

Regeringens proposition

2001/02:184

Extraordinära händelser i kommuner och landsting

Prop.
2001/02:184

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 23 maj 2002

Göran Persson

Britta Lejon
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Vidare föreslås ändringar i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och kommunallagen (1991:900). Med extraordinär händelse avses 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 ett landsting. Förslaget innebär att det i kommuner och landsting skall finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser. Denna nämnd ges rätt att överta verksamhetsområden från andra nämnder. Kommuner och landsting föreslås vidare bli skyldiga att en gång per mandatperiod anta en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras.

I propositionen lämnas vidare förslag som ger kommuner och landsting vidgade möjligheter att biträda varandra vid en extraordinär händelse. Kommuner och landsting ges också möjlighet att under en extraordinär händelse lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild.

Den nya lagen samt lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting	4
2.2	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	6
2.3	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)..	7
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Utgångspunkter	8
4.1	Extraordinära händelser.....	8
4.2	Generella regler för beslutsfattande i kommuner och landsting	8
4.3	Krav i speciallagstiftning på kommunal planering och beslutsfattande	9
4.4	Kommuners och landstings möjlighet att understödja enskilda.....	10
4.5	Kommunal samverkan.....	11
5	Behov av åtgärder	11
6	Ny lag för extraordinära händelser i fred	12
6.1	En speciallag införs	12
6.2	Tillämpningsområdet	13
6.3	Utökat krav på krisplanering	16
6.4	Krav på särskilda krisledningsorgan	18
6.5	Samarbete över kommun- och landstingsgränser vid en extraordinär händelse	21
6.6	Bistånd till enskilda som drabbas av extraordinär händelse	23
7	Konsekvenser av förslagen	24
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	25
9	Författningskommentar.....	25
9.1	Förslaget till lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.....	25
9.2	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	29
9.3	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	30
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Extraordinära händelser i kommuner och landsting (SOU 2001:105).....	31
Bilaga 2	Utredarens lagförslag	34
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	38
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 maj 2002	39

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2001/02:184

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting,
2. lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
3. lag om ändring i kommunallagen (1991:900).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag reglerar kommuners och landstings organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid.

Med extraordinär händelse avses 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 ett landsting.

Vid höjd beredskap skall i stället lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och lagen (1994:1720) om civilt försvar tillämpas.

Plan för hanteringen av extraordinära händelser

2 § Kommuner och landsting skall för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser.

Krisledningsnämnd

3 § I kommuner och landsting skall det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser (krisledningsnämnd). Närmare bestämmelser om krisledningsnämnden finns i denna lag. I övrigt tillämpas kommunallagens (1991:900) bestämmelser.

Krisledningsnämndens verksamhet

4 § Ordföranden i krisledningsnämnden eller, om han eller hon har förhinder, vice ordföranden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden skall träda i funktion.

Ordföranden eller, om han eller hon har förhinder, vice ordföranden får besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut skall därefter snarast anmälas till nämnden.

5 § Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

När förhållandena medger det skall krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder skall återgå till ordinarie nämnd.

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

7 § Fullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra. Om fullmäktige fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har övertagit till ordinarie nämnd.

Bistånd mellan kommuner och landsting

8 § Kommuner och landsting får på begäran bistå andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Om bistånd har lämnats har kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget.

När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en extraordinär händelse, har vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen.

Stöd till enskild

9 § Kommuner och landsting får under en extraordinär händelse lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen.

Hälso- och sjukvård

10 § Bestämmelser om kommuners och landstings möjlighet att bistå annan kommun eller annat landsting med hälso- och sjukvårdsresurser vid extraordinär händelse finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2.2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Prop. 2001/02:184

Härigenom föreskrivs att det i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)¹ skall införas en ny paragraf, 4 a §, samt närmast före 4 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Hälso- och sjukvård vid extraordinära händelser i fredstid

4 a §

Kommuner och landsting får på begäran ställa hälso- och sjukvårdsresurser till förfogande för att bistå en annan kommun eller ett annat landsting som drabbats av en sådan extraordinär händelse i fredstid som avses i lagen (2002:000) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Vid sådant bistånd skall personer som tas emot från en annan kommun eller ett annat landsting omfattas av kommunens och landstingets skyldigheter enligt denna lag.

Om bistånd har lämnats har kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den kommun eller det landsting som drabbats av den extraordinära händelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

¹ Lagen omtryckt 1992:567.

2.3 Förslag till lag om ändring i kommunallagen
(1991:900)

Prop. 2001/02:184

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § kommunallagen (1991:900)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3§

Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

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

Föreskrifter om kommuners och landstings organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid finns i lagen (2002:000) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

¹ Lagen omtryckt 2000:277.

Svenska Kommunförbundet har i en skrivelse till regeringen den 21 maj 1999 (Ju1999/2929/K) begärt att regeringen vidtar de lagändringar som behövs för att kommunernas kompetens och befogenhet vid extraordinära händelser skall klarläggas.

Regeringen beslutade den 10 maj 2001 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn och lämna förslag till de lagändringar som behövs för kommunernas och landstingens beslutsfattande vid extraordinära händelser i samhället i fred (dir. 2001:40). Utredningen antog namnet Utredningen om kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser i samhället (Ju 2001:04).

Utredaren överlämnade i december 2001 sitt slutbetänkande Extraordinära händelser i kommuner och landsting (SOU 2001:105). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredarens lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2001/8685/K).

4 Utgångspunkter

4.1 Händelser av mer extrem natur

En kommun eller ett landsting kan utsättas för stora olyckor och andra händelser som innebär avsevärda problem för den kommunala organisationen, t.ex. om ett tåg med farlig last spårar ur eller ett stort snöoväder skapar svåra trafikproblem. Vid en sådan händelse måste den kommunala organisationen hantera en mängd olika problem och situationer. Omfattande krav ställs på organisationen att snabbt kunna fatta beslut om prioriteringar mellan olika behov och önskemål. Stora krav ställs också på att ge medborgarna en god information om utvecklingen av situationen.

4.2 Generella regler för beslutsfattande i kommuner och landsting

I 1 kap. 7 § regeringsformen anges att beslutanderätten i kommunerna och landstingen utövas av valda församlingar. Utgångspunkten i regeringsformen är att det är de folkvalda representanterna i fullmäktige som skall fatta de för kommunen och landstingen väsentliga besluten. Det finns alltså en konstitutionell begränsning av möjligheten att delegera uppgifter från fullmäktige till nämnder och andra organ.

Av 11 kap. 7 § regeringsformen framgår att ingen myndighet får bestämma hur annan myndighet i särskilda fall skall besluta i ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskild. I en kommun eller ett landsting är varje nämnd en egen myndighet. Det innebär att en nämnd

inte kan föreskriva hur en annan nämnd skall fatta beslut i ett enskilt ärende som rör myndighetsutövning i exempelvis ett krisläge.

I 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) preciseras närmare vilka frågor som är förbehållna fullmäktige. Av denna paragraf följer att fullmäktige skall besluta i ärenden av större vikt eller principiell betydelse för kommunen eller landstinget, bl.a. skattesats, organisationens utseende och årsredovisning. De mer exakta gränserna för delegationsutrymmet från fullmäktige till nämndnivå avgränsas genom praxis. Specialförfattningar kan innehålla regler som påverkar kompetensfördelningen inom kommunen eller landstinget. Exempelvis anges i 22 § räddningstjänstlagen (1986:1102) att räddningstjänstplanen skall antas av fullmäktige.

Av 3 kap. 10 § kommunallagen framgår att fullmäktige kan delegera beslutanderätt till nämnder om inte annat följer av 3 kap. 9 § eller av annan lagstiftning. Delegering av viss beslutanderätt kräver ett formellt beslut från det delegerande organet, dvs. delegationen måste vara gjord i förhand. En nämnd har också skyldighet att återrapportera till fullmäktige hur den har fullgjort sitt uppdrag.

Nämndernas primära uppgift är att handha kommunens eller landstingets förvaltning. I förhållande till fullmäktige har nämnderna en exklusiv kompetens. Fullmäktige får inte fatta beslut som rör den direkta förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter. Nämnderna kan delegera viss beslutanderätt till utskott, enskilda förtroendevalda eller till tjänstemän.

Undantag från huvudregeln i regeringsformen att fullmäktige skall fatta de centrala politiska besluten kan göras då höjd beredskap råder. I 13 kap. 13 § regeringsformen föreskrivs att om riket befinner sig i krig eller krigsfara utövas beslutanderätten i kommuner och landsting på sätt som anges i lag. Av lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. framgår att kommunstyrelsen i sådana situationer kan överta fullmäktiges uppgifter.

