOI:s *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret* uppfattningen att det geografiska områdesansvaret omfattar förberedelser inför höjd beredskap enligt 3 kap. 1 § LEH (s. 95). Som anförts ovan avser denna bestämmelse dock kommunernas och regionernas skyldighet att vidta *egna förberedelser* inför höjd beredskap. Även en sådan tolkning framstår alltså som för vid i ljuset av att 3 kap. 4 § LEH enligt ordalydelsen avser samordning och samverkan av aktörers verksamhet *under* höjd beredskap och inte dess förinnan.

Det geografiska områdesansvaret behöver förtydligas

I det ovanstående har övergripande redogjorts för bestämmelsernas innebörd utifrån ordalydelsen och uttalanden i förarbetena men även hur ansvaret beskrivits i olika publikationer. Genom kontakter med ett stort antal kommuner har utredningen konstaterat att det finns en del oklarheter när det gäller den rättsliga regleringens innebörd. Det framstår för utredningen som att detta medför att det geografiska områdesansvaret tolkas olika av kommunerna. Till detta kommer att det i förarbetena inte utvecklas på vilket sätt ansvaret ska kunna uppfyllas i praktiken. Även detta leder till att arbetet med, och synen på, geografiskt områdesansvar ser olika ut i kommunerna.

I FOI:s *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret* konstateras följande:

För flera kommuner tycks det svårt att i vardagen skilja verksamhetsansvaret från det geografiska områdesansvaret, som båda betraktas ur ett kontinuitetsperspektiv. I en kris, eller vid höjd beredskap, kan det särskilt för mindre och resurssvaga kommuner vara svårt att klara av båda och de

¹²⁶ SOU 2004:134, s. 85.

kan vilja lyfta delar av det geografiska områdesansvaret till regional nivå (s. 10).

Det saknas i mångt och mycket fortfarande ett enhetligt nationellt system av geografiskt områdesansvar på lokal nivå (s. 71).

I rapporten framhålls också den paradox som framkommit i kommunernas svar till FOI. Kommunerna efterfrågar mer stöd och vägledning i utförandet, men lyfter samtidigt fram förhållandet att de har brist på tid och resurser för att kunna ta emot stödmaterial och utbildning och sedan implementera arbetssätten.

Med anledning av det som anförts i avsnitten ovan anser utredningen att det geografiska områdesansvaret behöver förtydligas. Utredningen återkommer därför till dessa frågor nedan. Utredningen kommer även belysa den nuvarande regleringen ur ett historiskt perspektiv och redovisa mer om hur bestämmelserna kommit att tillämpas i praktiken och vilken vägledning som numera finns för kommunerna.

Ansvaret för samverkan innan tillkomsten av LEH

I det ovanstående har redogjorts för att det geografiska områdesansvaret har sin bakgrund i kalla kriget. Som utredningen tidigare redovisat i avsnittet om ledningsansvar var strukturerna för det civila försvaret föremål för förändringar under 1980-talet. I dessa sammanhang diskuterades även frågor om samordning. Av särskilt intresse för forståelsen av det nuvarande geografiska områdesansvaret är hur ansvaret tidigare var reglerat i lagen om civilt försvar.

Såväl kommuner som regioner hade ett ansvar för att beredskapsförberedelserna genomfördes i samverkan med statliga myndigheter, andra kommuner och regioner enligt 2 kap. 1 § lagen om civilt försvar. Utöver kravet på att de egna åtgärderna skulle ske i samverkan med andra hade kommunerna enligt lagen om civilt försvar även ett ansvar att verka för att beredskapsförberedelserna för den civila verksamheten som bedrevs i kommunen av statliga myndigheter, landstinget samt organisationer och företag fick en enhetlig inriktning och för att samverkan kom till stånd mellan dem, 2 kap. 2 §. Detta avsåg dock endast sådan verksamhet som var *inriktad på kommunen*. Kommunstyrelsen hade ett samverkansansvar för dessa åtgärder under höjd beredskap (3 kap. 1 § andra stycket). Avgränsningen av ansvaret för samordning av andra aktörers verksamhet i lagen om civilt försvar var

alltså inskränkt till att avse *kommunens verksamhet*. I propositionen som låg till grund för lagen om civilt försvar anges följande i författningskommentaren till 2 kap. 2 §:

I paragrafen läggs på kommunen ett ansvar att verka för att de beredskapsförberedelser som statliga myndigheter, landstinget, kyrkliga kommuner samt olika organisationer och företag vidtar för verksamhet inom kommunen samordnas inte bara med kommunens egen verksamhet utan även sinsemellan. Kommunen får en sammanhållande roll. Det är således kommunen som har att ta initiativet till de samråd som krävs för att få denna samverka till stånd. När det är frågan om statliga myndigheter och landsting är det endast den verksamhet som bedrivs med inriktning på kommunens verksamhet som avses. Kommunen har givetvis inget ansvar för samverka av rikstäckande eller regional verksamhet som en statlig myndighet bedriver. Som behandlas i avsnitt 9 innebär bestämmelsen inte att kommunen får någon rätt att ge direktiv.¹²⁷

Detta ansvar bör alltså i praktiken ha varit mycket snävt eftersom antalet aktörer som bedriver sådan verksamhet kan antas ha varit relativt få.

Med hänsyn till det ändrade omvärldsläget och ändrad inriktning för totalförsvaret samt ett identifierat ökat behov av samverka och samordning avseende den fredstida krishanteringens diskuterades det geografiska områdesansvaret i flera utredningar och propositioner under 2000-talets början.

I betänkandet *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41) anförs uppfattningen att kommunstyrelsens samordningsansvar enligt lagen om civilt försvar, i förhållande till de statliga myndigheternas motsvarande ansvar på regional och central nivå, var relativt begränsat och att samordningsansvaret i praktiken endast omfattade kommunens egna verksamhet (s. 113). Uttalandena om vikten av att det finns ett ansvarigt organ för samverka och samordning på alla nivåer även inom den fredstida krishanteringens ledde dock inte till någon reglering i lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Det var först i LEH som det geografiska områdesansvaret kom att bli reglerat på ovan redovisat sätt.

I det nyss nämnda betänkandet och i propositionen *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (prop. 2001/02:10) handlar det alltså om att i strukturen för krishanteringens i samhället säkerställa att det inom ett geografiskt område finns ett organ som ansvarar för inriktning, prio-

¹²⁷ Prop. 1994/95:7, s. 97 f.

ritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder (s. 75 ff.). Utredningen anser att detta alltså gör sig gällande.

Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar

På regional nivå har länsstyrelsen geografiskt områdesansvar. Utöver att ansvara för samverkan och samordning inom länet ska länsstyrelsen vara en länk till den nationella nivån. Ansvaret regleras i förordningar. I 7 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion slås länsstyrelsernas geografiska områdesansvar kortfattat fast. Den närmare regleringen av det ansvaret finns i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

Regleringen av det geografiska områdesansvaret för länsstyrelser ändrades år 2022. Då upphävdes bland annat förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Samtidigt trädde förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap i kraft. Länsstyrelserna är enligt denna förordning också beredskapsmyndigheter. Det geografiska områdesansvaret för länsstyrelserna behöver numera ses i ljuset av det ansvar för samordning av åtgärder inom sektorn som har lagts på sektorsansvariga myndigheter i förordningen (24 §).

Innan den nya lagstiftningen trädde i kraft utarbetade Länsstyrelsen i Uppsala på regeringens uppdrag en vägledning, *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande* (Länsstyrelsen Uppsala, 2019). Uppdraget lämnades då det enligt regeringen fanns variationer i länsstyrelsernas utövande av det geografiska områdesansvaret och att dessa variationer bland annat har bidragit till otydlighet när det gäller roll- och ansvarsfördelning mellan olika aktörer.

I vägledningen redovisas de uppgifter som länsstyrelsen har genom sitt geografiska områdesansvar. De övergripande uppgifterna är följande (s. 3):

- Ha en sammanhållande roll i länet inom krisberedskap och civilt försvar.
- Ha en aktiv roll i det gemensamma förebyggande och förberedande arbete i länet.
- Ha en aktiv roll vid den gemensamma hanteringen av samhällsstörningar i länet.

- I sin roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås om Sverige är i krig (eller efter särskilt beslut av regeringen).

Det geografiska områdesansvaret beskrivs i vägledningen också som att det i praktiken handlar om att få alla inblandade aktörer att dra åt samma håll i frågor om krisberedskap och civilt försvar och att länsstyrelsernas ansvar omfattar det förebyggande, förberedande, hanterande arbete som sker i länet och som berör flera aktörer. Det framhålls vidare att det geografiska områdesansvaret inte innebär att länsstyrelsen övertar ansvar eller uppgifter från övriga berörda aktörer i och utanför länet (s. 2).

Vidare anges att det i det geografiska områdesansvarets olika delar ingår till exempel att ha ett regionalt råd för krisberedskap, att ta fram regional risk- och sårbarhetsanalys samt sammanställa en regional lägesbild vid samhällsstörningar. Länsstyrelsen ska också vara en länk mellan den lokala nivån och den nationella. För ytterligare beskrivningar av vad som ingår i de ovan angivna delarna och hur uppgifterna genomförs hänvisas till vägledningen.

Sedan år 2022 är sex länsstyrelser civilområdesansvariga länsstyrelser. Dessa har geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar och ansvaret avser uppgifter inför och vid höjd beredskap (7 § förordning [2022:525] om civilområdesansvariga länsstyrelser). Dessa länsstyrelser är alltså ansvariga myndigheter på den *högre regionala nivån* medan alla länsstyrelser är högsta totalförsvarsmyndighet på regional nivå.

Civilområdesansvariga länsstyrelsernas geografiska områdesansvar omfattar inte den fredstida krisberedskapen. De ska dock inom respektive civilområde verka för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida krissituationer, samt vid fredstida krissituationer som berör flera län inom civilområdet ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen (5 och 6 §§ nämnda förordning).

Utredningen noterar att de nyss angivna uppgifterna för civilområdesansvariga länsstyrelser inte uttryckligen ingår i deras författningsreglerade geografiska områdesansvar, men att det är fråga om snarlika uppgifter som enligt vägledningen från Länsstyrelsen i Uppsala får anses ingå i länsstyrelsernas geografiska områdesansvar. Det saknas förarbeten till förordningen och det har saknats möjlighet för utred-

ningen att närmare studera skälen till avgränsningen, lagstiftningens utformning eller dess praktiska betydelse. Myndigheten för totalförsvaret har fått regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera myndigheternas implementering av den nya strukturen för civilt försvar och samhällets krisberedskap och myndigheternas förutsättningar för detta. Frågor av ovan nämnda karaktär har avhandlats i myndighetens delredovisning och kommer avhandlas i kommande redovisningar.¹²⁸

Kommunernas samverkan och samordning

När en fredstida krissituation inträffar behöver flera aktörer agera samtidigt. Att berörda aktörer samverkar och samordnar sina insatser är av stor betydelse för en effektiv krishantering i en kommun.

I utvärderingar av inträffade kriser är det återkommande att det har funnits brister i samordning mellan olika aktörer som agerat under kriser. Bristerna har i varierande omfattning funnits på samtliga förvaltningsnivåer, och har avsett såväl operativa insatser som informationsinsatser. Frågor rörande samverkan och samordning har därför lyfts fram som ett utvecklingsområde. Denna typ av utmaningar har även kommunerna lyft fram under utredningsarbetet. Det har då främst handlat om länsstyrelsernas möjlighet att kunna stödja kommunerna under krishantering, och i viss mån statliga myndigheters agerande och svårigheterna för kommunerna att få nödvändigt statligt stöd under till exempel den omfattande migrantsituationen år 2015 och coronapandemin.

Behov av gemensamma begrepp

I vägledningar och andra publikationer från MSB framhålls vikten av att det finns ett gemensamt språk och förståelse för hur termer ska användas för att undvika missförstånd avseende innebörden av ett geografiskt områdesansvar.

Begreppen samverkan och samordning i LEH är inte närmare beskrivna i lagtexten eller i dess förarbeten. I flera rapporter och vägledningar avseende krisberedskap framhålls att utgångspunkten för en organisations krisberedskapsarbete bör vara de arbetssätt som redo-

¹²⁸ Se *Uppföljning och utvärdering av ny struktur för civilt försvar och samhällets krisberedskap, Delredovisning 1*, Myndigheten för totalförsvarsanalys (2023-11-29).

visas i MSB:s vägledning *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (utgåva 4. publ.nr MSB777 – reviderad oktober 2018).¹²⁹ I publikationen finns följande definitioner av begreppen samverkan, samordning och inriktning.¹³⁰

Samverkan

En funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser.

Samordning

Anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta.

Samordning handlar om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, och hjälpa varandra där det går. Samordning är en effekt hos de resurser som hanterar samhällsstörningar.

Inriktning

Orientering av tillgängliga resurser mot formulerade mål. Inriktning är en effekt hos de resurser som hanterar samhällsstörningar. Varje aktör har alltid en egen inriktning. När flera aktörer fungerar tillsammans finns det också en aktörsgemensam inriktning.

Kommunernas ansvar

Enligt utredningen är det av mycket stor vikt att lokal samverkan sker. Samverkan behöver ske redan på det förberedande stadiet. Sådan samverkan kan leda till samordning och inriktning av förberedelserna som optimerar effekterna av åtgärderna. Det framstår också som en grundläggande förutsättning att samverkan sker under normala fredstida förhållanden för att den samverkan som behöver ske under en fredstida krissituation eller under höjd beredskap snabbt ska kunna etableras och fungera effektivt.

Det behöver ske en samverkan som syftar till att möjliggöra en samordning mellan de aktörer som ska hantera en fredstida krissituation eller verka inom det civila försvaret under höjd beredskap. För att samordna flera agerande aktörer som inte har gemensam ledning be-

¹²⁹ Det ska i sammanhanget påpekas att MSB vidareutvecklar Ramverket Gemensamma grunder. Ett exempel på hänvisning till vägledningen är *Länstyreliens geografiska områdesansvar – vägledning för utövande*, s 1.

¹³⁰ Termerna har definierats inom ramen för Projekt Ledning och samverkan i samarbete med projekt Enhetlig terminologi se *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 207.

höver det finnas en aktör som ansvarar för att samverkan initieras. Detta ansvar ligger i dag på kommunen.

Utredningen bedömer att kommunens nuvarande ansvar för lokal samverkan är ändamålsenligt utformat. Det är enligt utredningens uppfattning uppenbart att en kommun är den bäst lämpade aktören för att ha ett sådant ansvar inom kommunen. Genom att även i den nya lagen ålägga kommunerna ett geografiskt områdesansvar ges förutsättningar för att samhällets åtgärder inför och under fredstida kris-situationer och höjd beredskap blir samordnade på lokal nivå.

Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt att en kommun aktivt och kontinuerligt arbetar med att identifiera vilka aktörer som kommunen behöver initiera samverkan med, samt regelbundet anordnar samverkansmöten. Utredningen återkommer nedan till hur det geografiska områdesansvaret ska kunna uppfyllas i praktiken.

Utredningen bedömer att kommunerna även enligt den nya lagen ska *verka för* att samverkan kan ske och att nödvändig samordning därigenom kan uppnås. Kommunen saknar rättsliga befogenheter gentemot de aktörer inom kommunen som samverkan och samordning kan behöva ske med. Ett mer långtgående krav än att *verka för* är därför inte möjligt.

Mot denna bakgrund ska det i den nya lagen föreskrivas att en kommun ska ha ett geografiskt områdesansvar i kommunen, vilket ska innebära att en kommun ska verka för att aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i fråga om de åtgärder som kan behöva vidtas i kommunen inför och under fredstida kris-situationer eller höjd beredskap.

Begreppet geografiskt områdesansvar är inarbetat

Eftersom det som tidigare beskrivits finns en osäkerhet om en kommuns *verksamhetsansvar* påverkas av en kommuns *geografiska områdesansvar* kan det argumenteras för att det vore mer lämpligt att formulera det geografiska områdesansvar som åläggs kommunerna i den nya lagen som ett *geografiskt samverkans- och samordningsansvar*.

Utredningen konstaterar i det avseendet att begreppet geografiskt områdesansvar är ett vedertaget och väl etablerat begrepp när det gäller samhällets krisberedskap och arbete med civilt försvar. Att ersätta begreppet geografiskt områdesansvar med ett annat begrepp endast

med avseende på kommuner skulle medföra att olika begrepp skulle komma att användas för att beteckna i princip samma ansvar och uppgifter som avses med ett geografiskt områdesansvar. Ett byte av begreppet skulle således kräva andra överväganden än vad som ryms inom denna utrednings uppdrag.

Utredningen föreslår således att begreppet geografiskt områdesansvar används i den nya lagen. Författningsregleringen syftar till att uppnå klarhet på de områden där viss osäkerhet om ansvarets omfattning och annat har uppstått. I stor utsträckning kommer dock det författningsreglerade ansvaret att behöva konkretiseras genom bland annat vägledningar från MSB, länsstyrelsernas sammanhållande arbete på krisberedskapsområdet samt gjorda praktiska erfarenheter. Precis som i andra avseenden som behandlas i detta betänkande så kommer också formerna för utövandet av det geografiska områdesansvaret att behöva variera i kommunerna utifrån lokala och regionala förutsättningar.

Aktörer som kommunen bör samverka med

Bakgrund

Flera kommuner har för utredningen framhållit att det är utmanande att utöva och veta om man uppfyller det geografiska områdesansvaret. Detta framgår även av FOI:s rapport om kommuners geografiska områdesansvar. En fråga som återkommer är vilka aktörer som kommunerna ska behöva samverka med inom det geografiska områdesansvaret.

Enligt förarbetena till LEH innebär 2 kap. 7 § LEH att kommunen ska verka för att det sker en samordning av all krishantering som genomförs av andra aktörer i kommunen, exempelvis statliga myndigheter, landstinget (numera regionen), organisationer och företag.¹³¹

De skäl som anfördes där för regleringen var följande. Vid de flesta svårare kriser berörs kommunen och en rad andra aktörer som verkar inom kommunens geografiska område. Det är statliga myndigheter, landstinget, trossamfund, företag och ett antal olika organisationer. Dessa, de lokala krisaktörerna, hanterar samma kris i kommunen men har olika uppgifter. Varje aktör agerar självständigt och leder sina verksamheter. Samtidigt finns ett starkt beroendeförhållande mellan

¹³¹ Prop. 2005/06:133, s. 159 och SOU 2004:134, s. 160.

de lokala krisaktörerna. För att krisen som helhet ska hanteras på ett effektivt sätt krävs samordning. Aktörerna måste försäkra sig om att man har samma uppfattning om vad som hänt, hur krisen kommer att utvecklas, vilken inriktning man bör ha för sina åtgärder och vilka prioriteringar som bör göras. Aktörerna är beroende av information från varandra. Den information om händelsen som ska förmedlas till allmänheten och media måste vara samstämmig. Områdesansvaret på den lokala nivån handlar om att få till stånd denna samordning.¹³²

Utmaningar att avgöra vilka aktörer som är relevanta enligt gällande rätt

I förarbetena till LEH görs inte några mer preciserade uttalanden om de aktörer som är berörda av en kommuns geografiska områdesansvar än de som anges ovan. Det som uttalas avser i stället primärt utökningen av det geografiska områdesansvaret till extraordinära händelser i fredstid. De aktörer som är relevanta att samverka med får således sökas i de begränsade förarbetsuttalanden som görs och de vägledningar som MSB publicerat.

Av särskilt intresse är också vilka aktörer som är relevanta under höjd beredskap. Såvitt utredningen har kunnat erfara har väldigt lite arbete med geografiskt områdesansvar med avseende *enbart* på höjd beredskap genomförts. I LEH anges som tidigare anförts inte samverkan avseende förberedande åtgärder inför höjd beredskap uttryckligen.

I LEH görs en språklig åtskillnad i fråga om vilka aktörer som är relevanta under pågående extraordinär händelse respektive under höjd beredskap. Under extraordinära händelser i fredstid är det avgörande att aktören *vidtar krishanteringsåtgärder*. Under höjd beredskap är avgränsningen att aktören *bedriver verksamhet i kommunen*. För att närmare förstå vilken verksamhet som styr vilka aktörer som avses behöver vägledning hämtas från förarbetena till LEH och den numera upphävda lagen om civilt försvar.

I övervägandena avseende behovet av att lagfästa ett geografiskt områdesansvar även för den fredstida krishanteringen framhålls i förarbetena till LEH regleringen i 2 kap. 2 § lagen om civilt försvar.¹³³ När förarbetena studeras måste hållas i minnet att lagen om civilt försvar av förklarliga skäl som övergripande avgränsning hade civilt för-

¹³² Prop. 2005/06:133, s. 108 och SOU 2004:134, s. 92.

¹³³ Prop. 2005/06 :133, s. 108 f. och SOU 2004:134, s. 94.

svar (1 kap. 1 §). I flera bestämmelser i den lagen anges *civil verksamhet*. I 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap stadgas att under *högsta* beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas, och att totalförsvaret är militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Med *civil verksamhet* i lagen om civilt försvar var det således *civilt försvar* som avsågs.

I 2 kap. 2 § lagen om civilt försvar reglerades samverkan kring förberedande åtgärder avseende *civil verksamhet*. Med hänsyn till att den samverkan som skulle ske endast skulle avse verksamhet som var inriktad på kommunen torde samverkanskretsen i praktiken ha varit mycket snäv.¹³⁴ Det geografiska områdesansvaret avseende samverkan av civil verksamhet som aktörer bedrev under höjd beredskap var reglerat i 3 kap. 1 §. I förarbetena till LEH hänvisas till att det ansvar som enligt 3 kap. 4 § LEH ligger på kommunerna är i sak detsamma som i 3 kap. 1 § lagen om civilt försvar.

Verksamheten som åsyftas i 3 kap. 4 § LEH får alltså anses vara *civil verksamhet* i betydelsen *civilt försvar*. Kommuner ska således verka för att det under höjd beredskap kommer till stånd en samverkan mellan de aktörer som är en del av det *civila försvaret*.

Det ovan anförda talar för att relevanta aktörer, enligt den rättsliga regleringen, inför och under extraordinära händelser i fredstid respektive höjd beredskap skiljer sig åt.

Kommunerna kan avseende utövandet av det geografiska områdesansvaret få stöd och vägledning i handböcker och vägledningar från MSB. Dessa publikationer avser i huvudsak extraordinära händelser i fredstid, och i dessa anges i princip samma krets av aktörer som i förarbetena till LEH. I en publikation anges att med aktörer inom kommunens geografiska område avses både offentliga och privata aktörer samt aktörer inom det civila samhället som tillhandahåller samhällsviktig verksamhet och kan bli berörda vid en händelse.¹³⁵

En gränsdragningsproblematik som framkommer i FOI:s *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret* är gränsen mellan det lokala och det regionala geografiska områdesansvaret. En frågeställning som lyfts fram är vilken offentlig aktör som ska samverka med aktörer på regional nivå, exempelvis telekombolag och livsmedelsgrossister. Den frågan behöver enligt rapporten besvaras i fråga om

¹³⁴ Jämför prop. 1994/95:7, s. 97 f.

¹³⁵ *Handbok i civil beredskap för kommuner – 1. Övergripande processer, Samhällets och kommunens arbete med civil beredskap*, s. 21 (MSB2309 – reviderad juni 2024).

åtgärder inför och under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. I rapporten anges också att det samverkansbehov som finns med aktörer på den regionala nivån, men även med aktörer på den lokala nivån, med stor sannolikhet är ett gemensamt behov för flera kommuner i länet. Detta borde enligt de som intervjuats i rapportarbetet innebära att samverkansansvaret i det fallet inte borde åligga kommunerna enskilt, utan hanteras inom ramen för det regionala geografiska områdesansvaret (s. 55).

Detta problem har i flera sammanhang också lyfts fram av flera kommuner för utredningen. De har framfört att flera statliga myndigheter som man ser behov av att samverka med saknar förankring lokalt, och behovet av en sådan samverkan delas av i princip samtliga kommuner. Många statliga myndigheter saknar också enligt FOI:s rapport av naturliga skäl förmåga att samverka enskilt med landets 290 kommuner. I rapporten exemplifierar de intervjuade den gränsdragningsproblematik som nu är i fråga med att det kan vara svårt att avgöra vilken förvaltningsnivå som gemensamma resurser såsom sjukhus eller hamnar hör till.

Relevanta aktörer inför och under fredstida krissituationer enligt utredningen

Enligt utredningens bedömning bör aktörskretsen som kommunen bör samverka med vara vid enligt den nya lagen. Kommuner ska samverka med *relevanta aktörer*. I kretsen av relevanta aktörer kan ingå statliga myndigheter, regionen, enskilda fysiska eller juridiska personer samt ideella organisationer och trossamfund som är verksamma i kommunen. Utredningens bedömning överensstämmer således i princip med det som anges i förarbetena till LEH och MSB:s vägledningar om kommuners samverkansansvar inom ramen för det geografiska områdesansvaret.

Det är dock väldigt många aktörer som ryms i den krets av aktörer som kommuner kan behöva samverka med enligt det geografiska områdesansvar som föreskrivs i den nya lagen. Enligt utredningens bedömning behöver den kretsen i praktiken avgränsas för att det ska vara realistiskt för kommuner att åstadkomma en relevant samverkan och samordning. En preciserad avgränsning är dock varken möjlig eller lämplig att göra i författning.

När det gäller en kommuns samverkan inom ramen för det geografiska områdesansvaret i fredstid bör det enligt utredningens bedömning generellt sett vara fråga om aktörer som på ett *påtagligt* sätt bidrar till en effektiv fredstida krishantering i kommunen eller som i den omfattningen förväntas kunna bidra till det. Detta är uppenbart, men inte heller detta gör kretsen tillräckligt avgränsad för en ändamålsenlig rättstillämpning.

Därför bör en kommuns samverkanskrets enligt utredningens bedömning främst bestå av aktörer som i kommunen utövar offentlig eller privat verksamhet som är av sådan art och omfattning som nyss har nämnts. Det blir då också en tydlig koppling till syftet med det lokala geografiska områdesansvaret, nämligen att lokala förberedelser och åtgärder ska vara effektiva genom anpassningar till de lokala förutsättningarna. Exempelvis bör alltid Polismyndigheten ingå i kommunens samverkanskrets.

Att aktören enligt utredningens uppfattning bör vara verksam i kommunen innebär att den samverkan som avser *förberedelser* inför fredstida krissituationer kan komma att vara något snävarare än den krets som kan vara aktuell att samverka med *under* en fredstida krissituation.

Därvidlag ska framhållas att vid behov ska eller kan offentliga myndigheter och organ samt ideella organisationer och trossamfund eller privata aktörer som normalt inte är verksamma i kommunen under en fredstida krissituation genomföra nödvändiga hjälpinsatser i kommunen, exempelvis insatser av samhällets hjälporgan, Försvarsmakten (främst genom Hemvärnet) eller ideella organisationer och trossamfund.

Ovan har redovisats att det i MSB:s handbok i kommunal krisberedskap anges att aktörerna ska tillhandahålla samhällsviktig verksamhet. Det är säkert ofta också en träffande beskrivning av aktörer som samverkan bör ske med. Det framstår som att ett sådant krav dock kan leda till en för snäv krets och svårigheter att avgöra om aktören är relevant för samverkan. Framför allt företag, men även ideella organisationer behöver nödvändigtvis inte tillhandahålla samhällsviktig verksamhet för att kunna anses vara relevanta för hanteringen av en fredstida krissituation i en kommun. Dessa aktörer bör i flera avseenden ändå kunna utgöra en ändamålsenlig resursförstärkning under sådana förhållanden. En näringsidkare eller förening, bör således oavsett om verksamheten är samhällsviktig eller inte, kunna vara av

betydelse för fredstida krishantering. Exempelvis kan enskilda eller företag som har tillgång till grävmaskiner, personal, samlingslokaler eller liknande vara av nytta för hantering av en kris. Det avgörande bör vara om aktörens verksamhet, resurser och åtgärder inför eller under en fredstida krissituation kan antas vara till nytta och behöva samordnas med kommunens eller andra aktörers åtgärder för att krisen effektivt ska kunna hanteras.

Även om myndigheter och näringsidkare bedriver samhällsviktiga verksamheter är det inte säkert att de bör omfattas av kravet på samverkan. Det kan röra sig om till exempel laboratorieverksamhet eller liknande inom vården. Är verksamheten primärt inriktad på regionala eller nationella intressen och saknar konkret koppling till kommunen bör dessa aktörer inte omfattas av samverkanskravet. Den samhällsviktiga verksamhetens betydelse i krisberedskapshänseende bör i de fallen i stället vara av intresse för länsstyrelsernas regionala geografiska områdesansvar eller det ansvar som sektorsmyndigheter eller regeringen har på det nationella planet.

Utredningens bedömning att det lokala geografiska områdesansvaret formellt inte ska omfatta ett krav på att samverka med aktörer som inte bedriver verksamhet i kommunen är inte detsamma som att samverka med statliga myndigheter inte är av vikt för kommunen.

Det är som utredningen utvecklar och föreslår i detta betänkande av stor och grundläggande betydelse att kommuner och regioner samverkar med statliga myndigheter i fråga om den planering och förberedande åtgärder som avses i den nya lagen. Det som blir resultatet av en sådan samverkan, de planer som antas och de förberedande åtgärder som kommunen bedömer ska vidtas, är sådant som kan behöva tas upp med de lokala aktörerna i samverkan inom ramen för det geografiska områdesansvaret och leda till samordning av åtgärder.

Av betydelse är givetvis också den regionala samverkan som sker under länsstyrelsens ledning inom ramen för dess regionala geografiska områdesansvar. Den samverkan kan ha en vidare krets av aktörer representerade och ha ett mer övergripande perspektiv. Slutsatser från en sådan samverkan kan också behöva tas upp inom ramen för den lokala samverkan.

De i detta avsnitt presenterade övervägandena ligger nära de beskrivningar som tidigare gjorts av kraven på kommuner att samverka med aktörer under extraordinära händelser i fredstid.

Relevanta aktörer inför och under höjd beredskap enligt utredningen

Eftersom omvärldsläget nu är helt annat än vid tillkomsten av LEH behöver det utarbetas planer och vidtas förberedande åtgärder inför höjd beredskap. Den nya lagen har en sådan tydlig inriktning. Det innebär också att det är nödvändigt att aktörer som bedriver verksamheter som omfattas av det civila försvaret samverkar såväl inför som under höjd beredskap. När det gäller geografiskt områdesansvar bör kretsen av relevanta aktörer således övergripande vara de vars respektive verksamheter är en del av, eller av betydelse för, det civila försvaret, oberoende av om aktören även har ett relevant ansvar under fredstida krissituationer.

Enligt utredningen bör aktörer som är av betydelse för hanteringen av fredstida krissituationer i huvudsak även vara viktiga att samverka med avseende på såväl åtgärder inför som under höjd beredskap. Civilt försvar handlar dock än mer, vilket framhållits tidigare i övervägandena, om att under störda förhållanden upprätthålla verksamheter som är samhällsviktiga. Detta kan förvisso innebära åtgärder för att hantera omständigheter som i stor utsträckning påminner om att hantera en fredstida krissituation. Civilt försvar under höjd beredskap innebär dock att under sannolikt en mycket lång tidsperiod behöva prioritera mellan verksamheter och se till att de viktigaste verksamheterna ska kunna bedrivas.

Detta kan medföra att kretsen som är berörda av de störda förhållandena går något utöver de som primärt agerar för att vidta fredstida krishanteringsåtgärder. Det tydligaste exemplet är att Försvarsmakten kommer att ha stor betydelse för förutsättningarna att bedriva verksamheter och stöd till Försvarsmakten kommer att påverka förmågan hos olika aktörer. Det finns dock inte anledning att i den nya lagen ange kretsen av aktörer annorlunda för höjd beredskap. Bestämmandet av relevant krets av aktörer sker även i detta avseende bäst i praktiken av kommunen utifrån det som samverkan ska avse.

Betydelsen av lokala förutsättningar

Avslutningsvis i denna del vill utredningen framhålla att de lokala förutsättningarna, som återkommande har framhållits av utredningen, har stor betydelse för vilka aktörer som samverkan behöver ske med. De lokala förutsättningarna och bedömningar av risker och annat av

relevans ger kommunerna möjlighet att avgränsa kretsen av aktörer på olika sätt, framför allt avseende åtgärder inför höjd beredskap. När det gäller samverkan för att samordna krishanteringsåtgärder eller verksamheter under höjd beredskap kommer förhållandenas art och omfattning samt de förutsättningar som gäller lokalt att aktualisera att olika aktörer från gång till annan behöver agera och bjudas in till kommunens samverkan. Det är alltid ytterst kommunen som avgör om en aktör ska ingå i den krets av aktörer som samverkan ska ske med. En viktig fråga är hur näringslivet kan inkluderas i samverkan och hur det sker kommer troligen variera avsevärt utifrån de lokala förutsättningarna.

Det ska också påpekas att det inte finns några hinder för kommuner att samarbeta kring att arrangera den samverkan som ska ske inom ramen för det geografiska områdesansvaret om det är lämpligt utifrån de lokala förutsättningarna.

Formerna för och inriktningen på samverkan kan också påverka vilka aktörer som ska bjudas in till samverkan. Detta utvecklas i kommande avsnitt.

Samverkan inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Nuvarande ordning

Enligt 2 kap. 7 § LEH ska kommunen verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet i fråga om extraordinära händelser i fredstid. Det saknas, som berörts ovan, en uttrycklig reglering avseende åtgärder inför höjd beredskap.

Den nyss nämnda bestämmelsen innehåller alltså områdesansvarets förberedande och planerande del. I förarbetena lyfts detta fram som nödvändigt för att den akuta krishanteringen ska kunna fungera och beskrivs där enligt följande. Den förberedande delen, som till stor del handlar om informationsutbyte och samråd, äger i många kommuner rum i ett särskilt forum, ett krishanteringsråd eller motsvarande, där kommunen är sammankallande. Vidare anges att ett lämpligt sätt att bedriva samordningsarbetet i kommunen alltså kan vara att inrätta ett eller flera forum där representanter för de lokala krisaktörerna deltar. Det faller då inom kommunens ansvar att vara sammankallande i ett sådant krishanteringsråd eller motsvarande. En vik-

tig uppgift för kommunen är därför att bygga upp och underhålla ett lämpligt kontaktnät.¹³⁶

I förarbetena redovisades också innehållet i då gällande överenskommelse mellan staten och SKR (då Svenska Kommunförbundet). Enligt denna överenskommelse ingick i den förberedande delen av det geografiska områdesansvaret att göra en samlad analys av sådana risker och sådan sårbarhet i kommunens geografiska område som kan leda till en extraordinär händelse och göra denna analys känd för berörda aktörer, att vara sammankallande för ett krishanteringsråd (eller motsvarande) med representanter för de lokala krisaktörerna samt att verka för att de lokala krisaktörernas förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse samordnas.¹³⁷

I den överenskommelse mellan staten (genom MSB) och SKR som gällde fram till och med år 2023 fanns ett avsnitt som avsåg det geografiska områdesansvaret.¹³⁸ Såvitt avser det förberedande arbetet angavs kortfattat att kommunens uppgift var att ge aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område möjlighet att samverka i syfte att uppnå samordning av förberedelser inför extraordinära händelser.

I nämnda överenskommelse nämndes alltså inget uttryckligen om planeringsarbetet. I en annan del av överenskommelsen fanns också en uppgift, men mer av det interna slaget, som behövde vidtas i det förberedande arbetet av betydelse för samverkan. I kommunens plan för hanteringen av extraordinära händelser skulle nämligen enligt överenskommelsen framgå vilka lokaler med nödvändig teknisk utrustning för samverkan och ledning som disponeras vid extraordinära händelser. Det framstår för utredningens som centralt att denna information delges av kommunen i lämplig omfattning till samverkansaktörer i det förberedande arbetet.

¹³⁶ Prop. 2005/06:133, s. 108 f.

¹³⁷ Se SOU 2004:134, s. 93 f.

¹³⁸ Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (MSB 2022-15507, SKR 2022/00754). Det har sedan träffats en ny överenskommelse, *Överenskommelse om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar*, (MSB 2023-17351) Till denna finns anvisningar. I *Anvisningar för användning av statlig ersättning för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar*, (MSB 2024-02604), anges aktiviteter som ersättningen kan användas till avseende Geografiskt områdesansvar i avsnitt 2.3.4 samt 2.4.4.

Utredningens förslag

Brister i att snabbt få till stånd samverkan, informationsspridning till aktörerna och utverka beslut som gör att åtgärder snabbt kan vidtas och även brister i samordning av åtgärderna som vidtas är något som lyfts fram i flera rapporter efter inträffade kriser.¹³⁹ Dessa brister har i flera fall lett till att krisen inte har kunnat hanteras optimalt. Saktfärdigt agerande har då framhållits som en anledning till att krisens omfattning och påverkan i olika hänseenden blivit större än om aktörerna agerat snabbare och varit bättre samordnade.

Det framstår således som att lagstiftarens syfte med den förberedande samverkan, att vara förutsättningsskapande för den akuta krishanteringen, inte fullt ut har uppnåtts. Samverkan innan krisen behöver alltså utvecklas för att denna typ av brister ska kunna förhindras.

Utifrån ovan beskrivna behov föreslår utredningen bestämmelser med krav på samverkan avseende åtgärder som kan behöva vidtas inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det framstår inte som att innebörden av den nuvarande lagstiftningen i denna del är tillräckligt tydlig.

Det anförs i FOI:s *Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret* att uppstartssträckan i arbetet med det geografiska områdesansvaret avseende den fredstida krisberedskapens varit lång (s. 11). I rapporten framhålls dock att de vägledningar som MSB tagit fram avseende geografiskt områdesansvar har fått arbetet med arbetet avseende fredstida krissituationer att accelerera medan arbetet avseende civilt försvar ännu är i startgroparna (s. 51 f.).

För utredningen framstår det dock som att ovan nämnda handbok och andra vägledningar i metoder för samverkan har stort fokus på hur samverkan ska utövas när en kris inträffar. Detta ska också övas, även med externa aktörer. Enligt utredningen har det dock uttryckts tydligt i utvärderingar att en etablerad faktisk samverkan har stor betydelse för hur väl samverkan vid en kris fungerar även om den tidigare samverkan inte avsett aktuella krisåtgärder. Det framstår som att beskrivningar i vägledningar av hur centrala aktörer kan etablera löpande samverkan, till exempel avseende gemensamma förberedelser eller andra gemensamma frågor, skulle kunna leda till att sådan samverkan i större utsträckning kommer till stånd och leder till en stärkt

¹³⁹ Se till exempel avsnitten 5.2.1 om skogsbranden i Västmanland 2014 och 5.2.4 om flyktingmottagandet 2015.

förmåga att samverka vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap.

