

KOMMUNLEDNINGSKONTOR

Utredare

Lina Sjöström

KOMMUNSTYRELSEN

2025-03-03

Täby kommuns krigsorganisation och krigsplacering av personal

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige beslutar att målet för kommunens krigsorganisation är att säkerställa kontinuitet i drift av samhällsviktiga funktioner. Kommunens verksamheter ska fortsätta enligt ordinarie struktur i den utsträckning det är möjligt.
2. Kommunfullmäktige beslutar att kommunens ordinarie organisation utgör krigsorganisation.
3. Kommunfullmäktige beslutar att uppdra till kommunstyrelsen att bedöma och besluta om inriktning för krigsplacering av personal, eller motsvarande om begreppen förändras.

Sammanfattning

Kommunen är en av flera aktörer inom det civila försvaret med målet att bland annat säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, skydda civilbefolkningen, bidra till det militära försvarets förmåga samt upprätthålla försvarsvilja och motståndskraft mot externa påtryckningar. En mycket stor del av kommunens verksamhet är samhällsviktig och ska upprätthållas i både fredstid och krigstid, vid höjd beredskap är det därför viktigt att verksamheten fortsätter att fungera som vanligt så långt det är möjligt.

Krigsorganisationen är kommunens organisation vid höjd beredskap och ska ha förmåga att uthålligt lösa uppgifter vid höjd beredskap och krig. Täby kommuns krigsorganisation bör utgöras av ordinarie organisation till dess att fullmäktige eller kommunstyrelsen, genom förfarandelagens bestämmelser, beslutar om att

anpassa organisationen mot bakgrund av faktiska situationer. Som en del i förberedelsearbetet behöver kommunen även planera för vilken personal som ska bemanna organisationen vilket innebär att kommunen behöver registrera personal hos Plikt- och prövningsverket, idag kallat krigsplacera enligt anställning.

Detta ärende omfattar beslut om krigsorganisationen samt beslut om vidare hantering av så kallad krigsplacering enligt anställning genom delegation till kommunstyrelsen.

Ärendet

Bakgrund

Grundläggande begrepp

Höjd beredskap är ett samlingsbegrepp för *skärpt* och *högsta* beredskap. Begreppen innebär inte nödvändigtvis att det föreligger krig, men om det är krig i Sverige råder alltid högsta beredskap. Regeringen kan därutöver besluta om att skärpt eller högsta beredskap ska råda om det föreligger krigsfara eller utomordentliga förhållanden som beror på krig utanför Sveriges gränser eller att det har varit krig eller krigsfara i Sverige.

Vid högsta beredskap tillämpas viss lagstiftning, så kallade fullmaktslagar, automatiskt. Vid skärpt beredskap är det däremot regeringen som beslutar vilka delar av denna lagstiftning som ska tillämpas. I korthet kan man säga att fullmaktslagarna ger regeringen ett större mandat att besluta i vissa frågor och att lagarna bland annat ska skapa effektiva beslutsvägar.

Totalförsvaret omfattar de åtgärder som krävs för att förbereda Sverige för krig och består av både *militärt* och *civilt försvar*. Kommunens ansvar för en rad samhällsviktiga verksamheter ingår i det civila försvaret. I fredstid innebär det civila försvaret förberedelser för krig, medan det under högsta beredskap omfattar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.

Civil beredskap är ett samlingsbegrepp för krisberedskap och civilt försvar där *civilt försvar* handlar om samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig. Aktörernas arbete med det civila försvaret syftar till att skydda civilbefolkningen och se till att exempelvis transporter och sjukvård fungerar. Det civila försvaret

ska vidare stödja det militära försvaret vid krigsfara och krig. Målet för det civila försvaret är att ha förmåga att¹:

- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga,
- skydda civilbefolkningen,
- upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar

Grundläggande principer

Civil beredskap bygger på tre principer: Ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen.²

- Ansvarsprincipen innebär att den som i normala situationer ansvarar för en verksamhet har motsvarande ansvar även vid störningar i samhället. Berörda aktörer ska samverka och stödja varandra.
- Närhetsprincipen innebär att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast ansvariga och berörda.
- Likhetsprincipen innebär att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. En verksamhet ska så långt som möjligt fungera lika som vid normala förhållanden.

