



Datum
2024-08-21

Ärendenr
MSB 2024-12938-4

Ert datum
2025-01-30

Er referens
U2024/02201

Enheten för befolkningens beredskap
Jonas Eriksson
010-240 5028
Jonas.Eriksson@msb.se

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Promemorian En modern krisreglering av verksamheter inom skolområdet, U2024/02201

Sammanfattning

MSB välkomnar en enhetlig reglering som syftar till att förtydliga förutsättningar och ansvaret för samtliga skolhuvudmän, inklusive enskilda skolhuvudmän vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

I likhet med utredningen anser MSB att det är viktigt att det finns en författningsberedskap för skolområdet bestående av tydliga regler vilka är antagna i förväg och som anger vilka åtgärder som kan vidtas vid en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap. MSB vill framhåva att utgångspunkten bör vara att de bestämmelser som behövs ska tas fram och beslutas i förhand i så stor utsträckning som möjligt, inte under en fredstida krissituation eller under höjd beredskap. I detta avseende anser MSB att den föreslagna regleringen kan konkretiseras och utvecklas ytterligare.

MSB ser positivt på flera av utredningens förslag men identifierar samtidigt betydande behov av förtydliganden och kompletteringar, exempelvis:

- Det bör övervägas om det ska införas ett särskilt kapitel i skollagen som samlar samlig reglering som avser allvarliga störningar av lokal art, fredstida krissituationer och höjd beredskap.
- Den föreslagna förordningen bör enbart kunna tillämpas vid fredstida krissituationer som har en betydande inverkan på möjligheterna att bedriva skolverksamhet.
- Det bör införas en möjlighet att stänga samlig skolverksamhet tillfälligt även vid höjd beredskap.
- MSB bör få bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska prioriteras och därmed vilka barn som bör beredas omsorg
- Skolverket, och inte MSB, bör få bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka utbildningar som har betydelse för samhällsviktig verksamhet och som särskilt ska prioriteras.

Övergripande synpunkter

Behov av ökad systematik och tydliga bemyndiganden

MSB anser att de föreslagna reglerna om fredstida krissituationer och höjd beredskap i skollag (2010:800) (nedan skollagen) och den föreslagna *förordningen om verksamheter på*

skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap är svårtillgängliga. Av befintligt författningsförslag framgår inte tydligt vilka undantag från skollagen som får göras vid en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap. Det är vidare svårt att utläsa vilka bemyndiganden som ligger till grund för bestämmelserna i den föreslagna förordningen och hur dessa ger regeringen kompetens att ställa nya krav på kommunala och enskilda huvudmän som inte framgår av skollagen.

Med reservation för att MSB inte har djup kunskap om regleringen på skolområdet anser MSB att det finns ett behov av att skapa en tydligare systematik gällande de regler som gäller vid fredstida krissituationer och vid höjd beredskap på skolområdet. MSB tror att en ökad tydlighet och systematik skulle kunna uppnås genom införandet av ett särskilt kapitel i skollagen vilket kan innehålla särskilda regler och bemyndiganden avseende skolverksamheten vid höjd beredskap, fredstida krissituationer och allvarliga störningar av lokal art. Det förefaller inte tydligt varför fredstida krissituationer och höjd beredskap enligt förslaget ska regleras huvudsakligen på förordningsnivå, samtidigt som allvarliga störningar av lokal art införs i skollagen.

Stängning av skolverksamhet

MSB noterar att det i nuvarande författningsförslag till 29 kap 29 § i skollagen bl.a. ges möjlighet för regeringen att vid behov föreskriva om tillfällig stängning av skolverksamhet i en fredstida krissituation. Av motiven framgår att tanken är att sådana tidsbegränsade föreskrifter ska tas fram när krisen infinner sig och behov finns. MSB kan inte utläsa att motsvarande möjlighet att besluta om tillfällig stängning skulle finnas för regeringen vid höjd beredskap. Även en situation av höjd beredskap och ytterst krig kan kräva beslut om tillfällig stängning av skolverksamheter. Sådan reglering bör kunna tas fram i form av s.k. fullmaktslagsstiftning, d.v.s. på förhand beslutade regler som införs i ett särskilt kapitel i skollagen och som blir tillämpliga vid höjd beredskap efter beslut av regeringen. I detta sammanhang kan påpekas att exempelvis ett utbrott av pandemi när landet befinner sig i höjd beredskap inte kan medföra skolstängningar med stöd av 29 kap 29 § 2-4 pt eftersom någon fredstida krissituation då inte råder.