Utredningen föreslår i den nya lagen att samverkan ska avse åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. I 2 kap. 7 § LEH angavs *planerings- och förberedelsearbetet* men det preciserades inte i lagen vad som innefattades i detta. Utredningen lämnar nu flera förslag som innebär att kommunens planerings- och förberedelsearbete konkretiseras i den nya lagen. Det är bland annat detta och andra aktörers motsvarande planerings- och förberedelsearbete som samverkan bör avse inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Enligt utredningen gör dessa preciseringar i lagen att kravet på samverkan inför kriser och höjd beredskap konkretiseras. Syftet är precis som nu att det i möjligaste mån ska uppnås samordning av aktörernas åtgärder. När det gäller en förberedande samverkan av detta slag ska det formella kravet i det lokala geografiska områdesansvaret avgränsas, på samma sätt som kretsen av relevanta aktörer, utifrån att planerings- och förberedelsearbetet är kopplat till verksamheter med inriktning på kommunens geografi.

Författningsförslagen har ett tydligt fokus på att stärka kommuner och regioners förmåga till civilt försvar. Kommunerna förväntas därför planera för och vidta fler förberedande åtgärder som uteslutande är inriktade på höjd beredskap. Det är därför ändamålsenligt att den nya lagen uttryckligen omfattar en samverkan i det avseendet inom ramen för det geografiska områdesansvaret.

Samverkan under fredstida krissituationer och höjd beredskap

Kommunerna ska enligt nuvarande regler verka för samverkan avseende krishanteringsåtgärder i fråga om extraordinära händelser i fredstid och avseende den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer under höjd beredskap och försöka uppnå samordning av åtgärderna och verksamheterna.

Betydelsen av denna typ av samverkan och samordning har redovisats ovan. Det är genom samverkan som ett samordnat och effektivt agerande kan åstadkommas. Utvärderingar av inträffade kriser, som redovisats i kapitel 5, visar att det återkommande funnits brister i samverkan mellan aktörerna och att bristerna i denna lett till att åtgär-

derna inte har samordnats i tillräcklig utsträckning, i vissa fall med stor påverkan på hur väl krisen har kunnat hanteras.

Förmågan till samverkan och samordning i Sverige har lyckligtvis på länge inte prövats i skarpt läge under sådana speciella förutsättningar som förväntas råda under höjd beredskap. Vikten av att det finns förmåga till sådan samverkan och att det sker samordning av de verksamheter som ska kunna bedrivas under höjd beredskap som en del av det civila försvaret är dock uppenbar.

Utredningen anser med anledning av det ovan anförda att de befintliga reglerna om samverkan i fredstid och under höjd beredskap i grundläggande avseenden ska överföras till den nya lagen.

Förmågan att samverka under extraordinära händelser i fredstid berörs i FOI:s rapport. Där anges att kommuner har framfört att verksamhetsutövandet är utmanande under fredstida krissituationer och att det under sådana förhållanden är svårt att samtidigt lägga resurser på samverkan och samordning, det vill säga fullgöra det geografiska områdesansvaret, och att framför allt resurssvaga kommuner i en kritisk situation kan komma att försöka lägga över det geografiska områdesansvaret, eller delar av det, till länsstyrelsen på den regionala nivån. Resurserna förväntas i dessa kommuner behöva läggas på intern samordning (s. 55).

Enligt utredningen visar detta på vikten av att det prioriteras att det finns avsatta och dedikerade resurser för samverkan för att säkerställa kommunens förmåga. Samverkan och samordning på varje nivå är avgörande för en effektiv hantering av fredstida krissituationer. Med ett större fokus även på förberedelser för civilt försvar behöver säkerställas att det också byggs upp en förmåga att under höjd beredskap samtidigt bedriva den egna verksamheten och genomföra samverkan med andra aktörer för att uppnå samordning.

Former för samverkan

Reglerna om det geografiska områdesansvaret i LEH innehåller inte några krav på hur ansvaret ska uppfyllas. Det ankommer således i huvudsak på respektive kommun att avgöra hur arbetet ska organiseras och genomföras.

I den tidigare överenskommelsen mellan MSB och SKR avseende krisberedskap var statens förväntningar avseende uppfyllandet av det

geografiska områdesansvaret förtydligat.¹⁴⁰ Kommunen skulle enligt överenskommelsen under en extraordinär händelse kunna stå värd för en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) på lokal nivå i syfte att verka för samordning av olika aktörers åtgärder. I överenskommelsen beskrivs en ISF som en funktion som består av företrädare för offentliga och privata aktörer samt frivilliga resurser som möts för att åstadkomma gemensam inriktning och samordning vid samhällsstörningar, och att kommunen ansvarar för att erbjuda en mötesplats samt att driva arbetet kopplat till ISF framåt. Detta exemplifieras som att sammankalla, leda och dokumentera möten, samt följa upp överenskomna åtgärder. I överenskommelsen hade MSB å sin sida bland annat åtagit sig att ta fram en vägledning för inriktnings- och samordningsfunktion på lokal nivå. MSB har publicerat en sådan vägledning och flera dokument som beskriver och utvecklar hur metoden ska tillämpas.¹⁴¹

Ovan har redovisats att FOI i sin rapport om kommuners geografiska områdesansvar framhåller att de senaste årens arbete med vägledning av det slag som nu är i fråga och MSB:s och länsstyrelsernas stöd har utvecklats positivt och att det gjorts att kommuner har kommit igång med arbetet med geografiskt områdesansvar (s. 12).

Samtidigt finns det en del väsentliga utmaningar för kommunerna. Den ena är den paradox som presenterats ovan, nämligen att kommunerna efterfrågar vägledning och utbildning men saknar resurser och tid för att kunna ta emot informationen och implementera metoderna. Det andra är att kommunerna anser att vägledningarna och metoderna i större utsträckning behöver anpassas till kommuners olika karaktär och förutsättningar (s. 12).

I FOI:s rapport framgår också att organisationen för att utöva det geografiska områdesansvaret ser olika ut i länen och kommunerna. Rapporten tar särskilt upp Stockholms län. I Stockholms län har länsstyrelsen, kommunerna, och ett antal andra aktörer skapat ett för länet särskilt samverkanskoncept för hantering av störningar och fredstida kriser: *Samverkan Stockholmsregionen* (SSR). Genom detta kan länsstyrelsens och det lokala geografiska områdesansvaret i kommunerna uppfyllas. Det framhålls dock att en central del i konceptet SSR, är att det utgör ett verktyg för ett rationellt utövande av det regionala

¹⁴⁰ Överenskommelse om kommunernas krisberedskap (MSB 2022-15507, SKR 2022/00754).

¹⁴¹ Se till exempel *Vägledning för lokal ISF – Att åstadkomma inriktning och samordning vid samhällsstörningar utifrån det lokala geografiska områdesansvaret*, MSB1378 – maj 2019.

och de lokala geografiska områdesansvaren men *inte* innebär att ansvaret skickas uppåt eller neråt. I utvärderingen av migrationsituationen år 2015 lyftes detta fram som ett exempel på en invand samverkansform som skapade goda förutsättningar för samverkan i de frågor som situationen krävde.¹⁴²

Utredningen bedömer att det är av stor vikt att det praktiska utövandet av geografiska områdesansvaret kan anpassas efter de lokala förutsättningarna. Att i lagstiftning beskriva ett arbets sätt som lyckas omfamna alla de lokala förhållanden och förutsättningar som kan påverka hur arbetet organiseras är i praktiken omöjligt. En sådan bestämmelse skulle behöva vara så pass abstrakt att den inte skulle kunna utgöra vägledning åt kommuner.

Metoderna för kommuners samverkan är också för närvarande under utveckling och det arbetet sker fortlöpande, bland annat utifrån de erfarenheter som inträffade kriser ger. Även detta är ett skäl mot att författningsreglera en arbetsmetod eller ställa krav på förmågor som svarar mot en för dagen tillämpad metod. Erfarenheterna tyder också på att tydliga vägledningar är tillräckliga för att skapa förutsättningar för kommunernas arbete med att organisera arbetet med det lokala geografiska områdesansvaret. Utredningen bedömer därför att det inte bör införas någon bestämmelse i den nya lagen som ställer krav på viss organisation eller viss förmåga i detta avseende.

Kommunerna behöver således utifrån befintliga vägledningar och stöd från MSB och länsstyrelserna utforma det lokala arbetet med det geografiska områdesansvar utifrån det som den nya lagen föreskriver.

Även om utredningen inte lämnar förslag till en författningsreglering avseende arbetsmetoder eller viss förmåga vill utredningen framhålla vikten av att kommunernas arbete med att implementera en arbetsmetod som passar för kommunens arbete med geografiskt områdesansvar påbörjas eller fortsätter.

Det framstår som att MSB:s fortsatta arbete med att ta fram och utveckla vägledningar i samarbete med relevanta aktörer är av stor vikt för att arbetet med geografiskt områdesansvar ska gå framåt.

Det är också viktigt att det i tillgängliga vägledningar och beskrivningar av metoderna tydliggörs hur det är möjligt att anpassa arbetet till lokala förhållanden. Samtidigt är det som tidigare framhållits av betydelse att det i kommunerna finns resurser och tid att ta till sig dessa metoder och implementera dessa i kommunen.

¹⁴² Se vidare i avsnitt 5.2.4.

När det gäller tillgängliga vägledningar och beskrivningar framstår det för utredningen som att det i relation till den nya lagens krav är ett par aspekter som inte är lika tydligt behandlade.

En sådan aspekt är samverkan avseende åtgärder som kan behöva vidtas i det förberedande arbetet. Det som oftast framhålls i vägledningarna är vikten av att etablera och öva arbetsformen. Detta är givetvis en avgörande förutsättning för en framgångsrik samverkan under en fredstida krissituation. Det finns dock även andra delar av planeringen och åtgärderna som kan behöva samordnas. Ett större fokus på hur de centrala aktörerna har löpande informationsdelning och löpande samarbete i vardagen, när det inte är en krissituation eller höjd beredskap, för att på det sättet skapa förutsättningar för att genom samverkan med rätt resurser vidta rätt åtgärder, på rätt plats och i rätt tid om en fredstida krissituation inträffar. Mer precisa tillvägagångssätt i detta avseende utarbetas bäst lokalt eller beskrivs i vägledningar från MSB.

Utredningen ser dock att exempel på sådan löpande samverkan skulle kunna vara veckovisa samverkanskonferenser eller avstämningar som sker regelbundet på lokal nivå. För att detta ska fungera i praktiken krävs dock noggranna avgränsningar till relevanta aktörer utifrån de lokala förhållandena.

Utredningen bedömer att ett större fokus i kommunerna på att etablera en samverkan i vardagen med de mest centrala aktörerna leder till bättre förmåga att kunna intensifiera och modifiera samverkan vid risk för eller vid en fredstida krissituation. Det framstår för utredningen som att ett dylikt arbete i det förberedande arbetet i kommunerna med de mest centrala aktörerna såsom polisen, räddningstjänsten och hälso- och sjukvården (exempelvis ambulanssjukvården) kan skapa goda förutsättningar för att vid en fredstida krissituation nå fram till snabb samverkan, snabba beslut och samordning mellan i vart fall dessa aktörer, och genom sådana inarbetade metoder skapa förutsättningar för att inkludera ytterligare aktörer beroende på behovet vid den specifika fredstida krissituationen.

Den löpande samverkan med de mest centrala aktörerna bör kompletteras med aktiviteter som syftar till att inkludera och etablera samverkanserfarenhet med aktörer som inte i lika stor utsträckning bidrar i mindre kriser men som vid en fredstida krissituation eller under höjd beredskap kan vara en viktig aktör för att effektivt kunna hantera krisen, såsom till exempel näringslivet och olika frivilligorganisationer.

En brist som är återkommande i utvärderingar och rapporter av fredstida krissituationer är att det har uppstått osäkerhet i ansvarsfrågor. Ett tydligt exempel på en sådan ansvarsfråga att klargöra är vem som har mandat att beställa förstärkningsresurser.¹⁴³ Om klarhet så långt möjligt har bringats i denna typ av frågor i det förberedande arbetet kan åtgärder förväntas ske snabbare när en fredstida krissituation inträffar. I samverkan med aktörer vars ansvar och verksamheter är näraliggande kan också ansvarsfördelningen vara särskilt intressant att diskutera.

En annan aspekt som inte behandlas lika utförligt i vägledningar som utredningen tagit del av är hur metoderna för samverkan ska användas inför och under höjd beredskap. Förvisso anger MSB att ISF som aktörsgemensam form i nuläget är avsedd att kunna användas under höjd beredskap.¹⁴⁴ Det är dock tydligt att detta endast tas upp kortfattat i vägledningarnas olika delar. Med hänsyn till den betydelse som vägledningarna har ansetts ha haft för att kommunernas arbete har kommit i gång med det geografiska områdesansvaret framstår det som av stor betydelse att vägledningar som tydligare tar sikte på höjd beredskap utarbetas.

Avslutningsvis vill utredningen även i detta sammanhang påpeka att kommuner har möjlighet att samarbeta kring samverkan inom det geografiska områdesansvaret. Detta kan påverka anpassningarna av metoderna och potentiellt leda till bättre förutsättningar att effektivt utnyttja resurser inom det fredstida krisberedskapsarbetet och arbetet med civilt försvar. Ett sådant samarbete kan också minska sårbarheten i mindre kommuner genom att till exempel minska risken för kompetensförluster avseende kommunens samverkansarbete vid personalomsättning.

Information

Informationsspridning framhålls som viktigt i utvärderingar. Det gäller såväl informationsdelning mellan aktörerna som hanterar krisen som information till allmänheten och media.

¹⁴³ *Handbok i civil beredskap för kommuner – 1. Övergripande processer, Samhällets och kommunens arbete med civil beredskap*, s. 19 (MSB2309 – reviderad juni 2024).

¹⁴⁴ *Vägledning för lokal ISF – Att åstadkomma inriktning och samordning vid samhällsstörningar utifrån det lokala geografiska områdesansvaret*, s. 5 (MSB1378 – maj 2019).

Det är viktigt att aktörer utbyter information för att samverkan ska vara effektiv. En gemensam bild av läget är nödvändig för att aktörerna ska besluta om rätt åtgärder. I vägledningar från MSB beskrivs hur lägesbilder tas fram och bör utbytas. Informationsutbyte är således av stor betydelse även på lokal nivå för att rätt åtgärder ska vidtas på rätt plats och vid rätt tidpunkt. Vidare är sådan informations spridning även viktig om krisen drabbar ett större område. Den lokala lägesbilden är av stor betydelse för länsstyrelsens regionala samverkan och ytterst även för samverkan på nationell nivå.

Utöver betydelsen av informationsutbyte för en effektiv samverkan och samordning är det viktigt att allmänheten får relevant information av aktörerna. Utredningen föreslår att kommuner och regioner får en skyldighet att informera allmänheten i ett par avseenden, se avsnitt 6.3.12. Den del av det geografiska områdesansvaret i 2 kap. 7 § LEH som avser betydelsen av att information som når allmänheten är samordnad har utredningen valt att bryta ut och reglera särskilt i anslutning till föreslagna bestämmelser om information till allmänheten. Vidare överväganden i denna del finns i nyss nämnda avsnitt.

I detta sammanhang vill utredningen också framhålla betydelsen av att samverkan kring kommunikation och information fortgår parallellt och integrerat i den löpande krishanteringen.¹⁴⁵

Sammanfattning av det geografiska områdesansvaret

Utredningen anser att kommunerna ska ha ett ansvar att verka för att samverkan mellan aktörer i kommunen kommer till stånd och att nödvändig samordning kan uppnås, ett så kallat geografiskt områdesansvar. Det är enligt utredningens uppfattning uppenbart att en kommun är den bäst lämpade aktören för att ha ett sådant ansvar inom kommunen. Genom att även i den nya lagen ålägga kommunerna ett geografiskt områdesansvar ges förutsättningar för att samhällets åtgärder inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap blir samordnade på lokal nivå.

I stora drag överförs det nuvarande ansvaret till den nya lagen. Utredningen har ovan utförligt redogjort för skälen för detta och angett preciserade utgångspunkter för hur detta ansvar kan uppfyllas

¹⁴⁵ Avseende detta se till exempel *Samverkan och ledning, Kriskommunikation för ökad effekt vid hantering av samhällsstörningar – En vägledning om att integrera kommunikation i samverkan och ledning* (MSB1266 – reviderad oktober 2019).

och hur det kan behöva utvecklas i praktiken. Detta kan kortfattat sammanfattas enligt följande.

Kommunens geografiska områdesansvar innebär inte att kommunens verksamhetsansvar utökas men det *tillför ett moment i själva utförandet av verksamheten*, nämligen ett krav på att samverkan initieras mellan de relevanta aktörerna för att om möjligt anpassa och samordna åtgärder. Innebörden av begreppet geografiskt områdesansvar ska enligt utredningen förstås utifrån detta.

Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt att en kommun aktivt och kontinuerligt arbetar med att identifiera vilka aktörer som kommunen behöver initiera samverkan med. De relevanta aktörerna kan skilja sig åt beroende på om samverkan ska avse fredstida kris-situationer eller höjd beredskap och om det är fråga om samverkan inför eller under sådana förhållanden. Den vida krets av aktörer som kan vara av intresse för kommunen att samverka med är statliga myndigheter, regionen, enskilda fysiska eller juridiska personer samt ideella organisationer och trossamfund som är verksamma i kommunen. Det är upp till kommunen att utifrån de lokala förutsättningarna och ändamålet med samverkan avgöra vilka aktörer som samverkan ska ske med. Viss vägledning för identifierande av aktörer anges i övervägandena ovan men bör bäst utvecklas i praktiken av kommunerna med stöd av MSB och länsstyrelserna.

Det är av stor vikt att samverkan sker inför såväl fredstida kris-situationer som höjd beredskap. Författningsförslagen rymmer många förberedande åtgärder som kan kräva samverkan. Sådan samverkan kan leda till samordning av förberedelserna och optimera effekterna av åtgärderna. Det framstår också som en grundläggande förutsättning att samverkan etableras under normala fredstida förhållanden för att den samverkan som behöver ske under en fredstida krissituation eller under höjd beredskap snabbt ska kunna etableras och fungera effektivt.

Det finns vägledningar primärt för hur samverkan under fredstida kriser kan utformas. Utredningen anser att betydelsen av dessa vägledningar är stor och att dessa alltså behöver utvecklas. Kommunerna behöver utifrån dessa arbeta med att implementera en samverkansform som passar de lokala förutsättningarna. Det är möjligt för kommunerna att samarbeta kring samverkan.

Utredningen anser att det är av stor betydelse att informationsutbytet mellan aktörerna fungerar bra inom ramen för samverkan. Det skapar goda möjligheterna att lyckas med hanteringen av en ut-

manande situation. Det är således en viktig aspekt i samverkan. Att ta fram och utbyta lägesbilder behövs för att rätt åtgärder ska kunna vidtas och beslut fattas.

Den del av det geografiska områdesansvaret som avser samordning av information till allmänheten och massmedier föreslår utredningen regleras särskilt.

6.7 Kommuners och regioners inbördes bistånd samt deras stöd till enskilda

Utredningens förslag: Bestämmelserna i 4 kap. LEH om kommuners och regioners befogenhet eller skyldighet till inbördes bistånd samt deras stöd till enskilda överförs i princip oförändrade till den nya lagen. Det nya begreppet fredstida krissituation ska ersätta begreppet extraordinär händelse i fredstid.

Befogenheten att lämna hjälp under fredstida krissituationer

I 4 kap. 1 § LEH regleras kommuners och regioners befogenhet att frivilligt kunna lämna hjälp till drabbade kommuner eller regioner under extraordinära händelser i fredstid. Den regleringen innebär ett avsteg från den lokaliseringssprincip som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § kommunallagen. Den ifrågasatt befogenheten bör enligt utredningens bedömning regelmässigt vara av stor betydelse för att kunna hantera fredstida krissituationer på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Den nya lagen ska följaktligen innehålla en bestämmelse som i allt väsentligt motsvarar regleringen i 4 kap. 1 § LEH. I den nya bestämmelsen ska det nya begreppet fredstida krissituation användas i stället för begreppet extraordinär händelse i fredstid.

Skyldigheten att lämna hjälp om en för totalförsvaret viktig uppgift blir oskäligt betungande

I 4 kap. 2 § LEH regleras kommuners och regioners skyldighet att lämna hjälp till en annan kommun eller region under vissa svårartade förhållanden. Skyldighet att lämna sådan hjälp föreligger om en kommun eller region har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna

blivit oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara.

I 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap stadgas att totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, och att totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Vad en för totalförsvaret viktig uppgift för en kommun eller region närmare innebär får avgöras i det enskilda fallet och från tid till annan, men klart är att det avser verksamheter som på olika sätt bidrar till totalförsvaret. Det kan exempelvis röra sig om att värna civilbefolkningen genom möjligheter till inkvartering eller upprätthållande av verksamhet vid strategiskt viktiga hamnar. Även upprätthållandet av samhällsviktiga verksamheter som gör det möjligt för civilbefolkningen att bidra till det civila försvaret eller för att krigsplacering på en för det militära försvaret strategisk plats ska fungera kan utgöra för totalförsvaret viktiga uppgifter.¹⁴⁶

Bestämmelsen i 4 kap. 2 § LEH innebär liksom regleringen i 4 kap. 1 § LEH ett avsteg från lokaliseringsprincipen. Bestämmelsen syftar till att säkerställa ett fullgott totalförsvaret. I de situationer en kommun eller region har en skyldighet att lämna hjälp enligt bestämmelsen är det enligt utredningens bedömning sannolikt att olika typer av stor resursbrist råder i landet och det är inte heller osannolikt att flera kommuner och regioner är i stort behov av hjälp samtidigt.

För att fördelningen av resurserna i landet ska kunna ske på ett ändamålsenligt sätt under de mycket svårartade förhållanden som nu är i fråga är det enligt utredningens bedömning av stor vikt för totalförsvaret att kommuner och regioner ska vara skyldiga att hjälpa varandra, och att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämt, ska ha befogenhet att besluta om omfattningen av hjälpen, samt att regeringen ska ha befogenhet att meddela föreskrifter om vad som ska gälla när sådan hjälp lämnas.

Det har från experthåll inom utredningen framförts att det borde införas en skyldighet för kommuner och regioner att lämna hjälp till varandra även under *kvalificerade fredstida krissituationer*.¹⁴⁷ Enligt den nya lag som utredningen föreslår ska kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap ha en ändamåls-

¹⁴⁶ Vad gäller inkvartering se prop. 1964:4, s. 49.

¹⁴⁷ Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap föreslår i sitt betänkande *Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga* (SOU 2022:6) bland annat att kommuner och regioner vad gäller hälso- och sjukvård ska åläggas en skyldighet att hjälpa varandra. Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

enlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter. Enskilda kommuner och regioner ska således enligt den nya lagen inte planera eller vidta förberedande åtgärder för andra verksamheter än sina egna. Om enskilda kommuners och regioners personella eller materiella resurser visar sig otillräckliga under kvalificerade fredstida krissituationer är det enligt utredningens bedömning realistiskt att utgå från att det medför ett omfattande behov av hjälpåtgärder från statliga myndigheter, regeringen och civilsamhället. Utredningen bedömer att möjligheterna att kunna lämna sådan hjälp till drabbade kommuner eller regioner är betydligt bättre under kvalificerade fredstida krissituationer än under de mycket svårartade förhållanden som kan råda under höjd beredskap. Kommuner och regioner kan vid kvalificerade fredstida krissituationer även få frivillig hjälp från andra kommuner och regioner i enlighet med det som har utvecklats ovan (se 6 kap. 1 § i den nya lagen). Enligt utredningens bedömning är det därför varken nödvändigt eller ändamålsenligt, och inte heller sakligt motiverat med beaktande av den kommunala självstyrelsen och lokaliseringsprincipen, att införa en skyldighet för kommuner och regioner att lämna hjälp till varandra under kvalificerade fredstida krissituationer.¹⁴⁸

Mot denna bakgrund ska det införas en bestämmelse i den nya lagen, 6 kap. 2 §, som i sak motsvarar den nuvarande regleringen i 4 kap. 2 § LEH. I den nya bestämmelsen ska ett tillägg göras som innebär att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om vad som ska gälla när hjälp lämnas enligt bestämmelsen.

Utredningen vill i detta sammanhang även belysa frågan om huruvida ett beslut enligt 6 kap. 2 § i den nya lagen bör förenas med ett förbud mot överklagande. Något sådant överklagandeförbud avseende beslut enligt 4 kap. 2 § LEH finns inte, och har inte heller funnits i tidigare lagstiftning som bestämmelsen överförts från till LEH. I 8 kap. 2 § LEH finns dock ett förbud att överklaga beslut som meddelats i frågor om lokal kristidsverksamhet (3 kap. 3 § LEH).¹⁴⁹ En bestämmelse som är likartad med den i 6 kap. 2 § i den nya lagen, och som reglerar omfördelning av räddningstjänstresurser under höjd bered-

¹⁴⁸ Lokaliseringsprincipen innebär att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller regionens eget område eller dess medlemmar för att den ska ses som en kommunal angelägenhet (se prop. 2016/17:171, s. 299). Av detta följer att avsteg från lokaliseringsprincipen bör ske med återhållsamhet.

¹⁴⁹ Dessa båda bestämmelser föreslår utredningen ska överföras i princip oförändrade till den nya lagen, se 7 kap. 1 § och 12 kap. 1 § den nya lagen.

skap, finns i 8 kap. 4 § LSO. I 10 kap. 7 § LSO stadgas ett förbud mot överklagande av beslut enligt 8 kap. 4 § LSO. Med hänsyn till att samtliga nu nämnda bestämmelser härrör från äldre lagstiftning, och som överförts till LEH respektive LSO, samt att dessa bestämmelser inte har behövt tillämpas någon gång, är det svårt att inom ramen för detta utredningsuppdrag bilda sig en säker uppfattning om innebörden av den rättsliga reglering som nu är i fråga, och följaktligen även svårt att bedöma konsekvenserna av att införa ett överklagandeförbud för beslut enligt 6 kap. 2 § i den nya lagen. Av dessa skäl bedömer utredningen att frågan om ett eventuellt överklagandeförbud för beslut enligt den nyss nämnda bestämmelsen lämpligen bör ses över i ett annat sammanhang.

Stöd till enskilda

I 4 kap. 3 § LEH regleras kommuners och regioners befogenhet att under en extraordinär händelse lämna begränsat ekonomiskt stöd till enskilda som drabbats av händelsen.

Den nya lagen ska innehålla en bestämmelse som i allt väsentligt motsvarar regleringen i 4 kap. 3 § LEH. I den nya bestämmelsen ska det nya begreppet fredstida krissituation användas i stället för begreppet extraordinär händelse i fredstid.

6.8 Kommuners särskilda uppgifter avseende landets försörjning

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 3 kap. 3 § LEH om kommunens särskilda uppgifter avseende landets försörjning överförs oförändrad till den nya lagen.

Utredningens förslag innebär inte någon ändring i sak när det gäller bestämmelsen om en kommuns uppgifter vid varuransoning och allmän prisreglering som i dag regleras i 3 kap. 3 § LEH (däri benämnt lokal kristidsverksamhet). Endast en mindre språklig ändring har gjorts. Den tidigare underrubriken ”Lokal kristidsverksamhet” har utgått och ersatts med den tydligare underrubriken ”Kommuners särskilda

uppgifter avseende landets försörjning”. Med dessa ändringar föreslås bestämmelsen överföras till den nya lagen.

6.9 Tillsyn

Utredningens förslag:

- Länsstyrelserna ska ha tillsyn över att kommunerna och regionerna följer denna lag och föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen.
- En länsstyrelse ska ha rätt att av den som tillsynen avser få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.
- Om en kommun eller region i betydande omfattning inte fullgör sina skyldigheter enligt den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen ska länsstyrelsen få förelägga kommunen eller regionen att åtgärda bristerna. Ett sådant föreläggande ska inte få förenas med vite.

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

Tillsynens inriktning och omfattning

Det lagförslag som utredningen lämnar innebär nya eller utökade krav på kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Kommuners och regioners förmåga i det avseendet är av väsentlig betydelse för den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret.

Kärnan i utredningens förslag är att kommuner och regioner ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningens enliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. För att kunna uppfylla de kraven kommer kommuner och regioner enligt utredningens bedömning att i varierande grad behöva statligt stöd på det sätt som föreslås i detta betänkande.

Enligt utredningens bedömning är det utöver ett statligt stöd nödvändigt att det finns en statlig tillsyn över att kommunerna och regi-

onerna följer bestämmelserna i den nya lagen och föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen. En rättslig reglering avseende en sådan tillsyn ska enligt utredningen vara utformad i enlighet med regeringens och riksdagens bedömning att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera att om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.¹⁵⁰

En offentlig tillsyn är således viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bland annat riksdagen och regeringen har beslutat. Utredningens lagförslag syftar övergripande till att kommuner och regioner ska ha en säkerställd förmåga att under fredstida krissituationer och höjd beredskap värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt skydda och rädda egendom eller miljön. Enskilda ska genom tillsynen känna sig trygga med att deras berättigade intressen i dessa avseenden tas till vara av det offentliga. Enligt utredningens förslag ska kommuner och regioner inom ramen för den kommunala självstyrelsen i väsentliga delar själva bedöma och bestämma hur kraven i den nya lagen ska uppfyllas. Det är en omfattande och komplex uppgift.

Utredningen bedömer att resultatet av tillsynen ska kunna bidra till att i grundläggande beredskapshänseenden förbättra och utveckla de verksamheter som är föremål för tillsynen. Enligt utredningens uppfattning förutsätter detta att länsstyrelsens tillsyn i grunden utövas på ett konstruktivt och förtroendefullt sätt. Tillsynen behöver vara inriktad på den planering och förberedande åtgärder som kommuner och regioner ska vidta enligt den nya lagen. Med hänsyn till att den nya lagen huvudsakligen ska reglera kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga inför fredstida krissituationer och höjd beredskap är det följdriktigt att tillsynen i stor utsträckning anpassas utifrån det.

Som utredningen utvecklar i nästa avsnitt finns det starka skäl för att länsstyrelserna ges denna tillsynsuppgift. Länsstyrelsernas tillsyn behöver bland annat avse de risk- och sårbarhetsanalyser som har utarbetats, den planering och de förberedande åtgärder som har genomförts för att upprätthålla kontinuiteten i samhällsviktiga verksamheter samt utförda särskilda förberedande åtgärder inför användning

¹⁵⁰ Regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14.

av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen eller verkställighet av utrymningar.

Den fråga som då uppstår är hur länsstyrelsernas tillsyn ska förhålla sig till den tillsyn eller kontroll som andra statliga myndigheter utövar över kommuners eller regioners verksamhetsområden i beredskapshänseende eller andra hänseenden enligt specialförfattningar.¹⁵¹ Enligt utredningens bedömning omfattar exempelvis den tillsyn som MSB ska utöva över att kommunerna följer bestämmelserna i LSO även den planering och förberedande åtgärder som kommunerna i räddningstjänsthänseende har genomfört inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Utredningen gör motsvarande bedömning när det gäller den tillsyn som IVO ska svara för på hälso- och sjukvårdsområdet.

Med hänsyn till att den nya lagen omfattar kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga under fredstida krissituationer och höjd beredskap kommer länsstyrelsernas tillsyn naturligen att behöva omfatta kommunala verksamhetsområden som i stor utsträckning är reglerade i specialförfattningar. Länsstyrelsernas tillsyn ska dock inte omfatta kommuners och regioners efterlevnad av bestämmelser i sådana författningar. Tillsynen ska dock vara såpass ingående att länsstyrelserna ska kunna bedöma huruvida kommuner och regioner har en grundläggande verksamhetsförmåga i enlighet med den nya lagen inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Enligt utredningens bedömning är det av värde att regeringen och riksdagen genom bland annat länsstyrelsernas tillsyn kan få ett kunskapsunderlag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Utredningen utgår från att länsstyrelserna vid utövandet av sin tillsyn kommer att

¹⁵¹ I det avseendet kan i exemplifierande syfte följande nämnas. MSB utövar enligt 5 kap. 1 a § LSO tillsyn över att kommunerna följer bestämmelserna i den lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ska svara för tillsyn inom hälso- och sjukvård samt annan därmed jämförlig verksamhet, socialtjänst samt verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (Se 1 och 2 §§ förordningen [2013:76] med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg). Syftet med den tillsyn som IVO ska bedriva är att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. Ett patient- och brukarperspektiv ska genomsyra tillsynen (Se propositionen *Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst* (prop. 2012/13:20). Socialstyrelsen ska samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap (Se 9 § förordningen [2015:284] med instruktion för Socialstyrelsen).

behöva samverka med och samordna sig med övriga berörda statliga tillsynsmyndigheter.¹⁵²

Det är således av stor betydelse att tillsynen är utformad på sådant sätt att brister i kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder enligt den nya lagen kan identifieras. Tillsynsuppgiften innebär således att inspektioner ska genomföras vid behov. Ett fullgörande av tillsynsuppgiften förutsätter att länsstyrelsen ges rätt att från kommunerna och regionen få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Om det vid tillsynen konstateras att en kommun eller region i betydande omfattning inte har fullgjort sina åligganden enligt den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen ska länsstyrelsen ha befogenhet att förelägga kommunen eller regionen att åtgärda bristerna. Ett föreläggande ska dock inte kunna förenas med vite. Enligt utredningens bedömning bör det ha en tillräckligt starkt styrande effekt att konstaterade brister hos kommuner eller regioner redovisas i tillsynsrapporter. Ett utfärdat föreläggande bör rimligen förstärka den effekten. Resultatet av tillsynsrapporter kan vid behov dessutom ligga till grund för regelförändringar eller andra förändringar för att säkerställa att kommuner och regioner följer den nya lagen.

Enligt tillsynsuppgift av ovan beskrivet slag bör inte riskera att medföra intressekonflikter för länsstyrelserna vid utövandet av deras tillsyn. Länsstyrelsernas uppgifter avseende stöd till kommuner och regioner enligt den nya lagen utgör enligt utredningens bedömning inte skäl emot att ge länsstyrelserna den ifrågavarande tillsynsuppgiften. Därvidlag vill utredningen i exemplifierande syfte framhålla att MSB enligt 1 kap. 5 § LSO ska samordna kommunerna på nationell nivå och stödja dem med råd och information i deras verksamhet enligt LSO samtidigt som myndigheten enligt 5 kap. 1 a § LSO ska ha tillsyn över att kommunerna följer LSO och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Bestämmelser om länsstyrelsernas tillsyn ska finnas i den nya lagen.

¹⁵² Enligt 6 § myndighetsförordningen (2017:515) ska en statlig förvaltningsmyndighet verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

6.9.2 Länsstyrelserna ska utöva tillsyn

Inledning med utgångspunkter

Som utredningen tidigare har framhållit finns det stora regionala och lokala skillnader mellan olika kommuner och regioner. Enligt utredningens förslag ska kommuner och regioner ha den grundläggande verksamhetsförmåga som avses i den nya lagen utifrån lokala och regionala förhållanden samt den strategiska betydelse eller utsatthet som en kommun eller region har om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.

En viktig förutsättning för en effektiv statlig tillsyn över att kommuner och regioner efterlever den nya lagen är att den myndighet som ges en sådan uppgift har omfattande och god kunskap om de förhållanden som råder på regional och lokal nivå. En annan väsentlig förutsättning i det avseendet är att den personal som ska utföra tillsynen har hög sakkunskap i fråga om samhällets krisberedskap och arbete med civilt försvar samt god förvaltningsrättslig kompetens. Enligt utredningens bedömning bör därför ansvaret för den statliga tillsynen ligga på regional förvaltningsnivå. På den nivån har länsstyrelserna omfattande uppgifter på flera olika sakområden, bland annat i fråga om tillsyn.

Länsstyrelsernas ansvar och uppgifter av relevans i tillsynshänseende

I förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion finns bestämmelser om länsstyrelsernas grundläggande förvaltningsuppgifter. I 1 § stadgas att i varje län finns en länsstyrelse som ansvarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen ska enligt 2 § inom sin verksamhet bland annat främja samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Enligt samma bestämmelse ska länsstyrelsen ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den. I 3 § finns en uppräkningslista av länsstyrelsens uppgifter som bland annat omfattar uppgifter avseende infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat samt skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap.

Tillsyn är en del av länsstyrelsens kärnverksamhet. Under år 2020 uppgick de direkta kostnaderna för länsstyrelsernas tillsyn till cirka 700 miljoner kronor, vilket motsvarade cirka 10 procent av länsstyrelsernas totala kostnader.¹⁵³ Länsstyrelserna utövar tillsyn av bland annat lantbruk, miljö- och hälsoskydd, miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, kulturmiljö, hållbar samhällsplanering och boende, livsmedelskontroll och djurskydd.¹⁵⁴

Länsstyrelserna är inom respektive län geografiskt områdesansvariga med uppgifter enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelserna krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.¹⁵⁵

Enligt krisberedskapsförordningen ska länsstyrelsen vid en kris i fredstid verka för att nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker, att samordna verksamheten mellan kommuner, regioner och myndigheter, och att information till allmänheten och företrädare för massmedia samordnas.

Vid höjd beredskap ska länsstyrelsen som högsta civila totalförsvarsmyndighet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen ska bland annat samordna de civila försvarsåtgärderna och verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med enhetlig inriktning (6 § krisberedskapsförordningen).

Länsstyrelserna är dessutom beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Vidare har vissa bestämda länsstyrelser uppgifter inom sina respektive civilområden enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser (7 a § förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion).

¹⁵³ Rapporten *Tillsynsutveckling vid länsstyrelserna* – regeringsuppdrag Fi2019/04079/SFÖ med ändring Fi2020/02602/SFÖ, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, maj 2021.