4.3 Krav i speciallagstiftning på kommunal planering och beslutsfattande

Räddningstjänstlagen

I räddningstjänstlagen (1986:1102) regleras kommunens uppgifter och ansvar inom räddningstjänstområdet. Med räddningstjänst avses i första hand de räddningsinsatser som staten eller kommunen skall svara för vid olyckshändelser och vid överhängande fara för olyckshändelser för att förhindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Kommunerna är skyldiga att planera och organisera verksamheten så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. I den förberedande verksamheten ingår att upprätta en räddningstjänstplan.

Räddningstjänstlagen innehåller vissa speciella regler om delegation. Lagen ger dock ingen möjlighet att i brådskande ärenden bortse från

kommunallagens formella regelverk vad avser nämndens beslutförhet, kallelse till sammanträden m.m.

Räddningstjänstlagen ger kommuner möjlighet att samarbeta inom räddningstjänstområdet. Sådant samarbete kan ske genom gemensamma nämnder, kommunalförbund eller genom privaträttsliga lösningar. Flera kommuner kan således ha en gemensam räddningstjänst. En kommun som bistått annan kommun vid en räddningsinsats har rätt till skälig ersättning från den andra kommunen. Vidare har en kommun som genomfört en räddningsinsats som medfört betydande kostnader rätt till ersättning från staten. Ersättningen utgår till den del räddningstjänstkostnaderna överstiger en på visst sätt beräknad självrisk.

I betänkandet Reformerad räddningstjänstlag (SOU 2002:10) finns ett förslag till en ny räddningstjänstlag. Förslaget är för närvarande föremål för remissbehandling.

Hälso- och sjukvårdslagen

I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) regleras kommuners och landstings uppgifter och ansvar inom främst sjukvårdsområdet. Varje kommun och landsting har ansvar för dem som är bosatta inom dess område. Landstinget har ett ansvar för personer som vistas tillfälligt i landstinget om dessa är i omedelbart behov av vård. Planeringen skall ske med utgångspunkt från befolkningens behov och avse även den hälso- och sjukvård som erbjuds av privata och andra vårdgivare. Samverkan skall ske i planering och utveckling av hälso- och sjukvården med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare.

Inom ramen för ordinarie organisation hanterar sjukvården s.k. vardagsolyckor. Någon uttrycklig skyldighet att planera för stora katastrofer finns inte. Regeringen har i propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) föreslagit att det av hälso- och sjukvårdslagen skall framgå ett uttryckligt krav på att landstingen skall planera sin verksamhet så att en katastrofmedicinsk beredskap kan upprätthållas.

4.4 Kommuners och landstings möjlighet att understödja enskilda

Kommuner och landsting får enligt 2 kap. 1 § kommunallagen själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Stadgandet ger bl.a. uttryck för den s.k. lokaliseringsprincipen som innebär att verksamheten skall bedrivas så att nyttan av verksamheten kommer medlemskollektivet till godo. Det är alltså inte möjligt att bedriva en verksamhet som syftar till att enbart gynna personer som inte är medlemmar i kommunen eller landstinget.

Det är inte heller i princip möjligt att ge understöd till enskilda kommun- eller landstingsmedlemmar utan uttryckligt lagstöd. Sådant lagstöd finns inom vissa specialreglerade områden, exempelvis ger

4.5 Kommunal samverkan

Kommuner och landsting har olika legala möjligheter för sin samverkan. Flera av dessa former regleras i kommunallagen, såsom kommunalförbund och gemensamma nämnder. Av hälso- och sjukvårdslagen följer att landstingen kan samarbeta genom att inrätta sjukvårdsregioner. Utöver dessa särreglerade former av samarbete finns även möjligheter att samarbeta i privaträttsliga former, t.ex. aktiebolag.

Samverkan i kommunalförbund och gemensamma nämnder kan i princip ske inom alla verksamhetsområden. Undantagna är dock de uppgifter som kommun- och landstingsstyrelsen har enligt lagen om civilt försvar. Samverkan är möjlig inte endast mellan olika kommuner eller mellan olika landsting, utan de kan även samverka med varandra i en gemensam nämnd. En förutsättning är då att den verksamhet som nämnden skall handha är gemensam.

5 Behov av åtgärder

Flera extrema händelser under senare år

Under de senaste åren har det inträffat en rad händelser av mer extrem natur som ställt stora krav på den kommunala organisationen. Händelserna vid Hallandsåsen i samband med tunnelbygget, diskoteksbranden i Göteborg, tågolyckorna i Kävlinge och Borlänge samt översvämningarna i Arvika är alla händelser som medfört att särskilda krav, både externt och internt, ställts på den kommunala organisationen och beslutsfattandet. Gemensamt för dessa händelser är att de inträffat hastigt och oväntat och att den efterföljande situationen krävt snabbare beslut än vad som är vanligt i den ordinarie kommunala verksamheten.

Dagens regelverk ett hinder för snabba beslut

De händelser av extrem natur som inträffat visar på ett behov av att snabbt kunna fatta nödvändiga beslut. Särskilt i krisens inledningsskede kan snabbheten i beslutsfattandet vara viktig. Kommunallagen och de specialförfattningar, t.ex. socialtjänstlagen, som reglerar kommunernas och landstingens verksamhet, innehåller i princip inga särregler för händelser av mer extrem natur. Kommunen och landstinget skall i alla delar iakttäta det formella regelverk som styr verksamheten. I princip är det enda undantaget när det råder höjd beredskap. Enligt kommunallagen är den kommunala verksamheten indelad i ett flertal områden där varje nämnd är verksamhetsbedrivare och ansvarig för sin del. Det finns ingen nämnd som har ett övergripande verksamhetsansvar eller som kan utöva någon beslutanderätt över övriga nämnder. Att samordna verksamheten i

kommuner och landsting på ett snabbt och effektivt sätt kan därför ibland vara svårt.

Kommun- och landstingsstyrelsen har vissa uppgifter enligt kommunallagen som gör att den får en speciell ställning i förhållande till andra nämnder. Den skall leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter. Den har inte några extraordinära maktmedel gentemot andra nämnder. Det ligger inte inom styrelsens befogenheter att i en annan nämnds ställe besluta att en viss åtgärd skall vidtas, att uppskjuta verkställigheten av något som en annan nämnd har beslutat eller att gripa in i den myndighetsutövning som tillkommer en annan nämnd.

Regeringen ser därför ett behov av ett regelverk som ger möjlighet till en flexibel anpassning av organisationen till de rådande omständigheterna. Detta stöds också av den skrivelse som Svenska Kommunförbundet givit in till regeringen med en begäran om flexibel lagstiftning.

6 Ny lag för extraordinära händelser i fred

6.1 En speciallag införs

Regeringens förslag: Kommuner och landsting ges i en ny lag i uppgift att inrätta en särskild organisation för hantering av extraordinära händelser.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget till en särskild lag för extraordinära händelser. *Landstinget i Västra Götaland* påpekar att en krisledningsnämnd skulle kunna bidra till större möjligheter att snabbt kunna lösa eventuella följsituationer, t.ex. i samband med bekämpandet av en smittsam sjukdom. *Länsstyrelsen i Stockholms län* tillstyrker intentionerna i förslaget men anför att förslaget bör inarbetas i kommunallagen eftersom en speciallag riskerar att bli betraktad som exklusiv och enbart av intresse för en trängre krets. *Göteborgs kommun* avstyrker förslaget eftersom en särskild organisation för hanteringen av extraordinära händelser inte ger någon höjd förmåga att hantera extraordinära händelser utan sannolikt skapar risker för ineffektivitet i beslutsfattandet och genomförandet genom ökad otydlighet i organisationen. *Landstinget i Västerbottens län* avstyrker förslaget och anför att den formella och juridiska beslutsgången inte är ett problem på så sätt att något ytterligare politiskt organ måste till för att leda verksamheten. *Riksdagens ombudsmän (JO)* avstyrker förslaget och anför att utredningen inte har lämnat några exempel på sådana händelser som har framtingat beslutsfattande i strid med kommunallagen.

Skälen för regeringens förslag: Majoriteten av remissinstanserna har instämt i att det finns ett behov av en särskild lagstiftning som möjliggör för kommuner och landsting att hantera extraordinära händelser utan att behöva göra avsteg från gällande lagstiftning. Behovet av särskild lagstiftning har också tidigare framförts av Svenska Kommunförbundet i en skrivelse (Ju1999/2929/K) med begäran om lagändringar för att

tydliggöra kommunernas kompetens och befogenhet vid extraordinära händelser. Syftet med den nu föreslagna regleringen är att kunna ge särskilda befogenheter till kommun och landsting under extraordinära händelser, samt göra det möjligt att inrätta en organisation där snabba och effektiva beslutsvägar kan skapas.