Kommunen har så kallat geografiskt områdesansvar vilket innebär att kommunstyrelsen vid höjd beredskap ska verka för att verksamhet som drivs inom kommunen av olika aktörer inom totalförsvaret samordnas och att samverkan mellan berörda aktörer kommer till stånd³.

Styrning och ledning vid höjd beredskap

Lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap innehåller bestämmelser om det ledningsansvar som åligger kommuner och regioner inför och under höjd beredskap. Enligt lagstiftningen ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva vid höjd beredskap. Någon närmare vägledning till vad det innebär ges inte i förarbeten eller lagkommentar

¹ Prop, 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030

² Prop. 1987/88:6 s. 62

³ 3 kap. 4 § Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

till bestämmelsen. Där anges emellertid att med detta åsyftas det övergripande ansvaret för ledning och samordning av det civila försvaret och att det inte är meningen att kommunstyrelsen ska ägna sig åt att leda operativ verksamhet som exempelvis räddningsinsatser.⁴ I ledningsansvaret ingår dock rimligen bedömningar av huruvida olika verksamheter kan behöva prioriteras mot varandra och resurser omfördelas inom hela kommunens verksamhet utifrån behoven. Hur beslut om förslag på sådana åtgärder sedermera ska fattas behöver dock bedömas i det enskilda fallet.

Kommunens krisledningsnämnd kan fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid, men inte under höjd beredskap⁵. Det är således en skillnad mellan en fredstida krissituation och när det råder höjd beredskap.

Kommunstyrelsens övergripande ledningsansvar under höjd beredskap innebär inte att beslutsmandat överförs från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen såvida inte vissa lagstadgade förutsättningar är uppfyllda. Ordinarie beslutsprocesser ska användas i största möjliga utsträckning och kommunallagen gäller även vid höjd beredskap. Kompletterande bestämmelser om kommunens organisation vid krig eller krigsfara finns i lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.⁶ (förkortat kallad förfarandelagen). Om Sverige är i krig tillämpas förfarandelagens bestämmelser om styrning automatiskt och dessa får företräde framför avvikande bestämmelser i annan lag eller författning. Vid krigsfara, eller om det råder utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara, får regeringen föreskriva att förfarandelagen helt eller delvis ska tillämpas.

Beslutsfunktioner och mandat i enlighet med förfarandelagen

Det är betydelsefullt att den kommunala beslutsprocessen kan fungera också under krig eller krigsfara. Kommunallagens regler om beslutanderätten är inte utformade för behovet av snabba kommunala beslut i kritiska situationer. Detta har dock införts genom förfarandelagens⁷ bestämmelser avseende kommunens organisation och verksamhet under krig eller krigsfara.

Utgångspunkten i lagstiftningen⁸ är att den kommunala beslutsprocessen så långt som möjligt bör vara densamma som i fredstid och att fullmäktigesammanträden

⁴ Prop. 2005/06:133 s. 161 och prop. 1994/95:7 s. 99

⁵ 2 kap. 1 § LEH

⁶ Lagen har SFS-nummer (1988:97)

⁷ Det finns en tillhörande förordning till förfarandelagen som har SFS-nummer (1988:1215)

⁸ Prop. 1987/88:6 s. 42 f.

bör hållas i så stor utsträckning som möjligt. Om det skulle vara en sådan situation där detta inte är möjligt på grund av krig eller krigsfara finns stöd för annan hantering av beslutsprocessen i förfarandelagen.