¹⁵⁴ *På väg mot bättre tillsyn – En studie av den statliga tillsynens utveckling*, Statskontoret 2020, s. 42. Se exempelvis 8 kap. djurskyddslagen (2018:1192) och 26 kap. 3 § miljöbalken (1998:808) och förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

¹⁵⁵ Se 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Utredningens slutsats: Länsstyrelserna ska ges tillsynsansvaret

Utredningen anser att länsstyrelsernas centrala uppgifter inom länet avseende tillsyn samt fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar samt kommunal och statlig räddningstjänst enligt LSO,¹⁵⁶ i förening med deras omfattande och goda kunskaper om lokala och regionala förhållanden, utgör starka skäl för att de ska ges tillsynsansvaret för att kommuner och regioner följer den nya lagen och bestämmelser som har meddelats för att komplettera lagen. Ett sådant tillsynsansvar ska därför föreskrivas i den nya lagen.

Det är av stor betydelse att länsstyrelserna ges de förutsättningar som behövs för att de ska kunna rekrytera personal och vidta övriga nödvändiga åtgärder för att inrätta och utveckla en effektiv tillsyn enligt den nya lagen.

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

Inledning med utgångspunkter

I avsnitt 4.9 har utredningen redogjort för de övergripande principerna som gäller för kostnadsfördelningen mellan staten och kommunsektorn avseende kommuners och regioners förberedande uppgifter inför extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I det avsnittet har utredningen även beskrivit den tillämpade ordningen för statlig ersättning till kommunsektorn. Vidare har utredningen där redogjort för statens överenskommelser med medlems- och arbetsgivarorganisationen Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i fråga om kommuners och regioners fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar.

¹⁵⁶ Exempelvis har länsstyrelserna enligt 4 kap. 6 § LSO och 4 kap. 15 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO) ett omfattande ansvar för statlig räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. Enligt 4 kap. 9 § LSO ska länsstyrelsen som ansvarig myndighet för sådan räddningstjänst utse en räddningsledare. De kommunala organisationerna för räddningstjänst har omfattande uppgifter vid en räddningsinsats som är föranledd av utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. Ett annat relevant exempel är att enligt 4 kap. 10 § LSO och 4 kap. 33 § FSO får en civilområdesansvarig länsstyrelse ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner som berörs av en räddningsinsats, om insatsen är särskilt omfattande eller det finns andra synnerliga skäl.

Enligt utredningens direktiv ska utgångspunkten för utredningens analys av de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och kommunsektorn, i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, vara att dessa principer i grunden förblir oförändrade. Denna tydliga anvisning till utredningen innebär att det i princip inte finns något utrymme för utredningen att föreslå några förändringar av de övergripande principerna i fråga.

Vidare följer det av utredningens direktiv att utredningen ska analysera ändamålsenligheten och effektiviteten i statens ordning för styrning, uppföljning och finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och vid behov föreslå en förändrad ordning. Utredningen ska även enligt direktiven analysera om det är ändamålsenligt och effektivt med överenskommelser mellan staten och SKR i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap. I det sammanhanget ska utredningen enligt direktiven också analysera om det finns alternativ till nämnda överenskommelser. Utredningen ska vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Den tillämpade ordningen för statens styrning, uppföljning och finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida krissituationer och höjd beredskap grundas sedan flera decennier tillbaka på överenskommelser mellan staten och SKR. I det som närmast följer analyserar utredningen den nämnda ordningen inför utredningens överväganden om statlig ersättning till kommuner och regioner för deras åligganden enligt den nya lagen.

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

Utredningens bedömning: Den nuvarande ordningen med överenskommelser mellan staten och medlems- och arbetsgivarorganisationen Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är varken en ändamålsenlig eller effektiv form för att styra och tillföra medel till kommuner och regioner för deras planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap enligt den nya lagen. Ordningen kan dessutom ifrågasättas ur ett demokratiskt perspektiv. Den kan inte heller anses vara lämplig med hänsyn till regleringen i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen. Enligt de föreskrifterna ska statens styrning av kommuner och regioner ske genom lag eller förordning som har stöd i lag om styrningen innebär åligganden för kommunsektorn.

Mot denna bakgrund bör den ifrågavarande ordningen inte längre tillämpas när den nya lagen träder i kraft. Statens styrning av kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap bör i stället ske med traditionella styrmedel inom ramen för den etablerade förvaltningsmodellen och de reglerade ansvarsförhållanden som råder mellan regeringen, myndigheter, kommuner och regioner.

Överenskommelser har en starkt styrande effekt – grunden för dessa är tveksam

I kapitel 4 återges bakgrunden till den gällande ordningen för statens överenskommelser med SKR avseende kommuners och regioners förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Där lämnas också en redogörelse för flera sådana överenskommelser från senare år. Av stort intresse i denna del är vilken saklig innebörd och verkan i styrningshänseende som överenskommelserna mellan MSB och SKR har.

Genomförandet av överenskommelser bygger på frivillighet, men är i praktiken starkt styrande

Den språkliga betydelsen av ordet överenskommelse är: en handlingslinje som bestämts i samråd med någon eller mellan inblandade parter.¹⁵⁷ Den betydelsen är helt träffande för att på ett övergripande plan kategorisera överenskommelserna. Det står också klart att överenskommelserna inte är av sådant slag att de medför ömsesidiga rättsligt sanktionerade förpliktelser för parterna. Överenskommelserna utgör således inte avtal eller kontrakt i civilrättslig mening.

Enligt utredningens bedömning syftar överenskommelserna till att staten, genom SKR:s vägledning och samordning inom kommunsektorn, i begränsad omfattning och i mycket avgränsade avseenden vill styra kommuner och regioner i fråga om deras förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Överenskommelserna kan således enligt utredningens bedömning klassificeras som tydliga men sakligt begränsade styrdokument gentemot kommuner och regioner.

En grundläggande förutsättning för att de avsedda effekterna i överenskommelserna ska kunna realiserars är att kommuner och regioner frivilligt väljer att ansluta sig till dessa med däri överenskomna preciserade krav och förutsättningar för ekonomisk ersättning från staten. Enligt utredningens bedömning kan denna slags begränsade men preciserade statliga styrning av kommuner och regioner riskera att leda till att kommunsektorn inte genomför andra nödvändiga förberedande åtgärder som kan vara till nytta under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Överenskommelserna kan givetvis inte vara heltäckande i det avseendet, men ändå av kommuner och regioner komma att uppfattas som det huvudsakliga styrdokumentet i fråga om deras förberedande åtgärder inför nyss nämnda förhållanden.

Överenskommelsernas styrande effekt tydliggjordes i den utvärdering som MSB gjorde år 2018 av den då gällande överenskommelsen om krisberedskap. MSB menade att en oavsedd bieffekt av överenskommelsen var att kommuner kunde hävda att de inte behövde arbeta med civilt försvar, eftersom uppgifter av det slaget inte omnämndes i överenskommelsen.¹⁵⁸ MSB och SKR ingick därefter en särskild överenskommelse avseende kommunernas arbete med civilt försvar. I detta

¹⁵⁷ Svensk ordbok, utgiven av Svenska Akademien, version 2.1.0 av app.

¹⁵⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018). *Utvärdering av överenskommelse om kommunernas krisberedskap*.

sammanhang ska också nämnas att Statskontoret i en analys av överenskommelser som styrmedel har pekat på att det inte är lämpligt att använda överenskommelser för att sätta mål som redan är reglerade i lag. Med ett särskilt belöningsystem för följsamhet mot vissa lagkrav finns det risk för att andra lagkrav prioriteras ned. Det är också problematiskt om ersättning ges för uppfyllda krav som är lägre ställda än de som stipuleras i lag.¹⁵⁹

MSB och SKR har kommit överens om åtaganden för kommuner och regioner

Enligt 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen ska statens styrning av kommuner och regioner ske genom lag eller förordning med stöd av lag om styrningen innebär åligganden för kommunelektorn. Utredningen ser behov av att med beaktande av dessa föreskrifter analysera den överenskommelse som staten genom MSB ingick med SKR om kommunernas arbete med civilt försvar för tidsperioden 2018–2020 med revideringar till och med 2023 (MSB 2022/15507). Överenskommelsen beskrivs i åskådliggörande syfte eftersom den i sakliga avseenden är representativ för andra överenskommelser som MSB tidigare har ingått med SKR avseende kommuners och regioners förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Utformningen av överenskommelsen utgör ett relevant underlag för de överväganden som utredningen generellt sett behöver göra i fråga om den tillämpade ordningen med överenskommelser mellan staten och SKR avseende såväl kommuners som regioners åtgärder i nyss nämnda avseenden.

I överenskommelsen anges att MSB och SKR överenskommer om *åtagande* (utredningens kursivering) i avsnitt 1–3, inklusive bilagorna, vilka reglerar ersättning och preciserar uppgifter och därtill kopplat stöd för kommunernas arbete med civilt försvar under perioden 2018–2020 med revideringar till och med 2023. Enligt överenskommelsen ska *prioriterade uppgifter* (utredningens kursivering) för kommunerna vara

¹⁵⁹ Statskontoret. (2014). *Överenskommelser som styrmedel*.

- a) kompetenshöjning gällande totalförsvaret,
- b) grundläggande förberedelser i frågor av betydelse för totalförsvaret,
- c) krigsorganisation och dess bemanning.

De preciserade uppgifter som anges för kommunerna i dessa avseenden är

- a) nyckelpersoner i kommunens organisation ska genom utbildning ha givits kunskaper om höjd beredskap och totalförsvaret,
- b) kommunen ska ha de förutsättningar som behövs och som följer av säkerhetsskyddslagen för att kunna arbeta med uppgifterna enligt 3 kap. LEH,
- c) kommunen ska under 2023 fortsätta arbetet med sin krigsorganisation och dess bemanning.

I överenskommelsen anges att de ekonomiska medlen ska fördelas på sådant sätt att alla kommuner kan fortsätta arbetet med beredskapsförberedelser, samt att en del av medlen ska styras till kommuner som ligger i eller i anslutning till militärstrategiskt viktiga områden. Utifrån denna inriktning klassificeras kommunerna i *Kategori 1*: kommuner som ligger i eller i anslutning till militärstrategiskt viktiga områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig, och *Kategori 2*: övriga kommuner. Denna indelning innebär enligt överenskommelsen att kommuner i kategori 1 ska få högre ersättning än kommuner i kategori 2. Dessutom baseras ersättningen till alla kommuner på invånartalet i kommunerna per den 31 december 2017. Överenskommelsen innehåller flera andra delar som det inte finns anledning att gå in på i detta sammanhang.

Det ska i detta sammanhang nämnas att MSB och SKR i januari 2024 har ingått en ny överenskommelse om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar för åren 2024–2026 (MSB 2023-17351). Utredningen återkommer till den överenskommelsen i det som följer.

Överenskommelserna vilar på tveksam grund

En väsentlig fråga som uppkommer är på vilken grund som kraven i överenskommelsen vilar. I överenskommelsen anges endast kortfattat att de däri angivna uppgifterna för kommunerna utgår från LEH och

FEH. Utredningen ser inte skäl för att i detalj bedöma innehållet i överenskommelsen. Utifrån regleringen i LEH ställer sig utredningen tveksam till vissa grundläggande moment i överenskommelsen. Det gäller närmare bestämt att SKR trots den kommunala självstyrelsen gör ett åtagande för kommunernas del, och att det utan stöd i LEH görs sakliga preciseringar och verksamhetsmässiga prioriteringar för kommuners del, samt att det görs åtskillnad mellan kommunerna i fråga om storleken på den statliga ersättningen trots att det inte finns stöd i LEH för att göra en sådan åtskillnad. Dessa moment i överenskommelsen har dock inte inneburit några åligganden för kommunerna i den mening som avses i 8 kap. 2 § regeringsformen. Det materiella innehållet i överenskommelsen har således inte haft någon formell verkan gentemot kommunsektorn.

En annan fråga som uppstår är på vilken grund som MSB och SKR ingår som parter i överenskommelsen. Som medlems- och arbetsgivarorganisation för kommuner och regioner står det givetvis fritt för SKR att ingå en överenskommelse av detta slag med staten. Det finns dock inte något författningsstöd för MSB att ingå överenskommelser med SKR. Den dåvarande Krisberedskapsmyndigheten och MSB har dock gjort detta med stöd av regeringsbeslut som gett myndigheterna befogenhet att förhandla och ingå överenskommelser med SKR.

Inför överenskommelsen år 2004 hade regeringen bemyndigat generaldirektören för dåvarande Krisberedskapsmyndigheten att underteckna ett avtal med dåvarande Svenska Kommunförbundet (numera SKR). Enligt 2004 års överenskommelse kunde från och med år 2009 överläggningar tas upp om justeringar av uppgifter och ersättnings-system (Fö2004/1572/CIV).

Bemyndigandet till generaldirektören för MSB i regeringsbeslut från år 2013 (Fö2013/366/SSK) var föranlett av att regeringen år 2012 hade gett MSB i uppdrag att efter överläggningar med Sveriges Kommuner och Landsting (numera SKR) lämna förslag till hur den statliga ersättningen till kommunerna avseende samhällets krisberedskap kunde anpassas efter de behov som då fanns inom ramen för beslutad och beräknad nivå på anslag 2:4 Krisberedskap (Fö2012/1942/SSK). Bemyndigandet innebar närmare att generaldirektören för MSB efter slutförda förhandlingar fick underteckna en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting under förutsättning att den överensstämmde med de förslag som redovisats av myndigheten med anledning av nyss nämnt uppdrag.

Bemyndigandet ledde till en justerad överenskommelse om kommunernas krisberedskap från och med den 1 januari 2014 (SKL 12/6159 och MSB 2012-5541). Överenskommelsen gällde tills vidare men kunde justeras eller sägas upp, dock tidigast från år 2023. Det finns inte något ytterligare bemyndigande från regeringen till MSB om att få ingå en helt ny överenskommelse med SKR om kommuners och regioners fredstida krisberedskap eller arbete med civilt försvar.

En ytterligare väsentlig fråga som uppstår är utifrån vilka faktorer som MSB har kunnat bestämma storleken på statens ersättning till kommuner och regioner trots att det saknas föreskrifter om det. Utredningen konstaterar att sådana faktorer finns i de överenskommelser som MSB har ingått med SKR om kommuners och regioners förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Sådana faktorer är således resultatet av förhandlingar mellan MSB och SKR. Tillgängliga statliga medel för att bestämma storleken på statens ersättning är styrt av regeringens beslut.

Mot denna bakgrund utkristalliserar sig den centrala frågan om vilken rättslig eller annan verkan som de ifrågakvarande överenskommelserna har gentemot kommuner och regioner. Som tidigare nämnts innebär en överenskommelse mellan MSB och SKR inte några åligganden för kommuner och regioner i den mening som avses i 8 kap. 2 § regeringsformen.

Däremot har överenskommelserna mellan MSB och SKR om kommuners fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar ändå en styrande verkan gentemot kommunsektorn eftersom den statliga ekonomiska ersättningen i dessa överenskommelser har varit och är alltså villkorad av att kraven i överenskommelserna följs av kommunerna och regionerna. I den senaste överenskommelsen mellan MSB och SKR om kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar avseende åren 2024–2026 anges bland annat förutsättningarna för när statens ersättning till kommunerna kan reduceras eller falla bort (MSB 2023-17351).

I 10 § FEH föreskrivs att kommuners ersättning enligt 5 kap. 1 § LEH bestäms och betalas ut av MSB inom ramen för vad regeringen årligen beslutar. Vidare regleras i 11 § FEH att den ersättning som regionerna får enligt 5 kap. 1 § LEH bestäms och beslutas av Socialstyrelsen, för verksamheter inom Socialstyrelsens ansvarområde, inom ramen för vad regeringen beslutar. I samma bestämmelse föreskrivs

att för övrig verksamhet bestämmer MSB om ersättningen och betalar ut den inom ramen för vad regeringen beslutar.

Med dessa förordningsbestämmelser avses således att MSB och Socialstyrelsen ska få fatta beslut i enskilda fall om den ekonomiska ersättningens storlek och om dess utbetalning (prop. 2005/06:133, s. 113). FEH innehåller dock inte föreskrifter om storleken på statens ersättning till kommunerna och regionerna, och inte heller några bemyndiganden till MSB eller Socialstyrelsen att få meddela sådana föreskrifter. Regeringen har befogenhet att ge ett sådant bemyndigande till en myndighet enligt 5 kap. § 1 andra stycket LEH.

Varken MSB eller Socialstyrelsen har dock kommit att fatta beslut i enskilda fall om statlig ersättning. I stället har ordningen med överenskommelser mellan staten och SKR tillämpats sedan decennier tillbaka.

I propositionen 2005/06:133 angavs att den statliga ersättning som skulle utgå för kommunernas och landstingens (numera regioner) fullgörande av de ifrågakvarande uppgifterna skulle vara kopplad till fullgjord prestation (s. 113). Där gjordes även en referens till att det i 2004 års kommunöverenskommelse framgick att ersättningen kunde sättas ned i de fall en kommun eller ett landsting inte fullgjort sina skyldigheter enligt överenskommelsen.¹⁶⁰ En sådan ordning var enligt den bedömning som gjordes i propositionen till hjälp för att understryka nödvändigheten av att ett organiserat krishanteringsarbete bedrevs av alla kommuner och landsting. En ordning av det slaget kom dock inte att regleras i LEH.

Däremot föreskrivs i 10 § andra stycket FEH att länsstyrelsen kan föreslå att en del av ersättningen ska reduceras eller falla bort för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter, och att MSB får besluta att så ska ske. Utredningen konstaterar att det inte finns något uttryckligt stöd i LEH för denna reglering om återbetalningsskyldighet för kommuner. Det enda bemyndigande som finns i LEH avseende statlig ersättning innebär som nyss nämnts att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ersättningens storlek (5 kap. 1 § andra stycket). Det bemyndigandet kan rimligen inte tolkas så extensivt att det får anses innefatta en befogenhet för regeringen att meddela föreskrifter om att beslutad och utbetald statlig ersättning ska kunna reduceras eller falla bort.

Regleringen i 11 § FEH innehåller däremot inga sådana villkor för statlig ersättning till regionerna. Det ska dock i det avseendet nämnas

¹⁶⁰ Se avsnitt 4.9.3 beträffande denna överenskommelse.

att det i överenskommelsen mellan Socialdepartementet och SKR om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023 finns ett villkor som innebär att regeringen kan återkräva lämnat ekonomiskt stöd om en ekonomisk redovisning inte lämnas i tid till Kammarkollegiet (regeringsbeslut den 26 januari 2023, ärende II:5, S2023/00374).

Sammanfattat kan utredningen konstatera att de bestämmelser som finns i LEH och FEH om statlig ersättning till kommuner och regioner för deras förberedande uppgifter enligt LEH inte har kommit att tillämpas på det sätt som följer av dessa bestämmelser, och det som har utvecklats om bestämmelsernas avsedda tillämpning i förarbetena till LEH.

Vidare konstaterar utredningen att regleringen i LEH och FEH följdriktigt används som grund i överenskommelserna mellan MSB och SKR. Detta medför dock enligt utredningens bedömning i vissa avseenden en ännu större otydlighet i den ordning som tillämpas. Den huvudsakliga fråga som ofrånkomligen uppstår är om det är villkoren i överenskommelsen eller regleringen i LEH och FEH som ska tillämpas i fråga om statens ersättning till kommunsektorn. Den tillämpade ordningen framstår i vissa delar som en hybrid mellan villkoren i överenskommelsen och den rättsliga regleringen i LEH och FEH. Exempelvis anges i den senaste överenskommelsen mellan MSB och SKR om kommuners arbete med krisberedskap och civilt försvar att MSB:s beslut om reducerad ersättning kan överklagas i enlighet med 8 kap. 1 § LEH. Som utvecklats ovan är det tveksamt om det finns rättslig grund för att kunna fatta ett sådant beslut. Ett sådant beslut framstår mera som en sanktion i enlighet med överenskommelsen mellan MSB och SKR än ett beslut i enskilt fall om statlig ersättning till en kommun med stöd av LEH och FEH (jämför med det som nämnts ovan om 2004 års kommunöverenskommelse).

Den senaste överenskommelsen mellan MSB och SKR innehåller inte några preciserade krav på kommunerna, men innebär enligt utredningens bedömning fortfarande i de grundläggande avseenden som behandlas i detta sammanhang inte någon saklig förändring. Överenskommelsen kompletteras av MSB:s publikation *Anvisningar för användning av statlig ersättning för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar* (MSB 2024–02604).¹⁶¹ Anvisningarna riktar sig således till kommunerna och är avsedda att tydliggöra hur den statliga ersättningen enligt överenskommelsen får användas. Det är genom-

¹⁶¹ MSB har publicerat dessa anvisningar i enlighet med överenskommelsen.

gående en hög detaljeringsgrad i anvisningarna som innehåller ett stort antal riktlinjer om vad den statliga ersättningen kan användas till och vad den inte *ska* (utredningens kursivering) användas till. Vidare innehåller anvisningarna principer för när den statliga ersättningen kan reduceras eller falla bort.

Överenskommelser bör inte användas i stället för författningsmässig styrning av kommuner och regioner

Utredningen bedömer att varken den exemplifierande överenskommelsen mellan MSB och SKR om kommuners arbete med civilt försvar eller andra motsvarande överenskommelser mellan dessa parter kan anses vara lämpliga med hänsyn till föreskrifterna i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen. Av det som har utvecklats ovan är det också troligt att det har varit svårt att utforma överenskommelser mellan staten och SKR om statlig ersättning till kommuner och regioner för deras planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap eftersom det även finns en författningsreglering i det avseendet.

Kommuner och regioner är naturligtvis inte tvungna att acceptera kraven i de överenskommelser som MSB och SKR ingår. Samtliga kommuner accepterar dock regelmässigt kraven i sådana överenskommelser. Det är dock inte rimligt att hävda att kommuners acceptering av kraven i överenskommelserna sker frivilligt. Enligt utredningens bedömning kan det nämligen inte anses vara fråga om frivillighet i egentlig bemärkelse eftersom kommunerna på grund av den tillämpade ordningen med överenskommelser inte har några andra reella möjligheter att få statlig ersättning för sina förberedande åtgärder inför mycket omfattande och svåra extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap än genom att acceptera kraven i överenskommelserna. Därigenom får kraven i överenskommelserna i praktiken samma verkan som författningsreglerade åligganden för kommunerna.

Utredningen gör samma bedömning avseende de överenskommelser som regeringen genom Socialdepartementet tidigare har ingått med SKR om regionernas förberedande åtgärder inom hälso- och sjukvården inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. De preciserade krav som staten och SKR har enats om i överenskommelser över tid har således kommit att komplettera författningsregleringen i LEH och FEH. En sådan styrning av kommuner och regioner kan inte anses

vara lämplig med hänsyn till regleringen i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

Överenskommelser medför oklara ansvarsförhållanden

Den nuvarande ordningen med överenskommelser som ett sätt för staten att styra kommuners och regioners förberedande åtgärder inför extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap kan även ifrågasättas ur ett demokratiskt perspektiv.

Överenskommelser innebär att staten ger SKR ett inflytande över bland annat utvecklingen av det civila försvaret i kommuner och regioner, trots att SKR är ett privaträttsligt subjekt som står vid sidan av den demokratiska styrkedjan. Regeringens möjligheter till styrning är därmed begränsade, liksom allmänhetens möjligheter till insyn.

Överenskommelser innebär också svårigheter att utkräva ansvar, eftersom överenskommelserna ingås av parter som inte har ansvar för vare sig genomförandet eller måluppfyllelsen. Dessutom ges SKR de motstridiga rollerna att vara samordnare, kravställare och intresseorganisation.

Utredningens slutsats: Ordningen med överenskommelser bör inte längre tillämpas

Den nuvarande ordningen med överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner bör inte längre tillämpas när den nya lagen träder i kraft. Statens styrning av kommuners och regioners förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap bör i stället ske inom ramen för den etablerade förvaltningsmodellen och de reglerade ansvarsförhållanden som råder mellan riksdagen, regeringen, myndigheter, kommuner och regioner.

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

Utredningens bedömning:

- Det behöver inte göras några förändringar av de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen i fråga om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar.
- Det är varken nödvändigt eller ändamålsenligt att den nya lagen innehåller bestämmelser om i vilken omfattning staten ska ersätta kommuner och regioner för deras planering och förberedande åtgärder enligt den nya lagen.

Bakgrund

De övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen samt andra samhällsaktörer innebär att de risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder som inte avser höjd beredskap bör finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet, samt att statens ansvar gentemot övriga aktörer endast bör avse de åtgärder där det rimligen inte kan förväntas att någon annan part ska eller kan vidta behövliga åtgärder (prop. 2004/05:5, s. 217 och prop. 2005/06:133, s. 153–154). Statens finansieringsansvar bör således i fråga om förberedande uppgifter inför fredstida kriser endast omfatta extrema situationer, motsvarande en svår påfrestning i samhället i fred (prop. 2005/06:133, s. 112).

De övergripande principerna kommer till uttryck i 5 kap. 1 § LEH om statens ersättning till kommuner och regioner för deras förberedande uppgifter enligt den lagen. Där föreskrivs att kommunerna och regionerna ska få ersättning av staten för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. LEH, och att uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet.

I förarbetena till LEH anges att med ”mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens

respektive regionens verksamhet” avses ”vad som i diskussioner om finansiering brukar beskrivas som svåra påfrestningar på samhället i fred”. Vad som avses med ”svåra påfrestningar på samhället i fred” förklaras dock inte. I anslutning till det uttalas dock att arbetet med beredskapen inför hot från extraordinära händelser av mindre allvarligt slag upp till svåra påfrestningar på samhället i fred givetvis kan vara till ömsesidig nytta i mycket stor utsträckning. Enligt det uttalandet kan således kommuners och regioners arbete i fråga om extraordinära händelser av mindre allvarligt slag vara till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra extraordinära händelser (prop. 2005/06:133, s. 162). I propositionen *Samhällets säkerhet och beredskap* angavs att en svår påfrestning på samhället i fredstid inte utgör en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka eller ett sabotage, utan är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller trappas upp till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktigare samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna (prop. 2001/02:158, s. 72).

Utredningens analys och slutsatser

De övergripande principerna avspeglar på ett rimligt och ändamålsenligt sätt kostnadsfördelningen i stort

En grundläggande fråga som uppstår är vad de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen har för syfte. Enligt utredningens bedömning kan syftet med införandet av principerna rimligen inte ha varit något annat än att regeringen och riksdagen på ett tydligt sätt har velat slå fast vad som i stort ska gälla i fördelningshänseende mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen i fråga om kostnader för samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar. Därvidlag är det som tidigare nämnts fastslaget att de risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder som inte avser höjd beredskap bör finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet, samt att statens ansvar gentemot övriga aktörer endast bör avse de åtgärder där det rimligen inte kan förväntas att någon annan part ska eller

kan vidta behövliga åtgärder, det vill säga endast omfatta extrema situationer, motsvarande en svår påfrestning i samhället i fred (prop. 2005/06:133, s. 112).

Kommuner och regioner har ett mycket betydande ansvar inom den offentliga förvaltningen och ska i stor omfattning själva sköta sina angelägenheter och ta ut skatt för att finansiera sina verksamheter. Enligt utredningens bedömning återspeglar de övergripande principerna på ett tydligt sätt den förvaltningsmässiga och konstitutionella ansvarsfördelningen mellan staten och kommunsektorn. Utredningen bedömer därför att principerna är rimliga och ändamålsenliga för en övergripande kostnadsfördelning mellan staten och kommunsektorn avseende kommuners och regioners fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar. Sammanfattat ser utredningen inga skäl för att i något avseende förändra de övergripande principerna.

Regleringen av principerna i 5 kap. 1 § LEH är mycket svår att tillämpa vid beslut i enskilda fall

Som beskrivits tidigare kommer de övergripande principerna till uttryck i 5 kap. 1 § LEH. I den bestämmelsen föreskrivs också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ersättningens storlek. Några sådana föreskrifter har dock inte meddelats. Som utredningen tidigare har redogjort för är det en uppgift för MSB och Socialstyrelsen att bestämma och betala ut ersättning enligt den nyss nämnda bestämmelsen (10 och 11 §§ FEH). I 8 kap. 1 § föreskrivs att en statlig myndighets beslut enligt 5 kap. 1 § LEH får överklagas hos regeringen. Utifrån denna reglering är det följdriktigt att dra den konklusionen att 5 kap. 1 § LEH är avsedd att ligga till grund för statliga myndigheters beslut i enskilda fall om ersättning till kommuner och regioner.

Som utredningen tidigare har redogjort för har dock den nyss nämnda regleringen inte kommit att tillämpas. I stället har staten genom MSB och staten genom Socialdepartementet under många år ingått överenskommelser med SKR om statens ersättning till kommuner och regioner avseende fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar. Det har således inte meddelats några föreskrifter om ersättningens storlek eller fattats några myndighetsbeslut i enskilda fall om sådan ersättning till kommuner och regioner. Utredningen bedömer att det inte är nödvändigt att i detta sammanhang undersöka

varför ordningen med överenskommelser har kommit att tillämpas i stället för den rättsliga reglering som finns i LEH för statens ersättning till kommuner och regioner för deras förberedande uppgifter enligt den lagen.

Däremot vill utredningen framhålla att regleringen i 5 kap. 1 § LEH kan innebära mycket stora tillämpningssvårigheter vid myndighetsbeslut i enskilda fall. Regleringen i 5 kap. 1 § LEH innebär att statlig ersättning ska utgå för förberedande uppgifter inför höjd beredskap samt för verksamhet (förberedande uppgifter) som är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser i fredstid som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet.

De förberedande uppgifter som föreskrivs i 2 kap. LEH är risk- och sårbarhetsanalyser, krisledningsnämnd, geografiskt områdesansvar, utbildning och övning samt rapportering till staten. I 3 kap. LEH föreskrivs endast kortfattat att kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). I det kapitlet finns även bestämmelser om kommuners ledningsansvar under höjd beredskap, lokal kristidsverksamhet, geografiskt områdesansvar samt om rapportering till staten.

Det som främst försvårar tillämpningen av 5 kap. 1 § LEH är att det i dess förarbeten uttalas att arbetet med beredskapen inför hot från extraordinära händelser av mindre allvarligt slag upp till svåra påfrestningar på samhället i fred givetvis kan vara till ömsesidig nytta i mycket stor utsträckning. Enligt det uttalandet kan således kommuners och regioners förberedande uppgifter i fråga om extraordinära händelser av mindre allvarligt slag vara till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet och vice versa (prop. 2005/06:133, s. 162).

De närmare frågor som således behöver besvaras vid en tillämpning av 5 kap. 1 § LEH är vilka förberedande uppgifter enligt 3 kap. LEH som bedöms vara inför höjd beredskap och vilka förberedande uppgifter enligt 2 kap. LEH som bedöms vara till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra extraordinära händelser i fredstid som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet.

Utredningen stannar där och konstaterar att regleringen i 5 kap. 1 § LEH kan vara mycket svår att tillämpa för statliga myndigheter vid bestämmande av ersättningens storlek i enskilda fall. Av de över-

enskommelser som bland annat MSB har ingått med SKR framgår inte uttryckligen att regleringen i 5 kap. 1 § LEH har tillämpats vid bestämmandet av statens ersättning till kommunsektorn.

Det är inte ändamålsenligt att reglera principerna för kostnadsfördelning i den nya lagen

En central och avslutande fråga som behöver ställas i detta sammanhang är vilken fristående betydelse en reglering i den nya lagen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunsektorn skulle ha.

Om staten vill ålägga kommuner och regioner nya eller utökade uppgifter bör staten enligt den vedertagna kommunala finansieringsprincipen¹⁶² ersätta kommuner och regioner för sådana åligganden.

Vidare följer det av de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen i fråga om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar, som sedan lång tid tillbaka är fastslagna av regeringen och riksdagen, att kommuner och regioner själva bör finansiera sina förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och att staten bör finansiera kommuners och regioners förberedande åtgärder inför mycket omfattande och svåra fredstida krissituationer och höjd beredskap. Enligt utredningens bedömning är även dessa principer på ett *övergripande plan* ändamålsenliga för kostnadsfördelningen mellan staten och kommunsektorn i fråga om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar.

Däremot finns det inte behov av att låta de övergripande principerna komma till uttryck i den nya lagen med avsikten att en sådan reglering ska kunna tillämpas av regeringen eller statliga myndigheter vid beslut om statlig ersättning till kommuner eller regioner.

Utredningens slutsats: Principer om kostnadsfördelning bör inte regleras i den nya lagen

Det är varken nödvändigt eller ändamålsenligt att den nya lagen innehåller bestämmelser om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunsektorn. Den nya lagen bör således inte innehålla bestämmelser

¹⁶² Se avsnitt 4.9.1 om innebörden av den kommunala finansieringsprincipen.

om i vilken omfattning staten ska ersätta kommuner och regioner för deras planering och förberedande åtgärder enligt den nya lagen.

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

Utredningens bedömning:

- Staten bör huvudsakligen genom höjningar av de generella statsbidragen i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen ersätta kommuner och regioner för sådana kostnader som är hänförliga till de *nya uppgifter* och de *ambitionsökningar avseende befintliga uppgifter* som den nya lagen innebär.
- Skillnader i kostnader för kommuners eller regioners förberedande åtgärder till följd av den nya lagen som kan hänföras till strukturella skillnader mellan kommuner respektive regioner bör hanteras inom ramen för *kostnadsutjämningen*.
- Om staten bedömer att det finns behov av att ålägga vissa kommuner eller regioner att vidta vissa särskilda förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap bör dessa finansieras genom *kostnadsersättningar*.
- Om staten ser behov av särskilda förberedande åtgärder av aktivitetsbaserad karaktär bör den grundläggande finansieringen kompletteras med *riktade statsbidrag*.

Enligt utredningens bedömning bör staten huvudsakligen genom höjningar av de generella statsbidragen ersätta kommuner och regioner för sådana kostnader som är hänförliga till de *nya uppgifter* och de *ambitionsökningar avseende befintliga uppgifter* som den nya lagen innebär. Denna bedömning är i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.¹⁶³

Författningsreglerade uppgifter och generella statsbidrag medför enligt utredningen en enkelhet och tydlighet i styrkedjan med respekt

¹⁶³ I avsnitt 4.9.1 redogörs för innebörden av den kommunala finansieringsprincipen. Se även närmare i avsnitt 7.2.1 om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunsektorn i fråga om åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

för den kommunala självstyrelsen. Därmed skapas också förutsättningar för en långsiktighet i förberedelsearbetet. Riktade statsbidrag, som jämförelse, är ofta svåra att hantera i den kommunala planerings- och budgeteringsprocessen. Riktade bidrag kan också medföra en inlåsning av resurser, i de fall de utpekade ändamålen inte stämmer överens med konstaterade behov. Generella bidrag skapar i detta avseende förutsättningar för en mer effektiv resursanvändning, eftersom resurserna kan användas med utgångspunkt i kommunernas och regionernas olika behov och prioriteringar. Till skillnad från riktade bidrag ger generella bidrag inte heller upphov till några administrativa kostnader, varken för kommuner och regioner eller för staten.

Skillnader i kostnader som kan hänföras till strukturella skillnader mellan kommuner bör hanteras inom ramen kostnadsutjämnningen

Skillnader i kostnader som kan hänföras till strukturella skillnader mellan kommuner bör hanteras inom ramen kostnadsutjämnningen. Enligt rådande överenskommelser mellan MSB och SKR är ersättningen till kommuner och regioner för arbetet med krisberedskap och civilt försvar differentierad på olika sätt.

- Ersättningen till kommuner för krisberedskap beräknas i huvudsak per invånare, men alla kommuner får också ett grundbelopp. Även grundbeloppet är dock delvis kopplat till befolkningsstorlek.¹⁶⁴
- Regionerna får också ett grundbelopp för sitt arbete med krisberedskap, men beloppet är detsamma för alla regioner. Även för regionerna beräknas huvuddelen av ersättningen utifrån befolkningsstorlek.¹⁶⁵
- Överenskommelsen om kommuners arbete med civilt försvar gör å sin sida skillnad på kommuner beroende på om kommunerna ligger i eller i anslutning till militärstrategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig, eller inte. Den förstnämnda gruppen får högre ersättning, och förväntas också

¹⁶⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Förlängd och justerad överenskommelse för kommunernas krisberedskap 2023*.

¹⁶⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar. 2018–2020 med revideringar till och med 2023*.

bedriva arbetet i högre takt.¹⁶⁶ Motsvarande distinktion görs också i överenskommelsen om regionernas arbete med civilt försvar.¹⁶⁷

En generalisering av statsbidraget innebär att ersättningen fördelas per capita, utan differentiering utifrån andra parametrar. Utredningens bedömning är att en fördelning utifrån befolkningsstorlek i grunden är rimlig och ändamålsenlig med hänsyn till de uppgifter och det ansvar som den nya lagen ålägger kommuner och regioner.

Om en närmare analys skulle visa att det finns skillnader i kostnader för förberedelserna som beror på strukturella skillnader mellan kommuner och regioner så är utredningens uppfattning att dessa i första hand bör hanteras inom ramen för *kostnadsutjämnningen*. Det kommunala utjämnningssystemet är statens primära verktyg för att utjämna skillnader i förutsättningar mellan kommuner respektive regioner. Enligt utredningen är det att föredra att använda detta befintliga system för fördelning och omfördelning av resurser till kommuner och regioner, snarare än att uppfinna nya bidragsstrukturer.

Syftet med kostnadsutjämnningen är att kompensera för kostnads-skillnader som uppstår till följd av strukturella och opåverkbara faktorer. Det handlar dels om behovskillnader, exempelvis hur många barn eller äldre det finns i befolkningen och befolkningens socioekonomiska förutsättningar, dels om faktorer som påverkar kostnaden att producera service, såsom bebyggelsestruktur beträffande bland annat avstånd och gleshet.¹⁶⁸

Befolkningsstruktur och bebyggelsestruktur är faktorer som kan komma att påverka kommunernas kostnader för uppgifter enligt den nya lagen. Exempelvis påverkas kostnaderna för att säkra livsmedelsförsörjningen till särskilt hjälpbehövande grupper av personer av hur stora dessa grupper är. På så sätt bedömer utredningen att kostnadsutjämnningen redan i dag utjämnar för vissa skillnader i kostnader som kan uppstå till följd av den nya lagen. Om en analys visar på ytterligare strukturella skillnader finns det enligt utredningen skäl att se över

¹⁶⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020 med revideringar till och med 2023*.

¹⁶⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner (2023). *Överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar. 2018–2020 med revideringar till och med 2023*.