Förordningens tillämplighet

Så som förslaget ser ut ska den nya förordningen om verksamheter på skolområdet vara direkt tillämplig när en fredstida krissituation råder. MSB anser att det bör krävas ett kvalificeringsrekvisit för att huvudmän ska kunna tillämpa bestämmelserna vid fredstida krissituationer. Bestämmelserna bör enbart vara tillämpliga när en sådan situation medför betydande inverkan på möjligheterna att bedriva skolverksamheten. Vad gäller förordningens tillämplighet vid höjd beredskap krävs, enligt MSBs förståelse, ett särskilt regeringsbeslut för att bestämmelserna ska kunna tillämpas, såvida den höjda beredskapen inte tillkännages via beredskapslarm. Det finns olika konstruktioner i fullmaktregleringarna avseende när författning som gäller vid höjd beredskap ska träda i tillämpning. I vissa författningar krävs särskilt regeringsbeslut för att författningen ska kunna tillämpas (exempelvis Förfogandelagen (1978:262)) medan annan författning börjar gälla automatiskt vid beslut om höjd beredskap (exempelvis Lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap). MSB anser att det bör övervägas noga vilken konstruktion som passar bäst på skolområdet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Särskilda synpunkter

MSB har för vissa av förslagen i PM:n särskilda synpunkter som redovisas nedan.

1. 3 Förslag till förordning om verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

Inledande bestämmelser

MSB anser att avsnittet bör kompletteras med en paragraf som tydliggör att det är 29 kap. 29 § 1 och 5 st. skollagen samt 11 § lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. som är de bemyndiganden som grundar regeringens behörighet att besluta om förordningen.

Gällande 1 § vill MSB framföra följande. Första stycket innehåller syftningsfel då det framstår som att en enskild huvudman enbart är huvudman vid fredstida krissituationer och höjd beredskap vilket MSB inte tror är avsikten. Istället kan exempelvis följande formulering användas. ”Denna förordning innehåller föreskrifter om verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap och där en kommun, en region, staten eller en enskild är huvudman för verksamheten.”

MSB anser att 1 § andra stycket ska tas bort. Med nuvarande formulering framstår det som att det inte kan råda höjd beredskap vid sådana utomordentliga förhållanden som beror på krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig. MSB vill poängtera att regeringen, enligt 3 § lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, får fatta beslut om höjd beredskap vid sådana utomordentliga förhållanden som beror på krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig.

Gällande paragrafens tredje stycke anser MSB, som ovan nämnts, att det noga bör övervägas om den föreslagna förordningens bestämmelser om höjd beredskap ska gälla efter särskilt beslut av regeringen eller automatiskt vid beslut om höjd beredskap.

Av skäl som framförts ovan under *Övergripande synpunkter* föreslår MSB att fjärde stycket formuleras enligt följande. ”Föreskrifterna som rör verksamheten vid fredstida krissituationer ska tillämpas när en sådan situation medför betydande inverkan på möjligheterna att bedriva skolverksamheten” – dvs i princip samma rekvisit som finns i förslaget till ändring i skollagen.

Gemensamma bestämmelser för fredstida krissituationer och höjd beredskap

MSB anser att det inte är tillräckligt att det enbart i rubriken framgår att bestämmelserna 3-11 §§ gäller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Istället bör det i respektive paragraf framgå när bestämmelsen kan tillämpas.