Göteborgs kommun ifrågasätter dock om inte den föreslagna lagstiftningen riskerar att skapa otydlighet i den kommunala organisationen kring vem som har beslutanderätt i en viss situation. Regeringen vill dock framhålla vikten av att kommunen förbereder sin organisation inför extraordinära händelser. Genom sådana förberedelser bör inte oklarheter behöva uppstå när beslut skall fattas i samband med extraordinära händelser.

Mot bakgrund av kommunallagens ramlagskaraktär anser regeringen att det inte är lämpligt att i kommunallagen reglera de mera detaljerade bestämmelserna som det här blir fråga om. Regeringen föreslår därför en särskild lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

6.2 Tillämpningsområdet

Regeringens förslag: Lagen skall vara tillämplig vid extraordinära händelser i fredstid. Med extraordinära händelser avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Vid höjd beredskap skall i stället lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och lagen (1994:1720) om civilt försvar tillämpas.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget. *Örnsköldsviks kommun* anför att det är bra att utredaren definierar extraordinära händelser som en händelse mellan normaltillstånd och höjd beredskap. Ett stort antal remissinstanser har synpunkter på terminologin. *Länsstyrelsen i Gävleborg* anför att det under senare år använts ett antal begrepp som svåra påfrestningar på samhället och särskilda händelser. Det skulle underlätta för alla berörda aktörer med gemensamma nationella definitioner av de tillstånd som avses. *Statens räddningsverk* anför att det ofta inte är enstaka händelser som skapar de behov som den föreslagna lagen skall täcka, utan det är snarare behov som successivt växer fram. Det kan ifrågasättas om inte lagen i stället borde referera till extraordinära förhållanden. *Svenska Kommunförbundet* anger också att begreppet är för snävt definierat. Vid t.ex. stigande vatten är det snarast fråga om förlopp som måste hanteras redan innan det inträffar en faktisk extraordinär händelse. Begreppet bör därför utvidgas till extraordinära händelser eller förhållanden. *Malmö kommun* anför att förutsättningen att störningen skall vara svår att förutse rimmar illa med kravet på att man skall analysera risker och hot i sitt närområde, vilket per definition skulle

medföra att de inte var tillämpliga vid en extraordinär händelse. En extraordinär händelse kan vara förutsägbar men svår att förebygga eller förhindra.

Skälen för regeringens förslag

Extraordinära händelser i lagens mening

Med en extraordinär händelse avses 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 kommunen eller landstinget. Det handlar om händelser där någon eller flera viktiga samhällsfunktioner som kommuner och landsting ansvar för hotas på ett omfattande sätt. Det kan exempelvis vara hot mot sjukvårdsverksamheten, energiförsörjningen, vatten- och avlopps nätet eller vägnätet.

Tillämpningen av lagen aktualiseras vid större olyckshändelser som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Typiska händelser som avses är väderrelaterade händelser av större omfattning, som t.ex. större översvämningar, ras som en följd av längre tids nederbörd och omfattande snöoväder. En större skogsbrand, som hotar bebyggelse eller liknande, och som kräver betydande insatser utöver räddningstjänsten, är ytterligare exempel på en extraordinär händelse. Normalt är dock inte enstaka bränder tänkta att omfattas av den föreslagna lagen.

Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen. Det är alltså händelser som ställer speciella krav på den kommunala organisationen.

Händelser som avviker från det normala

För att lagen skall aktualiseras krävs också att händelsen avviker från det normala. Växlingar i väderleken, större olyckor m.m. kan påverka och störa kommunens eller landstingets verksamhet. Flertalet störningar av mer normal omfattning skall dock kunna hanteras inom ramen för annan lagstiftning. De flesta händelser, även om de är störande och kommer plötsligt, bör enligt regeringens mening inte betraktas som extraordinära händelser.

Vad som kan ses som normalt måste avgöras utifrån en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Exempelvis torde mycket omfattande snöfall och sträng kyla uppfattas som mer normalt i de norra delarna av Sverige än i de södra.

Utredaren har anfört att kravet på att händelsen skall avvika från det normala innebär att händelsen skall vara svår att förutse. Detta har kritiserats av flera remissinstanser. De menar att det rimmar illa med kravet på att man skall analysera risker och hot i sitt närområde. Ett hot man lokalt har föreberett sig mot är per definition inte oförutsägbart och skulle därför inte kunna utgöra en extraordinär händelse. En extraordinär händelse kan, enligt remissinstanserna vara förutsägbar, men svår att

förebygga eller förhindra. Regeringen instämmer i att en extraordinär händelse i sig inte behöver vara oförutsägbar. Det som dock särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen, i vart fall i krisens inledningsskede. Det är enligt regeringens mening ur denna synvinkel som kravet på avvikelser från det normala bör ses.

Händelser eller förhållanden

Flera remissinstanser har anfört att det inte är enstaka händelser som skapar de behov som den föreslagna lagen skall täcka. Snarare kan det vara behov som växer fram successivt. Det kan då ifrågasättas om inte lagen borde referera till extraordinära "förhållanden" i stället för extraordinära "händelser". Regeringen menar dock att den speciella organisation som lagen ger förutsättningar för endast skall vara i funktion under en kris mera akuta skede. Den normala organisationen skall så snart det är möjligt åter träda i funktion. Att i lagen använda begreppet extraordinära förhållanden skulle kunna leda till missuppfattningen att en aktivt verkande krisledningsnämnd skulle utgöra ett mera permanent inslag i den kommunala organisationen.

Extraordinära händelser och svåra påfrestningar

Flera remissinstanser har anfört att begreppsterminologin vad gäller hanterandet av fredstida nödsituationer är förvirrande från statsmakternas sida. Förutom begreppet extraordinära händelser talas även om svåra påfrestningar på samhället i fred. Remissinstanserna efterlyser en enhetlig terminologi. Regeringen vill dock påpeka att med begreppet extraordinära händelser avses till övervägande del något annat än med begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred. Med en svår påfrestning avses inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage osv., utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig och eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Svåra påfrestningar kan sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig i sak. Tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Med begreppet extraordinär händelse avses händelser av mindre geografisk omfattning, där en kommun eller ett landsting, eller ett par grannkommuner, har drabbats av en kris. Det är händelser som ligger mellan normaltillstånd och höjd beredskap. En extraordinär händelse kan undantagsvis utgöra en svår påfrestning på samhället i fred.

Regeringen har nyligen i propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) redovisat ett planeringssystem för beredskapen vid svåra påfrestningar på samhället i fred samt vid höjd

beredskap. Regeringen har vidare föreslagit att en ny myndighet med samordnande planeringsuppgifter vad avser beredskapen vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap skall inrättas (Krisberedskapsmyndigheten). Förslagen i propositionen om Samhällets säkerhet och beredskap berör dock inte frågan om hur kommuner och landsting skall vara organiserade.

Vid höjd beredskap gäller annan lagstiftning

I 13 kap. 13 § regeringsformen föreskrivs att om riket befinner sig i krig eller krigsfara utövas beslutanderätten i kommuner och landsting på sätt som regleras i lag. Av lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. framgår att kommunstyrelsen i sådana situationer kan överta fullmäktiges uppgifter. Vid höjd beredskap skall också kommunstyrelsen, enligt lagen om civilt försvar, ansvara för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen skall bedriva. Vid höjd beredskap finns alltså särskilda regler om den kommunala organisationen.

6.3 Utökat krav på krisplanering

Regeringens förslag: Kommuner och landsting skall fastställa en plan som skall omfatta verksamheten i hela kommunen eller landstinget vid en extraordinär händelse. En plan skall antas varje ny mandatperiod.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget. *Statens räddningsverk* anför att förslaget på obligatorisk planering understryker behovet av att utveckla samordningen och helhetssynen inom områdena skydd mot olyckor, åtgärder vid extraordinära händelser och civilt försvar. *Överstyrelsen för civil beredskap* anför att en plan bör antas minst en gång per mandatperiod. *Trelleborgs kommun* anger att det bör gälla enhetliga tidsintervaller för riskanalyser i fred och vid höjd beredskap. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* betonar vikten av risk- och sårbarhetsanalyser. *Lomma kommun* förordar att det i lagen antingen görs en hänvisning till 6 kap. 7 § kommunallagen eller skrivs in ett uttryckligt krav på att nämnderna skall upprätta risk- och sårbarhetsanalyser. *Göteborgs kommun* anför att nämndvisa risk- och sårbarhetsanalyser i större kommuner, som sedan skall ligga till grund för en plan, riskerar att skapa en omfattande beslutshantering som inte ger något tillskott till verksamhetens kvalitet. Flera remissinstanser däribland *Svenska Kommunförbundet* anför att ekonomisk kompensation krävs för de merkostnader förslaget innebär för den kommunala sektorn.