¹⁶⁸ Dir. 2022:36. En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning.

om kostnadsutjämnningen bör kompletteras i något avseende. Hela det kommunala utjämningsystemet är för närvarande under utredning.¹⁶⁹

Särskilda förberedande åtgärder bör finansieras genom kostnadsersättningar

Den nya lagen avser kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Om regeringen därutöver bedömer att vissa kommuner eller regioner ska vara ålagda att vidta särskilda förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap bör dessa regleras och finansieras i särskild ordning. Exempelvis kan en sådan åtgärd avse skyddet av totalförsvarsviktiga anläggningar.

Ersättning bör i dessa fall utgå i form av *kostnadsersättning*. Kostnadsersättning är en ersättning med koppling till kommunens eller regionens kostnader för en av staten beslutad skyldighet att utföra eller tillhandahålla något. Men till skillnad från de riktade statsbidragen är kommunerna eller regionerna skyldiga att utföra detta oavsett om de får någon ersättning för det eller inte. En kostnadsersättning kan också utgöras av en specifik ersättning för kommunens kostnader.¹⁷⁰

Aktivitetsbaserade åtgärder bör finansieras genom riktade statsbidrag

Som angetts tidigare är utredningens bedömning att regeringen inte huvudsakligen bör använda *riktade statsbidrag* som ett sätt att styra kommuners och regioners långsiktiga förstärkning och utveckling av den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret. Riktade bidrag bör enligt utredningens bedömning vara reserverade för åtgärder av mer aktivitetsbaserad karaktär där det behövs statlig styrning. Exempelvis kan en sådan åtgärd komma att avse kommuners och regioners inrättande av robusta och säkra ledningsplatser (alternativa ledningsplatser). Vid utformningen av riktade statsbidrag bör regeringen enligt utredningens bedömning särskilt beakta att sådana statsbidrag är ett styrmedel som är förknippat med svårigheter för kommuner och regioner i administrativa avseenden.

¹⁶⁹ Dir. 2022:36. En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning.

¹⁷⁰ Rådet för kommunal redovisning. (2023). *Rekommendation R2. Intäkter*. Oktober 2023.

Med hänsyn till att främst mindre kommuner och regioner kan förväntas ha svårigheter att endast genom generella statsbidrag finansiera vissa investeringar för att bygga upp sin förmåga inför kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap kan det finnas skäl för att sådana bidrag vid behov kompletteras med riktade statsbidrag. Vilka närmare behov som kommuner och regioner kan ha av riktade statsbidrag bör i så fall bedömas utifrån underlag som de tar fram i sitt arbete med att förstärka och utveckla sin förmåga i fråga om civilt försvar. En förordning eller annan ordning i fråga om riktade statsbidrag i detta avseende bör enligt utredningens bedömning lämpligen inte bygga på ett avancerat ansökningsförfarande innefattande en prövning av en statlig myndighet, utan i stället innebära att kommuner och regioner kan rekvidrera statlig ersättning utifrån vissa bestämda parametrar och krav. Det är enligt utredningens bedömning lämpligt att MSB eller Kammarkollegiet vid behov ges i uppgift att administrera det som följer av en förordning eller annan ordning avseende riktade statsbidrag för det syfte som nu är i fråga.

Särskilt angående Försvarsberedningens bedömning avseende en ny anslagsstruktur för det civila försvaret

I detta sammanhang vill utredningen framhålla att Försvarsberedningen i rapporten *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret* (Ds 2023:34) gjort följande bedömningar avseende en ny anslagsstruktur för det civila försvaret. Försvarsberedningen anser att finansieringen av investeringar, vidmakthållande och transfereringar över statsbudgeten bör samlas i ett, eller ett begränsat antal, anslag inom dagens utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Anslag på det utgiftsområdet bör enligt Försvarsberedningen utgöra en central del av den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret.¹⁷¹ I anslutning till denna grundläggande bedömning har Försvarsberedningen gjort följande närmare bedömningar.

Regeringen bör ge MSB i uppdrag att inom ramen för en sammanhållen planeringsprocess ansvara för en sammanställning med prioritering av de resursbehov för särskilda åtgärder som finns inom civilt försvar. MSB bör utifrån en sådan sammanställning, efter samråd med

¹⁷¹ Enligt Försvarsberedningens bedömning bör de resurser som fördelas till myndigheternas förvaltningsanslag för civilt försvar inte inkluderas i ett samlat anslag för utgiftsområde 6 (Ds 2023:34, s. 328 f.)

Försvarsmakten, ge regeringen ett samlat förslag till prioritering och inriktning på nationell nivå i fråga om vidmakthållande och investeringar i det civila försvaret, inklusive förslag till fortsatt utveckling i olika tidsperspektiv. Regeringen bör därefter utifrån MSB:s underlag göra en helhetsbedömning i den försvarspolitiska inriktningspropositionen (s. 328 f.).

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det varken är ändamålsenligt eller lämpligt att utredningen gör några närmare bedömningar eller lämnar förslag till förordningsreglering eller en annan ordning för riktade statsbidrag till kommuner och regioner för deras arbete med civilt försvar. Därvidlag utgår utredningen från att Försvarsberedningens bedömningar kommer att behandlas i Regeringskansliet inför kommande budgetpropositioner.

Särskilt angående förordningar om riktade statsbidrag till regioner och kommuner för hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap

I detta avsnitt beskrivs övergripande i exemplifierande syfte ett par förordningar om riktade statliga bidrag till regioner och kommuner. Utredningen konstaterar att när det gäller den statliga ersättningen till regioner och kommuner för hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens förberedande åtgärder inför höjd beredskap verkar regeringen ha valt att gå ifrån överenskommelser till förmån för riktade statsbidrag, med Socialstyrelsen som beslutande myndighet.¹⁷²

Enligt utredningens bedömning är det påtagligt att denna förändring syftar till att ge staten bättre möjligheter att preciserat styra regionernas och kommunernas förberedande åtgärder inför höjd beredskap på de ifrågavarande verksamhetsområdena. Därvidlag har Socialstyrelsen som nyss nämnts getts befogenheten att besluta vilka förberedande åtgärder som ska berättiga regioner och kommuner att få statlig ersättning. Det anges i förordningarna att de är meddelade med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

I förordningarna föreskrivs att bidrag får ges till regioner och kommuner för bland annat beredskapsplanering, samverkan och ledning samt utbildning och övning. Det är således fråga om samma förberedande uppgifter som avses i LEH. Enligt utredningen är det oklart

¹⁷² Se förordningen (2023:489) om statsbidrag till regioner för hälso- och sjukvårdens beredskap och förordningen (2023:490) om statsbidrag till kommuner för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap.

hur styrningen i förordningarna förhåller sig till regleringen i LEH. Det görs ingen hänvisning till LEH i förordningarna, men det är tydligt att regleringen i förordningarna utgör substantiella kompletteringar till regleringen i LEH. Förordningarna är av subsidiärt slag i så måtto att kommuner och regioner inte är berättigade till statlig ersättning om de har beviljats annat offentligt stöd för samma åtgärder som ansökningar om stöd enligt förordningarna avser.¹⁷³ Detta innebär att kommuner och regioner inte kan få någon ersättning för exempelvis beredskapsplanering eller utbildning och övning med stöd av förordningarna vid ett införande av den nya lag som utredningen föreslår. Sammantaget är det tydligt att regleringen i förordningarna bland annat innebär förhållandevis omfattande administrativa uppgifter för såväl kommuner och regioner som Socialstyrelsen.

Enligt utredningens bedömning bör som tidigare utvecklats ett målinriktat och långsiktigt arbete för att förstärka och utveckla kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap inte huvudsakligen bygga på olika former av riktade statsbidrag.

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

Utredningens förslag: Bestämmelserna om kommuners och regioners skyldighet att lämna upplysningar om krigsfångar och andra skyddade personer överförs oförändrade till den nya lagen.

Utredningens förslag innebär inte någon ändring när det gäller bestämmelserna i 6 kap. LEH om kommuners och regioners skyldighet att lämna upplysningar om krigsfångar m.m. och andra skyddade personer. Bestämmelserna föreslås därför överföras oförändrade till den nya lagen.

Utredningen vill fästa uppmärksamhet vid att ordet ”neutralitet” används i 6 kap. 2 § LEH. Det är dock varken möjligt eller lämpligt

¹⁷³ Detta regleras i 6 § förordningen (2023:489) om statsbidrag till regioner för hälso- och sjukvårdens beredskap respektive 6 § förordningen (2023:490) om statsbidrag till kommuner för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap.

att inom ramen för detta utredningsuppdrag göra en säker bedömning av innebörden av användandet av ordet ”neutralitet” i 6 kap. 2 § LEH.

Utredningen om en nationell samordning av försörjningsberedskapen föreslår i sitt betänkande *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50) att kommuner och regioner ska åläggas en utökad informationsskyldighet (s. 246 ff.) och föreslår till följd av detta att ett tillägg ska göras sist i rubriken till 6 kap. LEH (”samt viss annan informationsskyldighet”) samt att en 3 § ska tillkomma i samma kapitel.¹⁷⁴ Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

6.12 Tystnadsplikt

Utredningens förslag: Nuvarande bestämmelser i 7 kap. LEH om tystnadsplikt överförs i princip oförändrade till den nya lagen. Det nya begreppet fredstida krissituation ska ersätta begreppen extraordinär händelse i fredstid och fredstida kriser (1 §). 1 § kompletteras även med ett andra stycke av vilket det framgår att i det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen.

Tystnadsplikt för det allmännas verksamhet och för enskilda

Tystnadsplikt i det allmännas verksamhet gäller enligt 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (hädanefter OSL) för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs. Den tystnadsplikt som följer av den nyss nämnda sekretessbestämmelsen inskränker enligt 18 kap. 19 § OSL meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Kommuners

¹⁷⁴ Utredningen föreslår att kommuner och regioner på begäran av länsstyrelsen i det egna länet ska vara skyldiga att lämna den information om behoven av försörjningsviktiga varor och tjänster på kommunal och regional nivå som länsstyrelsen behöver för att de vid fredstida krissituationer och höjd beredskap ska ha möjlighet att göra behovsanalyser för att säkerställa försörjningen av de viktigaste samhällsfunktionerna i kommunerna och regionerna. Därtill föreslås att kommuner och regioner ska lämna uppgifter om företag som är av betydelse för försörjningen på lokal och regional nivå.

och regioners verksamhet med risk- och sårbarhetsanalyser har därigenom ett sekretesskydd i det allmänna verksamheten.

Av 38 kap. 7 § OSL följer att sekretess gäller hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt LEH för uppgift om enskilda affärs- och driftförhållande, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Under motsvarande förhållanden gäller sekretess för uppgifter om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten.

13 kap. 2 § OSL syftar till att ge anställda och uppdragstagare i organ som enligt 2 kap. 3 och 4 §§ OSL omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess, det vill säga anställda i bolag med mera där kommuner eller regioner utövar ett rättligt bestämmande inflytande och i sådana organ som anges i bilagan till OSL, samma skydd för sin meddelarfrihet i förhållande till sin arbetsgivare som de anställda i offentlig verksamhet har.

I 7 kap. 1 § LEH regleras tystnadsplikt för enskilda. Enligt förarbetena till bestämmelsen infördes den mot bakgrund av att kommuner och dåvarande landsting i sitt arbete med risk- och sårbarhetsanalyser skulle samverka med bland annat näringsidkare och att det därför var av vikt att en öppen dialog kunde förekomma i dessa kontakter och att inte privata aktörer undanhöll viktig information av det skälet att de befarade att uppgifterna skulle komma till allmän kännedom. Det ansågs därför vara av vikt att införa en sekretessbestämmelse för enskilda (privatanställda) som motsvarade det som gällde för statliga myndigheter även i kommunernas och dåvarande landstingens verksamhet som avsåg förberedelser för extraordinära händelser. Införandet av bestämmelsen innebar även en begränsning av meddelarfriheten, se 44 kap. 5 § första stycket 2 OSL.

Regeringskansliet (Justitiedepartementet) beslutade den 28 april 2021 att ge en bokstavsutredare i uppdrag att kartlägga och analysera förutsättningarna för medier och allmänheten att med stöd av offentlighetsprincipen granska myndigheternas hantering av covid-19-pandemin. Utredaren överlämnade i november 2021 promemorian Offentlighetsprincipen under covid-19-pandemin (Ds 2021:35). I promemorian har behovet av en översyn av vissa sekretessbestämmelser påpekat, däribland 7 kap. 1 § LEH. Enligt promemorian är den aktu-

ella bestämmelsen begränsad till sin räckvidd, både vad gäller den krets av personer som bestämmelsen omfattar och vilken typ av uppgifter som omfattas. Därtill har i promemorian påpekats att det inte finns någon direkt ledning kring vilken tidsmässig utsträckning som tystnadsplikten gäller. Det har i promemorian även anförts att det bör övervägas en gemensam begreppsapparat med 18 kap. 13 § OSL. Regeringskansliet beslutade den 9 maj 2023 att den aktuella promemorian skulle läggas till handlingarna.

Utredningens förslag innebär inte någon ändring i sak när det gäller bestämmelserna om tystnadsplikt som i dag regleras i 7 kap. 1 § LEH, förutom att begreppen extraordinära händelser och fredstida kris bytts ut mot begreppet fredstida krissituationer. Begreppet fredstida krissituation har beskrivits ovan. Lagens tillämpningsområde blir tydligare med det nya begreppet och harmoniserar även med 18 kap. 13 § OSL. Utredningen föreslår att ett andra stycke läggs till bestämmelsen i vilket det lämnas upplysning om att i det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen.

Tystnadsplikt för den som deltar i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrån

Vad gäller den nuvarande bestämmelsen i 7 kap. 2 § LEH som reglerar tystnadsplikt för den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrån i verksamhet som avses i 6 kap. 1 § LEH innebär utredningens förslag inte någon ändring i sak. Den aktuella bestämmelsen föreslås därför överföras oförändrad till den nya lagen.

6.13 Övrigt bemyndigande

Utredningens förslag: Om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att Sverige har varit i krig eller krigsfara ska regeringen få meddela föreskrifter om kommuners eller regioners uppgifter avseende skydd och hjälp till civilbefolkningen.

Regeringen ska under krig, krigsfara eller vissa andra extraordinära förhållanden få meddela föreskrifter om skydd eller hjälp till civilbefolkningen

I 15 kap. 6 § regeringsformen föreskrivs att om riket är i krig eller krigsfara eller råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. I denna del benämns dessa förhållanden som extraordinära förhållanden med hänsyn till att det begreppet används i regeringsformen.

Den nya lag som utredningen föreslår syftar till att i flera grundläggande avseenden säkerställa kommuners och regioners förutsättningar att kunna skydda och hjälpa civilbefolkningen under extraordinära förhållanden.¹⁷⁵ Kommuner och regioner har ett omfattande författningsreglerat ansvar för människors liv och hälsa. Det är inte möjligt att i dag förutse vilka ytterligare uppgifter som kommuner eller regioner kan komma att behöva fullgöra i det avseendet under extraordinära förhållanden. Det är dock rimligt att utgå från att det kan komma att finnas behov av att kunna meddela ytterligare föreskrifter om sådana uppgifter.

Mot denna bakgrund är det enligt utredningens bedömning ändamålsenligt och lämpligt att regeringen ges befogenhet att, om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, meddela föreskrifter om kommuners eller regioners uppgifter avseende skydd eller hjälp till civilbefolkningen.¹⁷⁶ Ett sådant bemyndigande ska därför föreskrivas i den nya lagen.

¹⁷⁵ Det gällande målet för det civila försvaret omfattar bland annat uppgifter i fråga om att värna civilbefolkningen. Civilbefolkningen ska värnas genom att det civila försvaret bereder skydd, räddar nödlidande och ombesörjer vård (prop. 2020/21:30, s. 89).

¹⁷⁶ I detta avseende ska framhållas att det i 6 kap. 1 § andra punkten hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) föreskrivs att regeringen får meddela föreskrifter om hälso- och sjukvården i krig, krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Vidare föreskrivs i 16 kap. 9 § socialtjänstlagen (2001:453) att regeringen får meddela föreskrifter om socialtjänsten enligt den lagen, om riket kommer i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i.

6.14 Överklagande av beslut

Utredningens förslag: Den nuvarande bestämmelsen i 8 kap. 1 § LEH om överklagande av beslut enligt 5 kap. 1 § LEH utgår. Vad gäller den nuvarande bestämmelsen i 8 kap. 2 § LEH om överklagande av beslut enligt 3 kap. 3 § LEH överförs den oförändrad till den nya lagen. Det tillförs en bestämmelse om överklagande av länsstyrelsens beslut om att förelägga en kommun eller region att åtgärda brister.

Som utredningen konstaterat i avsnitt 6.10.2 bör den nya lagen inte innehålla bestämmelser om i vilken omfattning staten ska ersätta kommuner och regioner för deras förberedande åtgärder enligt den nya lagen. Av denna anledning utgår den nuvarande bestämmelsen 8 kap. 1 § LEH om överklagande av beslut enligt 5 kap. 1 § LEH.

När det gäller den nuvarande bestämmelsen i 8 kap. 2 § LEH om överklagande av beslut enligt 3 kap. 3 § LEH innebär utredningens förslag inte någon ändring i sak. Den aktuella bestämmelsen föreslås därför överföras oförändrad till den nya lagen.

I avsnitt 6.9 har utredningen lämnat förslag om att länsstyrelserna enligt den nya lagen ska ha tillsyn över att kommunerna och regionerna följer lagen och föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen, att länsstyrelserna ska ha rätt att av den som tillsynen avser få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen samt att länsstyrelserna får förelägga en kommun eller region att åtgärda brister om kommunen eller regionen i betydande omfattning inte fullgör sina skyldigheter enligt den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen. Som en följd av länsstyrelsernas nya tillsynsansvar och befogenheten att fatta beslut om att förelägga en kommun eller region att åtgärda brister ska i den nya lagen tillföras en bestämmelse om överklagande av dessa beslut. Överklagande ska ske till allmän förvaltningsdomstol, i enlighet med relevanta bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900).

6.15 Ändringar med anledning av utredningens förslag om en ny lag och förordning

I ett antal författningar finns det bestämmelser som hänvisar till LEH eller FEH och i en del fall anges specifika bestämmelser i dessa. Vissa av hänvisningarna innehåller också begreppet extraordinära händelser i fredstid. Utredningen föreslår ett antal ändringar som en följd av förslaget om att en ny lag och en ny förordning ska ersätta LEH och FEH. Utredningen redovisar först generella ändringar och redovisar därefter föreslagna ändringar i kommunallagen (2017:725) särskilt.

6.15.1 Följdändringar i författningar

Utredningens förslag: Bestämmelser i andra författningar som innehåller hänvisningar till LEH och FEH ska i flera fall ändras. Hänvisningarna ska ändras till att avse den nya lagen respektive förordningen och motsvarande bestämmelser i dessa. I förekommande fall ska begreppet extraordinära händelser i fredstid ersättas med fredstida krissituation.

Bestämmelserna i 4 § andra stycket fjärde punkten förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och i 4 § andra stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska utgå.

Utredningen föreslår att en ny lag och förordning ska ersätta LEH och FEH. Till följd av detta ska hänvisningar till dessa som förekommer i andra författningar ändras. I de fall hänvisningen i avser en specifik bestämmelse i LEH eller FEH ska hänvisningen ändras till motsvarande bestämmelse i den nya lagen eller förordningen. Detta medför ingen ändring i sak.

I de fall begreppet extraordinära händelser i fredstid förekommer i samband med hänvisningen till LEH eller FEH ska detta ersättas med begreppet fredstida krissituation. Tillämpningen kan alltså i dessa fall komma att påverkas något i enlighet med vad utredningen redogjort för i tidigare avsnitt i detta kapitel och i enlighet med vad som framgår av författningskommentaren till 1 kap. 4 § i den nya lagen.

I punkten 31 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) finns en hänvisning till LEH. Utredningen konstaterar att

den hänvisningen behöver ändras med anledning av utredningens förslag om en ny lag. Punkten innehåller en uppräkningslista av i vilken utsträckning som sekretess ska gälla i statliga myndigheters verksamheter. I förordningens 9 § anges de verksamheter som kan omfattas av sekretess. Sekretessen kan enligt paragrafen endast avse ekonomiska uppgifter eller förhållanden i vissa andra särskilda avseenden. Utredningen konstaterar att ordet uppföljningsverksamhet, som anges i punkten 31 i bilagan, inte anges i paragrafen. Det har inte varit möjligt att inom ramen för utredningsuppdraget utreda den närmare saktliga innebörden av den nu beskrivna regleringen, främst i fråga om vad som avses i bilagan med ”uppföljnings- och stödverksamhet” hos Socialstyrelsen, MSB och länsstyrelsen utifrån de begränsningar som paragrafen i övrigt anger. Utredningen lämnar därför inget förslag till ändring i denna del.

Förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap kompletterar lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. I förordningens 2 § hänvisas till LEH och FEH. Enligt utredningen är den saktliga innebörden av bestämmelsen oklar. Utredningen lämnar därför inte något förslag till följdändring i denna del. Utredningen bedömer att hänvisningen i paragrafen synes komplettera regleringen i 7 § första stycket lagen om totalförsvaret och höjd beredskap där det föreskrivs att kommuner och regioner vid höjd beredskap ska vidta åtgärder i ett antal särskilda avseenden. Därutöver lämnas i samma paragrafs tredje stycke upplysning om att innebörden i övrigt av att höjd beredskap råder framgår av andra författningar. Utredningen anser mot denna bakgrund att det bör övervägas om det finns ett fortsatt behov av den ifrågasatt upplysningsbestämmelsen i förordningen. Vidare vill utredningen framhålla att det i paragrafens andra stycke anges att förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap innehåller bestämmelser om uppgifter som statliga myndigheter under regeringen *har inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap*. Utredningen bedömer att upplysningen om att beredskapsförordningen innehåller bestämmelser om åtgärder inför och under *fredstida krissituationer* bör sakna saktlig relevans med hänsyn till förordningens syfte vilket bör tas i beaktande vid beredningens betänkande.

I 4 § andra stycket fjärde punkten förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap anges att länsstyrelsen särskilt ska följa upp kommunernas

tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Utredningen föreslår i den nya lagen att länsstyrelsen ska ha tillsyn över att kommunerna och regionerna följer lagen och föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen. Länsstyrelserna ska enligt 2 § femte punkten förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den. Enligt utredningen saknas det därför skäl för att i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap ange att länsstyrelserna ska följa upp tillämpningen av lagen. Bestämmelsen i fjärde punkten ska därför utgå och paragrafens punkter numreras om.

I 4 § andra stycket förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap under rubriken ”Bestämmelser om statliga myndigheters beredskap i andra författningar” hänvisas till att det i LEH och FEH finns bestämmelser om kommuners och regioners uppgifter. Utredningen bedömer att det i sakligt avseende inte finns behov av att i förordningen hänvisa till författningar som avser kommuners och regioners uppgifter. Upplysningens innehåll stämmer inte heller med den rubrik som föregår paragrafen. Utredningen föreslår därför att stycket ska tas bort.

6.15.2 Följdändringar i kommunallagen

Utredningens förslag:

Hänvisningar till LEH i kommunallagen (2017:725) ska ändras till att avse den nya lagen.

Rubriken närmast före 3 kap. 13 § kommunallagen ska ha lydelsen ”Bestämmelser om organisation och befogenheter under fredstida krissituationer samt under krig eller krigsfara”.

3 kap. 13 § kommunallagen ska ändras enligt följande:

- I nuvarande första stycket ska i förtydligande syfte även *regioner* anges. Hänvisningen ska avse organisation och *befogenheter*.

- I nuvarande andra stycket ska hänvisning göras till den nya lagen, och avse bestämmelser om kommuners och regioners organisation och befogenheter *under fredstida krissituationer och höjd beredskap*.
- Paragrafens stycken ska byta plats.

När LEH infördes gjordes även ändringar i numera upphävda kommunallagen (1990:900). Av författningskommentaren i propositionen till LEH framgår att den lagen föranledde ändringar av ett antal hänvisningar till tidigare lagstiftning. Det angavs att hänvisningarna ändrades till att avse motsvarande bestämmelser i LEH. Bestämmelsen överfördes i sak till kommunallagen (2017:725). Hänvisningarna innehöll dock inte och innehåller inte heller i dag hänvisningar till specifika lagrum.

Hänvisningen i 3 kap. 13 § andra stycket kommunallagen anger att det i LEH finns bestämmelser om kommuners och regioners organisation och befogenheter vid *extraordinära händelser i fredstid*. Hänvisningen synes således i huvudsak avse bestämmelserna i 2 kap. LEH, men *inte* innefatta bestämmelserna i 3 kap. LEH om förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap. Utredningen bedömer därför att det finns behov av att tydliggöra att hänvisningen även avser bestämmelserna om ledning under höjd beredskap i den nya lagen. Enligt utredningen bör kommunallagens upplysningsbestämmelse därför uttryckligen omfatta även dessa bestämmelser, och således avse föreskrifter om kommuners och regioners organisation och befogenheter under fredstida krissituationer *och* höjd beredskap.

En sådan komplettering är även sakligt motiverad på grund av att det i paragrafens nuvarande första stycke hänvisas till lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (förfarandelagen). Enligt utredningen bör det tydligt framgå att kommunallagen, förfarandelagen och den nya lagen är av betydelse för kommunernas organisation och befogenheter under höjd beredskap.

Utredningen föreslår även att hänvisningen till förfarandelagen i paragrafen ska kompletteras så att hänvisningen uttryckligen avser även *regionernas* organisation. Definitioner i förfarandelagens regler anger uttryckligen regionstyrelsen och kommunstyrelsen. Även om den nuvarande hänvisningen är formellt korrekt kan det, med hänsyn

till att regioner av förklarliga skäl anges inledningsvis i nuvarande andra stycket, uppfattas som att regioner inte omfattas av förfarandelagen.

Vidare innehåller förfarandelagen bestämmelser som enligt utredningen avser kommuners och regioners befogenheter. Utredningen anser att hänvisningen till lagen således bör omfatta även kommuners och regioners *befogenheter*.

En ytterligare fördel med de föreslagna ändringarna är att paragrafens båda stycken blir enhetligare utformade.

Nuvarande rubrik innehåller begreppet *extraordinära händelser i fredstid*. Detta ska ersättas av begreppet fredstida krissituationer. Utredningen föreslår att uppräkningsrubriken ska ändras i enlighet med den vedertagna ordningen på området för fredstida krisberedskap och civilt försvar och att fredstida krissituationer därför ska anges först. Utifrån detta synsätt bedömer utredningen också att denna hänvisning till den nya lagen ska göras i det nya första stycket i paragrafen.

7 Konsekvensanalys

7.1 Inledning

Utredningen ska i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas.¹ Av dessa bestämmelser följer att ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda ska redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas. En redogörelse för sådana ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag lämnas i avsnitt 7.2. Om förslagen innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen dessutom föreslå en finansiering. Utredningen behandlar frågan om finansiering i avsnitt 7.4.

Vidare ska utredningen även ange konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män, och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, om utredningens förslag har betydelse i nämnda avseenden. Dessa frågor behandlas i avsnitt 7.3.

Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska förslagens kostnadsrämsiga och andra konsekvenser dessutom anges på ett sätt som motsvarar de krav som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244)

¹ Dessa bestämmelser gäller i den äldre lydelsen för denna utredning i enlighet med andra punkten i övergångsbestämmelserna i SFS 2024:185.

om konsekvensutredning vid regelgivning.² Den analys som utredningen har gjort i samband med sina överväganden i förening med de konsekvenser som redovisas i detta kapitel uppfyller enligt utredningens bedömning dessa krav. Liksom i betänkandena *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) och *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) beräknar utredningen driftskostnaden per årsarbetskraft schablonmässigt till 1,4 miljoner kronor. I detta nyckeltal ingår utöver kostnader för personal även kostnader för lokaler samt övriga driftskostnader. Vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna har utredningen haft ett femårsperspektiv.

7.1.1 Den nuvarande statliga ersättningen till kommuner och regioner bör utgå även i fortsättningen – utöver den statliga ersättning som följer av utredningens förslag

Utredningens bedömning: Utöver de ekonomiska konsekvenser som utredningens förslag innebär för staten, såvitt avser kommuner och regioner, bör den nuvarande statliga ersättningen till kommuner och regioner för deras åtgärder avseende fredstida krisberedskap och civilt försvar utgå även efter det att den nya lagen har trätt i kraft.

Under år 2024 får kommuner och regioner tillföras sammanlagt 750 miljoner kronor årligen i statlig ersättning via anslag 2:4 Krisberedskap för sina åtgärder avseende krisberedskap och civilt försvar i enlighet med överenskommelser mellan MSB och SKR.³ Vidare får Socialstyrelsen under år 2024 fördela 450 miljoner kronor till regionerna för att stärka hälso- och sjukvårdens beredskap i enlighet med förord-

² En sådan konsekvensutredning ska innehålla en beskrivning av problemet, syftet med förslagen, alternativa lösningar, effekterna av olika alternativ, vilka som berörs, bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på, kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför, en jämförelse av konsekvenserna mellan olika alternativ, en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU, särskilda hänsyn i fråga om tidpunkten för ikraftträdande, samt om det finns behov av speciella informationsinsatser. Om förslagen kan få effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som nyss framhållits, innehålla även uppgifter om det antal företag som berörs, vilka branscher dessa är verksamma i, storleken på företagen, tidsåtgång för företagen, administrativa och andra kostnader, behov av verksamhetsförändringar, påverkan på konkurrensförhållanden, annan påverkan, samt särskilda hänsyn till små företag.

³ Se regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende MSB, anslagspost 5 *Krisberedskap och totalförsvar*.

ningen (2023:491) om statsbidrag till regioner för hälso- och sjukvårdens beredskap.⁴

Därutöver får Socialstyrelsen under år 2024 fördela 295 miljoner kronor till kommunerna i enlighet med förordningen (2023:490) om statsbidrag till kommuner för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap.⁵ Under år 2024 får det således fördelas 1,5 miljarder kronor i statlig ersättning till kommuner och regioner för deras åtgärder avseende fredstida krisberedskap och höjd beredskap.

Utredningen bedömer att utöver de ekonomiska konsekvenser som utredningens förslag innebär för staten, såvitt avser kommuner och regioner, bör den nuvarande statliga ersättningen till kommuner och regioner för deras åtgärder avseende fredstida krisberedskap och civilt försvar utgå även efter det att den nya lagen har trätt i kraft.

Utredningen har vid denna bedömning utgått från att den kommunala finansieringsprincipen och de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan kommunsektorn och staten, i fråga om kommuners och regioners fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar, har varit styrande för den fördelning som har skett i fråga om denna statliga ersättning.⁶ Kommuner och regioner har under lång tid anpassat sitt arbete med fredstida krisberedskap och civilt försvar utifrån den varierande storleken på dessa riktade statsbidrag. Mot denna bakgrund har utredningen vid sina bedömningar av ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner till följd av den nya lagen förutsatt att den nuvarande statliga ersättningen till kommuner och regioner för deras åtgärder avseende fredstida krisberedskap och civilt försvar kommer att utgå även efter det att den nya lagen har trätt i kraft. De bedömningar som utredningen gör i fråga om ekonomiska konsekvenser för kommuners och regioners del till följd av den nya lagen är således utöver storleken på den ovan beskrivna nuvarande statliga ersättningen.

Som framgår av avsnitt 6.10.1 bedömer utredningen att den nuvarande ordningen med överenskommelser mellan staten och SKR avseende kommuners och regioners fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar inte längre bör tillämpas när den nya lagen träder i kraft. Utredningens författningsförslag och de ekonomiska conse-

⁴ Se regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslag 1:14 *Civilt försvar inom hälso- och sjukvård*, anslagspost 3 *Bidrag för att stärka hälso- och sjukvårdens beredskap* (ram).

⁵ Se regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslag 4:7 *Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.*, anslagspost 14 *Civil beredskap*.

⁶ Se närmare i avsnitten 4.9.1 och 7.2.1 beträffande innebörden av dessa principer.

kvenser som dessa medför bör föranleda behov av att överväga förändringar av de ovan nämnda förordningarna, och överväganden om på vilket eller vilka sätt den nuvarande statliga ersättningen till kommuner och regioner, som i dag bestäms utifrån överenskommelser mellan MSB och SKR, bör bestämmas.

7.2 Ekonomiska konsekvenser av utredningens författningsförslag

7.2.1 Kostnadsfördelningen mellan staten och kommunsektorn

Utredningens bedömning:

- Staten bör i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen lämna ekonomisk ersättning till kommunerna och regionerna för de *nya uppgifter* och den *ambitionsökning avseende befintliga uppgifter* som följer av den nya lagen för deras del.
- Staten bör i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen och de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen, i fråga om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar, finansiera de betydande kostnadsökningar som kommuner och regioner förväntas att få till följd av den nya lagen i fråga om planering och förberedande åtgärder inför *kvalificerade fredstida krissituationer* eller *höjd beredskap*.
- Den nya lagen bedöms inte i nämnvärd utsträckning medföra nya uppgifter eller ambitionsökningar avseende befintliga uppgifter för kommuner och regioner i fråga om deras planering och förberedande åtgärder inför *fredstida krissituationer*. Kommunerna och regionerna bör därför i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen och de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen, i fråga om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar, själva finansiera den planering och de förberedande åtgärder som de till följd av den nya lagen kommer att behöva genomföra inför *fredstida krissituationer*.

Utgångspunkter för utredningens bedömningar av ekonomiska konsekvenser

Enligt den kommunala finansieringsprincipen som utredningen tidigare har redogjort för bör staten ersätta kommuner och regioner för de *nya uppgifter* och den *ambitionsökning avseende befintliga uppgifter* som följer av den nya lagen för deras del. För att kunna sätta in denna princip i det sakliga sammanhang som följer av den nya lagen vill utredningen framhålla följande.

Enligt den nuvarande grundläggande regleringen i LEH ska kommuner och regioner ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuners och regioners ansvar inför fredstida krissituationer följer även av ansvarsprincipen. Vidare följer det av de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen, i fråga om samhällets fredstida krisberedskap och arbete civilt försvar, att staten endast bör finansiera övriga offentliga aktörer i de fall det är fråga om åtgärder inför extrema förhållanden motsvarande en svår påfrestning på samhället i fredstid eller höjd beredskap. Statens finansieringsansvar är således i det avseendet begränsat till att avse situationer där det rimligen inte kan förväntas att någon annan part ska eller kan vidta behövliga åtgärder.⁷ Om en kommun eller region inte i enlighet med LEH har uppfyllt det grundläggande ansvaret att ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred är det följaktligen inte ett ansvar för staten att finansiera uppbyggnaden av en sådan förmåga. Den nya lagen innebär inte någon förändring i det avseendet.

Utredningen bedömer att utredningens författningsförslag i fråga om *fredstida krissituationer* inte innebär nya uppgifter eller ambitionsökningar avseende befintliga uppgifter i nämnvärd utsträckning för kommuner eller regioner.

Det är av stor betydelse att samtliga kommuner och regioner med egna finansiella medel bygger upp och vidmakthåller en ändamålsenlig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under *fredstida krissituationer* i enlighet med den nya lagen. En sådan förmåga utgör grunden för kommuners och regioners möjligheter att kunna utveckla och förstärka sin förmåga inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.

⁷ Se avsnitt 6.10.2 om den närmare innebörden av dessa övergripande principer.

Sammanfattat innebär den grundläggande verksamhetsförmåga som kommuner och regioner ska ha enligt den nya lagen, med beaktande av den kommunala finansieringsprincipen och de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och den övriga offentliga förvaltningen, i fråga om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar, att det är *ett åliggande* för kommuner och regioner att själva finansiera de åtgärder som behövs för att de ska ha en ändamålsenlig förmåga att fullgöra sina författningensliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under *fredstida krissituationer*.

Detta åliggande innebär att kommuner och regioner ska tillgång till de personella och materiella resurser som behövs för att de ska kunna ha denna förmåga. I materiellt hänseende kan detta exempelvis handla om att i viss omfattning ha tillgång till reservkraftsystem för el- och värmeförsörjning eller tillgång till livsmedel för minst några dagars förbrukning avseende måltidsverksamheter för skolverksamheter och verksamheter avseende särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen eller 9 § LSS samt sjukvårdsverksamheter som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar.

Däremot innebär den nya lagen nya uppgifter och en avsevärd ambitionsökning avseende befintliga uppgifter för kommuner och regioner i fråga om deras planering och förberedande åtgärder inför *kvalificerade fredstida krissituationer* och *höjd beredskap*. I enlighet med det som utvecklats ovan om innebörden av den kommunala finansieringsprincipen och de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan staten och kommunsektorn, i fråga om samhällets fredstida krisberedskap och arbete med civilt försvar, bör staten enligt utredningens bedömning lämna ekonomisk ersättning till kommuner och regioner för de betydande kostnadsökningar som de förväntas att få till följd av den nya lagen för sin planering och förberedande åtgärder inför nyss nämnda förhållanden.

Den nya lagen innebär att kommuner och regioner i betydande omfattning ska utarbeta planer och vidta förberedande åtgärder samt förstärka sin förmåga att leda och samordna sin planering och sina förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap, samt i betydligt större omfattning än i dag samverka med länsstyrelserna och andra berörda statliga beredskapsmyndigheter för att förstärka och utveckla sin grundläggande verksamhetsförmåga inför nyss nämnda förhållanden.

Sammanfattat vill utredningen framhålla att den planering och de förberedande åtgärder som kommuner och regioner ska genomföra *särskilt* inför kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap till följd av den nya lagen är av sådan art och omfattning att sådana åtgärder sammantaget kommer att innebära *nya uppgifter* och *en avsevärd ambitionsökning avseende befintliga uppgifter* för kommuners och regioners del, det vill säga *nya åligganden* för dem. Utredningen kommer att utveckla denna bedömning i de avsnitt som följer i detta kapitel.

Omfattningen av och takten i kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap förväntas sammantaget att styras av den nya lagen och regleringar i specialförfattningar samt den ambitionsnivå som regeringen och riksdagen kommer att ha i den fortsatta uppbyggnaden av det civila försvaret. Mot bakgrund av det mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget, som sannolikt kommer att bestå under lång tid, gör utredningen bedömningen att det kommer att vara en hög ambitionsnivå i det avseendet.

7.2.2 Konsekvenser för kommunerna och regionerna

Utredningens bedömning: De författningsförslag som utredningen lämnar förväntas leda till nya stora löpande kostnader (permanenta kostnader) och nya stora anskaffnings- och investeringskostnader (engångsvisa kostnader) för kommunerna och regionerna under den närmaste femårsperioden.