Förfarandelagen innebär bland annat att kommunstyrelsen kan besluta i de flesta ärenden⁹ som normalt beslutas av fullmäktige om det är så brådskande att ett beslut inte kan avvaktas.

Vidare görs förändringar avseende när de politiska organen är beslutsföra. Fullmäktige, kommunstyrelse och nämnder är beslutsför med minst en tredjedel av ledamöterna (men antalet ledamöter i en nämnd måste då vara minst tre). En tredjedel är att jämföra med mer än hälften av ledamöterna i fredstid.

Bestämmelserna ger även fullmäktige möjlighet att flytta beslutsmandat mellan nämnder och kommunstyrelsen, oavsett vad som föreskrivs i annan lagstiftning. Detta medför således att en nämnds ansvar helt eller delvis kan flyttas till en annan nämnd. Denna rätt att flytta ansvar kan i sin tur övertas av kommunstyrelsen om ärendet inte kan anstå i enlighet med förfarandelagen.

I korthet kan också nämnas att det under vissa förutsättningar ges en möjlighet för ordförande i en nämnd att fatta beslut på nämndens vägnar.

Vidare innebär förfarandelagen vissa förenklingar i förvaltningsmyndigheternas (nämnderna är förvaltningsmyndigheter) handläggnings- och beslutsprocesser, turordning utifrån allmänna intressen samt bestämmelse om att ärenden av betydelse för totalförsvaret ska ges företräde i handläggningen.

Lagstiftningen innebär också en möjlighet för regeringen att besluta om att vissa arbetsuppgifter inte ska utföras eller flyttas till annan offentlig aktör samt att flytta anställda till andra funktioner. Regeringen har reglerat¹⁰ att en beslutande kommunal församling i särskilda fall får besluta att de som tjänstgör hos kommunen ska tjänstgöra i andra tjänster eller uppdrag hos kommunen. En kommunal förvaltningsmyndighet (det vill säga en nämnd) har samma befogenhet i fråga om dem som tjänstgör hos myndigheten.

⁹ De ärenden som inte kan beslutas av kommunstyrelsen är val av ledamöter och ersättare i styrelsen eller någon annan nämnd eller av revisorer, samt ansvarsfrihet för styrelsens eller en annan nämnds ledamöter eller åtgärd för att bevara kommunens rätt.

¹⁰ 3 § förordning (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Planering och åtgärder vid höjd beredskap

Vid höjd beredskap ska kommunen vidta särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten. Det innefattar även tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.

De planer som kommunen behöver ha ska innehålla uppgifter om den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap. I den ingår krigsorganisation samt vilken personal som ska tjänstgöra och vad som i övrigt behövs för att kommunen ska kunna höja sin förmåga och bedriva verksamheten under höjd beredskap. Vid högsta beredskap ska kommunen övergå till krigsorganisation för att säkerställa att samhällsviktiga verksamheter kan upprätthållas.

Krigsorganisation

Krigsorganisationen är en aktörs organisation vid höjd beredskap som innebär att viktiga verksamheter ställs om från fredstida inriktning, reglering och organisering. Krigsorganisationen ska ha förmåga att uthålligt lösa sina uppgifter vid höjd beredskap och krig. En aktör som har övergått till krigsorganisation ska så långt det är möjligt fortsätta att bedriva sin ordinarie verksamhet.

Arbetet med att ta fram en krigsorganisation innebär att på förhand avgöra vilka verksamheter som organisationen behöver prioritera och bedriva vid höjd beredskap och krig. Utöver detta behöver organisationen ta ställning till vilken personal som ska vara krigsplacerade i verksamheten.

En mycket stor del av den verksamhet som bedrivs av kommunen i fredstid ska även bedrivas vid höjd beredskap. Verksamhet som är frivillig kan avslutas vid behov. Inom de områden som ska bedrivas enligt lag finns redan idag viss särreglering. Inom skolans område finns exempelvis regler som medför att vissa justeringar avseende vilken verksamhet som ska bedrivas får göras om det råder krig. Inom andra verksamhetsområden finns i lag särskilda möjligheter för regeringen att utfärda olika sorters föreskrifter om det är krig. Exakt vad sådan reglering kan komma att innebära återstår att se.