Krav på planering för extraordinära händelser

Kommuner och landsting har i dag ingen uttrycklig skyldighet att planera för hur de skall möta extraordinära händelser. För att kommuner och landsting på ett effektivare sätt skall kunna hantera extraordinära händelser föreslår regeringen att det skall införas en skyldighet att planera för sådana händelser och fastställa en plan varje mandatperiod.

Enligt 6 kap. 7 § kommunallagen gäller att nämnderna var och en inom sitt område skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. I varje nämnds verksamhetsansvar ligger därför ett ansvar för att företa någon form av risk- och sårbarhetsanalys som visar risken för att en extraordinär händelse inom nämndens område skall inträffa. Sådana analyser kan utgöra ett viktigt underlag för den plan som kommunen eller landstinget skall fastställa och som skall omfatta hela verksamheten i kommunen eller landstinget.

Utgångspunkten för planeringen är att kommunen och landstinget skall ha en helhetssyn på sin organisation. Det innebär bl.a. att en kommuns eller ett landstings hel- eller delägda företag skall ingå i planeringen. Exempelvis torde både kommunala energiföretag och bostadsföretag kunna komma att beröras av en extraordinär händelse. Entreprenörer anlitas i relativt stor utsträckning både av kommuner och av landsting. Inom sjukvården är detta vanligt förekommande, liksom hos kommunerna när det gäller t.ex. barnomsorg och äldreboende. De privata entreprenörernas eventuella roll vid extraordinär händelser bör därför innefattas i planen. Förhållandet mellan kommunen och landstinget å ena sidan och privata aktörer, entreprenörer, kommunala och landstingskommunala företag å den andra sidan är privaträttsligt reglerat. Den roll som dessa aktörer skall ha vid en extraordinär händelse måste därför regleras i avtal.

Samverkan med andra potentiellt berörda aktörer bör beaktas i planen. Tänkbara samarbetspartners är närliggande kommuner och landsting, statliga myndigheter såsom Socialstyrelsen, Livsmedelsverket, länsstyrelserna och polisen. Det är väsentligt att kommunen och landstinget upprättar goda kontakter och informationskanaler till externa aktörer så att samarbetet, när en extraordinär händelse väl har inträffat, kan komma igång utan onödig tidsförlust.

För att kunna bemästra en extraordinär händelse är det viktigt att organisationen regelbundet övas. De olika delarna av organisationen behöver samordnas och rutiner av praktisk och handfast natur utarbetas och övas. De kommuner som genomfört regelbundna övningar har hanterat de extraordinära händelser som uppstått på ett förtjänstfullt sätt. Det har lett till att åtgärder kunnat vidtas utan onödig tidsutdräkt.

Räddningstjänstlagsutredningen har i betänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10) föreslagit förändringar av kommuners planeringsskyldighet enligt räddningstjänstlagen. Enligt förslaget skall varje kommun ha ett förebyggande program som skall redovisa kommunens målsättning för förebyggande åtgärder samt de risker för olyckshändelser som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Förslaget bygger på att varje kommun skall skapa en riskbild,

6.4 Krav på särskilda krisledningsorgan

Regeringens förslag: I kommuner och landsting skall det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser (krisledningsnämnd). Krisledningsnämnden får överta verksamhetsområden eller delar därav från andra nämnder. Ordföranden eller, vid förfall för honom eller henne, vice ordföranden skall kunna inkalla krisledningsnämnden. Ordföranden eller, vid förfall för honom eller henne, vice ordföranden får också rätt att fatta brådskande beslut till dess att krisledningsnämnden träder i funktion. Krisledningsnämndens beslut skall anmälas till fullmäktige. Fullmäktige kan besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget. Flera remissinstanser däribland *Överstyrelsen för civil beredskap* anför att bara kommunstyrelsen kan ha uppgiften att fungera som krisledningsnämnd. *Statskontoret* avstyrker ett lagkrav på krisledningsnämnd. *Gävle kommun* ser ett problem med olika lagstiftningsstrukturer för fred och höjd beredskap. I ett längre perspektiv bör enligt kommunen, en samordning ske med lagen (1988:97) om förfarandet hos kommuner, förvaltningsmyndigheter och domstolarna under krig och krigsfara m.m. *Svenska Kommunförbundet* anför att det av lagen bör framgå att kommunen eller landstinget själv kan välja vilken nämnd som kan vara krisledningsnämnd. *Kävlinge kommun* anför att det olämpligt att i lag slå fast vem som skall ha rätt att inkalla nämnden. Detta borde överlåtas till nämnden att avgöra.

Skälen för regeringens förslag

En krisledningsnämnd skall finnas

Flertalet extraordinära händelser som inträffat under senare år har kunnat hanteras av den normala kommunala organisationen. De mest framträdande organisatoriska behoven har legat i att samordna övriga nämnders insatser samt hantera det interna och externa informationsflödet. Dessa uppgifter kan i allmänhet fullgöras utan rättsligt övertagande av beslutanderätt och verksamhetsansvar från andra nämnder. I vissa fall kan dock en centralisering av beslutanderätten vara nödvändig för att möjliggöra ett snabbt och enkelt beslutsfattande. Någon sådan möjlighet finns dock inte i dag. Regeringen föreslår därför att det i varje kommun eller landsting skall finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser. En sådan nämnd benämns i förslaget krisledningsnämnd.

Ett stort antal remissinstanser anser att styrelsen i kommuner och landsting bör utgöra krisledningsnämnd. Om styrelsen utgör krisledningsnämnd uppnås samstämmighet med lagen om civilt försvar och

lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Regeringen anser att det framstår som naturligt att i de flesta fall låta kommunstyrelsen utgöra krisledningsnämnd för att uppnå en samordning med dessa regelverk. Det kan dock finnas behov av att låta någon annan nämnd utgöra krisledningsnämnd eller inrätta en separat nämnd för uppgiften. Lagstiftningen bör därför vara flexibel och lämna utrymme för lokala lösningar. Det föreskrivs därför ingen uttrycklig skyldighet för kommuner och landsting att låta kommunstyrelsen utgöra krisledningsnämnd.

Krisledningsnämndens uppgifter framgår av reglementet

Det är enligt 6 kap. 32 § kommunallagen fullmäktige som fastställer reglemente för nämnder. Av reglementet framgår vilka uppgifter en nämnd har. Reglementet för krisledningsnämnden skall ange vilka verksamhetsområden den får ta över från andra nämnder. Krisledningsnämnden skall överta verksamhetsområden endast i den omfattning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens omfattning och art.

Vilken typ av beslutanderätt och verksamhetsansvar som överflyttas till krisledningsnämnden beror således på vilken analys som kommunen eller landstinget gör av framtida extraordinära händelser. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter inom socialtjänsten eller rätt att använda vissa nämnders lokaler för evakuerade medborgare. Kommuner och landsting avgör själva inom lagens allmänna ram vilka befogenheter som kan överlämnas till krisledningsnämnden. Det är i dessa fall viktigt att både beakta behovet av att nämndens mandat inte i förhand begränsas på ett sätt som medför effektivitetsproblem i en krissituation, samtidigt som mandatet inte får bli så vitt att det kan ifrågasättas ur demokratisk synvinkel.

Om det är möjligt bör krisledningsnämnden samråda med berörd nämnd innan beslut fattas. I vissa fall kan skyndsamhet vara av största vikt varför samråd inte är möjligt. Det är emellertid väsentligt att den nämnd som fräntas verksamhetsområden eller delar därav skyndsamt informeras om detta.

Den normala organisationen bör ta vid så snart det är möjligt. De uppgifter som krisledningsnämnden har övertagit från andra nämnder föreslås därför återgå så snart förhållandena medger det.

Ordföranden ges rätt att fatta beslut om när en extraordinär händelse föreligger

Tillskapande av ett krisledningsorgan löser emellertid inte alla problem som kan uppkomma vid en extraordinär händelse. Inte sällan uppstår sådana händelser utanför normal kontorstid. Det kan i ett sådant läge vara omöjligt att invänta att krisledningsnämnden kan samlas och sammanträda för att avgöra att en extraordinär händelse föreligger. Mot bakgrund av att nämnden föreslås få omfattande beslutsbefogenheter och den generella vikten av förutsebarhet anser regeringen att det av lagen tydligt bör framgå vem som har rätt att låta nämnden träda i funktion.

Därför föreslår regeringen att denna befogenhet ges ordföranden. Vice ordföranden ges också motsvarande befogenheter om ordföranden har förhinder.

Ordföranden ges rätt att utan delegering från nämnden fatta brådskande beslut

I 6 kap. 36 § kommunallagen regleras delegation av brådskande ärenden. Sådana ärenden, som inte kan avvakta nämndens avgörande, kan efter beslut av nämnden delegeras till ordföranden eller annan ledamot av nämnden. Denna delegationsrätt är inte beroende av ärendets sakinhåll. Avsikten är att tillgodose det behov av skyndsamt handläggning som ibland kan föreligga. Befogenheten för ordföranden att fatta beslut på nämndens vägnar förutsätter dock att nämnden i förväg har fattat ett beslut om detta.

