

2025-02-25

Dnr RS2024-00329

Avdelningen för säkerhet och beredskap
Kristofer Erling
Tfn .
E-post kristofer.erling@regionuppsala.se

Försvarsdepartementet
.
.

Svar på remiss om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)

Sammanfattning

Försvarsdepartementet har bjudit in Region Uppsala att lämna remissyttrande på utredningen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65).

Utredningen presenterar flera författningsförslag som föreslås träda i kraft den 1 januari 2027, bestämmelserna om Länsstyrelsens tillsyn föreslås träda i kraft den 1 januari 2029. Region Uppsala instämmer i huvudsak att utredningens författningsförslag för beredskapen inför kris och krig framåt och delger sitt yttrande i remissvaret.

Bakgrund

En ny lag förslås att ersätta lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Den nya lagen föreslås betecknas lagen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKRB). Den nya lagen föreslås kompletteras av förordningen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (FKRB).

Syftet med utredningen 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 i LKRB 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.

Utredningen bedömer att den nuvarande regleringen i LEH inte ställer de krav som idag bör ställas på kommuner och regioner inför främst mycket omfattande och svårartade fredstida krissituationer eller om det blir krig i Sverige.

Region Uppsalas yttrande på övergripande nivå

Region Uppsala välkomnar utredningens syfte att analysera och förtydliga kommuners och regioners grundläggande ansvar och huvudsakliga uppgifter i fråga om förberedelser för och verksamhet under fredstida kriser och höjd beredskap.

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. Region Uppsala konstaterar att så är fallet samtidigt som regionerna brottas med ekonomiska utmaningar. Den takt som utredningens förslag kommer att kunna genomföras styrs av graden av tillskott av medel. Region Uppsala vill betona vikten av omfattande statlig finansiering med tydliga, enkla och effektiva finansierings- och styrningsmekanismer som skapar förutsättningar för att utveckling av beredskapsförmågor kan ske systematisk och planeras långsiktigt. Regionerna bör få handlingsfrihet att, utifrån risk- och sårbarhetsanalys och övriga analyser gjorda i det förmågehöjande arbetet, bedöma hur stadsbidragen ska nyttjas på bästa sätt.

Synpunkter på författningsförslag

Utredningen resonerar för en inriktning att kommuner och regioner under kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap, med användning av endast egna tillgängliga resurser, under cirka två veckor bör kunna försörja sina samhällsviktiga verksamheter av grundläggande betydelse för människors liv och hälsa samt sina verksamheter för kollektivtrafik med måltider, vatten, el, värme och drivmedel samt reservdelar och reparationsutrustning. Inriktningen välkomnas i ansatsen att tydliggöra målbilden för kommuner och regioner vid planering, förmågebedömning och resursallokering.

Vad gäller förslaget om Länsstyrelsens tillsyn anser Region Uppsala, likt särskilt yttrande i utredningen att uppbygganden av det civila försvaret inte gynnas av en alltför omfattande tillsyn utan i första hand bör tillsynen byggas på dialog mellan kommuner, regioner och statliga myndigheter. Tillsynen bör vara stödjande och sanktionerande. Det är särskilt viktigt i ljuset av att Länsstyrelsen roll föreslås bli samordnande, stödjande och tillsynande. Dessa roller kräver tillsammans en förmåga till balans i myndighetens förrättning.

Beredskapsområdet innehåller många olika termer och begrepp. Region Uppsala ser ett mervärde att göra en distinktion mellan *fredstida krissituationer* och *kvalificerade* sådana men vill lyfta risken att det skapar en försvårad tolkning med flera begrepp att förhålla sig till och ett behov att detta tydliggörs då det finns fler begrepp och nivåer av allvarlighetsgrader inom regionerna att förhålla sig till.

Yttrande på lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (LKRB)

1 kap. 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 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.

Begreppet ”ändamålsenlig och likvärdig” är inte nödvändig att ha med i lagtexten då meningens efterföljande uttryck ”att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter” väl formulerar vilka ambitioner som kommuner och regioner ska utgå ifrån. Begreppet återkommer även senare i den föreslagna lagtexten. Ett alternativ till att avlägsna begreppen är att tydligt definiera dem och deras innebörd i lagens inledande del.

1 kap. 4–5 §

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.

Kriterierna för *fredstida krissituation* som listas är i stort bra men det finns en påtaglig risk att definitionen upplevs som absolut och alltför snäv för bedömning om en *fredstida krissituation* råder. Det bedöms mer betydelsefullt att aktörerna påbörjar hanteringen av situationen än att ägna tid åt att fastställa grad av kris-situation, detta då händelsens lägesbild och dess påverkansgrad initialt kan vara oklar. Det kan vara värdefullt att uttrycka att samtliga kriterier inte behöver vara uppfyllda för att situationen ska hanteras som en *fredstida krissituation*. Medvetna om ansatsen att anslutna till samma begrepp och definitionen som används i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, vill Region Uppsala framföra att kriteriet *avviker från det normala* lämnar utrymme för tolkning och är föremål för förändring. De som idag beaktas som sällanhändelser kan längre fram övergå till frekvent återkommande händelser med alltjämt krissituationsliknande följder.

Av samma skäl anser Region Uppsala att begreppet *kvalificerad fredstida krissituation* bör definieras för att inte ytterligare komplicera bedömningen av en händelse samt beskriver nyttan och effekten av att bekräfta *kvalificerad fredstida krissituation*.

2 kap. 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.

Det välkomnas att det ställs krav på att kommuner och regioner ska inrätta eller ha tillgång till en funktion för samordning och förberedande arbete. Det underlättar kontaktvägar mellan kommuner, regioner och länsstyrelser, och kommer att kunna bidra till att frågorna får en tydlig och prioriterad position i det fortsatta arbetet.

