

Kommunstyrelsen

2025-01-22

Dnr KS 2024-982

Försvarsdepartementet
Fö2024/01668
fo.remissvar@regeringskansliet.se

kopia till:
fo.rs.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över - Remiss - Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65)

Härmed lämnar Linköpings kommun yttrande över betänkandet SOU 2024:65, Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig.

Sammanfattning

Linköpings kommun ser inte behovet av en separat krisledningsnämnd utan anser istället att kommunstyrelsen ska ha motsvarande ansvar.

Förväntningarna på kommunerna är otydliga i utredningens förslag, till exempel när det gäller uthållighet, befolkningsskydd och stöd till Försvarsmakten. I vissa fall saknas också underlag till hur utredningen kommit fram till sina förslag. De ekonomiska konsekvenserna i utredningen framstår inte som färdiganalyserade.

Skillnaden mellan lagstadgad och samhällsviktig verksamhet i kommunerna har inte belysts i utredningen. Kommunen saknar också en skrivning om kommunernas befogenheter vid höjd beredskap.

6.2 En ny lag om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Det lagförslag som presenteras innehåller många definitioner och hänvisningar till andra lagar, men inte så mycket konkret innehåll. Kommunen ser därför inte att den föreslagna lagstiftningen löser de problem som adresseras. Lagen ska gälla "inför kris och krig", det borde förtydligas om den även ska gälla under höjd beredskap eller inte. Utredningen saknar djupare resonemang kring hot mot Sveriges säkerhet som kan råda innan ett beslut fattas om att höja beredskapen. Kommunen bedömer inte att utredningens förslag kommer ge önskad effekt, utan att det behövs tydligare direktiv.

6.3.4 Enskilda fysiska eller juridiska personers utövande av samhällsviktiga verksamheter under fredstida krissituationer eller höjd beredskap

Utredningen konstaterar att kommuner har ett yttersta författningsenligt ansvar för bland annat skolverksamhet, samtidigt som det är enskilda fysiska eller juridiska personer som har huvudmannskapet för fristående skolor. Eftersom en sådan avtalsmöjlighet som föreslås för särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade därför inte kan tillämpas, menar utredningen att det är

nödvändigt att klarlägga vilken förmåga som enskilda fysiska eller juridiska personer bör ha som huvudmän under fredstida krissituationer eller höjd beredskap, samt hur en sådan förmåga bör regleras och finansieras. Kommunen delar utredningens uppfattning i denna del och slutsatsen att det i annat fall saknas förutsättningar för att avgöra vilken planering och vilka förberedande åtgärder som behöver genomföras för att upprätthålla den skolverksamhet som bedrivs i form av fristående skolor. Enligt kommunens mening bör det yttersta ansvaret för att upprätthålla skolverksamhet ankomma på den som har huvudmannaskapet i enlighet med vad som gäller för särskilda boenden.

6.3.7. Särskilt om kommuners och regioners förmåga vid omfattande eller extrema bristsituationer under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap

Utredningen föreslår att kommunerna ska ha uthållighet för att på egen hand kunna försörja sina samhällsviktiga verksamheter under fjorton dagar och presenterar en ekonomisk kalkyl baserat på denna tidsaspekt. Det saknas dock en beskrivning av vilken typ av påfrestning eller hotbild det är kommunerna ska ha uthållighet för. Det saknas även underlag för hur utredningen kommit fram till just fjorton dagar. Kommunen ifrågasätter den valda tidsaspekten för planeringen, och därmed relevansen av den ekonomiska kalkylen. Vidare saknas en beskrivning av vad som gäller om påfrestningen kvarstår efter dessa fjorton dagar.

Utredningen föreslår att kommuner under fjorton dagar ska kunna vara självförsörjande avseende reservdelar och reparationsutrustning för sin samhällsviktiga verksamhet. Här har utredningen inte tagit hänsyn fullt ut till att dessa verksamheter kan bedrivas av privata bolag där kommunen inte har något inflytande eller ansvar för drift och underhåll. Det kan till exempel gälla el- och värmeproduktion eller privatägda fastigheter där kommunen bedriver skola, äldreboende eller annan verksamhet. Kommunen bedömer att alla vårdgivare och omsorgsgivare bör ha en sådan lagstiftad skyldighet oavsett om det föreligger ett kommunalt huvudmannaskap eller inte. Utredningen berör inte det faktum att vårdbostäder kan bedrivas helt utan ett kommunalt huvudmannaskap, det vill säga helt i privat regi.