I en krisledningsnämnd föreslår regeringen att ordförande skall få rätt att fatta brådskande beslut utan att nämnden i förväg i reglemente ger ordförande denna befogenhet. Vice ordföranden föreslås få motsvarande befogenhet vid ordförandens förfall. Befogenheten att fatta brådskande beslut upphör dock då nämnden hunnit samlas och sammanträda. Redan fattade beslut skall då anmälas till nämnden.

Anmälan av krisledningsnämndens beslut skall ske till fullmäktige

Om fullmäktige delegerat en uppgift till en nämnd skall nämnden enligt 3 kap. 15 § kommunallagen till fullmäktige redovisa hur nämnden fullgjort uppdraget. En sådan rapporteringsskyldighet föreslås också åläggas krisledningsnämnden. Syftet med detta är att fullmäktige skall få information om krisledningsnämndens aktivitet och om krisens förlopp. På detta sätt får fullmäktige möjlighet att utöva viss tillsyn över krisledningsnämnden. Detta är viktigt ur kommunaldemokratisk synvinkel och en förutsättning för krisledningsnämndens legitimitet. Det är fullmäktige som får avgöra omfattningen och formen för denna återrapportering.

Fullmäktige kan besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra

En krisledningsnämnd ges vid extraordinära händelser stora befogenheter. För att skapa en yttersta spärr mot att nämnden missbrukar sina befogenheter föreslås att fullmäktige skall kunna besluta att nämndens verksamhet skall upphöra. Fullmäktige kan också besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra därför att fullmäktige bedömer att förhållandena är sådana att nämndens uppgifter bör återgå till de ordinarie nämnderna. Den normala organisationen tar således över vid ett sådant beslut.

Krisledningsnämndens beslut att överta verksamhetsansvar och beslutskompetens kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen. En sådan prövning kan innefatta frågan om en extraordinär händelse är för handen. Andra beslut som nämnden fattar överklagas genom förvaltningsbesvär eller laglighetsprövning enligt bestämmelser i den aktuella lagstiftningen.

6.5 Samarbete över kommun- och landstingsgränser vid en extraordinär händelse

Regeringens förslag: Kommuner och landsting får på begäran bistå annan kommun eller annat landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Om ett sådant bistånd har lämnats skall kommunen eller landstinget ha rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller det andra landstinget.

Kommuner och landsting får bistå annan kommun eller annat landsting som drabbats av en extraordinär händelse med hälso- och sjukvårdsresurser. Vid sådant bistånd skall personer som mottages från annan kommun eller annat landsting omfattas av kommunens och landstingets skyldigheter enligt denna lag.

När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av extraordinära händelser har vistelsekommunen rätt till ersättning från den drabbade kommunen.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslagen. *Socialstyrelsen* tillstyrker ändringen i hälso- och sjukvårdslagen och anför att ändringen ger ett tydligare stöd för tillsyn. *Trelleborgs kommun* anger att vad som skall ses som skälig ersättning måste förtydligas.

Skälen för regeringens förslag

Rättsliga hinder för bistånd undanröjs

Vid flera av de extraordinära händelser som inträffat har kringliggande kommuner bistått en drabbad kommun med resurser inom exempelvis räddningstjänst eller socialtjänst. Även landsting har bistått en drabbad kommun eller ett drabbat landsting med hälso- och sjukvårdsresurser. Sådant samarbete över kommun- och landstingsgränser har ibland varit en förutsättning för att den uppkomna situationen skall kunna bemästras.

De rättsliga förutsättningarna för gränsöverskridande samarbete har redovisats i avsnitt 4.5. Den principiella utgångspunkten är både i kommunallagen och hälso- och sjukvårdslagen att en kommuns och ett landstings verksamhet skall bedrivas i det egna medlemskollektivets intresse. Det är därför nödvändigt att undantag görs från lokaliseringsprincipen så att det blir möjligt att lämna bistånd även till icke-kommunmedlemmar. Det föreslås således att kommuner och landsting

ges rätt att ge bistånd i viss utsträckning till annan än kommunmedlem vid en extraordinär händelse.

Den föreslagna utvidgningen av lokaliseringsprincipen ger en vidgad möjlighet till samarbete över kommun- och landstingsgränser. Den skapar också förutsättningar för planeringen vid en eventuell extraordinär händelse. Härigenom och genom de rättsliga former för samarbete som redan finns, såsom gemensamma nämnder, sjukvårdsregioner, kommunalförbund, privaträttsliga avtal m.m., kan kommuner och landsting bygga upp en organisation och beredskap för extraordinära händelser.

Vilken typ av bistånd som avses

Vid en extraordinär händelse är det svårt att förutse vilket slags bistånd som behövs till en drabbad kommun eller ett drabbat landsting. Det kan röra sig om att ställa de egna resurserna till förfogande, såsom räddningstjänst, socialtjänst m.m. Även att upplåta lokaler för omhändertagande av nödställda kan vara nödvändigt. Kommunernas och landstingens biståndsinsatser måste emellertid alltid ligga inom den kommunala kompetensen. En kommun kan alltså inte köpa in specialistläkarresurser men väl upplåta ett äldreboende åt ett landsting som behöver fler sängplatser. Ett landsting kan t.ex. låta enskilda bo gratis på ett patienthotell eller stötta en kommun som på grund av krisen inte klarar av hemsjukvården.

Bistånd i form av hälso- och sjukvård

Utgångspunkten i hälso- och sjukvårdslagen är att sjukvårdsverksamheten skall bedrivas till nytta för det egna medlemskollektivet. Det bör enligt regeringen göras möjligt för kommun och landsting att ställa hälso- och sjukvårdsresurser till förfogande för annan kommun eller annat landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Om en situation skulle uppstå där det exempelvis blir nödvändigt att skriva ut egna patienter från ett sjukhus för att bereda plats för akut vårdbehövande från ett annat landsting skapas härmed en rättsligt grund för ett sådant beslut. Krishanteringsresurser får dock inte mer permanent användas till men för de egna medlemmarnas behov. Huvudregeln föreslås även fortsättningsvis vara att kommunens och landstingets egna medlemmar i första hand skall ha nytta av verksamheten.

Vissa landsting har särskilda specialistresurser, som t.ex. de brännskadekliniker som finns på några sjukhus i landet. Av tradition biträder dessutom landstingen varandra. Enligt riksavtalet för hälso- och sjukvård skall den som vistas utanför hemlandstinget och blir i akut behov av sjukvård beredas sådan vård i vistelselandstinget på hemlandstingets bekostnad. Därtill kommer att samtliga landsting har beslutat om utökade valmöjligheter för patienter att få planerad vård i annat landsting än hemlandstinget. Det föreslås därför ingen geografisk begränsning av rätten att bistå en drabbad kommun eller landsting.

Kommunen eller landstinget föreslås få rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget för sina kostnader.

Enligt 2 kap 2 § socialtjänstlagen (2001:453) har varje kommun ett ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Biståndet vid en extraordinär händelse kan utgöras av att en kommun på begäran av en annan kommun ordnar ett tillfälligt boende åt personer som har varit tvungna att evakueras från den andra kommunen. Vid ett utdraget krisförlopp riskerar en vistelsekommun att drabbas av kostnader för en sådan hjälp. Det är inte rimligt att den tillfälliga vistelsekommunen skall åsamkas denna kostnad. Det kan övervägas om vistelsebegreppet i socialtjänstlagen skall sättas ur kraft när en kommun tar emot enskilda på grund av en kommun har drabbats av en extraordinär händelse och begärt hjälp från den andra kommunen. Enligt regeringens mening skulle detta dock innebära ett alltför stort ingrepp i de rättigheter som socialtjänstlagen garanterar. Därför föreslås att när en enskilds vistelse i en kommun är föranledd av extraordinära förhållanden, skall den tillfälliga vistelsekommunen ha rätt till skälig ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen.

6.6 Bistånd till enskilda som drabbas av extraordinär händelse

Regeringens förslag: Kommuner och landsting får i samband med extraordinära händelser lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget. *Kävlinge kommun* anger att det av lagen tydligare bör framgå att stödåtgärder i efterhand inte kan komma i fråga. *Borlänge kommun* anför att huvudregeln även fortsättningsvis bör vara att stöd till enskild inte är tillåtet.