2 kap. 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 författningsenliga 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.

Det välkomnas att även höjd beredskap ska beaktas i genomförandet av risk- och sårbarhetsanalyserna. Det bidrar till en mer sammanhängande process och planering längs hela hotskalan, från fredstida krissituationer till höjd beredskap och ytterst krig med väpnat angrepp mot Sverige.

3 kap. 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.

Kravet på att alla kommuner ska kunna upprätta en eller flera särskilda samlingsplatser välkomnas. Stycket bör kompletteras med att kommunerna i planeringen av dessa även bör samverka och samplanera lösningarna så att andra offentliga och/eller samhällsviktiga aktörer kan använda dem för till exempel

informationsgivning. Detta kan bidra till mer rationella lösningar samt i förväg identifiera de behov som kan uppstå vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

3 kap. 3 - 4 §

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.

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.

Det finns idag inget stöd för att prioritera vilka som ska beredas utrymme i skyddsrum i händelse av ett väpnat angrepp. Varje fastighetsägare ansvarar för sina skyddsrum, och här utgör kommuner och regioner en stor del av de berörda fastighetsägarna. Det är till viss del inkonsekvent att kommuner och regioner ska ansvara för att de grupper som nämns i 3 kap. 3 § och 4 § *omedelbart kommer i skydd i skyddsrum*, men att aktörerna vidare inte har någon som helst möjlighet att planera för fördelning och beredning av plats. I synnerhet kan det bli komplicerat att evakuera personer med funktionshinder eller inneliggande patienter till platser där det inte kan styras över platstilldelningen eller skyddsrummens beskaffenhet.

Vi föreslår att nuvarande regelverk och praxis kring tillgång till skyddsrum ses över och harmoniseras så att kommuner och regioner ges större möjlighet att planera evakuering och styra användning av skyddsrum utifrån de krav som föreslås.

3 kap. 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.

Förmåga till storskalig utrymning och inkvartering av boende i en kommun kräver en omfattande planering och samverkan med till exempel polis, räddningstjänst och inte minst regionen i kapacitet av ansvariga för kollektivtrafiken. Region Uppsala ser det som viktigt att lagen tydliggör att planering måste ske i samverkan med dessa aktörer, och att den särskilt ska ta hänsyn till svaga och utsatta grupper.

Yttrande på förordning om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap (FKRB)

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.

Skrivningarna om informationsskyldighet gentemot statliga myndigheter bör ses över. Enklast är kanske om enskilda nationella myndigheter inte nämns alls utan enbart ”sektorsansvarig myndighet”. Det är till exempel oklart varför den sektorsansvariga myndigheten Socialstyrelsen namnges, men inte Trafikverket dit regionerna rimligen bör rapportera angående kollektivtrafiken.

Yttrande på avgränsningar från utredningen

Regionen konstaterar att avgörande aspekter avgränsades från utredningen genom dess direktiv:

- privata aktörers medverkan i beredskapen,
- konsekvenserna av Sveriges medlemskap i NATO,
- Försvarsmaktens behov kopplat till försvarsansträngningarna och
- kommuners och regioners organisering av verksamheterna

Region Uppsala känner till att avgränsningen var en förutsättning för utredningen men påfordrar att de adresseras vid kommande utredningar och arbeten då de är centrala.

Privata aktörers utövande av samhällsviktiga verksamheter på uppdrag av kommuner och regioner

Det låg utanför utredningens direktiv att lämna förslag om privata aktörers medverkan i planeringen av det civila försvaret och utövande av samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Region Uppsala är av åsikten att detta är ett viktigt utvecklingsområde och betonar att vägledning och ytterligare framåtskridande arbete behövs, för att säkerställa att regionernas servicenivå kan upprätthållas så långt rimligt möjligt under såväl fredstida kriser som höjd beredskap och krig, även i de verksamheter som uppdras åt privata aktörer att utföra.

NATO och Försvarmaktens behov

En tilltagande del av kommuners och regionernas beredskapsförberedelser kopplar till Sveriges medlemskap i NATO och Försvarmaktens behov. Region Uppsala erfar att förståelsen i viss utsträckning divergerar mellan Sveriges kommuner och regioner avseende vad Sveriges medlemskap i NATO medför i konkreta termer. Detta är naturligt eftersom medlemskapet medför olika konsekvenser för olika kommuner och regioner. Enligt Region Uppsala behöver kraft läggas på att ytterligare öka tydligheten och ena uppfattningen bland kommuner och regioner avseende den praktiska innebörden i medlemskapet i NATO.

Kommuners och regioners organisering av verksamheterna på politisk och normativ ledningsnivå

Hur den politiska ledningen organiseras under fredstida kriser och höjd beredskap kan skilja sig åt mellan Sveriges regioner och kommuner, och detta ämne låg utanför utredningens direktiv och bör problematiseras. Enligt Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap ska det i regioner finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid. Vid höjd beredskap och krig övergår ansvaret för ledning av den civila hälso- och sjukvården, kollektivtrafiken samt övrig samhällsviktig verksamhet inom Region Uppsala till Regionstyrelsen. Att det idag är en politisk ledningsstruktur för fredstida krishändelser och en för höjd beredskap och krig följer inte likhetsprincipen och kan skapa otydlighet exempelvis i ett gråzonsläge.

Region Uppsala vill framhålla behovet av att detta område utreds och förtydligas, då en händelse som faller inom definitionen *fredstida krissituation* kan ha ett ursprung som sedermera föranleder höjd beredskap. I det fallet bör en övergång mellan ledningsförhållanden vara så sömlös som möjligt.

För Region Uppsala

Helena Proos (S)
Ordförande regionstyrelsen

Johan von Knorring
Regiondirektör