Dessutom kan följande uppgifter tillkomma enligt dagens regelverk; att vidta åtgärder för försörjning med nödvändiga varor, medverka vid allmän prisreglering och ransonering och medverka vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning. Även det geografiska områdesansvaret innebär

tillkommande uppgifter i fråga om samordning och samverkan med andra aktörer i kommunen.

På nationell nivå pågår utredningsarbeten som kan komma att påverka vilken verksamhet som kommunen ska bedriva vid höjd beredskap. Detta innebär i sig att arbetet med att vidmakthålla en krigsorganisation behöver revideras över tid.

Allmän tjänsteplikt och krigsplacering av anställda

Totalförsvarsplikten utgör grunden för tjänstgöring och personalförsörjning inom totalförsvaret och gäller för alla som bor i Sverige och är mellan 16 och 70 år, oavsett medborgarskap. En totalförsvarspliktig är skyldig att tjänstgöra inom totalförsvaret vilket fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Vid höjd beredskap får regeringen besluta om hos vilka arbetsgivare, inom vilka verksamhetsområden eller var i Sverige allmän tjänsteplikt ska gälla för att verksamhet som är av särskilt vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas.

Den allmänna tjänsteplikten fullgörs genom att den totalförsvarspliktige:

1. Kvarstår i sin anställning eller fullgör ett uppdrag
2. Tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret, eller
3. Utför ett arbete som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer (Arbetsförmedlingen).

Krigsplacering enligt anställning

Av de planer kommunen behöver ha ska bland annat framgå krigsorganisationen och vilken personal som ska tjänstgöra i denna vilket innebär att kommunen behöver krigsplacera personal som en del i förberedelsearbetet.

Krigsplacering enligt anställning är en planeringsåtgärd för att förtydliga var personer som kan tjänstgöra hos flera arbetsgivare ska arbeta under höjd beredskap. Till skillnad från krigsplacering med värnplikt eller civilplikt innebär krigsplacering enligt anställning i sig ingen tjänstgöringsskyldighet och har ingen rättslig effekt för den anställde. Krigsplaceringen upphör vid anställningens slut.

Krigsplaceringen i sig påverkar inte anställningsavtalet, men visar att den som blir krigsplacerad är av betydelse för att arbetsgivaren ska kunna bedriva sin verksamhet. Om en person har blivit anställd så är han eller hon skyldig att arbeta enligt anställningsavtalet oavsett om det är fred eller krig. Skyldigheten att tjänstgöra följer således med anställningsavtalet och är oberoende av krigsplaceringen. Skyldigheten att tjänstgöra skärps dock när regeringen beslutar

om höjd beredskap samt om regeringen föreskriver om allmän tjänsteplikt i det aktuella fallet (exempelvis inom en viss sorts verksamhet eller inom en viss del av landet).

Krigsplacering av anställda kan liknas vid ett bokningssystem där kommunen hos Plikt- och prövningsverket registrerar vilka personer som bedöms behövas för att upprätthålla verksamheten vid höjd beredskap. Även personal som inte är krigsplacerad omfattas av allmän tjänsteplikt, men krigsplaceringen medför att personal inte kan tas i anspråk av en annan aktör. I det fall flera aktörer vill krigsplacera samma person ska aktörerna genom samråd besluta var personen gör bäst nytta för totalförsvaret.

Endast individer som är anställda i organisationen kan krigsplaceras enligt anställning. Detta innebär att det är möjligt att krigsplacera tillsvidareanställd personal samt personal med en längre visstidsanställning i kommunen. Timanställda kan inte krigsplaceras eftersom anställningen då avslutas efter varje arbetat arbetspass och inte heller hyrpersonal som har sin anställning hos ett bemanningsföretag eller motsvarande.