Skälen för regeringens förslag: Utgångspunkten i kommunallagen är att stöd till kommunmedlemmar inte är tillåtet utan särskilt lagstöd. Vid en extraordinär händelse kan det dock finnas ett behov av att kunna ge en enskild, såväl kommunmedlemmar som andra som vistas i kommunen, visst stöd. Det föreslås därför att det skall bli möjligt att lämna sådant stöd. Exempelvis kan det handla om att ge tillgång till kommunikationsmedel, t.ex. taxi, eller möjlighet att använda mobiltelefoner i ett akut krisläge då sedvanlig behovsprövning enligt socialtjänstlagen inte kan avvaktas. Stöd kan på detta sätt också utgå till personer som annars inte är berättigade till bistånd enligt socialtjänstlagen.

Stöd är endast avsett att vara möjligt att lämna under den extraordinära händelsen. Reparativa stödåtgärder i efterhand omfattas således inte av förslaget. Ersättning för skador orsakade av extraordinära händelser är i första hand försäkringsfrågor som skall lösas på privaträttslig väg.

Det är inte möjligt att exakt förutse i vilka situationer som det skall vara möjligt att ge stöd. Någon ytterligare precisering av lagtexten bör

därför inte ske. Det är en uppgift för domstolarna att klarlägga den exakta gränsdragningen.

Förslaget innebär en möjlighet för kommuner och landsting att frivilligt stödja enskilda. Det är således inte fråga om en rättighet för drabbade enskilda. Omfattningen av ett kommunalt stöd kan komma att prövas av domstol genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunalagen.

7 Konsekvenser av förslagen

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget innebär en skyldighet för kommuner och landsting att fastställa en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras och ha en särskild organisation för beslutsfattandet. Detta är en ny uppgift för kommunerna vilket torde kunna medföra vissa kostnader. Kommuner är i dag skyldiga att enligt räddningstjänstlagen upprätta en räddningstjänstplan och enligt lagen om civilt försvar är kommuner och landsting skyldiga att vidta de beredskapsförberedelser som behövs för deras respektive verksamhet under höjd beredskap. Det finns därför möjlighet att samordna planeringen för extraordinära händelser med denna planering. Det är svårt att göra någon exakt beräkning av den tillkommande kostnaden för planeringen av extraordinära händelser. Kostnaderna torde också variera mellan kommunerna. Den totala tillkommande kostnaden bedöms dock på sikt bli begränsad och vara hänförlig till i huvudsak sådan planering, övning m.m. som hör till hanteringen av svåra påfrestningar på samhället i fred.

Kommunerna får i dag viss ersättning för sin skyldighet att planera för höjd beredskap. Regeringen har i propositionen 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap aviserat att de anslag som i dag anvisas för höjd beredskap också skall kunna användas för insatser som stärker samhällets beredskap mot svåra påfrestningar och som väsentligen ökar förmågan under höjd beredskap. Att stötta områdesansvaret på lokal och regional nivå hör till de åtgärder som syftar till att ge samhället erforderlig krishanteringsförmåga för att klara såväl svåra påfrestningar på samhället i fred som höjd beredskap. Utgifterna för såväl länsstyrelsebidrag som kommunbidrag samt landstingsbidrag för svåra påfrestningar på samhället i fred samt höjd beredskap avseende krishanteringsförmåga kommer därmed enligt regeringen att öka inom ramen för utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

I propositionen aviserades vidare att man avsåg förhandla med Svenska Kommunförbundet om ersättning till kommunerna för planering av verksamheten vid höjd beredskap med hänsyn till att den regionala mål- och riskanalysen skall ses över, samt för planeringen av hanteringen av extraordinära händelser när dessa är så omfattande att de kan anses vara en svår påfrestning på samhället i fred. I propositionen anfördes att förhandlingen skulle beakta förslagen från Utredningen om kommuners och landstings beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser i samhället och ske i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

Landstingen har enligt förslag i propositionen Samhällets säkerhet och beredskap, fått utökade krav på planering för katastrofmedicinsk beredskap. Socialstyrelsen har givits i uppdrag att i samråd med Landstingsförbundet utreda landstingens eventuella merkostnader för denna planering. Regeringen gör bedömningen att landstingens planering för extraordinära händelser främst kan ses som en del av detta arbete. Regeringen utgår därför ifrån att Socialstyrelsen i sitt uppdrag även beaktar frågan om planering för extraordinära händelser.

Konsekvenser för de små företagen

Enligt regeringens förslag skall kommuner och landsting i sin planering beakta behovet av att använda externa entreprenörer vid extraordinära händelser. Detta innebär dock inget åliggande för entreprenörer eller någon ny lagstiftning som dessa skall beakta i sin verksamhet. Förslaget innebär därför ingen påverkan på de små företagen.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2003. Förslaget kräver inga övergångsbestämmelser.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

1 § Denna lag reglerar kommuners och landstings organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid.

Med extraordinär händelse avses 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 ett landsting.

Vid höjd beredskap skall i stället lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och lagen (1994:1720) om civilt försvar tillämpas.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

I *andra stycket* definieras i vilka situationer en extraordinär händelse skall anses föreligga.

Av *tredje stycket* framgår att lagen inte skall tillämpas vid höjd beredskap. Sådana situationer är särskilt reglerade i de lagar som anges i bestämmelsen.

2 § Kommuner och landsting skall för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser.

Prop. 2001/02:184

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Av bestämmelsen framgår att kommunen och landstinget har en skyldighet att fastställa en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras i kommunen eller landstinget. Planen skall antas en gång per mandatperiod. I 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) anges att det är fullmäktige som skall anta mål och riktlinjer för verksamheten. Av bestämmelsen följer att planen skall antas av fullmäktige.

Det är lämpligt att planen baseras på nämndvisa risk- och sårbarhetsanalyser. Analysen bör omfatta både kommunens eller landstingets egna verksamheter och sådan verksamhet som bedrivs av hel- eller delägda kommunala företag som kan komma att beröras av en extraordinär händelse.

I de fall kommunal verksamhet har lagts ut på entreprenad måste kommunen eller landstinget i planen beakta behovet av att använda entreprenören vid extraordinära händelser. Om privata aktörer bedöms ha en uppgift att fylla vid en extraordinär händelse får detta regleras genom avtal. Detta bör beaktas vid upphandlingar inom de ramar som följer av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

3 § I kommuner och landsting skall det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser (krisledningsnämnd). Närmare bestämmelser om krisledningsnämnden finns i denna lag. I övrigt tillämpas kommunallagens (1991:900) bestämmelser.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

I bestämmelsen anges att kommunerna och landstingen är skyldiga att inrätta en nämnd för att hantera uppgifter under en extraordinär händelse. Av 3 kap 9 § kommunallagen (1991:900) följer att det är fullmäktige som beslutar om nämndernas organisation. I stället för att inrätta en särskild nämnd för ändamålet kan fullmäktige besluta att kommun- eller landstingsstyrelsen skall utgöra krisledningsnämnd.

I lagen används begreppet krisledningsnämnd men det står kommunerna och landstingen fritt att kalla sitt krisledningsorgan något annat eller, om ett krisledningsorgan redan finns i kommunen eller landstinget, bibehålla det inarbetade namnet.

Särskilda regler för krisledningsnämnden finns i denna lag. I övrigt gäller kommunallagens bestämmelser, exempelvis vad gäller krav på beslutförhet, protokollföring m.m. Av 6 kap. 32 § kommunallagen följer att fullmäktige i ett reglemente skall utfärda närmare regler om nämndernas verksamhet och arbetsformer. Krisledningsnämnden kan i likhet med andra nämnder ges befogenheter inom kommuner och landstings allmänna kompetensområde enligt 2 kap. kommunallagen eller enligt vad som följer av specialförfattningar. Krisledningsnämnden skall också i likhet med andra nämnder granskas av revisorerna. Även bestämmelserna i 3 kap. 5 § kommunallagen, som innebär en spärr mot att en och samma nämnd hanterar svårförenliga uppgifter, omfattar krisledningsnämnden.

Krisledningsnämnden träder i funktion först i samband med den extraordinära händelsen. Planeringen inför en extraordinär händelse är en uppgift för den normala organisationen.

4 § Ordföranden i krisledningsnämnden eller, om han eller hon har förhinder, vice ordföranden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden skall träda i funktion.

Ordföranden eller, om han eller hon har förhinder, vice ordföranden får besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut skall därefter snarast anmälas till nämnden.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

I *första stycket* anges vem som kan besluta att krisledningsnämnden träder i funktion. När ordföranden bedömer att en extraordinär händelse inträffat får han eller hon besluta att krisledningsnämnden skall aktiveras. Om ordföranden har förfall får vice ordföranden fatta detta beslut. När nämnden aktiverats sker beslutsfattande enligt kommunallagen och de föreskrifter i övrigt som gäller för nämnden.