Utredningens författningsförslag avseende kommuner och regioner förväntas medföra utökade kostnader för staten med totalt cirka *13,5 miljarder kronor* under åren 2027–2031 avseende statlig ersättning till kommuner eller regioner.

De *permanenta kostnaderna* förväntas huvudsakligen bestå av kostnader för nya årsarbetskrafter samt utbildningar och övningar.

De *engångsvisa kostnaderna* förväntas huvudsakligen bestå av kostnader för anskaffning av livsmedel och utrustning för upprätthållande av måltidsverksamheter, investeringar för inrättandet av särskilda samlingsplatser, robusta och säkra ledningsplatser (alternativa ledningsplatser) samt lager för förvaring av nödvatten och livsmedel.

Det är i dag inte möjligt att uppskatta storleken på kommuners och regioners löpande drifts- och underhållskostnader för de investeringar som behöver göras.

De förväntade ekonomiska konsekvenserna omfattar sådana nya permanenta eller engångsvisa kostnader som är hänförliga till sådana åtgärder som följer av den nya lagen, såvitt avser kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför *kvalificerade fredstida krissituationer* och *höjd beredskap*.

De förväntade ekonomiska konsekvenserna omfattar följaktligen *inte* sådana kostnader som kan uppstå till följd av kommuners och regioners särskilda förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap på verksamhetsområden som är särskilt reglerade i specialförfattningar. Exempelvis kan det avse vilka personella eller materiella resurser som behövs för bedrivandet av kommunernas räddningstjänst enligt LSO och vattenförsörjning enligt lagen om allmänna vattentjänster eller regionernas hälso- och sjukvårdsverksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen under nyss nämnda förhållanden.

Det är rimligt att utgå från att uppbyggnaden av kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga utifrån kraven i den nya lagen kommer att behöva genomföras successivt under en betydligt längre tidsperiod än fem år. De nya kostnader som kommunerna och regionerna förväntas att ha i ett första skede till följd av den nya lagen bör lämpligen redovisas för den närmaste femårsperioden.

Bakgrund och utgångspunkter

På grund av den kraftiga nedmonteringen av civila försvaret efter det kalla krigets slut saknar i dag kommunerna och regionerna såväl personella som materiella resurser för att de i enlighet med den nya lagen ska kunna ha en ändamålsenlig och likvärdig grundläggande verksamhetsförmåga under *kvalificerade fredstida krissituationer* och *höjd beredskap*.⁸

⁸ Se rapporterna *Erfarenheter från Ukraina – initiala lärdomar för det civila försvaret* (MSB2265 – november 2023), *Civilt försvar mot 2030 i balans* (MSB2095 – oktober 2022), *Framåtanda – en prioritering av åtgärder för att stärka det civila försvaret* (MSB2263 – oktober 2023) och *Samlad bedömning av genomförbarheten av Försvarsberedningens delrapport "Kraftsamling" – MSB:s redovisning av regeringsuppdrag* (F62023/01977).

I slutrapporten *Stärkt försvarsförmåga – Sverige som allierad* (Ds 2024:6, s. 275 f.) föreslår Försvarsberedningen att den nya planeringsramen för det civila försvaret bör uppgå till 8,5 miljarder kronor för år 2025, 10 miljarder kronor för år 2026, 13 miljarder kronor för år 2027 och minst 15 miljarder kronor årligen under tidsperioden 2028–2030. Försvarsberedningen anser att det är angeläget att stärka det civila försvaret utifrån beredningens bedömningar i *Kraftsamling* (Ds 2023:34). Samtidigt konstaterar beredningen att uppbyggnaden av det civila försvaret kommer att ske från en låg nivå, kommer att kräva omfattande förberedande arbete och är i dagsläget behäftat med vissa osäkerheter. Det är därför enligt beredningen rimligt att den totala ekonomiska ramen utvecklas i en något lägre takt än den som har föreslagits av MSB i rapporten *Samlad bedömning av genomförbarheten i Försvarsberedningens delrapport ”Kraftsamling” – MSB:s redovisning av regeringsuppdrag* (Fö2023/01997). I MSB:s rapport görs bedömningen att Försvarsberedningens förslag i rapporten *Kraftsamling* motsvarar ett resursbehov på minst 20 miljarder kronor årligen från år 2028.

Det är rimligt att utredningen vid sina bedömningar av förväntade ekonomiska konsekvenser av utredningens författningsförslag generellt sett förhåller sig till de förslag som Försvarsberedningen har lämnat i fråga om en ny finansiell planeringsram för det civila försvaret. De förväntade ekonomiska konsekvenserna för kommuner och regioner till följd av den nya lagen under den närmaste femårsperioden omfattar huvudsakligen nya permanenta och engångsvisa kostnader som är hänförliga till sådana åtgärder som behövs för att kommunerna och regionerna i ett första skede ska kunna förstärka och utveckla sin grundläggande verksamhetsförmåga inför *kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap*. Det är i dag inte möjligt att uppskatta storleken på kommuners och regioners löpande drifts- och underhållskostnader för de investeringar som behöver göras. Med hänsyn till att stora delar av det tidigare civila försvaret är nedmonterat i dag är det enligt utredningens bedömning rimligt att utgå från att kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder i fråga om civilt försvar behöver genomföras successivt under en betydligt längre tidsperiod än fem år.

Som utredningen har utvecklat i avsnitt 6.3.7 bör en del av den närmare inriktningen för den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret vara att kommuner och regioner, till följd av den grundläggande verksamhetsförmåga som de ska ha enligt den nya lagen och utifrån deras

författningsenliga uppgifter i nedan angivna avseenden, ges förutsättningar att successivt på längre sikt bygga upp en verksamhetsförmåga som innebär följande.

De ska vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap, med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka *två veckor* kunna försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa samt sina verksamheter för kollektivtrafik med vatten, el, värme och drivmedel samt reservdelar och reparationsutrustning.

En utveckling utifrån denna inriktning förutsätter enligt utredningens bedömning att det först klarläggs i vilken omfattning kommuner och regioner behöver vidta förberedande åtgärder inom sina olika verksamhetsområden inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap, och vilka kostnader det medför.

De bedömningar som utredningen gör i fråga om ekonomiska konsekvenser i detta kapitel kan följaktligen inte omfatta kommuners och regioners kostnader för att kunna bygga upp en förmåga av nyss angivet slag. Som utredningen beskriver i det nyss nämnda avsnittet kan en uppbyggnad och ett vidmakthållande av den nyss nämnda förmågan medföra betydande nya kostnader över längre tid.

Utredningens konsekvensbedömningar omfattar *inte* sådana kostnader som kan uppstå till följd av kommuners och regioners särskilda förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer eller höjd beredskap på verksamhetsområden som är särskilt reglerade i specialförfattningar. Exempelvis kan det avse vilka personella eller materiella resurser som behövs för bedrivandet av kommunernas räddningstjänst enligt LSO och vattenförsörjning enligt lagen om allmänna vattentjänster eller regionernas hälso- och sjukvårdsverksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen under nyss nämnda förhållanden.

Vid de bedömningar som utredningen gör av de förväntade ekonomiska konsekvenserna för kommuner och regioner till följd av den nya lagen kommer utredningen i enlighet med det som har utvecklats ovan huvudsakligen att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av de åtgärder som kommuner eller regioner kan komma behöva vidta inför *kvalificerade fredstida krissituationer* och *höjd beredskap*. Utredningen kommer i det avseendet att bedöma vilka personalförstärkningar samt materielförvärv och investeringar som kommuner och regioner be-

höver göra till följd av den nya lagen under den närmaste femårsperioden.

Det övergripande underlag om förväntade ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner till följd av den nya lagen som utredningen har fått från kommunsektorn ligger delvis till grund för de konsekvensbedömningar som utredningen gör i det avseendet. Bedömningarna bygger på de åtgärder som kan förväntas genomföras till följd av den nya lagen under den närmaste femårsperioden och de ekonomiska konsekvenser som detta förväntas medföra. Därvid har utredningen tagit hänsyn till att kommuners och regioners förberedande åtgärder för att förstärka sin grundläggande verksamhetsförmåga inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap kommer att behöva göras från en generellt sett förhållandevis låg nivå. Redovisningen syftar till att regeringen och riksdagen ska få en så god bild som möjligt av de ekonomiska resurser som kan komma behöva tillföras kommuner och regioner under den närmaste femårsperioden. En regelrätt beräkning av kommuners och regioners förväntade anskaffnings- och investeringskostnader med anledning av den nya lagen kan följaktligen inte göras i detta skede.

Behovet av nya årsarbetskrafter

Utredningens författningsförslag innebär att det ställs nya krav på kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. För att kommuners och regioners åtgärder i det avseendet ska kunna genomföras inom kommuners och regioners samtliga förvaltningsmyndigheter som bedriver samhällsviktiga verksamheter finns ett behov av att de förstärks personellt. Enligt den nya lagen ska kommuner och regioner bedriva ett systematiskt och fortlöpande arbete för att säkerställa kontinuiteten i sina samhällsviktiga verksamheter. Detta medför ett behov av nya årsarbetskrafter. Behovet av en personell förstärkning följer också av den nya lagens krav på upprätthållandet av en livsmedelsberedskap för måltidsverksamheter, inrättande av särskilda samlingsplatser och robusta och säkra ledningsplatser (alternativa ledningsplatser) samt planering och särskilda förberedande åtgärder inför kommuners och regioners hjälp till särskilt hjälpbehövande grupper när skyddsrum eller andra skyddade utrymmen behöver an-

vändas samt inför verkställighet av utrymningar eller inkvarteringar under höjd beredskap.

Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt att avväga behovet av personalförstärkningar mot behovet av att kommunerna och regionerna ges förutsättningar att genomföra nödvändiga materielförvärv och investeringar inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Utredningen gör i det avseendet den bedömningen att det bör råda en rimlig och ändamålsenlig balans mellan behovet av nödvändiga investeringar och behovet av personalförstärkningar. Enligt utredningens bedömning är det inte rimligt att utgå från att samtliga kommuner och regioner har förutsättningar att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kunna genomföra omfattande materielförvärv och investeringar inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap under den närmaste femårsperioden, även om det skulle finnas finansiella förutsättningar för det. Genomförandet av sådana förberedande åtgärder ställer enligt utredningens bedömning krav på en omfattande och noggrann planering i samverkan med andra kommuner och regioner samt med länsstyrelser och andra berörda statliga beredskapsmyndigheter.

En förstärkning och utveckling av kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga enligt den nya lagen ställer följaktligen krav på att det inom kommuner och regioner finns särskild kompetens i det avseendet. Det finns i dag särskilt avdelade personella resurser för beredskapsplanering i många kommuner och regioner. Denna personella resurs bör enligt utredningens bedömning förstärkas i betydande omfattning för att kommuner och regioner på ett ändamålsenligt och effektivt sätt ska kunna utarbeta de planer och genomföra de förberedande åtgärder som följer av den nya lagen.

Behovet av personalförstärkningar till kommuner och regioner under den närmaste femårsperioden bör således bedömas mot denna bakgrund. I detta sammanhang vill utredningen framhålla att det är rimligt att utgå från att det under överskådlig tid kommer att råda konkurrens om personal som har särskild kompetens i fråga om utvecklingsåtgärder inom det civila försvaret. Utredningen utgår samtidigt från att det bör vara möjligt för kommuner och regioner att rekrytera personer med exempelvis nödvändig teknisk kompetens och ge dessa personer den grund- och vidareutbildning som behövs i fråga om civilt försvar. Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt att kommuner och regioner tillförs ekonomiska resurser som gör det

möjligt för kommunerna och regionerna att kunna rekrytera *i genomsnitt fem nya årsarbetskrafter* vardera för de behov som nu är i fråga.

Mot denna bakgrund bör kommuner och regioner i denna del permanent tillföras totalt cirka 2,2 *miljarder kronor* ($311 \times 5 \times 1,4$). Kommuner och regioner bör i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen tillföras detta belopp i statlig ersättning under den närmaste femårsperioden för att kunna genomföra de personalförstärkningar som följer av den nya lagen, och som innebär en *avsevärd ambitionsökning* för deras del i fråga om planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Kommuner och regioner bör få denna ersättning genom generella statsbidrag. Kommunerna bör följaktligen tillföras totalt drygt 2 miljarder kronor permanent ($290 \times 5 \times 1,4$) och regionerna totalt cirka 150 miljoner kronor permanent ($21 \times 5 \times 1,4$) i statlig ersättning för nya årsarbetskrafter under den närmaste femårsperioden. Utredningen bedömer att kommuner och regioner bör kunna genomföra dessa rekryteringar under åren 2027–2029.

Utbildning och övningar

Enligt den nya lagen ska kommuner och regioner ansvara för att förtroendevalda och anställda ges den utbildning som behövs för att dessa ska kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt att kommuner och regioner tillförs totalt 1 *miljard kronor* i statlig ersättning under den närmaste femårsperioden avseende direkta kostnader för utbildningar och övningar inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Kommuner och regioner bör tillföras detta belopp genom generella statsbidrag, varav 920 miljoner kronor till kommunerna och 80 miljoner kronor till regionerna. Den statliga ersättningen bör fördelas jämnt över åren 2027–2031.

Materielförvärv och investeringar som bör prioriteras under den närmaste femårsperioden

Som framhållits ovan är det rimligt att utgå från att uppbyggnaden av kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga, utifrån kraven i den nya lagen och kommuners och regioners författingsenliga uppgifter i övrigt, kommer att behöva genomföras successivt och på längre sikt. Den bedömningen leder, i förening med ett stort hänsynstagande till det mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget, till utredningens slutsats att vissa investeringar och materielförvärv som följer av den nya lagen bör prioriteras framför andra investeringar och förvärv som också följer av den nya lagen under den närmaste femårsperioden.

Utredningens bedömning av vilka förberedande åtgärder som bör prioriteras i den fortsatta uppbygganden av det civila försvaret enligt den nya lagen under den närmaste femårsperioden utvecklas i de avsnitt som närmast följer. Vid de bedömningarna har utredningen utgått från att det generellt sett kommer att vara en hög ambitionsnivå i den fortsatta uppbygganden av det civila försvaret.

Kommunerna och regionerna ska ha förmåga att upprätthålla måltidsverksamheter för skolor, särskilda boendeformer och sjukhus vid omfattande eller extrema bristsituationer

För att kommunerna och regionerna vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap, med användning av endast egna tillgängliga resurser, under en kortare tid ska kunna upprätthålla måltidsverksamheter för förskolor, grundskolor, gymnasieskolor och vissa särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen eller LSS och sjukvård som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar, är det enligt utredningens bedömning nödvändigt att kommuner och regioner lagerhåller eller på annat sätt säkerställer en omedelbar tillgång till livsmedel samt vidtar andra nödvändiga förberedande åtgärder.

Enligt den bedömning som utredningen gör i avsnitt 6.3.7 ska kommunerna och regionerna, till följd av den grundläggande verksamhetsförmåga som de ska ha enligt den nya lagen och utifrån sina författingsenliga uppgifter på de verksamhetsområden som nyss nämnts, under den närmaste femårsperioden bygga upp en verksamhetsförmåga

som innebär att de ska kunna ha den uthållighetsförmåga som nu är i fråga under cirka *två veckor*.

När det gäller att uppskatta kommunernas kostnader för att ha en sådan förmåga vill utredningen referera till Statskontorets rapport *En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner* (2023:15). I rapporten redogörs särskilt för det arbete som bedrivs i Uppsala kommun för att kommunen ska ha en livsmedelsberedskap under två till tre veckor i sina måltidsverksamheter. Eftersom Uppsala kommun kommit långt i sitt arbete med livsmedelsberedskap har det varit möjligt för Statskontoret att få tillgång till detaljerade kostnadsuppgifter avseende den beredskapen.

I Statskontorets rapport anges att Uppsala kommun bedriver all sin måltidsverksamhet i egen regi genom en samlad måltidsorganisation. Den organisationen har 500 medarbetare och omfattar 180 kök. Köken serverar ungefär 45 000 måltider varje dag. Uppsala kommuns beräkningar inkluderar även grupper av personer som i vanliga fall får sina måltider från privata utförare. Beräkningarna omfattar således bland annat elever vid fristående skolor och äldre personer på privata men offentligt finansierade äldreboenden.

Kommunen har inom ramen för beredskapsarbetet investerat i robusta tillagningskök och kök som kan användas under fredstida krissituationer med tillgång till reservkraft och trycksatt vatten. Av rapporten framgår vidare att Uppsala kommun har förstärkt lagren i den ordinarie måltidsverksamheten samt byggt upp ett buffertlager för mindre kriser och störningar motsvarande 20 000 måltider. Det handlar om ett omsättningslager. Kommunen har därutöver investerat i ett beredskapslager med frystorkad mat med 27 års hållbarhet.

Enligt den redovisning som görs i Statskontorets rapport framgår att de totala kostnaderna för uppbygganden av Uppsala kommuns livsmedelsberedskap uppgår till 21,8 miljoner kronor med en årlig förvaltningskostnad på 560 000 kronor. Utslaget per invånare i Uppsala kommun är kostnaden för uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen 90 kronor och den årliga förvaltningskostnaden 2 kronor.⁹

I Statskontorets rapport framhålls att det dock inte är fråga om en fullskalig kostnadskalkyl, utan en förenkling som syftar till att ge en bild av de kostnader som kan vara förknippade med att bygga upp en livsmedelsberedskap. Av rapporten framgår vidare att Uppsala kom-

⁹ I bilaga 3 till Statskontorets rapport anges det att i december 2022 hade Uppsala kommun 242 142 invånare.

muns kostnader för dess livsmedelsberedskap aggregerade till riksnivå skulle innebära att kostnaderna för uppbyggnaden av livsmedelsberedskapen inom kommunernas verksamhetsansvar skulle uppgå till 947 miljoner kronor och den årliga driftskostnaden till 24 miljoner kronor.¹⁰

Enligt utredningens bedömning är det ändamålsenligt att den ovanstående redovisningen i Statskontorets rapport av Uppsala kommuns arbete med livsmedelsberedskap ligger till grund för utredningens bedömning av förväntade utökade kostnader för kommuner att bygga upp och förvalta en livsmedelsberedskap under *två veckor* vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krisituationer eller höjd beredskap. Utredningen kommer således i det avseendet att använda sig av Statskontorets beräkningar och kostnadsuppskattningar. Utredningen vill dock i denna kontext framhålla att i den planering som Jönköpings kommun har tagit fram för att bygga upp en motsvarande förmåga som Uppsala kommun prognostiseras kostnaderna på aggregerad riksnivå uppgå till *cirka 1,9 miljarder kronor*.

Mot bakgrund av vad som nu har anförts bedömer utredningen att kommunerna behöver göra materielförvärv och investeringar som uppskattas medföra kostnader på totalt *cirka 1,5 miljarder kronor* under den närmaste femårsperioden för att de ska kunna bygga upp en livsmedelsberedskap avseende måltidsverksamheter för skola och vissa särskilda boendeformer samt sjukvård som innefattar att patienter är intagna på vårdinrättningar. Som utredningen har utvecklat i avsnitt 6.3.7 ska denna beredskap även omfatta privata aktörers utövande av dessa verksamheter. Vidare är det nödvändigt att denna livsmedelsberedskap även omfattar måltidsverksamheter för gymnasieskolor, trots att det i författning inte ställs krav på att huvudmän för gymnasieskolor under normala förhållanden ska erbjuda skolmåltider.

Kommunerna och regionerna bör således i denna del tillföras *cirka totalt 1,5 miljarder kronor*, varav drygt 1,4 miljarder kronor till kommunerna och *cirka 50 miljoner kronor*¹¹ till regionerna i statlig ersättning under den närmaste femårsperioden. Det är lämpligt och ändamålsenligt att den ersättningen fördelas under åren 2027–2028. Enligt utredningens bedömning bör denna statliga ersättning utgå genom generella statsbidrag.

¹⁰ Se närmare i bilaga 3 till Statskontorets rapport.

¹¹ Baserat på en uppskattning från Region Uppsala i juni 2024.

Särskilda samlingsplatser

Utredningens författningsförslag om att kommuner ska inrätta eller ha tillgång till en eller flera särskilda samlingsplatser motiveras närmare i avsnitt 6.4.2. Enligt utredningens bedömning är inrättandet av särskilda samlingsplatser av konkret och avgörande betydelse för att kommunerna ska kunna värna civilbefolkningen på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under kvalificerade fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige.

Med hänsyn till att kommunerna enligt den nya lagen ska ha tillgång till en eller flera särskilda samlingsplatser för förhållanden under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap bör kommunerna få statlig ersättning för inrättandet av sådana platser. Den ersättningen bör utgå genom generella statsbidrag.

Utredningen gör den bedömningen att investeringskostnaden för att inrätta *en* särskild samlingsplats i en befintlig byggnad som ägs av det offentliga eller en enskild fysisk eller juridisk person är cirka *1 miljon kronor*. Vidare bedömer utredningen att det behövs minst en särskild samlingsplats per 10 000 invånare. Utredningen utgår i detta avseende från att de allra minsta kommunerna genom avtalsamverkan bör kunna ha gemensamma särskilda samlingsplatser. Utredningen är samtidigt medveten om att stora geografiska avstånd kan medföra att det är svårt eller omöjligt att ha tillgång till gemensamma särskilda samlingsplatser.

Utifrån denna bedömning behövs det alltså cirka *1 000 särskilda samlingsplatser* i landet.¹² Den totala investeringskostnaden för att inrätta särskilda samlingsplatser i landet skulle utifrån denna bedömning uppgå till cirka *1 miljard kronor*. Det är ändamålsenligt att dessa kostnader fördelas jämnt över den närmaste femårsperioden.

Enligt utredningens bedömning bör denna statliga ersättning utgå genom generella statsbidrag. Dessa bidrag kan dock behöva kompletteras med riktade statsbidrag utifrån de skäl som utvecklas i avsnitt 6.10.3.

¹² Jämför *Inriktning för arbetet med trygghetspunkter i Göteborgs stad* (Kommunstyrelsens beslut den 5 oktober 2022, Handling 2022 nr 176). Den inriktningen innebär att det bör inrättas en särskild samlingsplats per 30 000 invånare. I underlaget inför det beslutet uppskattades kostnaden för att inrätta en trygghetspunkt till 800 000 kronor. I Stockholms kommun finns för närvarande 31 trygghetspunkter. Det motsvarar ungefär en särskild samlingsplats per 30 000 invånare (<https://boende.stockholm/skydda-dig-och-ditt-hem/trygghetspunkter>).

Robusta och säkra ledningsplatser (alternativa ledningsplatser)

Utredningens författningsförslag om kommuners och regioners ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap motiveras närmare i avsnitt 6.5. Enligt 5 kap. 2 § i den nya lagen ska kommunstyrelsen och regionstyrelsen utarbeta de planer och vidta de särskilda förberedande åtgärder som behövs för att säkerställa en robust och hållbar ledning av kommunens respektive regionens verksamhet under fredstida krissituationer och höjd beredskap. För att kommuner och regioner ska kunna utöva sina beslutsfunktioner på såväl politisk nivå som högsta tjänstemannanivå under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap är det av konkret och avgörande betydelse att de har tillgång till robusta och säkra ledningsplatser (alternativa ledningsplatser) som kan användas under de mycket svåra förhållanden som sannolikt kan komma att råda under sådana förhållanden. En robust och säker ledningsplats kan antingen vara lokaliserad till en fast plats eller vara mobil.

Det följer av den nya lagen att de allra flesta kommuner och regioner successivt på längre sikt kommer att behöva bygga och inrätta robusta och säkra ledningsplatser i egen regi. Det finns dock en möjlighet för kommuner och regioner att genom avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § kommunallagen ha gemensamma ledningsplatser.

Eftersom det är rimligt att utgå från att robusta och säkra ledningsplatser huvudsakligen kommer att behöva tas i bruk under kvalificerade fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige bör kommuner och regioner få statlig ersättning för byggandet och inrättandet av sådana ledningsplatser. Enligt utredningens bedömning bör det vara ändamålsenligt och effektivt att finansiera kommuners och regioners byggande och inrättande av robusta och säkra ledningsplatser genom *riktade statsbidrag* för att på så sätt säkerställa genomförandet av en sådan särskild förberedande åtgärd. Riktade statsbidrag för det syftet är enligt utredningens bedömning även ändamålsenliga sett ur det perspektivet att mindre kommuner kan ha svårigheter att endast genom generella statsbidrag finansiera en robust och säker ledningsplats.

Som nämnts ovan är det rimligt att utgå från att den uppbyggnad som behöver ske i kommuner och regioner i fråga om robusta och säkra ledningsplatser kommer att behöva genomföras på betydligt längre sikt än fem år. Under den närmaste femårsperioden bör enligt utredningens bedömning de kommuner och regioner som bedöms

vara av strategisk betydelse eller särskilt utsatta vid ett väpnat angrepp prioriteras. Det är därför av stor betydelse att det finns tillgång till en modell för att kunna göra så säkra bedömningar som möjligt i det avseendet (se avsnitt 6.3.3 om utredningens förslag om ett regeringsuppdrag i fråga om en sådan modell). En kommuns eller regions strategiska betydelse eller särskilda utsatthet vid ett väpnat angrepp bör också i praktiken vara styrande för vilken skyddsstandard och säkerhet som en ledningsplats behöver ha.

Det är följaktligen inte möjligt att i dag närmare förutse vilka kostnader som kommuner och regioner kommer att ha på längre sikt för att bygga och inrätta robusta och säkra ledningsplatser. Enligt uppgift från MSB kan investeringskostnaden för att inrätta en robust och säker ledningsplats i en betonganläggning över jord till uppskattas till 50 000 kronor per kvadratmeter, vilket medför en investeringskostnad på 4–5 miljoner kronor per ledningsplats om den är mellan 80 och 100 kvadratmeter. Därutöver behövs investeringar för nödvändig teknisk utrustning till ledningsplatsen. Kostnaden för detta uppskattas uppgå till 3–6 miljoner kronor.

Enligt utredningen är det rimligt att utgå från att det under den närmaste femårsperioden behöver nyproduceras och inrättas åtminstone *tre robusta och säkra ledningsplatser per län*. Detta förväntas i enlighet med det som nyss utvecklats medföra en total uppskattad kostnad på cirka *700 miljoner kronor*. Det är ändamålsenligt att denna kostnad fördelas jämnt över den närmaste femårsperioden.

Verkställighet av utrymningar och inkvarteringar

Den nya lagen innebär att kommunerna ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att verkställa såväl utrymningar som inkvarteringar under höjd beredskap. Enligt utredningens bedömning är det rimligt att utgå från att kommunerna under den närmaste femårsperioden främst behöver utarbeta de planer som behövs för att de ska kunna uppfylla dessa krav.¹³ För att genomföra en sådan planering

¹³ Se betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) i vilket det lämnas författningsförslag avseende kommuners planering inför deras verkställighet av utrymningar och inkvarteringar under höjd beredskap. Betänkandet bereds i Regeringskansliet. Det ska i detta sammanhang även nämnas att regeringen den 18 juli 2024 gett MSB och länsstyrelserna i uppdrag att göra en övergripande planering av åtgärder för att stärka skyddet av civilbefolkningen. Därvid har regeringen bland annat angett att i händelse av ett väpnat angrepp kan åtgärder såsom utrymning och tillhörande inkvartering vara nödvändiga för befolkningens överlevnad (Fö2024/01362).

behöver kommunerna tillföras nya årsarbetskrafter i enlighet med det som har utvecklats tidigare i detta kapitel. Det är i dag inte möjligt att närmare förutse vilka konkreta förberedande åtgärder som kommuner kan komma att behöva vidta för att kunna ha den ifrågavarande verkställighetsförmågan.

7.2.3 Utredningens sammanfattade kostnadsbedömning avseende kommuner och regioner

De uppskattade ekonomiska konsekvenserna för kommunerna och regionerna under tidsperioden 2027–2031 förväntas bli följande enligt tabellerna 7.1 och 7.2.¹⁴

Tabell 7.1 Uppskattade nya löpande kostnader för kommunerna och regionerna

Kostnad per år (miljoner kronor)

Kostnadstyp	År 2027	År 2028	År 2029	År 2030	År 2031
Nya årsarbetskrafter	750	1 500	2 300	2 300	2 300
Utbildningar och övningar	200	200	200	200	200
Totalt	950	1 700	2 500	2 500	2 500

Tabell 7.2 Uppskattade nya materielförvävs- och investeringskostnader för kommunerna och regionerna

Kostnad per år (miljoner kronor)

Kostnadstyp	År 2027	År 2028	År 2029	År 2030	År 2031
Upprätthållande av måltidsverksamheter	750	750			
Investeringar för inrättande av särskilda samlingsplatser	350	350	350	-	-
Investeringar för inrättande av robusta och säkra ledningsplatser	150	150	150	150	150
Totalt	1 250	1 250	500	150	150

¹⁴ Enligt utredningens bedömning bör en ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför framtida krisituationer och höjd beredskap kunna träda i kraft den 1 januari 2027. Se kapitel 8.

7.2.4 Konsekvenser för länsstyrelserna

Utredningens bedömning: De författningsförslag som utredningen lämnar förväntas leda till nya stora löpande kostnader (permanenta kostnader) för länsstyrelserna hänförliga till ett stort antal nya årsarbetskrafter.

Länsstyrelserna bör under åren 2027–2031 tillföras totalt 100 nya årsarbetskrafter. För år 2027 förväntas kostnaden för detta att uppgå till 45 miljoner kronor, 90 miljoner kronor för år 2028, 115 miljoner kronor för år 2029 och 140 miljoner kronor årligen under tidsperioden 2030–2031. För åren 2027–2031 förväntas länsstyrelserna alltså behöva tillföras totalt 530 miljoner kronor.

För tiden efter år 2031 bör en förnyad bedömning göras av länsstyrelsernas behov av eventuellt ytterligare medel för deras uppgifter enligt den nya lagen.

I det underlag som utredningen har fått från länsstyrelserna i fråga om ekonomiska konsekvenser för dessa myndigheter görs uppskattningen att länsstyrelserna behöver tillföras 125 nya årsarbetskrafter för de nya uppgifter som de ska fullgöra enligt den nya lagen. Detta skulle medföra en ny permanent årlig kostnad för länsstyrelserna på totalt 175 miljoner kronor.

Enligt den bedömning som görs i underlaget finns det ett behov av 90 nya årsarbetskrafter för uppgifterna att stödja och samordna kommunerna och regionerna vid deras planering och förberedande åtgärder och för att samordna kommuners och regioners samverkan med berörda statliga myndigheter (förkortat som stöd och samordning i det som följer) samt 35 nya årsarbetskrafter för att utöva den tillsyn som följer av den nya lagen.

Utredningen delar länsstyrelsernas bedömning i fråga om behovet av nya årsarbetskrafter för fullgörande av tillsynsuppgiften. Där emot gör utredningen en annan bedömning än länsstyrelserna när det gäller behovet av nya årsarbetskrafter för länsstyrelsernas uppgifter avseende stöd och samordning. Utredningen gör den bedömningen utifrån att det i dag är svårt att förutse i vilken närmare omfattning som kommuner och regioner kommer att ha ett behov av länsstyrelsernas stöd och samordning. Enligt utredningens bedömning bör det vara möjligt att göra en säkrare bedömning av det behovet efter flera års tillämpning av den nya lagen, och utifrån det anpassa länsstyrelsernas

behov av årsarbetskrafter för fullgörandet av de nyss nämnda uppgifterna.

Det är därför rimligt att bedöma länsstyrelsernas behov av nya årsarbetskrafter i denna del något försiktigare än vad som görs i underlaget från länsstyrelserna. Enligt utredningens bedömning är det rimligt att förvänta sig att länsstyrelserna under den närmaste femårsperioden behöver tillföras totalt 65 nya årsarbetskrafter för stöd och samordning och 35 nya årsarbetskrafter för tillsyn (totalt 100 nya årsarbetskrafter).

Utredningen bedömer således att samtliga länsstyrelser med undantag för storstadslänen behöver tillföras 3 nya årsarbetskrafter för samordning och stöd samt 1,5 nya årsarbetskrafter för tillsyn (totalt cirka 80 nya årsarbetskrafter). Länsstyrelserna i storstadslänen bör för dessa uppgifter tillföras 4 respektive 2,5 nya årsarbetskrafter (totalt cirka 20 nya årsarbetskrafter).

Utredningen bedömer att det är rimligt att utgå från att länsstyrelserna årligen kommer att kunna rekrytera drygt 30 nya årsarbetskrafter för uppgifterna avseende stöd och samordning. De totalt 65 nya årsarbetskrafter som behövs för fullgörandet av dessa uppgifter bör således kunna tillföras länsstyrelserna under åren 2027–2028.

Utredningen har i kapitel 8 bedömt att den nya lagens bestämmelser om tillsyn bör träda i kraft först den 1 januari 2029. I fråga om de nya årsarbetskrafter som behövs för tillsynsuppgiften bör länsstyrelserna årligen kunna rekrytera omkring hälften av de årsarbetskrafter som behövs för fullgörande av den uppgiften. De 35 nya årsarbetskrafter som behövs för den uppgiften bör således enligt utredningens bedömning kunna tillföras länsstyrelserna under åren 2029–2030.

Med hänsyn till de särskilda kompetenskrav som behöver ställas på dem som ska fullgöra de ifrågakvarande uppgifterna, och den konkurrens som kan förväntas råda under de närmaste åren i fråga om personal för uppgifter avseende civilt försvar, kan det dock enligt utredningens bedömning ta längre tid i anspråk för länsstyrelserna att rekrytera den personal som behövs än vad som nyss har bedömts.

Sammanfattat förväntas länsstyrelserna få en ny permanent årlig kostnad för nya årsarbetskrafter uppgående till 45 miljoner kronor för år 2027, 90 miljoner kronor för år 2028 och 115 miljoner kronor för år 2029 och 140 miljoner årligen under tidsperioden 2030–2031. För åren 2027–2031 förväntas länsstyrelserna alltså behöva tillföras totalt 530 miljoner kronor.

Tabell 7.3 Sammanfattning av utredningens bedömningar av länsstyrelsernas nya permanenta kostnader

Kostnad per år (miljoner kronor)

Kostnadstyp	År 2027	År 2028	År 2029	År 2030	År 2031
Nya årsarbetskrafter stöd och samordning	45	90	90	90	90
Nya årsarbetskrafter tillsyn	-	-	25	50	50
Totalt	45	90	115	140	140

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att länsstyrelserna för tidsperioden 2024–2026 får ansöka om projektmedel från anslag 2:4 Krisberedskap med totalt cirka 92 miljoner kronor för att förstärka sitt arbete med att samordna och stödja kommuner och regioner och andra aktörer i länen i utvecklingen av krisberedskap och civilt försvar.¹⁵

7.3 Övriga konsekvenser av utredningens författningsförslag

Utredningens bedömning:

- Författningsförslagen innebär nya uppgifter och en ambitionsökning för kommuner och regioner avseende befintliga verksamhetsområden, i huvudsak med avseende på deras förmåga att upprätthålla verksamheterna under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.
- En del av författningsförslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Den inskränkning förslagen innebär i detta avseende bedöms vara proportionerlig i förhållande till det intresse som motiverar inskränkningen.
- En del av författningsförslagen förtydligar statliga beredskapsmyndigheters och länsstyrelsernas samverkan med kommunsektorn.

¹⁵ Se MSB dnr 2023-06467.

- Författningsförslagen bedöms inte ha några sådana konsekvenser för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet som ska redovisas enligt 15 § kommittéförordningen och utredningen kan inte förutse att författningsförslagen kommer ha några konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män, och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utöver de ekonomiska konsekvenserna som utredningen redogjort för ovan ska utredningen enligt 15 § kommittéförordningen också redovisa konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män, och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, om utredningens förslag har betydelse i nämnda avseenden. När det gäller förslagets eventuella inskränkning av den kommunala självstyrelsen bör denna inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkning (14 kap. 3 § regeringsformen).

7.3.1 Konsekvenser för kommuner och regioner

Utredningens författningsförslag påverkar kommuner och regioner. Dessa förslag rymmer dock bestämmelser vars påverkan är mycket varierad.

I flera avseenden innebär författningsförslagen att nu gällande regler i princip oförändrade överförs till den nya lagen. Bland dessa märks bestämmelserna om geografiskt områdesansvar, ledning under fredstida krissituationer och bestämmelserna i kapitel 6–9 i den föreslagna lagen. Några av nu refererade bestämmelserna har förvisso moderniserats eller förtydligats något. Enligt utredningen medför dessa förändringar dock inte några konsekvenser för regioner och kommuner.

Utredningens förslag och bedömningar innefattar i vissa avseenden nya åligganden för kommunerna och/eller regionerna samt ambitionsökningar för deras befintliga verksamhetsområden. Enligt utredningen

avser dessa dock i huvudsak inte kommunernas eller regionernas arbete och förmåga avseende *fredstida krissituationer*. När det gäller nya åligganden och ambitionsökningar avseende förmåga att upprätthålla verksamheterna under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap gör utredningen följande bedömningar.

Författningsförslagen avseende förberedelser såsom risk- och sårbarhetsanalyser, planering samt utbildning och övning innefattar förtydliganden, preciserade krav och i viss mån utökade krav avseende förberedelserna i förhållande till regleringen i LEH. Utöver detta innebär författningsförslagen nya uttryckliga krav på kommunernas och regionernas verksamhet till exempel avseende samordningsfunktion och samverkan med statliga myndigheter. Detta syftar till att förberedelserna i större utsträckning ska leda till konkreta åtgärder som skapar robustare verksamheter med bättre förutsättningar för kontinuitet under svåra förhållanden. Detsamma gäller förtydliganden avseende ledning under höjd beredskap. Utredningens författningsförslag innebär ett antal nya obligatoriska uppgifter för kommunerna och regionerna för att stärka förmågan att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt skydda och rädda egendom eller miljön, såsom till exempel krav på särskilda samlingsplatser, hjälp vid skyddsrumsanvändning, förmåga att verkställa utrymning eller inkvartering och information till allmänheten. På samma sätt innebär utredningens överväganden och bedömningar ambitionsökningar, såsom till exempel avseende den uthållighet som kommuner och regioner behöver ha i extrema bristsituationer. Även i det avseendet ökar således omfattningen av åliggandena enligt författningsförslagen.