Förslag om framtida lagändringar

En av regeringen särskilt tillsatt utredning avseende personalförsörjning i det civila försvaret har lämnats på området. De förslag som lämnats i betänkandet innebär bland annat en annan systematik i hur registrering av individer hos Plikt- och prövningsverket ska tillämpas samt vissa förslag på ny terminologi. Lagändringarna föreslås träda i kraft 1 juli 2026.¹¹

Kommunledningskontorets bedömning och förslag till beslut

Ärendet är av komplex karaktär där begrepp som krig, krigsfara och höjd beredskap är relativa. Det är svårt att förutse hur Täby skulle påverkas i olika scenarier och händelseförlopp då påverkan på kommunen varierar beroende på var och i vilken omfattning ett krig eller krigsfara skulle inträffa. Mot bakgrund av detta är det svårt att på förhand ta ställning till vilka verksamheter som ska upprätthållas alternativt kan upphöra. Dock ska nästan all kommunal verksamhet enligt lag fortsätta att bedrivas även under höjd beredskap.

Täby kommuns utgångspunkt bör vara att nämnderna ska kvarstå med sina ansvarsområden, men att nämnderna vid behov kan slås ihop på olika sätt. Om läget skulle vara så svårt att det är direkt krig i Täby kommun, bedöms det som

¹¹ Betänkande av Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning (SOU 2025:6)

mycket svårt att tillse att befintliga nämnder är beslutsföra och att administrationen av sammanträden svårligen kan hanteras. I ett sådant läge kan nämndernas ansvar och därmed antalet sammanträden, antal ledamöter och administrationen behöva koncentreras för att klara situationen. Beroende på behov kan detta göras på flera olika sätt. Som redogjorts för finns det juridiska möjligheter att med kort varsel tillse sådan omorganisation.

Kommunledningskontoret föreslår därför att kommunens målsättning bör vara att säkerställa kontinuitet i drift av samhällsviktiga funktioner och att bedriva all verksamhet så långt det är möjligt i ordinarie strukturer oberoende av situation. Täby kommuns krigsorganisation bör utgöras av ordinarie organisation till dess att fullmäktige eller kommunstyrelsen (genom förfarandelagens bestämmelser) beslutar om att anpassa organisationen mot bakgrund av faktiska situationer. Kommunens verksamheter behöver dock mot bakgrund av vad som har redogjorts för, fortsatt arbeta med den planering och förberedelser som krävs för att kunna upprätthålla verksamheten även vid höjd beredskap. Kommunen behöver vidare samverka med fristående utförare av offentlig finansierad verksamhet så att dessa tar motsvarande höjd för beredskapsåtgärder i den verksamhet som bedöms som samhällsviktig.

En viktig del i kontinuitetsplaneringen är att veta att kommunen har tillgång till personal som inte är krigsplacerade inom försvarsmakten eller på annan plats. För att säkerställa personalförsörjning i verksamheterna bör kommunen krigsplacera personal. Kommunledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen, som är anställningsmyndighet, ska uppdras att bedöma och besluta om inriktning för krigsplacering eller motsvarande, om regelverket och begreppen förändras rörande kommunens personal. Vidare behöver kommunen noga följa utfallet av förslagen i det betänkande som lämnats på området för att vid behov göra de anpassningar som krävs.

Ekonomiska överväganden

Beslutet innebär inte några ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Katarina Kämpe
Kommundirektör

Johannes Söderlund
Avdelningschef IT och säkerhet

Expedieras

Kommunstyrelsen

Barn- och grundskolenämnden

Gymnasie- och näringslivsnämnden

Socialnämnden

Äldrenämnden

Stadsbyggnadsnämnden

Kultur- och fritidsnämnden

Södra Roslagens miljö- och hälsoskyddsnämnd

Överförmyndarnämnden

Lantmäterinämnden

Utredare Lina Sjöström