Av *andra stycket* följer att ordföranden, eller vice ordföranden, får rätt att fatta beslut och vidta övriga förvaltningsuppgifter för nämndens räkning om nämndens sammanträde och beslutsfattande i sedvanlig ordning inte kan avvaktas. I motsats till vad som gäller enligt 6 kap. 36 § kommunallagen (1991:900) krävs inte att nämnden i förväg ger ordförande eller vice ordförande denna befogenhet. Befogenheten att fatta brådskande beslut upphör dock så snart nämnden sammanträtt. De beslut som nämndens ordföranden eller vice ordföranden redan fattat skall anmälas till nämnden.

5 § Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

När förhållandena medger det skall krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder skall återgå till ordinarie nämnd.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

Paragrafens *första stycke* innebär att krisledningsnämnden får överta uppgifter inom olika verksamhetsområden från andra nämnder inom de ramar som fullmäktige har beslutat. Med begreppet verksamhetsområde avses i likhet med 3 kap. 4 § kommunallagen (1991:900) både nämndernas geografiska område och de sakområden de skall ansvara för. Om en krisledningsnämnd övertar ett verksamhetsområde eller del därav följer därför automatiskt nämndens beslutanderätt och det verksamhetsansvar som hör till området.

Vilka verksamhetsområden som övertas måste bedömas med utgångspunkt i den konkreta situationen. Det kan dock aldrig bli aktuellt att överta exempelvis kommun- eller landstingsstyrelsens långsiktiga ansvar att bereda budget.

Av *andra stycket* framgår att när situationen är sådan att det inte längre finns behov av att viss kompetens finns samlad inom krisledningsnämnden skall nämnden besluta att verksamhetsområdet skall återgå till den ordinarie nämnden. Detta bör ske så snart det är möjligt med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

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

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

Bestämmelsen innebär en skyldighet för krisledningsnämnden att kontinuerligt anmäla sina beslut till fullmäktige på motsvarande sätt som gäller när fullmäktige delegerat en uppgift till en nämnd enligt 3 kap. 15 § kommunallagen (1991:900). Det är fullmäktige som beslutar om omfattningen av redovisningen av besluten och formerna för denna.

7 § Fullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra. Om fullmäktige fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har övertagit till ordinarie nämnd.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

I bestämmelsen anges att fullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra. Detta kan ske när fullmäktige bedömer att det inte längre föreligger en extraordinär händelse. Följden av ett sådant beslut är att de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har tagit över enligt 5 § återgår till den sedvanliga nämnden.

8 § Kommuner och landsting får på begäran bistå andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Om bistånd har lämnats har kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget.

När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en extraordinär händelse, har vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

Paragrafens *första stycke* innebär ett undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen vid en extraordinär händelse. Bestämmelsen gör det möjligt för en kommun att stödja en annan kommun eller ett landsting. Ett landsting ges även möjlighet att stödja ett annat landsting eller en kommun. Det skall röra sig om åtgärder som faller inom de allmänna kompetensreglerna som finns i 2 kap. kommunallagen eller den kommunala kompetens som följer av specialförfattningar. En förutsättning för att få lämna bistånd är att detta begärts av en annan kommun eller landsting.

En kommun eller landsting har rätt till skälig ersättning för lämnat bistånd. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 35 § räddningstjänstlagen

(1986:1102). Bedömningen av vad som kan ses som skäligt får lösas genom överenskommelse mellan kommuner och landsting.

Enligt *andra stycket* ges en kommun, som mottagit en person från en drabbad kommun t.ex. på grund av evakuering, rätt till ersättning från den drabbade kommun. Bestämmelsen syftar främst på det fallet att vistelsekommunen varit skyldig att utge bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Bestämmelsen utgör ett undantag från bestämmelsen i 2 kap. 2 § socialtjänstlagen som innebär att kommunen bär det ekonomiska ansvaret för dem som vistas i kommunen.

9 § Kommuner och landsting får under en extraordinär händelse lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.

Paragrafen ger kommunen en möjlighet att stödja enskilda som drabbats av en extraordinär händelse. Bestämmelsen ger endast utrymme för ett stöd av mer begränsad ekonomisk omfattning. Det kan röra sig om att ge enskild tillgång till kommunala kommunikationsmedel eller taxi, möjlighet att ringa samtal från kommunala tjänstemäns mobiltelefoner m.m. i samband med en extraordinär händelse. Stödet är endast avsett att vara möjligt att lämnas under den extraordinära händelsen. Reparativa stödåtgärder i efterhand omfattas inte av bestämmelsen. Den ger kommuner och landsting en möjlighet att lämna stöd men innebär ingen rättighet för den enskilde att utkräva stöd.

10 § Bestämmelser om kommuners och landstings möjlighet att bistå annan kommun eller annat landsting med hälso- och sjukvårdsresurser vid extraordinär händelse finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

I bestämmelsen görs en hänvisning till den föreslagna ändringen i hälso- och sjukvårdslagen.

9.2 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

4 a § *Kommuner och landsting får på begäran ställa hälso- och sjukvårdsresurser till förfogande för att bistå en annan kommun eller ett annat landsting som drabbats av en sådan extraordinär händelse i fredstid som avses i lagen (2002:000) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Vid sådant bistånd skall personer som tas emot från en annan kommun eller ett annat landsting omfattas av kommunens och landstingets skyldigheter enligt denna lag.*

Om bistånd har lämnats har kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den kommun eller det landsting som drabbats av den extraordinära händelsen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

Paragrafen är ny. Av *första stycket* framgår att kommuner och landsting får på begäran ställa hälso- och sjukvårdsresurser till förfogande för annan kommun eller landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Bestämmelsen innebär att även den som inte är medlem i en kommun eller landsting skall behandlas enligt samma riktlinjer som den egna kommunens eller landstingets medlemmar. Det leder till att sådana patienter skall behandlas på samma sätt som de egna kommun- eller landstingsmedlemmarna och de som har störst behov av vård skall prioriteras. Om en situation skulle uppstå där det blir nödvändigt att skriva ut egna patienter från ett sjukhus för att bereda plats för akut vårdbehövande från ett annat landsting skapas härmed en rättsligt grund för ett sådant beslut.

Av *andra stycket* framgår att om bistånd har lämnats har kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget. Bedömningen av vad som kan ses som skäligt får lösas genom överenskommelser mellan kommuner och landsting.

9.3 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

1 kap.

3 § Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

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

Föreskrifter om kommuners och landstings organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid finns i lagen (2002:000) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

I det nya *tredje stycket* görs en hänvisning till lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

Sammanfattning av betänkandet Extraordinära händelser i kommuner och landsting (SOU 2001:105)

Bakgrund

En rad extraordinära händelser har inträffat de senaste åren som ställt kommuner och landsting inför särskilda utmaningar. Översvämningen i Arvika kommun, tågolyckorna i Borlänge och Kävlinge med efterföljande evakueringar och giftutsläppet vid Hallandsåsen i Båstads kommun är några exempel på sådana händelser som har ställt mycket höga krav på kommunernas och landstingens ledningsförmåga.

Många rapporter och utredningar har upprättats med anledning av ovan nämnda och andra extraordinära händelser. Den erfarenhet som har vunnits är att kommunerna har lyckats väl med sin krishantering. Emellertid kan den rättsliga grunden för kommunernas agerande upplevas som otydlig och otillräcklig eller t.o.m. som ett hinder. Det finns också exempel på extraordinära händelser där situationens allvar har framtingat beslutsfattande i direkt strid mot kommunallagens bestämmelser.

De formella kraven på kommunens agerande är desamma oavsett om det råder ett normalt tillstånd eller kris. Endast när det råder höjd beredskap finns möjligheter att göra undantag från kommunallagens regler om kommuners och landstings organisation och beslutsfattande. Kommunallagen bygger på att verksamheten är uppdelad på ett flertal nämnder som sinsemellan är oberoende av varandra. Det kan då bli svårt att samordna de olika nämndernas verksamhet, vilket kan vara nödvändigt då snabba åtgärder måste vidtas och flera nämnders verksamhet är berörda. Kommuner och landsting får heller inte bistå annan kommun som drabbats av en extraordinär händelse, eftersom lokaliseringsprincipen i kommunallagen och hälso- och sjukvårdslagen innebär att verksamheten skall vara inriktad på det egna medlemskollektivet. Det finns således ett flertal punkter där dagens lagstiftning behöver modifieras för att möjliggöra en effektiv, rationell och rättsenlig hantering av extraordinära händelser i kommuner och landsting.

Svenska Kommunförbundet har mot denna bakgrund i maj 1999 i en skrivelse till regeringen begärt att den vidtar de lagändringar som behövs för att kommunernas kompetens och befogenhet vid extraordinära händelser skall klarläggas.