Författningsförslagen, med ovan angivna konsekvenser, ska sammantaget leda till en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att upprätthålla verksamheten under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap i alla kommuner och regioner.

De nya kraven som redovisats ovan är i flera avseenden uppgifter som kommunerna och regionerna i någon utsträckning frivilligt utför eller har förmåga att utföra. I fråga om ambitionsökningarna framstår det som i vart fall ett antal kommuner frivilligt byggt upp eller påbörjat arbete för att kunna ha förmåga i de avseenden som utredningen bedömer att det behöver säkerställas att det finns en likvärdig förmåga till i hela landet.

Utredningen bedömer att de tillkommande kraven och ambitionsökningarna inte tillför några uppgifter som är främmande för kommunernas och regionernas verksamheter. Det kommer dock innebära att kommunerna och regionerna behöver göra materielförvärv och investeringar samt nyrekrytera personal. Det kommer således i ett antal avseenden medföra omfattande ekonomiska konsekvenser. Dessa har utredningen utförligt redogjort för i tidigare avsnitt.

Utredningen föreslår att statlig tillsyn ska utövas av länsstyrelserna. Genom tillsynen ska säkerställas att kommuner och regioner följer den nya lagen. Detta kommer att öka förutsättningarna för en likvärdig förmåga i landet. Tillsynen kan föranleda länsstyrelsen att utfärda förelägganden. Denna möjlighet är dock inte förenad med rätt att förelägga åtgärder vid vite.

Utredningen konstaterar sammantaget att förslagen kommer att innebära viss inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Av särskild betydelse för huruvida denna inskränkning är proportionerlig är de överväganden som utredningen i tidigare kapitel utförligt presenterat för respektive förslag. Övervägandena redogör utförligt för varför författningsförslagen är nödvändiga och redovisar motiv för varför kommuner och regioner ska åläggas vissa uppgifter och krav avseende organisation och konkreta förberedande åtgärder i författningarna. Därutöver gör utredningen följande övergripande ställningstaganden.

För att säkerställa att förmågan är likvärdig¹⁶ i kommunerna och regionerna anser utredningen att åliggandena bör vara författningsreglerade med den konkretion som nu föreslås. Utredningen har samtidigt i största möjliga mån utformat författningsförslagen så att kommunerna och regioner ska ha möjlighet att fritt välja hur författningskraven ska uppfyllas. Det gäller såväl hur verksamheten ska organiseras samt ledas och styras som hur verksamheten faktiskt ska bedrivas. På så vis blir inskränkning av självstyrelsen i respektive fall så begränsad som möjligt.

Utredningen bedömer att författningsförslaget inte påtagligt påverkar uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna eller regionerna. De tillkommande uppgifter som författningsförslagen innehåller har också, som utförligt redovisas i övervägandena, sådan stark anknytning till kommuners och regioners verksamheter att det saknas möjlighet att ålägga någon annan aktör uppgiften.

¹⁶ Se avsnitt 6.3.3 angående begreppet likvärdig förmåga.

Författningsförslagen syftar till att samtliga kommuner och regioner ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningensliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Genom detta ska kommuner och regioner under sådana förhållanden ha en förmåga att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt skydda och rädda egendom eller miljön. De tillkommande uppgifter som förslagen till nya författningar innefattar och de förslag till ambitionsökningar som utredningen lägger fram ska samtliga säkerställa att syftet uppnås. Utredningen utgår från att enskilda har ett berättigat och starkt intresse av att kommunerna och regionerna har nämnda förmåga och att den är likvärdig i hela landet.

Utredningen bedömer att förslagen innebär en begränsad inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Vid den proportionalitetsprövning som ska göras under lagstiftningsarbetet anser utredningen att enskildas ovan angivna intresse väl motiverar inskränkning av självstyrelsen i den utsträckning som förslagen innebär.

7.3.2 Konsekvenser för statliga myndigheter

Författningsförslagen som lämnas påverkar statliga beredskapsmyndigheter. Bestämmelser om samverkan kan påverka hur samverkan mellan kommunsektorn och statliga beredskapsmyndigheter sker. Av särskild betydelse i detta sammanhang är den centrala roll som länsstyrelsen ska ha i fråga om den samverkan.

Genom att länsstyrelsens roll i samverkan mellan kommunsektorn och statliga beredskapsmyndigheter förtydligas kan formerna för samverkan förändras och påverka länsstyrelsernas och de statliga beredskapsmyndigheternas arbete i detta avseende. Utredningen bedömer att förslagen kan underlätta den samverkan som ska ske och således effektivisera samverkan och skapa bättre förutsättningar för samordning och dialog kring frågor och åtgärder som berör förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap i kommuner och regioner. Sammantaget bör detta alltså skapa förutsättningar för en stärkt förmåga att hantera fredstida krissituationer och stärka det civila försvaret.

Det infördes en ny struktur för beredskapsmyndigheter och sektorsansvariga myndigheter under hösten 2022, förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Det är således fråga om en relativt ny struktur för samverkan mellan statliga myndigheter och fördelning av ansvaret för detta. Förordningen rymmer även krav på samverkan med länsstyrelserna och kommuner och regioner. Beredskapsmyndigheterna kommer behöva beakta även reglerna om samverkan i den nya lagen.

Utredningen bedömer att författningsförslagen som särskilt berör Socialstyrelsen och MSB i huvudsak inte kommer ha några nämnvärda konsekvenser för myndigheterna. Eftersom utredningen föreslår att finansiering sker på annat sätt än genom överenskommelser mellan staten och SKR frigörs dock de personella resurser som arbetat med dessa överenskommelser inom MSB för arbete med andra uppgifter inom myndigheten.

Utöver vad som framgår i detta avsnitt har utredningen även i avsnittet om de ekonomiska konsekvenserna för länsstyrelserna, utförligt beskrivit de konsekvenser som utredningens förslag har för länsstyrelserna och redovisat kostnaderna för detta.

7.3.3 Övriga konsekvenser för samhället

I det ovan anförda redovisar utredningen behov av ytterligare årsarbetskrafter inom kommunerna, regionerna och länsstyrelserna. Utöver de där redovisade effekterna av författningsförslagen bedömer utredningen att de förslagen inte har några sådana konsekvenser för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet som ska redovisas enligt 15 § kommittéförordningen.

Utredningen kan inte förutse att författningsförslagen kommer ha några konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män, eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

7.4 Finansiering av utredningens förslag

Utredningens bedömning: De förslag som utredningen lämnar kommer att innebära omfattande kostnadsökningar för staten både i fråga om direkta kostnadsökningar och ekonomiska ersättningar till kommuner och regioner. Genomförandet av utredningens förslag ryms inte inom de medel som redan har beslutats eller aviserats för samhällets samlade åtgärder inför kvalificerade fredstida kris-situationer och höjd beredskap, vilket innebär att de kostnader som uppkommer till följd av förslagen behöver behandlas och finansieras i kommande budgetpropositioner.

I 14 § kommittéförordningen föreskrivs att när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen föreslå en finansiering.

Utredningen bedömer att de förslag som utredningen lämnar kommer att innebära omfattande kostnadsökningar för staten både i fråga om direkta kostnader och ekonomiska ersättningar till kommuner och regioner.

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* gjordes bedömningen att Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig behövde stärkas på bred front, och att en viktig del i det arbetet var att stärka det civila försvaret. I syfte att stärka och ytterligare intensifiera återuppbyggnaden av det civila försvaret var den angivna inriktningen i propositionen en stegvis förstärkning med 1 miljard kronor år 2021, 1,5 miljarder kronor år 2022, 2,5 miljarder kronor år 2023, 3 miljarder kronor år 2024 och 3,8 miljarder kronor från och med år 2025. Den nuvarande planeringsramen för det civila försvaret uppgår från och med år 2025 till 6,5 miljarder kronor.¹⁷

Som nämnts tidigare föreslår Försvarsberedningen i sin slutrapport *Stärkt försvarsförmåga – Sverige som allierad* (Ds 2024:6) att den nya planeringsramen för det civila försvaret bör uppgå till 8,5 miljarder för år 2025, 10 miljarder för år 2026, 13 miljarder för år 2027 och minst 15 miljarder kronor årligen under tidsperioden 2028–2030. Försvarsberedningen har inte lämnat något förslag om hur detta bör finansieras. Därvidlag har beredningen föreslagit att ett arbete inleds för att

¹⁷ Se prop. 2020/21:30, s. 125 f. och Ds 2024:6, s. 275 f.

identifiera finansieringsalternativ som de partier som står bakom rapporten kan enas kring.¹⁸

Med hänsyn till att utredningens förslag medför omfattande kostnadsökningar för staten är det enligt utredningens bedömning varken möjligt eller lämpligt att lämna förslag till omfördelningar mellan olika utgiftsområden och anslag inom den befintliga statliga budgeten. Sammanfattat bedömer utredningen att ett genomförande av det som följer av utredningens författningsförslag inte ryms inom de medel som har beslutats eller aviserats för en förstärkning av samhällets samlade åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap, vilket innebär att de kostnader som uppkommer till följd av förslagen behöver behandlas och finansieras i kommande budgetpropositioner.

¹⁸ Ds 2024:6, s. 275 f.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

8.1 Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: Den nya lagen och övriga föreslagna författningsändringar bör träda i kraft den 1 januari 2027. Bestämmelserna i den nya lagen om länsstyrelsernas tillsyn bör dock träda i kraft den 1 januari 2029.

Det är av stor betydelse för Sveriges beredskap inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap att den nya lagen samt övriga föreslagna författningsändringar kan träda i kraft så snart som möjligt. Utredningens bedömning i det avseendet är främst föranledd av det rådande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget som sannolikt kommer att bestå under flera decennier. Enligt utredningens bedömning bör det vara möjligt att behandla utredningens författningsförslag i finansiella avseenden i den budgetproposition som beslutas i december 2025. Vidare bedömer utredningen att det bör finnas förutsättningar att under det första halvåret 2026 behandla förslaget till en ny lag och övriga föreslagna lagändringar i riksdagen.

Mot denna bakgrund föreslås att den nya lagen samt övriga föreslagna författningsändringar bör träda i kraft den 1 januari 2027. Utredningen bedömer att den nya lagen bör ha tillämpats under ett par år innan bestämmelserna i den lagen om länsstyrelsernas tillsyn träder i kraft. Bestämmelserna om länsstyrelsernas tillsyn föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2029.

8.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: De författningsförslag som utredningen lämnar medför inte behov av övergångsbestämmelser.

Utredningens författningsförslag medför inte behov av övergångsbestämmelser.

Utredningen vill i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på att den nya lagen innebär att bestämmelserna i 5 kap. 1 § och 8 kap. 1 § LEH upphävs. Såvitt utredningen har kunnat utröna har dessa bestämmelser om statens ersättningsskyldighet gentemot kommuner och regioner för deras planering och förberedande uppgifter enligt LEH, och möjligheten för en kommun eller region att kunna överklaga ett sådant ersättningsbeslut, aldrig kommit att tillämpas (se närmare i avsnitt 6.10.2). Det är därför högst rimligt att utgå från att dessa bestämmelser inte heller kommer att tillämpas framöver. Mot denna bakgrund behövs inte några övergångsbestämmelser med anledning av att nyss nämnda lagbestämmelser och kompletterande förordningsbestämmelser till dessa upphävs.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Den föreslagna lagen föreslås ersätta lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

Utredningens huvudsakliga uppdrag har varit att lämna förslag till en mera ändamålsenlig och utförlig rättslig reglering än den i LEH. I utredningens direktiv anges att det är av väsentlig betydelse att de författningsförslag som lämnas är utformade utifrån de grundläggande skyddsvärden och utvecklingsbehov som identifieras samt de olikartade hot och risker som bedöms finnas såväl i fred som under höjd beredskap och ytterst krig.

Det grundläggande skälet till att utredningen föreslår att en ny lag ska ersätta LEH är att det enligt utredningens bedömning finns behov av att göra förhållandevis omfattande och väsentliga författningsändringar för att kunna utarbeta en mera ändamålsenlig och utförlig rättslig reglering av kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap än den i LEH. Flera bestämmelser i LEH föreslås dock föras över till den nya lagen utan några förändringar i sak.

Utredningen lämnar även förslag till en förordning om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Den förordningen ska komplettera den nya lagen. Följaktligen föreslås att förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH) ska upphävas.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens syfte

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap har en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter. Kommuner och regioner ska därigenom under sådana förhållanden ha en förmåga att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt skydda och rädda egendom eller miljön.

Paragrafen saknar motsvarighet i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

Bestämmelsen anger syftet med lagen. Lagen syftar till att säkerställa att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap har en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter. En sådan förmåga ska utgöra grunden för att kommuner och regioner under nyss angivna förhållanden ska ha förmåga att värna människors liv och hälsa, upprätthålla grundläggande värden i samhället samt skydda och rädda egendom eller miljön. En sådan förmåga utgör således det yttersta syftet med lagen.

Innebörden av att kommuner och regioner ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap behandlas i kommentaren till 2 kap. 1 §.

Det använda begreppet fredstida krissituationer definieras i 1 kap. 4 §. Innebörden av det begreppet behandlas i kommentaren till den paragrafen.

Bestämmelser om det använda begreppet höjd beredskap finns i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Med att ”värna människors liv och hälsa” avses huvudsakligen insatser för undsättning och räddning enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) eller stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:453) samt verksamheter för vattenförsörjning och avlopp samt el- och värmeförsörjning.

Med grundläggande värden i samhället avses huvudsakligen demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Med att ”skydda och rädda egendom eller miljön” avses bland annat förebyggande verksamhet och räddningsinsatser enligt LSO. Utöver sådana verksamheter är det sannolikt att kommuner och regioner främst under kvalificerade fredstida krissituationer (se kommentaren till 5 § beträffande det begreppet) eller ett eventuellt krig i Sverige kommer att behöva vidta omfattande åtgärder för att exempelvis skydda sina särskilt samhällsviktiga byggnader och anläggningar, livsmedelslager, sjukvårdsutrustning, läkemedel och andra likartade förnödenheter, uppgifter i samhällsviktiga IT-system samt konstsamlingar och andra värdefulla kulturföremål. Vidare är det sannolikt att kommuner under nyss nämnda förhållanden kommer att behöva vidta åtgärder för att begränsa konsekvenserna av uppkomna miljöföroreningar eller andra skador på miljön.

2 § Det som föreskrivs i denna lag om regioner gäller också kommuner som inte ingår i en region.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 2 § LEH. Endast en mindre språklig ändring har gjorts.

Grundläggande bestämmelser om kommuner och regioner i andra författningar

3 § Grundläggande bestämmelser om kommuner och regioner finns i 1 kap. 7 § och 14 kap. regeringsformen samt kommunallagen (2017:725).

I paragrafen som saknar motsvarighet i LEH lämnas upplysning om i vilka författningar det finns grundläggande bestämmelser om kommuner och regioner.

Definitioner

4 § Med en fredstida krissituation avses i denna lag en situation som

- avviker från det normala,
- drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och
- kräver samordnade och skyndsamma insatser från flera aktörer.

I paragrafen som delvis har motsvarighet i LEH ges en definition av begreppet fredstida krissituation. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

Begreppet fredstida krissituation används i denna lag i stället för begreppet extraordinär händelse som används i LEH för att definiera en fredstida kris. Användningen av begreppet fredstida krissituation i denna lag innebär inte någon grundläggande saklig förändring. Begreppet fredstida krissituation används för att tydliggöra att en sådan situation i vissa fall även kan omfatta stora delar av eller hela landet, och inte endast en eller några kommuners eller regioners geografiska ansvarsområden och geografiska områden i anslutning till dessa ansvarsområden. En sådan avgränsning är avsedd i LEH.

I 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap finns en likalydande definition av begreppet fredstida krissituation.

Definitionen i bestämmelsen är bland annat avsedd att utgöra en vägledning för ansvariga beslutsfattare inom kommuner och regioner när det gäller att ta ställning till om en situation är av sådan art och omfattning att en fredstida krissituation bedöms föreligga.

Den huvudsakliga innebörden av bestämmelsen är att samtliga delmoment i definitionen ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om en fredstida krissituation. En fredstida krissituation kan vara allt från en situation som är geografiskt begränsad till en eller ett fåtal kommuner upp till en nationell fredstida krissituation, såsom coronapandemin eller de omfattande skogsbränderna på flera håll i landet år 2018.

Det är uppenbart att förhållandena under en fredstida krissituation avviker från normala förhållanden. En fredstida krissituation kännetecknas i grunden av att den medför eller riskerar att medföra omfattande och svårartade konsekvenser i samhället. Detta kommer till uttryck i bestämmelsen genom momentet att det ska vara fråga om en situation som drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, samt momentet att situationen ska innebära en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner.

Innebörden av ”grundläggande värden” behandlas i kommentaren till 1 §.

Med ”allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner” avses exempelvis långvariga strömavbrott, antagonistiska angrepp mot samhällsviktiga IT-system, stora föroreningar i en kommuns dricksvattentäkter eller ett omfattande sjukdomsbortfall av läkare och annan sjukvårdspersonal under en pandemi.

Med ”överhängande risk” avses en risk som kräver att en kommun eller region omedelbart vidtar åtgärder.

Definitionen av begreppet extraordinär händelse i LEH överensstämmer i stor utsträckning med definitionen av begreppet fredstida krissituation i denna lag. Den skillnad som finns mellan dessa definitioner är att definitionen av begreppet fredstida krissituation i denna lag innehåller momentet ”samordnade och skyndsamma insatser från flera aktörer”, och inte som i 1 kap.4 § LEH ”skyndsamma insatser av en kommun eller region”.

Med detta moment i bestämmelsen avses en situation där en kommun eller region under en fredstida krissituation behöver agera samordnat och skyndsamt med andra kommuner eller regioner, statliga myndigheter, frivilliga försvarsorganisationer eller andra aktörer inom civilsamhället.

Momentet omfattar även en situation som innebär att *endast* flera kommunala förvaltningsmyndigheter behöver agera samordnat och skyndsamt under en fredstida krissituation. Avsikten med momentet är följaktligen att tydliggöra att en fredstida krissituation kännetecknas av att flera offentliga aktörer inom olika förvaltningsmyndigheter behöver agera samordnat och skyndsamt.

5 § Med en kvalificerad fredstida krissituation avses i denna lag en mycket omfattande och svårartad fredstida krissituation som innebär en hög risk för många människors liv och hälsa eller för mycket omfattande skador på egendom eller miljön.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

Begreppet kvalificerad fredstida krissituation är en kvalificering av begreppet fredstida krissituation. Det begreppet behandlas i kommentaren till 4 §. Begreppet kvalificerad fredstida krissituation utgör således inte ett fristående begrepp i förhållande till begreppet fredstida krissituation. Vid användning av begreppet fredstida krissituation i denna lag avses följaktligen även kvalificerade fredstida krissituationer.

Definitionen är bland annat avsedd att utgöra en vägledning för ansvariga beslutsfattare inom kommuner och regioner när det gäller att ta ställning till om en situation är av sådan art och omfattning att en kvalificerad fredstida krissituation bedöms föreligga.

I paragrafen regleras att med en kvalificerad fredstida krissituation avses i denna lag en mycket omfattande och svårartad fredstida kris-

situation som innebär en hög risk för många människors liv och hälsa eller för mycket omfattande skador på egendom eller miljön. Dessa kvalificerande kriterier ska således vara uppfyllda för att det ska vara fråga om en kvalificerad fredstida krissituation.

Innebörden av formuleringen ”en mycket omfattande och svårartad fredstida krissituation” är att det ska vara fråga om en fredstida krissituation vars konsekvenser är påtagligt komplexa att hantera, vilket medför mycket höga krav på ansvariga beslutsfattare och samhällets hjälporgan. Det följer av bestämmelsen att en kvalificerad fredstida krissituation antingen kan drabba hela eller stora delar av landet eller endast en eller ett fåtal kommuner eller regioner på ett mycket svårartat sätt.

Innebörden av ”hög risk” är att det under en fredstida krissituation ska föreligga konkreta omständigheter som kunskaps- och erfarenhetsmässig manifesterar en sådan risk. Ett tydligt exempel på en sådan konkret omständighet är att en fredstida krissituation i ett befarat tidigt skede av krisen har medfört att människor har förolyckats eller skadats allvarligt.

Ett exempel på en kvalificerad fredstida krissituation är ett omfattande utsläpp av radioaktiva eller andra farliga ämnen som är omedelbart livsfarliga för människor och djur inom ett stort geografiskt område. En sådan situation kan exempelvis uppstå efter en kärnteknisk olycka eller annan likartad mycket allvarlig olycka. Andra exempel på kvalificerade fredstida krissituationer är pandemier och epizootier (epidemier bland djur), extrema översvämningar samt stormar och mycket omfattande bränder i eller i närheten av koncentrerad bostadsbebyggelse, vilkas konsekvenser innebär en hög risk för många människors liv eller för mycket stora materiella förluster eller stora skador på miljön.

2 kap. Generella verksamhetskrav

Grundläggande verksamhetsförmåga

1 § Kommuner och regioner ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3.

I paragrafen regleras vilken *grundläggande verksamhetsförmåga* som kommuner och regioner ska ha under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

I 2 § föreskrivs att kommuner och regioner ska ha den grundläggande verksamhetsförmåga som regleras i bestämmelsen utifrån lokala och regionala förhållanden samt den strategiska betydelse eller utsatt-het som en kommun eller en region har om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp. Innebörden av dessa kriterier behandlas i kommentaren till 2 §.

Den grundläggande verksamhetsförmågan ska således utifrån kommuners och regioners varierande verksamhetsförutsättningar vara anpassad till de förhållanden som befaras råda under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. För att uppnå en sådan förmåga ska kommuner och regioner i enlighet med denna lag utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Den närmare innebörden av att kommuner och regioner ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga enligt bestämmelsen är att de i grunden ska ha reella möjligheter att generellt kunna fullgöra sina författningensliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det kan i det avseendet exempelvis handla om att i en extrem bristsituation under krigsförhållanden ha omedelbar tillgång till dricksvatten och livsmedel, drivmedel, reservsystem för el- och värmeförsörjning eller reservdelar och reparationsutrustning. Ett annat tydligt exempel är att kommuner och regioner under höjd beredskap har tillgång till robusta och säkra ledningsplatser (alternativa ledningsplatser).

Med ”likvärdig” förmåga avses att samtliga kommuner och regioner ska ha utarbetat de planer och vidtagit de förberedande åtgärder som behövs för att de ska ha den grundläggande verksamhetsförmåga som föreskrivs i bestämmelsen. Den närmare innebörden av att förmågan ska vara likvärdig är följaktligen att enskilda under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska kunna få skydd och hjälp oberoende var i landet de befinner sig.

Med likvärdig förmåga ska inte förstås att det alltid ska vara fråga om en förmåga som är utformad på samma sätt eller vara lika långtgående i samtliga kommuner och regioner. Den språkliga betydelsen av ordet likvärdig är: värd lika mycket som något annat. Exempelvis behöver en mindre kommun i ett geografiskt område som inte har be-

dömts vara av strategisk betydelse eller särskilt utsatt om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp inte genomföra lika långtgående planering och förberedande åtgärder i fråga om utrymning av befolkningen som en storstadskommun. Det måste dock finnas en grundläggande verksamhetsförmåga till utrymning i samtliga kommuner.

Med ”författningsevenliga uppgifter” avses sådana uppgifter som kommuner och regioner är *skyldiga* att utföra och uppgifter som de utför *frivilligt* i enlighet med författningar.

Med ”samhällsviktiga verksamheter” brukar allmänt sett avses verksamheter som är nödvändiga att upprätthålla även under fredstida kris-situationer och höjd beredskap. Det är en uppgift för kommuner och regioner att vid tillämpningen av bestämmelsen närmare bedöma och ta ställning till vilka av deras verksamheter som är nödvändiga att upprätthålla under nyss nämnda förhållanden.

I 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap stadgas att med samhällsviktig verksamhet avses i den förordningen: verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

De flesta samhällsviktiga verksamheter som kommuner eller regioner bedriver följer av åligganden i lag eller förordning som har stöd i lag, exempelvis vattenförsörjning enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, utbildningar enligt skollagen (2010:800), förebyggande verksamhet och räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, socialtjänst enligt socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) eller kollektivtrafik enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Kommuner bedriver dock även samhällsviktiga verksamheter som inte följer av åligganden i lag, exempelvis produktion av el och handel med el enligt ellagen (1997:857) och fjärrvärmeverksamhet enligt fjärrvärmelagen (2008:263).

Dessutom kan det vara nödvändigt för kommunerna att upprätthålla även vissa andra verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. För upprätthållandet av grundläggande värden i samhället kan exempelvis viss biblioteksverksamhet enligt bibliotekslagen (2013:801) behöva upprätthållas även under ett krigstillstånd i Sverige. Beroende på förhållandena under krig i Sverige kan även vissa andra kommunala verksamheter som inte regleras i författningar komma att bedömas som samhällsviktiga, exempelvis olika idrotts-

och kulturevenemang och andra offentliga tillställningar eller allmänna sammankomster.

Med att kommuner och regioner ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter innebär att de ska ha genomfört den planering och vidtagit de förberedande åtgärder som behövs för att kunna bevara kontinuiteten i sådana verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. I kommentarerna till 7–11 §§ behandlas frågor rörande kommuners och regioners utarbetande av risk- och sårbarhetsanalyser samt deras planering och förberedande åtgärder.

2 § Kommuner och regioner ska ha den verksamhetsförmåga som avses i 1 § utifrån lokala och regionala förhållanden samt den strategiska betydelse eller utsatthet som en kommun eller region har om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3.

I paragrafen regleras att kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga enligt 1 § ska vara anpassad utifrån lokala och regionala förhållanden samt den strategiska betydelse eller utsatthet som en kommun eller region har om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.

Den närmare innebörden av bestämmelsen är att kommuner och regioner ska ha en grundläggande verksamhetsförmåga som är anpassad utifrån geografiska förhållanden, befolkningsmängd, tillgängliga resurser och andra verksamhetsmässiga förutsättningar, risken för att drabbas av omfattande och komplexa konsekvenser till följd av fredstida krissituationer, samt en kommuns eller regions strategiska betydelse eller utsatthet om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.

Med formuleringen en kommuns eller regions ”strategiska betydelse” avses i grunden de bedömningar och ställningstaganden som regeringen och riksdagen gör över tid i fråga om vilka geografiska områden i Sverige som är strategiskt viktiga i totalförsvarens hänseende.

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* görs bedömningen att Stockholmsområdet, Gotland, sydöstra Sverige, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är viktiga för försvaret av Sverige i händelse av en kris eller krig (prop. 2020/21:30, s. 60 och bet. 2020/21:UFöU4).

Med formuleringen en kommuns eller regions ”utsatthet” avses den generella risken för att en kommun eller region drabbas om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.

Den höga befolkningskoncentrationen till storstadsområdena och många andra större städer i förening med att det där bedrivs många samhällsviktiga verksamheter kommer sannolikt generellt sett att innebära en ökad sårbarhet och utsatthet för många kommuner och regioner om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp.

Särskilda arbetsformer

3 § Kommuner och regioner ska bedriva ett fortlöpande och systematiskt arbete för att säkerställa den verksamhetsförmåga som avses i 1 §.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3.

Bestämmelsen innebär att kommuner och regioner ska vara skyldiga att bedriva ett fortlöpande och systematiskt arbete för att säkerställa sin grundläggande verksamhetsförmåga enligt denna lag.

Det arbete som avses i bestämmelsen brukar benämnas kontinuitetshantering på krisberedskapsområdet. Den huvudsakliga innebörden av att kommuner och regioner ska bedriva arbetet ”fortlöpande och systematiskt” är att det arbetet ska utgöra ett ordinarie arbets sätt inom samtliga kommunala förvaltningsmyndigheter som ansvarar för samhällsviktiga verksamheter.

Den närmare innebörden av att arbetet ska bedrivas ”systematiskt” är att kommuner och regioner ska utarbeta ändamålsenliga arbetsmetoder och arbetsformer för den kontinuitetshantering som ska utföras enligt bestämmelsen.

4 § Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder enligt denna lag ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.10.

I paragrafen regleras att kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder enligt denna lag ska genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter. Med formuleringen ”i samverkan med berörda statliga myndigheter” avses att kommuner och regioner

vid sin planering och förberedande åtgärder enligt denna lag ska samverka med de statliga myndigheter som i sakligt avseende kan bidra i det arbetet.

De statliga myndigheter som i första hand bör komma i fråga för kommuners och regioners samverkan enligt bestämmelsen är länsstyrelserna och de övriga statliga myndigheter som också är beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Kommuner och regioner kommer därutöver att behöva samverka med Försvarsmakten. Enligt 20 § i den nyss nämnda förordningen ska beredskapsmyndigheterna särskilt samverka med bland annat kommuner och regioner.

Exempelvis följer det av bestämmelsen att en kommun vid sin planering och sina förberedande åtgärder avseende räddningstjänst under höjd beredskap kan behöva samverka med MSB som, enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap, är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn *Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen*. Ett annat exempel i det avseendet är att en region kan behöva samverka med Socialstyrelsen vid sin planering avseende de sjukvårdsinsatser som kan behövas vid masskadehändelser under kvalificerade fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige. Socialstyrelsen är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn *Hälsa, vård och omsorg*.

Den samverkan som kommuner och regioner ska ha med berörda statliga myndigheter ska enligt 4 kap. 2 § denna lag samordnas av länsstyrelsen. Innebörden av den samordningen behandlas i kommentaren till den paragrafen.

5 § Kommunerna och regionen ska ge länsstyrelsen möjlighet att fullgöra de uppgifter som avses i 4 kap. 1 och 2 §§.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.10.

Bestämmelsen innebär att kommunerna och regionen ska ge länsstyrelsen möjlighet att fullgöra de uppgifter som avses i 4 kap. 1 och 2 §§ denna lag.

Det är rimligt att utgå från att kommunerna, regionen och länsstyrelsen kommer att utveckla närmare samarbetsformer i detta avseende.

Bestämmelsen syftar således till att säkerställa ett fortlöpande samarbete mellan de nu berörda aktörerna inom ett län i syfte att utveckla och förstärka den fredstida krisberedskapen och arbetet med civilt försvar.

6 § Varje kommun och region ska inrätta eller ha tillgång till en funktion för samordning av sitt förberedande arbete inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.8.

I paragrafen regleras att kommuner och regioner ska inrätta eller ha tillgång till en funktion för samordning av sitt förberedande arbete inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Syftet med att en kommun eller region ska inrätta eller ha tillgång till en samordningsfunktion är att säkerställa att det finns särskilt avdelade personella resurser för fullgörande av uppgiften att i verksamheterna närmare samordna kommunens eller regionens planering och förberedande åtgärder avseende fredstida krisberedskap och civilt försvar.

Samordningsfunktionen syftar följaktligen till en ökad effektivitet och kvalitet i en kommuns eller regions förberedande arbete inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Exempelvis bör samordningen kunna leda till att det utarbetas och implementeras gemensamma grundläggande planeringsdokument eller enhetliga arbetsmetoder och arbetsformer inför nyss nämnda förhållanden.

Det är ett ansvar för kommuner och regioner att avgöra hur funktionen ska utformas. Bestämmelsen innebär att det är möjligt för en kommun eller region att genom till exempel avtalsöverenskommelse med annan kommun eller region ha tillgång till en samordningsfunktion.

Risk- och sårbarhetsanalys

7 § Kommuner och regioner ska analysera i vilken omfattning det finns sårbarheter inom deras verksamhetsområden eller hot och risker som allvarligt kan hota, begränsa eller förhindra deras möjligheter att fullgöra sina författningssenliga uppgifter eller upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Kommuner och regioner ska värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet i en risk- och sårbarhetsanalys.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad en risk- och sårbarhetsanalys ska innehålla och med vilken regelbundenhet den ska tas fram samt om kommuners och regioners rapportering och uppföljning av den.

Paragrafen motsvarar delvis bestämmelsen i 2 kap. 1 § LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

I *första stycket* regleras att kommuner och regioner ska analysera i vilken omfattning det finns sårbarheter inom deras verksamhetsområden eller hot och risker som allvarligt kan hota, begränsa eller förhindra deras möjligheter att fullgöra sina författningsenliga uppgifter eller upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Syftet med den analys som ska göras är följaktligen att säkerställa kontinuiteten i kommuners och regioners verksamheter under nyss nämnda förhållanden. Därigenom ska risk- och sårbarhetsanalysen kunna ligga till grund för det fortlöpande och systematiska arbete som kommuner och regioner ska bedriva enligt 1 kap. 3 § denna lag för att säkerställa sin grundläggande verksamhetsförmåga under fredstida krissituationer och höjd beredskap (kontinuitetshantering).

Med ”sårbarheter” inom kommuners och regioners verksamhetsområden avses exempelvis otillräckliga personella eller materiella resurser för att en kommun eller region ska kunna agera på ett ändamålsenligt sätt under en fredstida krissituation eller höjd beredskap. Ett annat exempel i det avseendet är otillräckligt utbildad personal eller en bristfälligt övad organisation.

Med ”hot eller risker” avses yttre förhållanden som allvarligt kan hota, begränsa eller förhindra kommuners eller regioners möjligheter att fullgöra sina författningsenliga uppgifter eller upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter.

Med ”hot” avses främst det som följer av rådande omvärldsförhållanden såsom befarade svåra konsekvenser av klimatförändringar eller det påtagliga hot som ett mycket allvarligt säkerhetspolitiskt läge innebär. Ett ”hot” kan även preciseras avse olika slags antagonistiska hot. Det kan då handla om terroristiska hot eller hot om omfattande cyberangrepp.

Med ”risker” avses konkreta omständigheter som kunskaps- och erfarenhetsmässigt kan ligga till grund för en traditionell riskbedömning. Det kan exempelvis handla om risken för stormar, stora över-

svämningar, omfattande skogsbränder, stora ras och skred eller pandemier.

Med formuleringen ”allvarligt kan hota, begränsa eller förhindra” avses sårbarheter eller hot och risker som bedöms kunna leda till omfattande och svårartade konsekvenser i samhället, och som kan få till följd att kommunala verksamheter endast kan bedrivas med svårighet eller inte alls. Konsekvenserna av coronapandemin är ett exempel på sådana förhållanden. Ett annat exempel är de förödande konsekvenser som i värsta fall kan komma att drabba Sverige under ett väpnat angrepp.

Kommuner och regioner ska enligt bestämmelsen värdera och sammanställa resultatet av sitt analysarbete i en risk- och sårbarhetsanalys.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om att regeringen ska få meddela föreskrifter om vad en risk- och sårbarhetsanalys ska innehålla och med vilken regelbundenhet den ska tas fram samt om kommuners och regioners rapportering och uppföljning av den. Vidare innebär bestämmelsen att regeringen ska få delegera denna föreskriftsrätt till en myndighet.

Planering och förberedande åtgärder

8 § Kommuner och regioner ska för varje ny mandatperiod anta en övergripande plan för sin planering och sina förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Planen ska särskilt innehålla de mål och verksamhetsinriktningar som behövs för att en kommun eller en region ska ha den verksamhetsförmåga som avses i 1 §. Planen ska ändras när det behövs på grund av väsentligen förändrade förhållanden.

Paragrafen har delvis motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

Bestämmelsen innebär en skyldighet för kommuner och regioner att för varje ny mandatperiod anta en övergripande plan för sin planering och sina förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. En sådan plan ska kunna utgöra det centrala styrdokumentet för det arbete som ska utföras i kommuner och regioner i dessa avseenden. Planen ska därför särskilt innehålla de mål och verksamhetsinriktningar som behövs för att en kommun eller en region ska ha den grundläggande verksamhetsförmåga som föreskrivs i 1 §.

Innebörden av formuleringen ”för varje ny mandatperiod” är att kommuner och regioner ska anta en övergripande plan så tidigt som möjligt under varje ny mandatperiod.

Med hänsyn till syftet med planen följer det av 5 kap. 1 § punkten 1 kommunallagen (2017:725) att den ska antas av fullmäktige i kommuner och regioner.

I *tredje meningen* regleras att planen ska ändras när det behövs på grund av väsentligen förändrade förhållanden. Med ”väsentligen förändrade förhållanden” avses exempelvis större förändringar av den fysiska infrastrukturen inom kommuner eller regioner, demografiska förändringar, omfattande organisationsförändringar eller andra förändringar i en kommuns eller regions verksamheter eller nya lagar som i betydande omfattning innebär nya eller utökade krav på kommuner eller regioner. Ett oförutsett och påtagligt förändrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde kan också medföra behov av att ändra planen.

9 § Kommuner och regioner ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att de ska ha den verksamhetsförmåga som avses i 1 §. Planerna ska särskilt avse i vilken omfattning det behöver tillföras personella eller materiella resurser till en kommuns eller en regions verksamheter inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Paragrafen har delvis motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

I den *första meningen* regleras att kommuner och regioner ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att de i enlighet med 1 § ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningensliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Vad som avses med en ”ändamålsenlig och likvärdig förmåga” behandlas i kommentaren till 2 §.

Med ”förberedande åtgärder” avses huvudsakligen säkerställandet av nödvändiga personella och materiella resurser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Med sådana åtgärder avses även organisatoriska och administrativa förberedelser avseende exempelvis kommunens eller regionens ledning under krigsförhållanden i Sverige.

Av bestämmelsen följer att samtliga förvaltningsmyndigheter med ansvar för samhällsviktiga verksamheter inom kommuner och regioner i varierande grad kommer att omfattas av kravet på att utarbeta planer och vidta förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det är rimligt att utgå från att kommun- respektive

regionstyrelsens ledning och samordning kommer att vara av central betydelse för ett sammanhållet och tydligt inriktat arbete med planering och förberedande åtgärder inom olika kommunala förvaltningsmyndigheter. Därvidlag bör den samordningsfunktion som regleras i 1 kap. 6 § vara till stor nytta.

I den *andra meningen* regleras att kommuners och regioners planer särskilt ska avse i vilken omfattning det behöver tillföras personella eller materiella resurser till deras verksamheter inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Bestämmelsen innebär således att kommuner och regioner i sina planer ska klarlägga arten och omfattningen på dessa behov. Detta behövs för att det ska vara möjligt för såväl kommuner och regioner som staten att bedöma och ta ställning till vilka resurser som kan komma att behövas för att förstärka och utveckla främst det civila försvaret på lokal och regional nivå över tid.