6.3.3 Bemyndigande för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB avstyrker förslaget om att ge MSB bemyndigande att meddela föreskrifter om "i vilken omfattning verksamhet ska bedrivas för barn och elever som ska erbjudas förskola eller fritidshem enligt skollagen". MSB anser istället att myndigheten bör få bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska prioriteras och

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

alltså i förlängningen vilka vårdnadshavare det då berör, likt förfarandet under pandemin. Det bör noteras att vilka verksamheter som kommer att vara aktuella vid prioriteringen beror på situation och kommer att skilja sig åt beroende på om det är fråga om en fredstida krissituation eller höjd beredskap. Ansvar för omfattningen av verksamheten bör kvarstå hos huvudman på samma sätt som gällde under pandemin.

MSB anser vidare att Skolverket är mer lämpad att föreskriva om tillämpningen av 7 § i den föreslagna förordningen och avstyrker därför förslaget att MSB ska ges detta bemyndigande.

7.3.1 och 8.3.1 Kommunen ska sörja för att alla skolpliktiga barn som vistas där får förskrivna utbildning

MSB ser i grunden positivt på att kommunen ges ansvar att sörja för att barn som vistas där får föreskriven utbildning (se 4 § den föreslagna förordningen). Det bör dock övervägas om regleringen istället ska följa av lag. MSB instämmer i bedömningen att det är viktigt att vistelsekommunen tar ansvar för barns utbildning vid höjd beredskap. MSB anser dock att det inte är lika självklart vid fredstida krissituationer. MSB anser vidare att ansvaret bör utvidgas till att även omfatta elever som inte omfattas av skolplikt, men som har rätt till utbildning, exempelvis asylsökande barn.

7.4 Behov av kompetensförsörjning och 12.4 Konsekvenser för staten

MSB anser att uppgiften att fastställa vilka utbildningar som har betydelse för samhällsviktig verksamhet och som särskilt ska prioriteras istället bör formuleras som ett föreskriftsbemyndigande som ges till Skolverket. Det kan vidare anges att samråd ska ske med MSB och berörda beredskapsmyndigheter. Skolverket är likt MSB en beredskapsmyndighet och har idag i uppgift att identifiera samhällsviktig verksamhet inom deras ansvarsområde. MSB identifierar samhällsviktig verksamhet enligt 7 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap likt alla andra statliga myndigheter. Identifieringen görs inom myndighetens ansvarsområde. MSB gör ingen identifiering av alla samhällsviktiga verksamheter i Sverige. MSB anser därför att det bör vara Skolverket som har uppgiften att prioritera utbildning då det ligger inom deras ansvarsområde, men att samråd ska ske med MSB och aktuella beredskapsmyndigheter. Skolverket utgör även huvudsaklig hemvist för den viktiga samhällsfunktionen Utbildning för barn och elever. Det är därför mer lämpligt att denna myndighet ges uppgiften. Här krävs dock samverkan med andra aktörer för att kunna inhämta kompetensbehov kopplat till olika viktiga samhällsfunktioner och samhällsviktiga verksamheter. Det är vidare viktigt att Skolverket gör en inventering och bedömning av vilken förstärkning av kompetenser som är nödvändig för att både utbildning och undervisning samt tillsyn av barn och elever ska kunna utföras under höjd beredskap. MSB anser att det bör övervägas om det vid fredstida krissituationer är nödvändigt att prioritera utbildningar på det sätt utredningen föreslår.

MSB vill förtydliga att listan på viktiga samhällsfunktioner som anges under avsnitt 7.4 inte är en lista på viktiga samhällsfunktioner utan endast rubriker på indelningen av viktiga samhällsfunktioner. Indelningen består av de tio beredskapssektorerna och ytterligare fyra områden. Listan i sin helhet återfinns här: <https://rib.msb.se/filer/pdf/29800.pdf>.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

7.5.1 Samtliga skolverksamheter ska ha en plan för verksamheten inför och vid höjd beredskap och 7.5.2 Krisplanen ska tas fram i enlighet med riktlinjer från Skolverket och länsstyrelsen

MSB vill betona vikten av att kris- och totalförsvarsplanering sker på verksamhetsnära nivå och ser därför positivt på införandet av en bestämmelse som ställer krav på så väl offentliga som enskilda huvudmän att planera för verksamheten under fredstida krissituationer och höjd beredskap. MSB anser emellertid att den nya bestämmelsen i 1 kap 12 § skollagen inte är tillräckligt tydligt utformad.