Utredningen skall enligt sina direktiv göra en översyn och lämna förslag till de lagändringar som behövs för kommunernas och landstingens organisation och beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser. Frågan när en sådan reglering får tillämpas och hur detta avgörs i varje fall skall också utredas. I uppdraget har också ingått att överväga om det finns anledning att förtydliga de regler som styr kommunernas och landstingens planering inför extraordinära fredstida händelser och, om så är fallet, lämna förslag till författningsändringar. Vidare har utredningen haft i uppdrag att se över om det föreligger behov av att kommuner och landsting ges möjlighet att vid extraordinära händelser lämna enskilda ekonomiskt stöd av mindre omfattning inom områden som normalt inte täcks av civilrättsliga försäkringar.

Utredningen lämnar förslag till en ny lag, Lag om förfarande, kompetens m.m. hos kommuner och landsting vid extraordinära händelser i fredstid, som ger kommuner och landsting särskilda befogenheter.

Kommun- eller landstingsfullmäktige skall inrätta ett krisledningsorgan, i lagförslaget benämnt *krisledningsnämnd*. Denna nämnd, som kan vara kommun- eller landstingsstyrelsen, träder i funktion när dess ordförande beslutar att situationen är sådan att kommunen eller landstinget har drabbats av en extraordinär händelse. Krisledningsnämnden får överta verksamhetsområden eller delar därav från andra nämnder i den utsträckning som fullmäktige har beslutat i reglementet för nämnden. Intill dess att nämnden har hunnit sammankallas får ordföranden fatta de beslut och vidtaga de operativa åtgärder som är synnerligen brådskande. Härigenom skapas de rättsliga förutsättningarna för en samordnad ledning för hanterandet av den extraordinära händelsen.

Utredningen föreslår alltså att det är fullmäktige som ger krisledningsnämnden dess mandat. Av förslaget följer också att krisnämnden skall anmäla sina beslut vid närmast följande fullmäktigesammanträde och kontinuerligt informera fullmäktige om krisens förlopp. Vidare får fullmäktige rätt att besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra, varvid de uppgifter som krisledningsnämnden må ha övertagit från andra nämnder återgår till dem. Syftet härmed är att skapa en yttersta spärr mot att krisledningsnämndens ledamöter missbrukar sina befogenheter.

Kommuner och landsting åläggs ett *planeringsansvar* för extraordinära händelser. Fullmäktige skall minst en gång per mandatperiod fastställa en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras i kommunen eller landstinget. Planeringsskyldigheten anknyter till nämndernas verksamhetsansvar och innebär att privata aktörer, som utför uppdrag för nämndens räkning och som bedöms kunna komma att beröras av en extraordinär händelse, också bör ingå i planeringen. Detsamma gäller hel- eller delägda kommunala bolag i den mån deras verksamhet kan vara till att skapa en möjlighet för kommunen eller landstinget att av betydelse för krishanteringen. Utan att lägga något förslag i den delen framhäver utredningen vikten av att kommunerna och landstingen regelbundet genomför övningar av olika tänkta krisförlopp med utgångspunkt från planen.

Kommunallagens s.k. lokaliseringsprincip mjukas upp så att möjligheten för kommuner och landsting att *bistå annan kommun* vid extraordinära händelser utökas. Den kommun eller det landsting som på begäran har bistått en drabbad kommun har rätt till skälig ersättning av den andra kommunen för kostnader på grund av biståndet.

En rätt att i begränsad omfattning *bistå enskilda* som drabbats av en extraordinär händelse införs. Bistånd får bara ges om det föreligger synnerliga skäl och om det är att betrakta som ett led i kommunens eller landstingets egen krishantering. Förslaget syftar till att skapa en möjlighet för kommunen eller landstinget att frivilligt bistå enskilda vid extraordinära händelser men inte någon rättighet för kommun- eller

landstingsmedlemmarna. Huvudprincipen avses även framledes vara det
i kommunallagen stadgade förbudet mot stöd till enskild.

Prop. 2001/02:184
Bilaga 1

1 Förslag till lag om förfarande, kompetens m.m. hos kommuner och landsting vid extraordinära händelser i fredstid

Häri genom föreskrivs följande.

1 § Denna lag reglerar kommuners och landstings särskilda organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid.

Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen eller landstinget.

Lagen gäller inte vid höjd beredskap.

2 § Fullmäktige skall för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras i kommunen eller landstinget

3 § Fullmäktige skall inrätta en nämnd för handläggning av ärenden som rör extraordinära händelser. En sådan nämnd benämns i denna lag krisledningsnämnd. Kommun- eller landstingsstyrelse kan utgöra krisledningsnämnd. Närmare regler om krisledningsnämnden finns i denna lag. I övrigt gäller kommunallagens (1991:900) bestämmelser i tillämpliga delar.

4 § Krisledningsnämnden får överta verksamhetsområden eller delar därav från övriga nämnder. Sådant övertagande skall endast ske i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. Krisledningsnämnden beslutar när sådant övertagande skall ske.

Så snart förhållandena det medger skall krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit skall återgå till ordinarie nämnd.

5 § Fullmäktige skall fastställa ett reglemente för krisledningsnämnden. Av reglementet skall framgå vilket verksamhetsområde eller del därav som krisledningsnämnden får överta från övriga nämnder.

6 § Ordföranden i krisledningsnämnden, eller vid förfall för honom vice ordföranden, beslutar när en sådan situation föreligger som föranleder att nämnden skall träda i funktion.

Om synnerlig brådska föreligger får ordföranden, eller vid förfall för denne vice ordföranden, fatta beslut i nämndens ställe och vidtaga de övriga förvaltningsuppgifter som krävs tills nämnden hunnit sammanträda. Sådana beslut skall anmälas till nämnden.

7 § Krisledningsnämndens beslut skall anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde.

8 § Fullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra. Om fullmäktige fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden eller delar därav som krisledningsnämnden har övertagit till ordinarie nämnd.

9 § Kommuner och landsting får på begäran bistå annan kommun eller annat landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Om en kommun eller ett landsting har lämnat sådant bistånd har kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget. När en enskilds vistelse i en kommun är föranledd av sådana förhållanden som avses i denna lag har vistelsekommunen också rätt till ersättning för sådana kostnader som uppkommit på grund av lagstadgade skyldigheter gentemot dem som vistas i kommunen.

10 § Om det finns synnerliga skäl får kommuner och landsting som ett led i sin krishantering i begränsad omfattning stödja enskild som drabbats av extraordinär händelse.

11 § Om kommuners och landstings möjlighet att bistå annan kommun och annat landsting med sjukvårdsresurser vid extraordinär händelse finns stadgat särskilt i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

2 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Prop. 2001/02:184
Bilaga 2

Härmed föreskrivs att 3 kap. 3 § kommunallagen (1991:900) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 §

Fullmäktige skall tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt.

Särskilda regler för kommuner och landsting ifråga om planering och hantering av extraordinära händelser finns i lag (2003:000) om förfarande, kompetens m.m. hos kommuner och landsting vid extraordinära händelser i fredstid.

Denna lag träder i kraft den ...

3 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen
(1982:763)

Prop. 2001/02:184
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att det i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall införas en ny paragraf, 30 a §, samt närmast före 30 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*Hälso- och sjukvård vid extra-
ordinära händelser i fredstid*

30 a §

*Kommuner och landsting får
ställa sjukvårdsresurser till
förfogande för att bistå annan
kommun eller annat landsting som
drabbats av en extraordinär
händelse. Vid sådant bistånd skall
personer som mottages från annan
kommun eller annat landsting
omfattas av kommunens och
landstingets skyldigheter enligt
denna lag.*

Denna lag träder i kraft den ...

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2001/02:184
Bilaga 3

Efter remiss har yttranden över betänkandet Extraordinära händelser i kommuner och landsting (SOU 2001:105) avgetts av Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Stockholms län, Riksdagens ombudsmän (JO), Statskontoret, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Socialstyrelsen, Utredningen om en ny myndighet för beredskapsplanering (Fö 2001:04), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Hallands län, Salems kommun, Örnsköldsviks kommun, Ronneby kommun, Trelleborgs kommun, Västerviks kommun, Lomma kommun, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Båstads kommun, Borlänge kommun, Gävle kommun, Arvika kommun, Rättviks kommun, Kävlinge kommun, Finspångs kommun, Hylte kommun, Nykvarns kommun, Sandvikens kommun, Kiruna kommun, Svalövs kommun, Orust kommun, Sundsvalls kommun, Oskarshamns kommun, Stockholms läns landsting, Jönköpings läns landsting, Värmlands läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Skåne läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Staffanstorps kommun har svarat att den avstår från att yttra sig.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 maj 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Thalén, Winberg, Lindh, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Engqvist, Rosengren, Larsson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson, Sommestad

Föredragande: statsrådet Lejon

Regeringen beslutar proposition 2001/02:184 Extraordinära händelser i kommuner och landsting.