6.4.2 Särskilda samlingsplatser under kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap

Kommunen anser att särskilda samlingsplatser är ett bättre namn än trygghetspunkter, men det är oklart vad utredningen egentligen menar att de ska dimensioneras för. Enligt förslaget ska enskilda kunna vistas där under "en kortare tidsrymd" och det bör inte finnas möjligheter till övernattninng annat än i "mycket ömmande fall". De särskilda samlingsplatserna ska också fungera som mottagningsplatser för människor från andra länder, som söker skydd i Sverige, vilka sannolikt har behov av skydd och hjälp under mer än några timmar. Det är därmed inte tydligt om kommunerna ska ta höjd för särskilda samlingsplatser med eller utan övernattningsmöjligheter.

6.4.3 Hjälp till skolbarn och skolungdomar samt andra särskilt hjälpbehövande personer när skyddsrum eller andra skyddade utrymmen behöver användas

Kommunernas ansvar inom befolkningskydd är fortsatt otydligt, även om utredningen tycks vilja göra kommunernas roll större utan att ge kommunerna inflytande i sakfrågan. Utredningen föreslår att kommunerna, som inte har något inflytande på planeringen av skyddsrum, ska genomföra informationsmöten med allmänheten om skyddsrum och skyddade utrymmen. Detta borde i enlighet med ansvarsprincipen vara en uppgift för den myndighet som faktiskt är ansvarig och kan bemöta de synpunkter som inkommer.

Vidare föreslår utredningen att kommunerna ska ansvara för att särskilt hjälpbehövande kommer till skyddsrum, ett realistiskt förslag då det idag inte finns några dedikerade skyddsrumspplatser. Skyddsrummen är inte heller tillgängliga för hjälpbehövande med funktionsnedsättningar och inte anpassade för människor med stora vårdbehov. Detta är brister som omöjligt kan lösas genom kommunala planeringsdokument och som därför behöver åtgärdas innan sådana uppdrag kan tilldelas kommunerna.

Det saknas idag skyddsrum i områden och byggnader uppförda efter år 2002. Nyare skolor och äldreboenden saknar idag helt skyddsrum, varför det inte är rimligt att ålägga kommunerna ansvar för att skolelever och boende i dessa verksamheter kommer till skyddsrum. Utredningen *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57) presenterades 2022 och det vore lämpligt att invänta regeringskansliets vidare arbete med denna innan en separat reglering på området införs.

6.4.4 Verkställighet av utrymningar och inkvartering under höjd beredskap

Utredningen föreslår att kommunerna ska tilldelas uppdrag avseende verkställande av utrymningar under höjd beredskap, en omfattande och mycket komplex uppgift. Enligt utredningens förslag till ny lag ska kommunerna ha förmåga att *“fullgöra sina författningssenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter”* och utredningen bedömer att kommunerna därför uttryckligen ska ha en särskild verksamhetsförmåga att verkställa utrymningar. Kommunen delar inte utredningens uppfattning att utrymning vid höjd beredskap ska vara ett kommunalt ansvar. Det är varken lämpligt eller praktiskt genomförbart, eftersom utredningens förslag inte ger kommunerna erforderliga mandat för att faktiskt genomföra en utrymning eller inkvartering.

6.5.2 Krisledningsnämnd

Kommunen bedömer att det inte bör finnas en särskild krisledningsnämnd, utan anser att kommunstyrelsen ska ha motsvarande ansvar. Ledningen skulle i sådant fall vara den samma vid kris och krig, vilket skulle medföra bättre kontinuitet och förutsägbarhet. En sådan lösning skulle vara särskilt fördelaktig i händelse av en utdragen gråzonsproblematik där en kvalificerad fredstida kris skulle kunna övergå i höjd beredskap.

6.9 Tillsyn

Kommunen motsätter sig inte att länsstyrelserna ska ha tillsyn över kommunerna och regionerna, men anser att länsstyrelsens arbete med att stödja, utbilda och öva kommunerna måste komma före tillsyn. Länsstyrelserna har en viktig roll att fylla när det gäller att stödja kommunerna med planeringsförutsättningar samt samordning av sektorsmyndigheternas krav på kommunerna utifrån planeringsförutsättningarna och kommunernas olika villkor. Det är en brist att utredningen inte ger svar på vilket stöd kommunerna ska få från länsstyrelserna. Om länsstyrelserna ska ha tillsynsansvar är det också viktigt att tillsynen blir likvärdig över hela landet och att bedömningar görs på samma grunder i alla kommuner.