Av bestämmelsen framgår att samtliga skolverksamheter ska genomföra den planläggning av verksamheten som behövs inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. *Samtliga skolverksamheter* är ett nytt begrepp i skollagen och det framgår inte tydligt av lagtexten vilka verksamheter som omfattas av bestämmelsen. Eftersom regleringen innebär ålägganden för bl.a. kommuner, regioner och enskilda huvudmän är det av vikt att ansvaret regleras på ett så tydligt sätt som möjligt i lagstiftningen. MSB anser att man bör överväga att definiera begreppet *samtliga skolverksamheter* i skollagen i stället för i den föreslagna förordningen (2 §).

Vidare anser MSB att man bör undvika användandet av begreppet *planläggning* i den aktuella regleringen. Jämför bl.a. förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap där man i stället använder sig av begreppet planera. För en enhetlig begreppsanvändning föreslår MSB att det i 12 § uttrycks att *Samtliga skolverksamheter ska planera för verksamheten vid fredstida krissituationer och höjd beredskap*.

Av författningsförslaget framgår även att planeringen ska ske i enlighet med riktlinjer från Skolverket och länsstyrelsen i det län där skolverksamheten ligger. MSB anser att det är otydligt vad som innefattas i ordet riktlinjer och förordar att Skolverket i stället ges rätt att meddela föreskrifter om planeringen.

MSB vill poängtera att myndigheten tillhandahåller omfattande stöd för kontinuitetshantering och planering för krigsorganisation.

7.2 och 7.7 Avvikelse från föreskrifter för utbildning och Resurser ska inte kunna tas från kommunens gymnasieskola och vuxenutbildning

Utredningen föreslår att bestämmelserna om att avvikelser från föreskrifter för utbildning får göras, utöver de obligatoriska skolformerna, även ska omfatta gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. I detta sammanhang vill MSB påpeka att totalförsvarsplikten gäller från början av det kalenderår en person fyller sexton år (se 1 kap 2 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt). Det innebär att gymnasieelever under höjd beredskap kan anvisas att utföra andra uppgifter som är av vikt för totalförsvaret, framför allt med stöd av den allmänna tjänsteplikten. Det är visserligen rimligt att utbildning i gymnasieskolan ska fortsätta bedrivas i möjligaste mån även under höjd beredskap. MSB anser dock att det, såsom MSB föreslagit gällande övriga skolverksamheter, bör finnas en föreskriven möjlighet att vid behov stänga även gymnasieskolor helt i den mån bl.a. lärar- och elevresurser samt lokaler behövs inom totalförsvaret.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

9.1 Ett nytt begrepp ska införas i skollagen

Beträffande det nya begreppet allvarlig störning av lokal art förstår MSB behovet av en sådan reglering. MSB anser dock att det bör införas ett ytterligare kvalificeringssteg för när det föreslagna 22 a kap. skollagen ska anses tillämpligt, likt det som föreskrivs för fredstida krissituation i 29 kap. 29 § skollagen. Det skulle tydliggöra att det är just påverkan på skolverksamheten som ska vara central vid bedömningen av om kapitlet är tillämpligt och inte händelsen i sig. Paragrafen kan exempelvis formuleras enligt följande "Vid allvarliga störningar av lokal art som innebär svåra hinder att bedriva skolverksamhet får en huvudman för grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola besluta (...)".

10.4 Behov av lokaler under krig och krigsfara

MSB vill framföra att 15 § i förordningen inte kan läggas under rubriken Särskilda bestämmelser vid höjd beredskap eftersom det rör sig om planeringsåtgärder som ska vidtas i fredstid.

MSB vill belysa att det i förordning (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov (uttagsförordningen) är otydligt om kommuner och regioner kan anses vara s.k. behovsmyndigheter. MSB förordar att bestämmelserna om uttag hålls samman i uttagsförordningen och att mer generell reglering om framställande av behov om uttag införs där.

I detta ärende har överdirektör Anna Psaroulis beslutat. Jonas Eriksson och Jan-Olof Olsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också myndighetsjuristerna Lina Eriksson och Kristina Grandin deltagit.

Anna Psaroulis

Jonas Eriksson