Det är påtagligt att kvalificerade fredstida krissituationer eller krig i Sverige i värsta fall kan leda till mycket omfattande och svårartade konsekvenser i stora delar av landet. Däremot är det inte rimligt att utgå från att fredstida krissituationer som inte är av kvalificerat slag kommer att påverka kommuners och regioners förmåga att fullgöra sina författningenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter på samma avsevärda sätt som kvalificerade fredstida krissituationer. Därför är bestämmelsen avgränsad till att avse kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Bestämmelsen syftar således till att kommuner och regioner ska ha förmåga att agera under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap. Kommuners och regioners planer och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap kommer till stora delar att vara av annat slag och av betydligt större omfattning än inför fredstida krissituationer som inte är av kvalificerat slag. Exempelvis kan kommuner och regioner under en kvalificerad fredstida krissituation eller krig i Sverige hastigt behöva ta emot och hjälpa ett mycket stort antal utrymda eller allvarligt skadade personer från andra delar av landet eller i största möjliga omfattning bistå andra kommuner eller regioner med nödvändiga hjälpresurser.

Det följer av bestämmelsen i denna del att det i kommuners och regioners planer ska klargöras vilka behov det finns av exempelvis totalförsvarspliktig personal eller frivilliga personer från ideella organisationer. Det är rimligt att utgå från att kommuner och regioner i det avseendet även kommer att behöva bedöma och ta ställning till

vilka åtgärder som de behöver vidta för att kunna organisera och administrera en sådan tillkommande personalresurs över tid.

10 § Kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap ska särskilt avse deras förmåga att under sådana förhållanden upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

Bestämmelsen innebär att kommuners och regioners planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap *särskilt* ska avse deras förmåga att under sådana förhållanden upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa.

Med samhällsviktiga verksamheter av ”grundläggande betydelse för människors liv och hälsa” avses bland annat sjukvårdsverksamheter, räddningstjänst, skolverksamheter, sociala omsorgsverksamheter samt verksamheter för vatten-, el- och värmeförsörjning.

Det är rimligt att utgå från att kommuner och regioner under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap inte kommer att ha samma förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter som under normala förhållanden eller fredstida krissituationer som inte är av kvalificerat slag. Ett exempel på detta är de mycket omfattande och svårartade konsekvenser som coronapandemin medförde för hela samhället.

Denna utgångspunkt kommer till uttryck i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Den lagen innebär bland annat att regeringen under krig i Sverige får föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter inte ska fullgöras eller att de ska övertas av en annan sådan myndighet eller av en domstol (11 §). I den paragrafen anges även att regeringen får föreskriva eller i särskilda fall besluta att de som tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna.

11 § Kommunerna och regionerna ska vid sin planering och sina förberedande åtgärder inför höjd beredskap beakta de krav som ställs på det civila försvaret. Planeringen ska innehålla uppgift om krigsorganisationen och den personal som ska tjänstgöra i denna.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

I första meningen regleras att kommuner och regioner vid sin planering inför höjd beredskap ska beakta de krav som ställs på det civila försvaret. Dessa krav ska således över tid i grunden vara styrande för vilken grundläggande verksamhetsförmåga som kommuner och regioner ska ha i fråga om civilt försvar.

I 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap stadgas att totalförsvar är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, och att totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Styrningen av Sveriges militära försvar och civila försvar sker genom totalförsvarspropositioner, planeringsanvisningar och den närmare planeringen för totalförsvaret. Den nuvarande närmare totalförsvarsplaneringen utgår från de ställningstaganden som görs i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30).

I andra meningen regleras att kommuners och regioners planering ska innehålla uppgift om deras krigsorganisationer och den personal som ska tjänstgöra i dessa.

Enligt 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap ska kommuner och regioner vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Den regleringen kompletteras av 12 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap i vilken det föreskrivs att vid högsta beredskap ska kommuner och regioner övergå till krigsorganisation.

Utbildning och övning

12 § Kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställda ges den utbildning och övning som behövs för att dessa ska kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Paragrafen motsvarar delvis regleringen i 2 kap. 8 § LEH. Det saknas bestämmelser om utbildning och övning inför höjd beredskap i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.9.

Bestämmelsen innebär att kommuner och regioner ska ansvara för att förtroendevalda och anställda ges den utbildning och övning som behövs för att dessa ska kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Utifrån bestämmelsens syfte följer att förtroendevalda och anställda bör ges dels grundläggande utbildning och övning i vad som generellt gäller i fråga om utförande av arbetsuppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap, dels särskilt inriktade utbildningar och övningar avseende exempelvis ledning av verksamheter eller genomförande av en utrymning under en kvalificerad fredstida krissituation eller ett krigstillstånd i Sverige.

Det är en uppgift för kommuner och regioner att avgöra vilka utbildningar och övningar som behöver anordnas för att förtroendevalda och anställda ska kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Det är rimligt att kommuner och regioner i det avseendet kommer att behöva samverka med länsstyrelserna, MSB, Socialstyrelsen, Försvarsmakten och andra berörda statliga myndigheter.

Geografiskt områdesansvar

13 § En kommun ska inom sitt geografiska område verka för att relevanta aktörer samverkar och uppnår samordning i fråga om de åtgärder som kan behöva vidtas inför och under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Paragrafen har delvis sin motsvarighet i 2 kap. 7 § punkterna 1 och 2 samt 3 kap. 4 § LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Bestämmelsen reglerar kommuners geografiska områdesansvar. Enligt bestämmelsen ska kommunen ”verka för” att samverkan mellan relevanta aktörer i kommunen kommer till stånd och att nödvändig samordning kan uppnås. Det följer således av bestämmelsen att kommunen ska ta initiativ till att samverkan kan ske med dessa aktörer. Genom samverkan ska samordning uppnås i fråga om relevanta aktörers nödvändiga åtgärder inför eller under fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

Under fredstida krissituationer eller höjd beredskap kan kommunen genom samverkan för samordning behöva säkerställa att aktörerna har samma uppfattning om vad som har hänt, hur krisen kan komma att utvecklas, vilken inriktning åtgärderna bör ha och vilka priorite-

ringar som bör göras. För att åstadkomma detta behöver aktörerna regelbundet utbyta information med varandra.

Det följer av bestämmelsen att kommunen aktivt och kontinuerligt ska arbeta med att identifiera vilka ”relevanta aktörer” som kommunen behöver initiera samverkan med. Bestämmandet av relevant krets av aktörer bör i praktiken ske utifrån det som samverkan ska avse och de lokala förutsättningarna. Utifrån de lokala förutsättningarna och bedömningar av risker och annat av relevans kan kommunen avgränsa kretsen av aktörer på olika sätt. Det kan således antas att berörda aktörer avseende fredstida krissituationer och höjd beredskap kan komma att skilja sig åt, liksom om frågorna avser förberedande åtgärder eller åtgärder under en fredstida krissituation eller höjd beredskap.

Aktörer som kommunen bör samverka med är statliga myndigheter, regionen, enskilda fysiska eller juridiska personer samt ideella organisationer och trossamfund som är verksamma i kommunen och som förväntas kunna bidra till fredstida krishantering eller åtgärder avseende civilt försvar.

Informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter

14 § Kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om den planering och de förberedande åtgärder som de har vidtagit inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad informationen närmare ska avse samt på vilket sätt och med vilken regelbundenhet den ska lämnas.

Paragrafen har delvis motsvarighet i 2 kap. 9 § LEH. Det saknas bestämmelser i LEH om kommuners och regioners informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter avseende vidtagna åtgärder inför höjd beredskap. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.11.

I *första stycket* regleras att kommuner och regioner ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om den planering och de förberedande åtgärder som de har vidtagit inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Denna informationsskyldighet kan omfatta en eller flera myndigheter.

I *andra stycket* regleras att regeringen ska få meddela föreskrifter om vad informationen enligt första stycket närmare ska avse samt på vilket sätt och med vilken regelbundenhet den ska lämnas. Vidare innebär

bestämmelsen att regeringen ska få delegera denna föreskriftsrätt till en myndighet.

15 § Kommuner och regioner ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om händelseutvecklingen, det rådande tillståndet, den förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad informationen närmare ska avse och på vilket sätt den ska lämnas.

Paragrafen motsvarar i väsentliga avseenden regleringen i 2 kap. 9 och 3 kap. 5 § LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.11.

I *första stycket* regleras att kommuner och regioner under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om händelseutvecklingen, det rådande tillståndet, den förväntade utvecklingen, tillgängliga resurser samt om vidtagna och planerade åtgärder. Informationsskyldigheten kan omfatta en eller flera myndigheter.

Bestämmelsen innebär således att kommuner och regioner ska informera om de yttre omständigheterna vid fredstida krissituationer eller höjd beredskap samt göra en bedömning av det rådande tillståndet och hur detta kan komma att utvecklas och redovisa sina verksamhetsmässiga förutsättningar att hantera situationen.

I *andra stycket* regleras att regeringen ska få meddela föreskrifter om vad informationen närmare ska avse och på vilket sätt den ska lämnas. Vidare innebär bestämmelsen att regeringen ska få delegera denna föreskriftsrätt till en myndighet.

Informationsskyldighet gentemot allmänheten

16 § Kommuner och regioner ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap informera allmänheten inom kommunen respektive regionen om sådana omständigheter som bedöms vara av grundläggande betydelse för människors liv eller hälsa eller för att förhindra eller begränsa omfattande skador på egendom eller miljön.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.12.

I paragrafen regleras att en kommun eller en region ska informera allmänheten inom kommunen respektive regionen om sådana om-

ständigheter som bedöms vara av grundläggande betydelse för människors liv eller hälsa eller för att förhindra eller begränsa omfattande skador på egendom eller miljön under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Bestämmelsen innebär att kommuners och regioners informationskyldighet inträder under fredstida krissituationer och höjd beredskap om det under sådana förhållanden bedöms föreligga risker för människors liv eller hälsa eller omfattande skador på egendom eller miljön.

Med ”omständigheter som bedöms vara av grundläggande betydelse” avses till exempel risker som uppstått på grund av brand, ras eller liknande samt vilka åtgärder enskilda bör vidta eller vilka åtgärder som kommunen eller regionen har vidtagit. Den lämnade informationen ska syfta till att enskilda ska kunna vidta rätt åtgärder för att undvika faran eller för att den som drabbats av konsekvenser av en kris ska kunna få nödvändig hjälp. Informationen ska således bidra till att minska riskerna för påverkan på enskildas liv eller hälsa, egendom eller miljön.

Det följer av bestämmelsen att kommuner och regioner ska ha förmåga att lämna relevant information till allmänheten även under förhållanden som innebär stora påfrestningar på verksamheterna.

Informationsskyldigheten kan fullgöras genom till exempel begäran om viktigt meddelande till allmänheten enligt lagen (2023:407) om viktigt meddelande till allmänheten eller publicering på en kommuns eller regions hemsida eller sociala medier. Kommuner och regioner behöver även ha beredskap för att omständigheterna under en fredstida krissituation eller höjd beredskap kan medföra att de behöver använda andra informationskanaler än de sedvanliga.

17 § En kommun ska under fredstida krissituationer och höjd beredskap inom sitt geografiska område verka för att den information som behöver förmedlas till allmänheten samordnas.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 7 § punkten 3 i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.12.

Paragrafen reglerar den del av det geografiska områdesansvaret som avser information till allmänheten och det ansvaret innebär att kommunen ska verka för att information som förmedlas till allmänheten samordnas. Ansvaret gäller under såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap, och avser sådan information som behöver för-

medlas till allmänheten av aktörer som hanterar en fredstida krissituation eller aktörer inom det civila försvaret.

Det följer av bestämmelsen att uppgiften att verka för att informationen samordnas ska syfta till att aktörerna förmedlar samstämmig information eller i vart fall inte motstridiga uppgifter till allmänheten. Detta förutsätter att kommunen har vidtagit nödvändiga åtgärder för att aktörerna i största möjliga utsträckning ska kunna förmedla bekräftad information.

18 § En kommun ska informera dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen om de skyddsrum och andra skyddade utrymmen som finns inom kommunen och om användningen av dessa.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.12.

I paragrafen regleras att en kommun ska informera dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen om de skyddsrum och andra skyddade utrymmen som finns inom kommunen och om användningen av dessa.

Bestämmelser om skyddsrum finns i lagen (2006:545) om skyddsrum. I SOU 2022:57 lämnas författningsförslag till att det även ska finnas *skyddade utrymmen* inom en del geografiska områden. Med ett skyddat utrymme avses enligt det förslaget utrymmen som ger ett i förhållande till skyddsrum begränsat skydd av befolkningen i krig.

Det bör vara en uppgift för kommunerna att avgöra hur ofta de ska lämna information om skyddsrum och andra skyddade utrymmen. Därvidlag är det rimligt att kommunerna beaktar att det sannolikt över tid kommer att ske förändringar av antalet sådana utrymmen inom en kommun.

Informationen ska enligt bestämmelsen ges till dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen. Med de som ”annars regelbundet vistas i kommunen” avses huvudsakligen de som förvärvsarbetar eller bedriver näringslivsverksamhet i kommunen utan att vara bosatta där. Dessutom kan en hel del personer regelbundet vistas i en kommun utan att vara folkbokförda där, exempelvis personer som får stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:453) utanför sin hemkommun.

Det är inte ändamålsenligt att i paragrafen reglera hur en kommun ska fullgöra informationsskyldigheten. Med hänsyn till karaktären på informationen bör det vara ändamålsenligt att kommunen huvudsakligen lämnar informationen genom sin hemsida och olika sociala

medier. Av bestämmelsen följer att det är ett ansvar för kommunen att utforma den information som ska förmedlas till enskilda. Enligt lagen (2006:545) om skyddsrum och förordningen (2006:638) om skyddsrum har MSB ett nationellt ansvar i fråga om skyddsrum.

Informationen bör också i lämplig utsträckning lämnas på mera aktiva sätt gentemot befolkningen, exempelvis vid särskilt anordnade informationsmöten. Särskilt inriktad information bör exempelvis vara ändamålsenligt i fråga om de personer som inte bor i kommunen men som har sin arbetsplats där. Sådan information kan således behöva ges till exempelvis större företag i kommunen. Särskilt inriktad information bör kunna bidra till att öka enskildas beredskap inför höjd beredskap.

3 kap. Särskilda verksamhetskrav

Ändamålsbestämmelse

1 § Bestämmelserna i detta kapitel syftar till att säkerställa att kommuner och regioner under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap har en förmåga att i vissa särskilda avseenden kunna skydda eller hjälpa allmänheten.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.1.

I paragrafen anges syftet med bestämmelserna i kapitlet. Bestämmelserna syftar till att säkerställa att kommuner och regioner under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap har en förmåga att kunna skydda eller hjälpa allmänheten i vissa särskilda avseenden.

Bestämmelserna i kapitlet syftar i närmare avseenden till att kommuner eller regioner under nyss nämnda förhållanden ska ha förmåga att ge allmänheten skydd eller hjälp på särskilda samlingsplatser, lämna hjälp till vissa särskilt hjälpbehövande grupper av personer när skyddsrum eller andra skyddade utrymmen behöver användas samt vidta nödvändiga åtgärder vid verkställighet av utrymningar eller inkvarteringar.

För att kommuner och regioner ska ha en förmåga i dessa avseenden ska de utarbeta planer eller vidta de särskilda förberedande åtgärder som föreskrivs i kapitlet utöver den planering och de förberedande åtgärder som de i övrigt ska genomföra enligt denna lag.

Regleringen i kapitlet är i enlighet med de mål som riksdagen har fastställt för såväl samhällets fredstida krisberedskap som arbete med civilt försvar. Enligt dessa mål ska människors liv och hälsa värnas (se avsnitten 4.5.1 och 4.5.2).

Särskilda samlingsplatser

2 § En kommun ska ha tillgång till en eller flera särskilda samlingsplatser för dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen för det fall ett beslut om utrymning behöver verkställas inom kommunens geografiska område, eller om det annars finns särskilda skäl att använda sådana platser, under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap. En särskild samlingsplats ska även kunna utgöra mottagningsplats för utrymda eller flyende personer från andra kommuner under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap samt för utlänningar som under höjd beredskap söker skydd i Sverige på grund av krig i deras hemländer.

På en särskild samlingsplats ska det finnas tillgång till dricksvatten, elektricitet, värme, sanitets- och hygienmöjligheter, första hjälpen åt skadade, information, möjligheter till elektronisk kommunikation samt annan likartad hjälp. Enskilda ska under en kortare tidsrymd kunna vistas på en särskild samlingsplats.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

I *första stycket* regleras att en kommun ska ha tillgång till en eller flera särskilda samlingsplatser för dem som bor eller annars regelbundet vistas i kommunen för det fall ett beslut om utrymning behöver verkställas inom kommunens geografiska område, eller om det annars finns särskilda skäl att använda sådana platser, under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

Med de som ”annars regelbundet vistas i kommunen” avses i bestämmelsen huvudsakligen personer som förvärvsarbetar eller bedriver näringsverksamhet i kommunen utan att vara bosatta där.

Med ”särskilda skäl” avses i bestämmelsen exempelvis en kritisk situation under krigstillstånd i Sverige som har medfört att kommunen behöver informera befolkningen om det rådande tillståndet och vad det närmare innebär för befolkningens del i olika väsentliga avseenden. Om en kommun utsätts för ett väpnat angrepp är det också högst sannolikt att många personer kommer att behöva söka sig till särskilda samlingsplatser för att få sina grundläggande behov av skydd och hjälp tillgodosedda.

Bestämmelser om utrymning och inkvartering under höjd beredskap finns i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Det finns även bestämmelser i LSO om utrymning. Om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får räddningsledaren enligt 6 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor vid en räddningsinsats bland annat utrymma områden, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt.

Vad som gäller enligt denna lag i fråga om kommuners förmåga att under höjd beredskap kunna verkställa beslut om utrymningar inom sina geografiska områden behandlas i kommentaren till 5 §.

Vidare följer av bestämmelsen att en kommun kan ha tillgång till en särskild samlingsplats i en eller flera näraliggande kommuner genom avtalssamverkan med de kommunerna i enlighet med regleringen i 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725). Det är dock rimligt att utgå från att de allra flesta kommunerna kommer att behöva inrätta flera särskilda samlingsplatser i egen regi.

Enligt bestämmelsen ska en särskild samlingsplats även kunna utgöra mottagningsplats för utrymda eller flyende personer från andra kommuner under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap eller utläningar som under höjd beredskap söker skydd i Sverige på grund av krig i deras hemländer. Med ”mottagningsplats” avses inte en inkvarteringsbostad eller annat boende.

Det följer av bestämmelsen att utrymda eller flyende personer från andra kommuner och utläningar som flytt till Sverige på grund av krig i deras hemländer på en särskild samlingsplats ska kunna ges grundläggande information om vilka relevanta myndigheter eller andra offentliga organ som de lämpligen ska vända sig till i sin situation för att få vidare hjälp.

I *andra stycket* regleras vilken service och vilka funktioner som det ska finnas på en särskild samlingsplats. Vidare anges i bestämmelsen att enskilda ska kunna vistas på en sådan plats under en kortare tidsrymd. Med ”kortare tidsrymd” avses några timmar. Det följer således inte av bestämmelsen att det ska finnas möjligheter till övernattnig. Detta bör dock vara möjligt i mycket ömmande fall, exempelvis om barn har kommit bort från sina föräldrar eller andra äldre anhöriga under krigsförhållanden i Sverige.

Hjälp vid användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen

3 § En kommun ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att kommunen, regionen, staten och enskilda fysiska eller juridiska personer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa följande grupper av personer inom kommunen att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp:

- barn och ungdomar som befinner sig i förskolor, grundskolor, gymnasieskolor och fritidshem för utbildningar enligt skollagen (2010:800),
- äldre personer och personer med funktionshinder som bor i särskilda boendeformer med stöd av 5 kap. 5 eller 7 §§ socialtjänstlagen (2001:453), och
- personer som bor i särskilda boendeformer med stöd av 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

En kommun ska verka för att den planering och de förberedande åtgärder som avses i första stycket kan genomföras i samverkan med berörda verksamhetsutövare i kommunen.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.3.

Regleringen i *första stycket* innebär att kommunen ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att kommunen, regionen, staten och enskilda fysiska eller juridiska personer (privata aktörer) som berörda verksamhetsutövare inom kommunen ska kunna hjälpa barn och ungdomar som befinner sig i förskolor, grundskolor, gymnasieskolor och fritidshem för utbildningar enligt skollagen samt särskilt hjälpbehövande personer som med stöd av socialtjänstlagen eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade bor i särskilda boendeformer, att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp. Med ”ungdomar” avses i första stycket inte personer som deltar i kommunala vuxenutbildningar enligt skollagen.

Det är rimligt att utgå från att flera kommunala förvaltningsmyndigheter kommer att behöva samverka vid genomförandet av planeringen och de förberedande åtgärderna.

I *andra stycket* regleras att en kommun ska verka för att den planering och de förberedande åtgärder som avses i paragrafen kan genomföras i samverkan med berörda verksamhetsutövare i kommunen. Regleringen i andra stycket innebär således att en kommun ska ta initiativ till att sådan samverkan kan genomföras. Det följer av bestämmelsen att sådan samverkan ska syfta till att i största möjliga utsträckning säkerställa berörda verksamhetsutövares förmåga att lämna den hjälp som avses i paragrafen.

4 § En region ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att regionen och enskilda fysiska eller juridiska personer som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa patienter som är intagna på vårdinrättningar inom regionen att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp.

En region ska verka för att den planering och de förberedande åtgärder som avses i första stycket kan genomföras i samverkan med berörda enskilda fysiska eller juridiska personer.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.3.

Regleringen i *första stycket* innebär att en region ska utarbeta de planer och vidta de förberedande åtgärder som behövs för att regionen och enskilda fysiska eller juridiska personer (privata aktörer) som berörda verksamhetsutövare ska kunna hjälpa patienter som är intagna på vårdinrättningar inom regionen att omedelbart komma i skydd i skyddsrum eller annat skyddat utrymme vid ett väpnat angrepp. Det är rimligt att utgå från att en region kommer att behöva samverka med berörda kommuner vid sin planering och sina förberedande åtgärder.

Den hjälp som avses i bestämmelsen omfattar de patienter som baserat på en medicinsk bedömning kan förflyttas riskfritt till skyddsrum eller annat skyddat utrymme. Vissa patienters medicinska tillstånd kan vara så pass allvarligt att de inte kan flyttas från en vårdavdelning vid ett väpnat angrepp. I en sådan situation behöver dessa patienter därför i största möjliga utsträckning kunna ges ett annat fysiskt skydd.

Enligt 5 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska hälso- och sjukvårdsverksamhet bedrivas så att kraven på god vård uppfylls, och att det bland annat innebär att vården särskilt ska vara av god kvalitet samt tillgodose patientens behov av trygghet, kontinuitet och säkerhet. I förarbetena till hälso- och sjukvårdslagen anges att det måste förutsättas att vården tillgodoser människornas behov av trygghet och säkerhet i medicinskt hänseende (prop. 1981/82:97, s. 56).

Med att en patient är ”intagen på vårdinrättning” torde normalt sett innebära att denne vistas på en vårdinrättning även över natten (prop. 1981/82:97, s. 121).

I *andra stycket* regleras att en region ska verka för att den planering och de förberedande åtgärder som avses i paragrafen kan genomföras i samverkan med de privata aktörer som utövar sådan hälso- och sjukvårdsverksamhet som avses i första stycket. Regleringen i andra stycket innebär således att en region ska ta initiativ till att sådan samverkan kan ske med berörda privata aktörer. Det följer av bestämmelsen att

sådan samverkan ska syfta till att i största möjliga utsträckning säkerställa privata aktörers förmåga att lämna den hjälp som avses i paragrafen.

Verkställighet av utrymningar och inkvarteringar

5 § Kommunerna ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att under höjd beredskap kunna verkställa beslut om utrymningar inom sina geografiska områden.

Kommunerna ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att kunna inkvartera utrymda eller flyende personer från andra kommuner under höjd beredskap.

En kommun ska vidta de särskilda förberedande åtgärder som behövs för att kommunen ska ha den förmåga som avses i första och andra styckena.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.4.

I *första stycket* regleras att kommunerna ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att under höjd beredskap kunna verkställa beslut om utrymningar inom sina geografiska områden.

Vad som avses med ”en ändamålsenlig och likvärdig förmåga” behandlas i kommentarerna till 2 kap. 1 och 2 §§.

En kommuns uppgift att ansvara för verkställigheten av ett beslut om utrymning följer av lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap (utrymnings- och inkvarteringslagen).

För att en kommun ska ha den förmåga som avses i bestämmelsen ska kommunen enligt tredje stycket vidta de särskilda förberedande åtgärder som behövs i det avseendet.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att kommunerna ska ha en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att kunna inkvartera utrymda eller flyende personer från andra kommuner under höjd beredskap.

Vad som avses med en ”ändamålsenlig och likvärdig förmåga” behandlas i kommentarerna till 2 kap. 1 och 2 §§.

En kommuns uppgift att ansvara för inkvartering av dem som utrymmts från andra kommuner följer av utrymnings- och inkvarteringslagen. Vidare föreskrivs i 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär enligt samma bestämmelse ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Denna reglering i social-

tjänstlagen omfattar även utrymmande från andra kommuner under höjd beredskap.

För att en kommun ska ha den förmåga som avses i bestämmelsen ska kommunen enligt tredje stycket vidta de särskilda förberedande åtgärder som behövs i det avseendet.

Tillämpningsområdet för utrymnings- och inkvarteringslagen omfattar endast utrymda personer från andra kommuner. Vad som gäller för mottagandet av utlänningar som söker skydd i Sverige bland annat på grund av krig i deras hemländer regleras huvudsakligen i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och utlänningslagen (2005:716). Migrationsverket har enligt den förstnämnda lagen huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda i landet (1 och 2 §§). Bestämmelser om tillfälligt skydd finns i 21 kap. utlänningslagen.

I *tredje stycket* regleras att en kommun ska vidta de särskilda förberedande åtgärder som behövs för att kommunen ska ha den förmåga som avses i första och andra styckena.

Det följer av bestämmelsen att det ska vara en uppgift för kommunen att avgöra vilka särskilda förberedande åtgärder som behöver vidtas inför verkställighet av en utrymning eller för att kunna inkvartera utrymda eller flyende personer från andra kommuner under höjd beredskap.

Det är rimligt att utgå från att en kommun vid utförandet av sina särskilda förberedande åtgärder enligt bestämmelsen kommer att behöva samverka med andra kommuner, regionen, länsstyrelsen, Polismyndigheten, Försvarmakten, MSB, Trafikverket och andra berörda statliga myndigheter samt relevanta aktörer inom civilsamhället.

Ett exempel på en särskild förberedande åtgärd inför en utrymning av kommunens befolkning är att kommunen i samverkan med andra kommuner, regionen, länsstyrelsen, Trafikverket, Försvarmakten, MSB och privata transportföretag säkerställer att det finns nödvändiga transportmedel och logistiska lösningar för att kunna genomföra en utrymning.

En kommuns inkvartering av utrymda eller flyende personer från andra kommuner under höjd beredskap kommer sannolikt att medföra betydligt större verksamhetskrav på kommunen jämfört med kraven under mera normala förhållanden, exempelvis i fråga om inkvarterings-

bostäder, service, social omsorgsverksamhet, hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, vattenförsörjning och avlopp samt avfallshantering.

6 § Särskilda bestämmelser om utrymning och inkvartering under höjd beredskap finns i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

I paragrafen som saknar motsvarighet i LEH lämnas upplysning om att det finns särskilda bestämmelser om utrymning och inkvartering under höjd beredskap i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering under höjd beredskap m.m.

4 kap. Länsstyrelsernas stöd och samordning

1 § Länsstyrelsen ska stödja och samordna kommunerna och regionen vid deras planering och förberedande åtgärder enligt denna lag.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.10.

I paragrafen regleras att länsstyrelsens stöd ska avse kommunernas och regionens planering och förberedande åtgärder enligt denna lag. Länsstyrelsens stöd ska således vara koncentrerad till det arbete som kommuner och regionen ska utföra i dessa avseenden.

Länsstyrelsens stöd ska följaktligen syfta till att kommunerna och regionen ges förbättrade möjligheter till att genomföra planering och förberedande åtgärder som i konkreta avseenden utvecklar och förstärker deras verksamhetsförmåga enligt denna lag. Med hänsyn till länsstyrelsens ansvar och uppgifter i fråga om fredstida krisberedskap och totalförvar på regional nivå är det rimligt att utgå från att myndighetens stöd bör ha stor betydelse för den planering och de förberedande åtgärder kommuner och regioner ska fullgöra enligt denna lag.

Vidare regleras i paragrafen att länsstyrelsen ska samordna kommunernas och regionens planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. En sådan samordning kan bland annat komma att avse den hälso- och sjukvård och kollektivtrafik som kommuner och regionen bedriver inom sina respektive ansvarsområden.

2 § Länsstyrelsen ska samordna den samverkan som kommunerna och regionen ska ha med berörda statliga myndigheter enligt 2 kap. 4 §.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.10.

I paragrafen regleras att länsstyrelsen ska samordna den samverkan som kommunerna och regionen ska ha med berörda statliga myndigheter enligt 2 kap. 4 §. Innebörden av den samverkan behandlas i kommentaren till den bestämmelsen.

Det följer av bestämmelsen att kommunernas och regionens samverkan med berörda statliga myndigheter huvudsakligen ska kunna ske genom länsstyrelsens samordning.

Vidare följer av bestämmelsen att länsstyrelsens samordning av kommuners och regionens samverkan med berörda statliga myndigheter förutsätter att länsstyrelsen samverkar med såväl kommunerna och regionen som med berörda statliga myndigheter. De statliga myndigheter som främst bör komma i fråga i det avseendet är de myndigheter som är sektorsansvariga myndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Med hänsyn till det ansvar och de uppgifter som länsstyrelsen har i fråga om fredstida krisberedskap och totalförsvaret på regional nivå är det rimligt att utgå från att myndighetens samordning bör kunna leda till effektiv och ändamålsenlig samverkan mellan kommunsektorn och berörda statliga myndigheter.

Av betydelse för det samordningsansvar som länsstyrelserna ska ha enligt denna paragraf är regleringen i 8 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Enligt den bestämmelsen ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna inför höjd beredskap inom respektive civilområde verka för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning. Vidare föreskrivs i den bestämmelsen att de civilområdesansvariga länsstyrelserna särskilt bland annat ska ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och mellan dessa och Försvarsmakten och stödja länsstyrelsernas planering och förberedelser inom respektive län.

5 kap. Särskilda bestämmelser om ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap

Inledande bestämmelse

1 § Detta kapitel innehåller särskilda bestämmelser om kommuners och regioners ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

I lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns ytterligare bestämmelser om kommunstyrelsens respektive regionstyrelsens befogenheter under höjd beredskap

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.3

I *första stycket* anges att kapitlet innehåller särskilda bestämmelser om kommuners och regioners ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

I *andra stycket* lämnas upplysning om att det i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns ytterligare bestämmelser som har betydelse för kommunstyrelsens och regionstyrelsens befogenheter under höjd beredskap.

Särskilda verksamhetskrav i fråga om ledning

2 § Kommunstyrelsen och regionstyrelsen ska utarbeta de planer och vidta de särskilda förberedande åtgärder som behövs för att säkerställa en robust och uthållig ledning av kommunens respektive regionens verksamheter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4

I paragrafen åläggs kommunstyrelsen och regionstyrelsen det yttersta ansvaret för att kommunen och regionen utarbetar de planer och vidtar de särskilda förberedande åtgärder som behövs för kommunens respektive regionens ledning under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Ansvaret innebär att ha uppsikt över att det vidtas sådana konkreta förberedande åtgärder som säkerställer ledningsförmågans robusthet. Åtgärdernas karaktär kan vara skiftande. Ansvaret avser inte bara den högsta beslutande ledningens förmåga utan även ledning av de olika verksamheterna.

Planer och särskilda förberedande åtgärder för en kontinuerlig ledningsförmåga kan avse organisatoriska överväganden, där ansvarsfördelning övervägs och förberedelser vidtas för att kunna bemanna ledningen. Det kan exempelvis finnas behov av att den högsta beslutande ledningen är tillgänglig och beslutsför under lång tid under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Utbildning och övning för de personer som ska utöva ledningen är också centralt.

Därutöver behöver praktiska förberedelser vidtas för att säkerställa tillgång till lokaler med robusta tekniska lösningar. Att säkerställa tillgång till en ledningsplats som kan nyttjas under de svåra förhållanden som förväntas råda vid ett väpnat angrepp är av central betydelse.

Bestämmelsen innebär ett övergripande ansvar för kommunstyrelsen och regionstyrelsen att säkerställa att planering genomförs och att särskilda förberedande åtgärder identifieras och genomförs. Styrelsen uppfyller sitt ansvar genom beslut inom sitt mandat samt de råd och vägledningar som det normalt ankommer på kommunstyrelsen att utfärda till nämnderna. Om planering och adekvata åtgärder inte genomförs i nämnderna innebär styrelsens ansvar att den ska utverka bindande föreskrifter eller ett eget beslutsmandat genom initiativ hos fullmäktige. Det är ändamålsenligt att ansvariga nämnder och förvaltningar svarar för genomförandet av åtgärderna.

Ledning under fredstida krissituationer

3 § I varje kommun och region ska det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under fredstida krissituationer (krisledningsnämnd).

Paragrafen motsvarar delvis 2 kap. 2 § LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.2.

Den sakliga förändring som görs i paragrafen är att begreppet fredstida krissituation ersätter begreppet extraordinära händelser i fredstid. Begreppet fredstida krissituation behandlas i kommentaren till 1 kap. 4 §.

4 § Ordföranden i krisledningsnämnden ska bedöma om en fredstida krissituation medför att nämnden ska träda i funktion och om så bedöms vara fallet besluta att det ska ske.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 3 § första stycket LEH. Begreppet fredstida krissituation ersätter begreppet extraordinära hän-

deler i fredstid. Begreppet fredstida krissituation behandlas i kommentaren till 1 kap. 4 §.

5 § Ordföranden får besluta på krisledningsnämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut ska snarast anmälas till nämnden.

Vid förhinder för ordföranden i krisledningsnämnden träder vice ordföranden i nämnden i hans eller hennes ställe.

Paragrafen motsvarar i sak 2 kap. 3 § andra och tredje styckena LEH. Endast mindre språkliga ändringar har gjorts.

6 § Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller regionen i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den fredstida krissituationens art och omfattning.

När förhållandena medger det ska krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från ordinarie nämnder ska återgå till dessa nämnder.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 4 § LEH. Begreppet fredstida krissituation ersätter begreppet extraordinära händelser i fredstid. Begreppet fredstida krissituation behandlas i kommentaren till 1 kap. 4 §. I övrigt har endast mindre språkliga ändringar gjorts.

7 § Krisledningsnämndens beslut ska anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Fullmäktige beslutar om omfattningen av redovisningen och formerna för denna.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 5 § LEH.

8 § Kommunstyrelsen respektive regionstyrelsen får besluta att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra om nämndens verksamhet, som är föranledd av en fredstida krissituation, inte längre behövs. Om styrelsen fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har övertagit från ordinarie nämnder till dessa nämnder.

Fullmäktige kan också fatta ett sådant beslut som avses i första stycket.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 6 § LEH. Begreppet fredstida krissituation ersätter begreppet extraordinära händelser i fredstid. Begreppet fredstida krissituation behandlas i kommentaren till 1 kap. 4 §. I övrigt har endast mindre språkliga ändringar gjorts.

Ledning under höjd beredskap

9 § Kommunstyrelsens respektive regionstyrelsens ledning under höjd beredskap ska vara särskilt inriktad på att samordna och ha uppsikt över verksamheterna i fråga om civilt försvar.

Paragrafen motsvarar till viss del 3 kap. 2 § LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.3

Regleringen i paragrafen innebär att styrelsens övergripande ledning under höjd beredskap ska vara särskilt inriktad på civilt försvar.

Bestämmelsen innebär att styrelsens övergripande lednings- och samordningsansvar enligt 6 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) ska vara särskilt inriktad på civilt försvar. Detsamma ska gälla den uppsikt som styrelsen ska ha över verksamheterna.

Inriktningen på uppsikten innebär att styrelsen fortlöpande ska hålla sig väl underrättad om nämndernas åtgärder i fråga om civilt försvar. Detta ska syfta till att säkerställa att kommunens och regionens verksamheter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt bidrar till det civila försvaret i kommunen respektive regionen (jämför 7 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap). Även styrelsens uppgift att samordna verksamheterna och deras åtgärder i fråga om civilt försvar ska vidtas i detta syfte.

Regleringen i paragrafen innebär inte några utökade beslutsbefogenheter för styrelsen gentemot verksamheterna. Styrelsens ansvar för ledning av nämnderna ska således inte vara mer omfattande än vad som följer av 6 kap. 1 § kommunallagen. Ansvaret ska alltså i huvudsak uppfyllas med beaktande och upprätthållande av principerna för det fredstida beslutsfattandet. Kommunallagen och den beslutanderätt som fullmäktige gett styrelsen utgör de grundläggande förutsättningarna för ledningen. Till detta kommer de befogenheter som styrelsen har enligt lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

6 kap. Kommuners och regioners inbördes bistånd samt deras stöd till enskilda

Bistånd mellan kommuner och regioner

1 § Kommuner och regioner får på begäran lämna hjälp till den kommun och region som drabbats av en fredstida krissituation. Om hjälp har lämnats av en kommun eller region har denna rätt till skälig ersättning av den kommun eller region som drabbats av den fredstida krissituationen.

När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en fredstida krissituation, har vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den fredstida krissituationen.

Paragrafen har i huvudsak motsvarighet i 4 kap. 1 § LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

I paragrafens *första stycke* regleras kommuners och regioners befogenhet att vid fredstida krissituationer begära samt lämna hjälp. Begreppet fredstida krissituation har ersatt begreppet extraordinär händelse i fredstid. Begreppet fredstida krissituation behandlas i kommentaren till 1 kap. 4 §. Därtill har en mindre språklig ändring gjorts i stycket.

Regleringen i paragrafens andra stycke är likalydande med den i 4 kap. 1 § andra stycket LEH.

2 § Kommuner och regioner ska lämna hjälp till den kommun eller region som har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna uppgift blivit oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra extraordinära förhållanden som föranletts av krig eller krigsfara.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om omfattningen av hjälpen. Regeringen får meddela föreskrifter om vad som ska gälla när sådan hjälp lämnas.