7.2 Ekonomiska konsekvenser av utredningens författningsförslag

Utredningen föreslår att arbete med planering och förberedelser inför kvalificerade fredstida kriser och höjd beredskap ska ersättas av staten medan samma arbete inför fredstida kriser ska finansieras av kommunerna. Samtidigt framgår att förmågan att hantera fredstida kriser är en förutsättning för att kunna hantera kvalificerade fredstida kriser och höjd beredskap. I praktiken går det inte att avgöra var gränsen går. Är exempelvis reservkraftverk till för att höja förmågan vid en fredstida kris, en kvalificerad fredstida kris eller höjd beredskap?

De ekonomiska konsekvenserna i utredningen är motsägelsefulla och framstår inte som färdiganalyserade. Utredningen menar till exempel att den nya lagen inte medför några större ambitionsökningar för kommunerna gällande fredstida kriser. Samtidigt framgår att det ska åligga kommunerna att ha reservkraft för el- och värmeförsörjning vid fredstida kriser, liksom tillgång till livsmedel för "minst några dagar", krav som inte finns i dagens lagstiftning och som medför betydande kostnader för kommunerna.

Det är positivt att utredningen ser behovet av nyrekryteringar och även belyser den personalkonkurrens och kompetensbrist som råder inom området. Den ökade konkurrensen torde också leda till ökade kostnader för kommuner och regioner.

Övriga synpunkter

Skillnaden mellan lagstadgad och samhällsviktig verksamhet i kommunerna har inte belysts i utredningen. Därmed saknas ett resonemang kring hur dessa ska prioriteras i händelse av kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap. Kommunerna och regionerna bör ges ett tydligt mandat att själva avgöra detta så att denna fråga inte avgörs inom ramen för länsstyrelsernas tillsyn.

Kommunen saknar också en tydlig beskrivning av kommunernas befogenheter vid höjd beredskap. Kommunen bedömer vidare att det bör ges och tydliggöras vilket legalt utrymme kommunen har att vidta förberedande åtgärder innan situationen eskalerat till höjd beredskap, exempelvis i en gräzonsproblematik. Förväntningarna på kommunerna är därutöver otydliga, till exempel när det gäller stöd till Försvarsmakten. Kommunen vill påtala att även om kommunernas uppdrag gällande värdlandsstöd inte ingår i utredningens uppdrag är det en kvarstående fråga som behöver klargöras.

Utredningens uppdrag omfattar inte heller kommunalförbunden. Här vill kommunen framföra att räddningstjänsten har en central roll i många kvalificerade fredstida kriser och frågan om ledning och styrning av räddningstjänsten måste hanteras. Innan beslut fattas om höjd beredskap är lagen om skydd mot olyckor viktig i sammanhanget men gränssnittet gentemot denna lag har inte berörts i utredningen. Mer än hälften av landets kommuner har idag sin räddningstjänst organiserad i förbund vilket gör att de faller utanför utredningen. Kommunen anser att denna problematik är nödvändig att omgående utreda.

Kommunen bedömer att det redan i dagsläget saknas heltäckande och ändamålsenliga sekretessbestämmelser för det arbete som kommunen bedriver gällande civil beredskap. Kommunerna tillämpar 18 kap. 13 § och 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), men dessa bestämmelser kan inte användas för all information som skulle behöva skyddas för kommunernas planering inför och genomförande av den civila beredskapen. Exempelvis behöver kommunens krigsförberedelser inte alltid ha en sådan påverkan på rikets säkerhet att 15 kap. 2 § OSL kan tillämpas, men uppgiften kan ändå behöva skyddas av sekretess för att kommunen ska kunna fullgöra sina uppgifter inom den civila beredskapen. Kommunerna har därutöver information som inte avser kommunens civila beredskap, men som kan vara av intresse för en antagonist och som i dagsläget saknar tillämplig sekretessbestämmelse. Ett sådant exempel utgörs av att kommunerna utifrån sin myndighetsutövning har information om var explosiva varor finns.

För Linköpings kommun

Kristina Edlund
Kommunstyrelsens ordförande

Kopia till: beredande nämnd