Paragrafen motsvarar innehållsmässigt 4 kap. 2 § LEH. En språklig ändring har gjorts för att modernisera bestämmelsen. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

I *första stycket* regleras kommuners och regioners skyldighet att lämna hjälp till en annan kommun eller region under vissa svårartade förhållanden. Skyldighet att lämna sådan hjälp föreligger om en kommun eller region har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blivit oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om att regeringen ska få besluta om omfattningen av hjälpen. Bestämmelsen innebär även att regeringen

ska få delegera denna rätt till en myndighet. Vidare innehåller bestämmelsen en rätt för regeringen att meddela föreskrifter om vad som ska gälla när hjälp lämnas.

Regleringen i paragrafen kompletteras av bestämmelsen i 4 § förordningen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Stöd till enskilda

3 § Kommuner och regioner får under en fredstida krissituation lämna begränsat ekonomiskt stöd till enskild som drabbats av situationen.

Paragrafen har i huvudsak motsvarighet i 4 kap. 3 § LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

I paragrafen regleras kommuners och regioners befogenhet att vid fredstida krissituationer lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen. Begreppet fredstida krissituation har ersatt begreppet extraordinär händelse i fredstid. Begreppet fredstida krissituation behandlas i kommentaren till 1 kap. 4 §.

7 kap. Kommuners särskilda uppgifter avseende landets försörjning

1 § Kommunen ska under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen i särskilda fall beslutar,

1. vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor,
2. medverka vid allmän prisreglering och ransonerings, och
3. medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.

Regleringen i paragrafen motsvaras av 3 kap. 3 § LEH. Endast en mindre språklig ändring har gjorts. Regleringen har placerats i ett eget kapitel. Den tidigare underrubriken "Lokal kristidsverksamhet" har utgått. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommuners särskilda uppgifter i fråga om landets försörjning.

Regleringen i paragrafen kompletteras av bestämmelsen i 5 § förordningen (0000:0000) om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

8 kap. Kommuners och regioners uppgifter i fråga om krigsfångar och andra skyddade personer

1 § Enligt Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna ska uppgifter om identitet, vistelseort, hälsotillstånd och liknande förhållanden som avser krigsfångar och andra skyddade personer som är i Sveriges våld lämnas till en officiell nationell upplysningsbyrå. Varje kommun och region som har sådana uppgifter ska, under tid när den nationella upplysningsbyrån är upprättad, lämna dessa uppgifter i fråga om krigsfångar till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och i fråga om andra skyddade personer till Migrationsverket. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och Migrationsverket ska vidarebefordra uppgifterna till den nationella upplysningsbyrån.

Varje kommun och region ska också till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk respektive Migrationsverket lämna uppsamlade värdeföremål och handlingar, som kvarlämnats av skyddade personer eller som efterlämnats av avlidna skyddade personer, om värdeföremålen eller handlingarna är av vikt för de närmast anhöriga. Uppgift ska även lämnas om var avlidna skyddade personers gravar är belägna. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och Migrationsverket ska lämna vidare uppsamlade värdeföremål och handlingar samt vidarebefordra uppgifter om gravars belägenhet till den nationella upplysningsbyrån.

Paragrafen är likalydande med 6 kap. 1 § LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.11.

2 § På begäran av Svenska Röda Korset ska varje kommun och region, som i krig eller under neutralitet kan få sådan information som avses i 1 §, i fred hjälpa Svenska Röda Korset med att förbereda den nationella upplysningsbyråns verksamhet.

Paragrafen är likalydande med 6 kap. 2 § LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.11.

9 kap. Tystnadsplikt

1 § Den som deltar eller har deltagit i en kommuns eller en regions verksamhet med beredskap för eller åtgärder under fredstida krissituationer eller höjd beredskap får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta om

1. förhållanden av betydelse för att förebygga och hantera fredstida krissituationer,
2. förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt,

3. en enskild persons ekonomiska förhållanden, eller
4. ett företags affärs- eller driftsförhållanden.

I fråga om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen har i huvudsak motsvarighet i 7 kap. 1 § LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.12.

I paragrafens *första stycke* finns en bestämmelse om tystnadsplikt. Begreppet fredstida krissituation har ersatt begreppet extraordinär händelse i fredstid. Begreppet fredstida krissituation behandlas i kommentaren till 1 kap. 4 §.

I *andra stycket* som saknar motsvarighet i LEH lämnas upplysning om att i det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen.

2 § Den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrå som avses i 8 kap. 1 § får inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en krigsfånge eller annan skyddad person som avses i Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna, såvitt gäller vistelseort, hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden.

Trots tystnadsplikten får den som deltar i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrån till Central Tracing Agency vid Internationella rödakorskommittén i Genève vidarebefordra sådana uppgifter som avses i 1 § och motsvarande uppgifter som lämnats till den nationella upplysningsbyrån av statliga myndigheter.

Paragrafen är likalydande med den i 7 kap. 2 § LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.12.

10 kap. Tillsyn

1 § Länsstyrelserna ska ha tillsyn över att kommunerna och regionerna följer denna lag och föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.9.

I paragrafen regleras att länsstyrelserna ska ha tillsyn över att kommunerna och regionerna följer denna lag och föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen. Bestämmelsen innebär således att länsstyrelsen ska granska att kommunerna och regionen har uppfyllt

dessa föreskrivna krav. Resultatet av länsstyrelsens tillsyn ska kunna bidra till att i grundläggande beredskapshänseenden förbättra och utveckla de verksamheter som omfattas av tillsynen.

Det följer av bestämmelsen att länsstyrelsens tillsyn huvudsakligen ska avse kommunernas och regionens planering och förberedande åtgärder enligt denna lag. Med hänsyn till att denna lag omfattar kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida kris-situationer och höjd beredskap ska tillsynen vara anpassad utifrån det. Tillsynen ska följaktligen vara inriktad på att kommunerna och regionen har en grundläggande verksamhetsförmåga inför nyss nämnda situationer.

Länsstyrelsens tillsyn kommer således att behöva avse bland annat de risk- och sårbarhetsanalyser som har utarbetats, den planering och de förberedande åtgärder som har genomförts för att upprätthålla kontinuiteten i samhällsviktiga verksamheter samt utförda särskilda förberedande åtgärder inför användning av skyddsrum eller andra skyddade utrymmen eller verkställighet av utrymningar.

Tillsynsuppgiften innebär att länsstyrelsen behöver utföra inspektioner på plats för att det ska vara möjligt att identifiera brister i kommunernas eller regionens planering eller förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Med hänsyn till att länsstyrelsens tillsyn ska avse kommunernas och regionens grundläggande verksamhetsförmåga under fredstida kris-situationer och höjd beredskap kommer tillsynen att behöva omfatta kommunala verksamhetsområden som är reglerade i specialförfattningar, exempelvis i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor eller hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Regleringen i paragrafen innebär dock uttryckligen att länsstyrelsens tillsyn inte ska avse kommunernas och regionens efterlevnad av regler i specialförfattningar. Däremot följer det av bestämmelsen att tillsynen ska vara så pass ingående att länsstyrelsen ska kunna bedöma huruvida kommunerna och regionen har en verksamhetsförmåga i enlighet med denna lag inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Det är rimligt att utgå från att länsstyrelserna vid utövandet av sin tillsyn kommer att behöva samverka med och samordna sig med övriga berörda statliga tillsynsmyndigheter, bland annat med MSB och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

2 § En länsstyrelse har rätt att av den som tillsynen avser få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Om en kommun eller region i betydande omfattning inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen, får länsstyrelsen förelägga kommunen eller regionen att åtgärda bristerna.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.9.

Av *första stycket* följer att länsstyrelsen har rätt att från kommunerna och regionen få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Regleringen i *andra stycket* innebär att om en kommun eller region i betydande omfattning inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats för att komplettera lagen får länsstyrelsen förelägga kommunen eller regionen att åtgärda bristerna.

Med avgränsningen ”i betydande omfattning” avses att det ska vara fråga om en brist som exempelvis består i att en kommun eller en region inte har bedrivit ett systematiskt och fortlöpande arbete för att säkerställa sin grundläggande verksamhetsförmåga enligt denna lag eller att en kommun eller region på ett eller flera verksamhetsområden inte har utarbetat de planer eller vidtagit de förberedande åtgärder som följer av denna lag. Det ska således vara fråga om avsevärda brister. Ett föreläggande ska följaktligen inte få utfärdas för brister som inte är av detta allvarliga slag.

I ett föreläggande ska det utförligt och tydligt anges på vilket eller vilka sätt en kommun eller region har brustit i sina skyldigheter och hur bristerna ska åtgärdas. En kommun eller region kan dock välja att åtgärda bristerna på annat sätt om detta innebär att kommunen eller regionen därigenom uppfyller sina skyldigheter.

11 kap. Övrigt bemyndigande

1 § Om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att Sverige har varit i krig eller krigsfara ska regeringen få meddela föreskrifter om kommuners eller regioners uppgifter avseende skydd och hjälp till civilbefolkningen.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.13.

I bestämmelsen regleras att om Sverige är i krig, krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att Sverige har varit i krig eller krigsfara får regeringen meddela föreskrifter om kommuners eller regioners uppgifter avseende skydd eller hjälp till civilbefolkningen. I bestämmelsen används begreppet extraordinära förhållanden med hänsyn till att det begreppet används i regeringsformen.

Grunden för bestämmelsen finns i 15 kap. 6 § regeringsformen. Begreppen krig eller krigsfara definieras dock inte i regeringsformen eller dess förarbeten. I propositionen som låg till grund för regeringsformen uttalades att tolkningen av uttrycket krig uppenbarligen var av grundläggande betydelse för hur man skulle uppfatta regelsystemet om krig och krigsfara. Därvidlag gjordes en hänvisning till att Grundlagsberedningen hade behandlat krigsbegreppet ganska utförligt och förklarat att det ofta var svårt att avgöra om en stat befann sig i krig. Departementschefen anslöt sig till Grundlagsberedningens bedömning att det i första hand skulle åvila regeringen att avgöra om Sverige befann sig i krig (prop. 1973:90, s. 446 f.).

Det är följaktligen en uppgift för regeringen att under konstitutionellt ansvar avgöra om det råder extraordinära förhållanden.

Det bemyndigande som regeringen ges i bestämmelsen är begränsat till föreskrifter om kommuners eller regioners uppgifter avseende skydd eller hjälp till civilbefolkningen. Med detta avses exempelvis närmare föreskrifter avseende åtgärder för att skydda civilbefolkningen mot att skadas allvarligt eller dö i krigsdrabbade områden på grund av radioaktiv strålning eller andra farliga ämnen, rasmassor från skadade byggnader eller minor och artillerigranater som inte har exploderat. Föreskrifterna kan också exempelvis komma att avse nödförsörjning av dricksvatten, livsmedel, läkemedel eller andra förnödenheter i större omfattning till särskilt hjälpbehövande personer i extrema bristsituationer under sådana extraordinära förhållanden som avses i bestämmelsen.

12 kap. Överklagande av beslut

1 § Beslut som meddelats i frågor som avses i 7 kap. 1 § får inte överklagas.

Paragrafen motsvaras av 8 kap. 2 § LEH. Endast en mindre språklig ändring har gjorts. Övervägandena finns i avsnitt 6.14.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att beslut som meddelats i frågor som avses i 7 kap. 1 § inte får överklagas.

2 § Beslut som meddelats av länsstyrelsen enligt 10 kap. 2 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Paragrafen saknar motsvarighet i LEH. Övervägandena finns i avsnitt 6.14.

I paragrafen regleras möjligheten att överklaga länsstyrelsens beslut enligt 10 kap. 2 § om att förelägga en kommun eller region att åtgärda brister. Överklagande ska ske till allmän förvaltningsdomstol.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Ann-Sofie Eriksson, Peter Arnevall, Johan von Knorring, Anders Wennerberg och Rickard Vidlund

Vi som varit experter i utredningen och företrätt kommuner och regioner anser att det är en omfattande och gedigen utredning som genomförts och har författningsförslag som vi står bakom. Många angelägna förslag ingår i utredningen om hur kommuner och regioner ska bidra för att stärka Sveriges förmåga inför fredstida kriser och ytterst krig och vi står bakom utredningens förslag. Målet för samhällets beredskap och det civila försvaret är i grunden att människors liv och hälsa samt grundläggande värden i samhället ska värnas av kommuner och regioner.

En slutsats som utredningen resulterat i är att ”det är av grundläggande betydelse för Sveriges fredstida krishanteringsförmåga och det civila försvaret att kommuner och regioner under fredstida kris-situationer och höjd beredskap har en ändamålsenlig och likvärdig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter”. De flesta av kommuners och regioners verksamheter är samhällsviktiga, det gäller till exempel vattenförsörjning, skolor, räddningstjänst, kollektivtrafik och sjukvård. Exempel på förberedande åtgärder som tas upp i utredningen inför såväl kvalificerade fredstida krissituationer som höjd beredskap är reservsystem för försörjning av vatten, el och värme samt reservdelar och reparationsutrustning samt att lagerhålla nödvändiga livsmedel, drivmedel, förbrukningsmaterial, läkemedel och drivmedel.

Direktiverna till utredningen omfattar inte specialförfattningar och därmed finns inte satsningar som berör specialförfattningar med i konsekvensanalysen. Vi ser dock att en stor del av kommuner och regioners samhällsviktiga verksamheter omfattas av specialförfattningar där

det kommer finnas stora behov av satsningar för att nå en robust förmåga. Utifrån detta perspektiv ser vi att den ekonomiska konsekvensanalysen inte fullt ut omfattar vad som behövs för att bygga en heltäckande systemförmåga i kommuner och regioner. Således finns det en risk att den avsevärda ambitionsökning som behövs givet dagens säkerhetspolitiska läge kan komma att utebli eller ta längre tid än önskvärt.

Vi vill även lyfta fram att vi ser en risk för att det uppstår en obalans mellan länsstyrelsens föreslagna tillsyn över kommuner och regioner, kontra utförande av kommuner och regioner. Uppbygganden av det civila försvaret gynnas sannolikt inte av allt för omfattande tillsyn utan i första hand bör tillsyn byggas på konstruktiva dialoger mellan kommuner regioner och statliga myndigheter så att mesta möjliga förmåga blir resultatet.

Det finns en stor vilja hos kommuner och regioner att bidra till Sveriges totalförsvar, men det sker i en tid av stora ekonomiska påfrestningar. Utan mer omfattande statlig finansiering riskerar den lokala och regionala förmågan att variera på ett icke likvärdigt sätt. Kommuner och regioner behöver därför få förutsättningar för att bygga upp Sveriges civila försvar, utifrån regeringens ambitioner på systemnivå. Vår gemensamma bedömning är att det som helhet behövs väsentligt högre belopp för att stärka kommuners och regioners förmåga som helhet.

Kommittédirektiv 2023:51

Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap

Beslut vid regeringssammanträde den 30 mars 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra överväganden om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap. Den nuvarande regleringen i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska i samband med det ses över. Det huvudsakliga syftet med översynen är att den ska leda fram till en författningsreglering och ett system som ger bättre möjligheter att förstärka och utveckla kommuners och regioners verksamheter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.

Utredaren ska bl.a.

- utifrån LEH och dess tillämpning kartlägga och analysera vilket grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner bör ha i fråga om förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap, och på grundval av det föreslå en mera ändamålsenlig och utförlig reglering än den i LEH,
- analysera om det finns skäl att förändra regleringen om krisledningsnämnder i kommuner och regioner under extraordinära händelser i fredstid, eller regleringen om ledningsansvaret hos kommuner och regioner under höjd beredskap, och vid behov föreslå förändringar,

- analysera ändamålsenligheten och effektiviteten i den nuvarande ordningen för statens styrning och finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och vid behov föreslå en förändrad ordning,
- analysera om det finns ett påtagligt behov av att till någon del förändra de övergripande principerna och regleringen om kostnadsfördelningen mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och vid behov föreslå förändringar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 mars 2024.

Uppdraget att föreslå en mera ändamålsenlig rättslig reglering i fråga om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap

Behovet av en översyn

Kommuner och regioner har, liksom statliga förvaltningsmyndigheter, ett betydande samhällsansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap.

Den nuvarande grundläggande regleringen i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) tillkom efter en lång tidsperiod med avspänt omvärldsläge, vilket kom att påverka de grundläggande utgångspunkterna för utformningen av den lagen. Fokus vid den tiden låg på andra hot och risker i samhället än risken för ett väpnat angrepp, se propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133 s. 107).

Det är av central betydelse för den fortsatta utvecklingen av den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret att det är mera ändamålsenligt och utförligt reglerat vilket grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner ska ha i dessa avseenden, exempelvis i fråga om upprätthållandet av kritisk infrastruktur och nödvändig försörjning samt skyddet av civilbefolkningen.

På grundval av de förslag som Utredningen om civilt försvar lämnade i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) har en ny reglering och struktur införts i fråga om statliga myndigheters krisberedskap och uppgifter inom det civila försvaret. Den nya regleringen återfinns huvudsakligen i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap samt i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. I betänkandet lämnades även förslag till en ny lag om kommuners och regioners beredskap i fredstid och under höjd beredskap. Det förslaget har blivit föremål för omfattande remisskritik från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt flera kommuner och regioner. SKR har bl.a. framhållit att ändringar i lagstiftningen som styr kommuners och regioners beredskap bör föregås av en utvärdering av den nuvarande lagstiftningen och en analys av de utvecklingsbehov som finns. Utredningen om civilt försvar gjorde inte någon sådan utvärdering.

I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) anges att totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium (s. 27). Vidare anges i propositionen att genom en trovärdig totalförsvarfsförmåga, som inkluderar en sammanhållen planering, ledning, beredskap samt nödvändiga resurser för att kunna hantera krig, förbättras även möjligheterna att förebygga och hantera fredstida kriser, konflikter i vår omvärld samt hantering av s.k. gråzonsproblematik (s. 127). Med gråzonsproblematik brukar avses de olikartade hot och svårigheter som kan uppstå i samhället i ett tillstånd mellan fred och krig (se Totalförsvarets forskningsinstituts rapport Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning, maj 2018). I prop. 2020/21:30 konstateras vidare att klimatförändringar är ett allvarligt och växande hot mot den globala säkerheten och kommer att leda till stora påfrestningar i vår omvärld och för Sverige, inte minst p.g.a. vårt geopolitiska läge som arktisk stat. När klimatet förändras får det också konsekvenser för människors livsvillkor och många samhällsviktiga funktioner i samhället (s. 127).

I prop. 2020/21:30 gjordes bedömningen att det säkerhetspolitiska läget försämrats över tid i Sveriges närområde och i Europa, och att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kunde uteslutas (s. 67). Rysslands pågående anfallskrig mot Ukraina har inneburit att den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde och i övriga Europa försämrats väsentligt.

Mot bakgrund av det mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget ansökte Sverige den 18 maj 2022 om medlemskap i Nato. Sverige fick den 5 juli 2022 status som inbjudet land till Nato.

Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap

Kommuner och regioner har ett stort ansvar inom den offentliga förvaltningen. Det ansvaret omfattar flera viktiga samhällsfunktioner. Kommunerna ansvarar bl.a. för skola, socialtjänst, omsorg om äldre personer och personer med funktionsnedsättning, viss hälso- och sjukvård, miljö- och hälsoskydd, insamling och behandling av avfall, allmänna vattentjänster och annan kommunalteknisk försörjning samt räddningstjänst. Regionerna har ett ansvar för hälso- och sjukvårdsverksamhet, tandvård för unga, regional och lokal kollektivtrafik samt regional utveckling.

Kommuner och regioner ska inom sina respektive ansvarsområden kunna förebygga, motstå och hantera kriser och olyckor av varierande art och omfattning, såväl vid fredstida förhållanden som under höjd beredskap och ytterst krig.

Krisberedskapen i Sverige bygger på den s.k. ansvarsprincipen, som innebär att en statlig förvaltningsmyndighet eller ett annat offentligt organ som har ett bestämt verksamhetsansvar under normala förhållanden även ska ha det vid en fredstida kris samt under höjd beredskap och ytterst krig, förutsatt att verksamheten ska bedrivas under sådana förhållanden, se propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10 s. 75–77).

Fredstida kriser drabbar kommuner och regioner på ett omedelbart och konkret sätt. Några exempel på kriser som i betydande omfattning har berört många kommuners och regioners ansvarsområden är konsekvenserna av coronapandemin, den omfattande flykting- och migrantsituationen 2015 och de stora skogsbränderna på flera håll i landet 2018. Därutöver inträffar förhållandevis ofta kriser av mindre omfattning, exempelvis lokala översvämningar, föroreningar i dricksvattentäkter eller långvariga strömavbrott.

Inom det civila försvaret har kommuner och regioner ett viktigt ansvar för att inom sina respektive ansvarsområden bland annat kunna värna och hjälpa civilbefolkningen, exempelvis genom kommunernas

räddningstjänstverksamhet samt regionernas hälso- och sjukvårdsverksamhet.

Den nuvarande grundläggande rättsliga regleringen

LEH innehåller grundläggande bestämmelser om kommuners och regioners ansvar i fråga om krisberedskap och civilt försvar. Lagen kompletteras av förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH).

Bestämmelserna i LEH syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar (1 kap. 1 §).

Den grundläggande utgångspunkten för regleringen i LEH är att förmågan att hantera en extraordinär händelse i fredstid i stort ska utgöra grunden för förmågan att hantera en situation vid en svår påfrestning på samhället i fred och under höjd beredskap (prop. 2005/06:133 s. 104). I fråga om kommuners och regioners ansvar inför och vid höjd beredskap gjordes i förarbetena till LEH bedömningen att det var tillräckligt att dessa aktörer vidtog de beredskapsförberedelser som behövdes för att de skulle kunna anpassa sin verksamhet inför en förändrad säkerhetspolitisk situation (prop. 2005/06:133 s. 107).

Med en extraordinär händelse avses i LEH en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma åtgärder av en kommun eller en region (1 kap. 4 §).

I fråga om förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid innehåller 2 kap. LEH generella bestämmelser om analys och planering (krav på risk- och sårbarhetsanalyser), krisledningsnämnd, geografiskt områdesansvar för kommuner, utbildning och övning av förtroendevalda och anställd personal, samt om rapporteringsskyldighet till staten.

När det gäller kommuners och regioners förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap innehåller 3 kap. LEH generella bestämmelser om förberedelser, ledningsansvar, lokal kristidsverksamhet, geografiskt områdesansvar för kommuner, samt om rapporteringsskyldighet till staten. I fråga om förberedelser föreskrivs i 3 kap.

1 § LEH att kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Därutöver föreskrivs i 4 § FEH att varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap, och att dessa planer ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska enligt samma bestämmelse också krigsorganisationen framgå, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap.

I 4 kap. LEH finns bestämmelser om bistånd mellan kommuner och regioner samt stöd till enskilda. 5 kap. LEH innehåller bl.a. bestämmelser om statlig ersättning till kommuner och regioner.

Kommuner och regioner ska vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under rådande förhållanden ska kunna fullgöra uppgifter inom totalförsvaret (7 § lagen [1992:1403] om totalförsvaret och höjd beredskap). Därutöver finns särskilda förfarandebestämmelser i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Det behövs en mera ändamålsenlig rättslig reglering

Den författningsmässiga styrningen av kommuner och regioner ska i enlighet med 8 kap. 2–3 §§ regeringsformen ske genom lag eller förordning som har stöd i lag. Vid överväganden om en ny eller utvecklad reglering om kommuners och regioners beredskap behöver hänsyn tas till att kommuner och regioner sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. På samma grund sköter kommuner och regioner även de övriga angelägenheter som bestäms i lag (1 kap. 7 § och 14 kap. 2 § regeringsformen samt 1 kap. 2 § kommunallagen [2017:725]).

En reglering om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap bör vara mera ändamålsenlig och utförlig än den i LEH. Vid utformningen av en grundläggande reglering är det nödvändigt

att det även görs överväganden i fråga om kommuners och regioners särskilda ledningsbefogenheter under nyss angivna förhållanden (2 kap. 2 § och 3 kap. 2 § LEH).

Vid överväganden om en förändrad grundläggande rättslig reglering av kommuners och regioners beredskap är det även nödvändigt att beakta den reglering och struktur som sedan den 1 oktober 2022 gäller för statliga förvaltningsmyndigheter i beredskapshänseende. Det är av stor betydelse för den nationella beredskapen att det finns en väl utvecklad ansvarsfördelning, samverkan och samordning mellan olika aktörer, verksamheter och de olika nivåerna inom den offentliga förvaltningen. Det bör därför bland annat finnas behov av att överväga vilka krav som bör ställas på samverkan och samordning mellan kommuner och regioner samt på kommuners och regioners samverkan och samordning med statliga förvaltningsmyndigheter och andra relevanta aktörer i beredskapshänseende. I det sammanhanget bör det även vara av betydelse att överväga hur informations- och rapporteringsvägar mellan olika berörda offentliga aktörer kan säkerställas.

Vidare behöver hänsyn tas till det ansvar som kommuner och regioner har i beredskapshänseende enligt annan författningsreglering än den i LEH. Ett exempel på detta är regleringen i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) om en kommuns ansvar i fråga om olycksförebyggande verksamhet och räddningstjänst inom kommunen. Ett annat exempel är regleringen om kommuners och regioners ansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) med kompletterande bestämmelser i hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80). Socialstyrelsen har även meddelat ett stort antal föreskrifter på hälso- och sjukvårdsområdet, exempelvis allmänna råd och föreskrifter avseende katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2013:22). Enligt hälso- och sjukvårdslagen ansvarar en region för merparten av hälso- och sjukvårdsverksamheten inom regionen. En betydande del av regionernas förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap avser följaktligen åtgärder inom hälso- och sjukvårdsområdet. I slutbetänkandet Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga (SOU 2022:6) görs överväganden och lämnas författningsförslag i fråga om beredskap inom hälso- och sjukvården.

Regleringen i LEH är mycket kortfattad och generell utformad i fråga om kommuners och regioners åligganden och befogenheter. Dessutom innehåller LEH och dess förarbeten flera begrepp som kan vara svåra att tillämpa. Därför kan det finnas skäl att göra överväg-

anden om en ny eller utvecklad reglering från grunden och fristående från systematiken i LEH. En förändrad reglering bör dock liksom LEH endast innehålla grundläggande bestämmelser i fråga kommuners och regioners beredskap. Nya begrepp och legaldefinitioner av begrepp måste vara tydligt utformade samt ingående och konkret beskrivna.

Med anledning av att det finns betydande skillnader mellan kommuners och regioners ansvarsområden kan det även finnas skäl att reglera dessa aktörers grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap i separata författningar eller separat inom en författning. I det avseendet bör det även beaktas att regionerna i motsats till kommunerna inte har ett geografiskt områdesansvar.

Utredaren ska därför

- utifrån LEH och dess tillämpning kartlägga och analysera vilket grundläggande ansvar och vilka huvudsakliga uppgifter som kommuner och regioner bör ha i fråga om förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap, och på grundval av det föreslå en mera ändamålsenlig och utförlig reglering än den i LEH,
- analysera om det finns skäl att förändra regleringen om krisledningsnämnder i kommuner och regioner under extraordinära händelser i fredstid, eller regleringen om ledningsansvaret hos kommuner och regioner under höjd beredskap, och vid behov föreslå förändringar,
- analysera om det är ändamålsenligt att reglera kommuners och regioners ansvar och uppgifter i separata författningar eller separat inom en författning utifrån den analys som ska göras enligt den första punkten ovan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det är av väsentlig betydelse att de författningsförslag som lämnas är utformade utifrån de grundläggande skyddsvärden och utvecklingsbehov som identifieras samt de olikartade hot och risker som bedöms finnas såväl i fred som under höjd beredskap och ytterst krig.

I utredningsuppdraget ingår inte att göra överväganden om ändringar i författningar som i särskilda avseenden reglerar eller som annars

bedöms ha betydelse för kommuners och regioners beredskap, exempelvis lagen om skydd mot olyckor, hälso- och sjukvårdslagen, lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster eller lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Det är dock möjligt att utredaren, inom ramen för sina överväganden om en förändrad grundläggande reglering av kommuners och regioners beredskap, kan komma fram till bedömningen att det även finns behov av ändringar i författningar som i särskilda avseenden reglerar kommuners och regioners ansvar och uppgifter. Exempelvis kan ett behov av detta slag komma att aktualiseras i fråga om kollektiva transportmöjligheter för civilbefolkningen under krigsförhållanden i Sverige. Författningsändringar får därför föreslås i den utsträckning detta bedöms vara nödvändigt för utredningsuppdragets genomförande.

Uppdraget att se över finansieringen av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap

Den nuvarande regleringen om fördelningen mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner i fråga om finansieringen av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap grundar sig på de övergripande principer som utvecklades i propositionerna Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133) och Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5). De grundläggande utgångspunkterna för fördelningen är att de risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder som inte avser höjd beredskap bör finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet, samt att statens ansvar gentemot övriga aktörer endast bör avse de åtgärder där det rimligen inte kan förväntas att någon annan aktör ska eller kan vidta behövliga åtgärder (prop. 2004/05:5 s. 217 och prop. 2005/06:133 s. 153–154). Statens finansieringsansvar bör således i fråga om förberedande uppgifter inför fredstida kriser endast omfatta extrema situationer, motsvarande en svår påfrestning i samhället i fred (prop. 2005/06:133 s. 112). Dessa övergripande principer för statens finansiering kommer till direkt uttryck i LEH.

I 5 kap. 1 § LEH föreskrivs att kommuner och regioner ska få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. LEH, och att uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning endast i den mån verk-

samheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet. Enligt samma bestämmelse får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om ersättningens storlek.

Om kriterierna i 5 kap. 1 § LEH är uppfyllda ska staten således ersätta kommuner och regioner för exempelvis deras arbete med risk- och sårbarhetsanalyser som avser extraordinära händelser i fredstid samt för inrättandet av en krisledningsnämnd inför sådana händelser, dvs. för förberedande uppgifter enligt 2 kap. LEH. När det gäller kommuners och regioners förberedelser inför höjd beredskap omfattar statens ersättningsskyldighet de förberedande uppgifter som kommuner och regioner utför enligt 3 kap. LEH, dvs. ersättning för de förberedelser som behövs för kommuners och regioners verksamheter under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).

I förarbetena till LEH anges att med ”mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet” avses ”vad som i diskussioner om finansiering brukar beskrivas som svåra påfrestningar på samhället i fred”. Vad som avses med ”svåra påfrestningar på samhället i fred” definieras dock inte. Däremot anges att arbetet med beredskapen inför hot från extraordinära händelser av mindre allvarligt slag upp till svåra påfrestningar på samhället i fred givetvis kan vara till ömsesidig nytta i mycket stor utsträckning. Enligt det uttalandet kan således kommuners och regioners arbete i fråga om extraordinära händelser av mindre allvarligt slag vara till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra extraordinära händelser (prop. 2005/06:133 s. 162).

I 10 § FEH föreskrivs att den ersättning som kommunerna får enligt 5 kap. 1 § LEH bestäms och betalas ut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) inom ramen för vad regeringen årligen beslutar. Vidare föreskrivs i 11 § FEH att den ersättning som regionerna får enligt 5 kap. 1 § LEH bestäms och betalas ut av Socialstyrelsen, för verksamheter inom Socialstyrelsens ansvarsområde, inom ramen för vad regeringen årligen beslutar. Vidare föreskrivs i den bestämmelsen att för övrig verksamhet bestämmer MSB om ersättningen och betalar ut den inom ramen för vad regeringen beslutar.

I MSB:s regleringsbrev för 2023 anges att högst 359 miljoner kronor får fördelas av MSB från anslag 2:4 Krisberedskap till kommunerna och 45 miljoner kronor till regionerna i enlighet med 10 § FEH. Vid-

are anges att högst 200 miljoner kronor får fördelas till kommuner och regioner för att stärka arbetet med civilt försvar, varav 40 miljoner kronor ska fördelas till regionerna.

Det finns sedan lång tid tillbaka en etablerad ordning som innebär att staten återkommande ingår överenskommelser med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) om kommuners och regioners krisberedskap och arbete med civilt försvar. Bakgrunden till denna ordning är beskriven i propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133 s. 100).

I december 2021 ingick staten (genom MSB) och SKR en överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar och en överenskommelse om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar. Överenskommelserna som avsåg åren 2018–2020 har reviderats och förlängts att gälla t.o.m. 2023. Vidare har överenskommelsen mellan MSB och SKR om kommunernas krisberedskap avseende åren 2019–2022 reviderats och förlängts att gälla t.o.m. 2023. År 2021 ingick staten (genom Socialdepartementet) och SKR en överenskommelse om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2022 (S2021/08204). Genom överenskommelsen tilldelades regionerna 200 miljoner kronor. I överenskommelsen anges att det är Socialstyrelsen som pregeringens uppdrag följer upp hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar (S2021/02921). I enlighet med tilläggsöverenskommelsen i juni 2022 mellan staten och SKR om försörjningsberedskap för läkemedel 2022 (S2022/02827) tilldelades regionerna 500 miljoner kronor. Därutöver har staten och SKR i januari 2023 ingått en överenskommelse om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar 2023 (S2023/00374). Genom överenskommelsen tilldelades regionerna 400 miljoner kronor.

Mot bakgrund av utredningsuppdraget om kommuners och regioners ansvar och uppgifter i fråga om fredstida krisberedskap och civilt försvar är det följdriktigt att det även görs överväganden om ändamålsenligheten och effektiviteten i den nuvarande ordningen för statens styrning och finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap. En relevant fråga som uppstår i det sammanhanget är om det finns ett påtagligt behov av att till någon del förändra de övergripande principerna för fördelningen av kostnadsansvaret mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner i fråga om de förberedande uppgifter som kommuner och regioner behöver utföra inför fredstida kriser och

höjd beredskap. Det ingår dock inte i utredarens uppdrag att förändra balansen i fördelningen av kostnader mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner. Fördelningsprinciperna ska således i grunden förbli oförändrade.

En annan fråga av principiellt slag är om exempelvis totalförsvarets utformning och dimensionering delvis bör vara föremål för förhandlingar mellan staten och enskilda organisationer eller om statens krav och finansiering i det avseendet bör vara riktade direkt mot kommuner och regioner. Den frågeställningen har stor relevans mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen och att åligganden för kommuner och regioner ska beslutas av riksdagen genom lag. Det bör därför övervägas om det är ändamålsenligt och effektivt med överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner. I det sammanhanget finns också behov av att överväga om det kan finnas alternativ till nämnda överenskommelser när det gäller möjligheterna att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunna tillföra statliga medel till kommuner och regioner för genomförandet av förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap.

En långsiktig utveckling av kommuners och regioners förberedelser inför fredstida kriser och höjd beredskap förutsätter i grunden en för alla berörda aktörer ändamålsenlig och effektiv statlig styrning och finansiering, samt en ändamålsenlig kostnadsfördelning mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner. En finansieringsmodell ska säkerställa en tydlig koppling mellan statens finansiering och de krav som staten ställer på kommuners och regioners beredskap.

Utredaren ska därför

- analysera ändamålsenligheten och effektiviteten i statens ordning för styrning, uppföljning och finansiering av kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och vid behov föreslå en förändrad ordning,
- analysera om det finns ett påtagligt behov av att till någon del förändra de övergripande principerna och regleringen om kostnadsfördelningen mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och vid behov föreslå förändringar,

- mot bakgrund av den analys som görs enligt ovanstående punkter analysera om det är ändamålsenligt och effektivt med överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, och i det sammanhanget även analysera om det kan finnas alternativ till nämnda överenskommelser när det gäller möjligheterna att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunna tillföra statliga medel till kommuner och regioner för genomförandet av denna typ av förberedande uppgifter, och vid behov föreslå förändringar, samt
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Utgångspunkten för den analys som ska göras av de övergripande principerna för kostnadsfördelningen mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och regioner i fråga om kommuners och regioners förberedande uppgifter inför fredstida kriser och höjd beredskap, ska vara att dessa principer i grunden förblir oförändrade.

Vid överväganden om en ordning för finansiering är det nödvändigt att beakta den gällande kommunala finansieringsprincipen som i en grundläggande del innebär att staten inte får tillföra nya obligatoriska uppgifter till kommuner och regioner utan statlig finansiering.

Konsekvensbeskrivningar

Om förslagen påverkar kostnader för staten, kommuner eller regioner ska utredaren beräkna och redovisa dessa kostnader och konsekvenser i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) inklusive konsekvensbeskrivningar i enlighet med de krav som uppställs i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska för de förslag som medför kostnader för staten, regioner och kommuner föreslå hur dessa kan finansieras. Vidare ska de samhällsekonomiska konsekvenserna av utredarens förslag redovisas.

Om förslagen får konkurrensmässiga konsekvenser ska dessa redovisas.

Om något förslag påverkar det kommunala självstyret ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda överväg-

anden som lett till förslagen, i enlighet med bestämmelserna i 14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och i stor omfattning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från kommuner och regioner samt Sveriges Kommuner och Regioner samt i nödvändig omfattning från länsstyrelser, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Livsmedelsverket och andra relevanta aktörer.

Utredaren ska beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. I det avseendet ska utredaren bl.a. följa den fortsatta beredningen av slutbetänkandet Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga (SOU 2022:6) och betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57) samt följa arbetet i Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn (Fi 2022:18, dir. 2022:89), Utredningen om ökad beredskap för att säkerställa en robust och kontinuerlig leverans av vattentjänster (M 2022:05, dir. 2022:127), Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskap (Ju 2021:10, dir. 2021:65) och Statskontorets uppdrag från regeringen att föreslå åtgärder för en stärkt livsmedelsberedskap hos kommuner och regioner (N2022/01755).

Uppdraget ska redovisas senast den 29 mars 2024.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:179

Tilläggsdirektiv till Utredningen om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap (Fö 2023:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 14 december 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 mars 2023 kommittédirektiv om kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap (dir. 2023:51). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 29 mars 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 september 2024.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrares utvandring. Ju.
54. Väger till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]
- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]

- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]
- Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personaliggare. [61]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverk-samhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]
- Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]
- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbuds-lagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]
- En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]
- Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd.
Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]

Stöd till invandrarens utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra. [62]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. [63]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor
– för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende
– public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask
– förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. [56].

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta.
Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Ett nytt regelverk för hälsodataregister. [57]

Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. [60]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag.
Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]

Bildning, utbildning och delaktighet
– folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner.
Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]