Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2023-03-16
Diarienummer EXF 2023-00244

Handläggare
Nina Skoger
Telefon: 031-368 11 77
E-post: nina.skoger@exploatering.goteborg.se

Yttrande till kommunstyrelsen över remiss från Försvarsdepartementet -Ett förstärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap

Förslag till beslut

1. Som exploateringsnämndens yttrande till kommunstyrelsen över Försvarsdepartementets SOU 2022:57 Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap översändes detta tjänsteutlåtande
2. Beslutet förklaras omedelbart justerat

Sammanfattning

Utredningen har bla tagit intryck att det pågående kriget i Ukraina och anger att det finns en påtaglig risk för att civilbefolkningen i Sverige kan drabbas hårdare av ett väpnat angrepp än tidigare gjorda bedömningar visat. Det är därför av stor vikt att så snart som möjligt vidta åtgärder för att förstärka Sveriges förmåga att skydda civilbefolkningen och att arbeta med flera insatser samtidigt, såsom upprustning och tillskapande av fler skyddsrum och skyddade utrymmen samt utrymning och inkvartering. I sin egenskap av stadens fastighetsägare berörs exploateringsnämnden och förvaltningen av remissens förslag. Skyddsrumsarbetet bör prioriteras i strategiskt viktiga områden, dit Göteborg räknas. Idag finns plats för ca 65% av befolkningen i Västra Götaland. Hela det befintliga skyddsrumsbeståndet bör genomgå kontroll inom den närmaste femårsperioden och därefter vart femte år och det åligger fastighetsägare eller nyttjanderättshavare att tillse att så sker. Utredningen anger att nyanläggande av skyddsrum behöver göras med mellan 25-50 nya skyddsrum för 2.500-5.000 platser årligen i Sverige. Arbetet med inventering av stadens befintliga skyddsrum är påbörjat sedan tidigare men kan behöva skyndas på. Nytt system med att inrätta sk skyddade utrymmen förslås. Kommunen skall kunna lämna uppgifter om lämpliga sådana utrymmen till statens myndigheter. Förvaltningen bedömer det angeläget att hörsamma utredningens förslag att bidra till att kartlägga möjliga skyddade utrymmen. Arbetet föreslås inte invänta att utredningen går till beslut utan kan påbörjas pro-aktivt och i samverkan med övriga förvaltningar. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreslås bemyndigas att besluta om vilka områden som skall planeras för utrymning och inkvartering av civilbefolkningen. Förvaltningen föreslår att det egna arbetet inleds när de staliga funktionerna påbörjat sitt arbete.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Tillgång till skyddsrum är ytterst ett statligt ansvar och enligt utredningen bör därför staten stå merparten av kostnaderna för att bygga nya skyddsrum.

En kommun som ska ta fram planering för såväl utrymning som inkvartering bedöms enligt utredningen behöva utökade resurser med 1–4 årsarbetskrafter per år i snitt under en tio-årsperiod, motsvarande en årlig kostnad per kommun på 1,4–5,6 miljoner kronor.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Samverkan

Ärendet föranleder ingen facklig samverkan.

Bilagor

1. Remisshandlingar

Ärendet

Förvaltningen har ombetts inkomma till stadsledningskontoret med yttrande på SOU 2022:57 Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. Remisstiden är satt till 2023-03-30

Beskrivning av ärendet

Del i upprustning av totalförsvaret

Bakgrunden till utredningen är rikets återuppbyggnad av totalförsvaret enligt *Totalförsvaret 2021-25*, prop 2020/21:30, som i sin tur lett till flera efterföljande uppdrag. Nu remitterad utredning anger att det är av stor vikt att det så snart som möjligt vidtas åtgärder för att utveckla och förstärka Sveriges förmåga att kunna ge civilbefolkningen ett ändamålsenligt och effektivt skydd vid ett väpnat angrepp. Utredningen har under sitt arbete tagit i beaktande hur civilbefolkningen i det pågående kriget i Ukraina varit föremål för angrepp på ett sätt som inte kännetecknat tidigare krig. Det fysiska skyddet för civilbefolkningen skall bestå av flera grundläggande delar såsom tillgång till skyddsrum och andra skyddade utrymmen, möjlighet till utrymning och inkvartering, inrättande av en stadlig beredskapsorganisation för försärkning av kommunernas räddningstjänsorganisationer samt annat nödvändigt bistånd för civilbefolkningen. I ett samlat system till skydd för civilbefolkningen ingår även att kunna varna och nå ut med information. Utredningen betonar vikten av att förstärka och utveckla alla delar i systemet.

Skyddsrum och skyddade utrymmen

Tack vare historiskt stora satsningar i Sverige så finns det generellt en god tillgång till skyddsrum, som bedöms ge relevant skydd även med dagens stridsmedel. Många befintliga skyddsrum behöver dock underhåll och upprustning och nya skyddsrum behöver byggas. Vissa skyddsrum kan behöva avvecklas eller omlokaliseras. Om alla befintliga skyddsrum i Västra Götaland skulle kunna användas finns det plats för 65% av befolkningen. Storstäderna anges ha påtagliga behov av skyddsrum och Försvars-beredningen har tidigare angett bla västkusten och Göteborg som strategiskt viktig geografi.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska fortsatt ha en nationell planeringsfunktion och inom ramen för det ansvaret besluta om var och i vilken omfattning skyddsrum ska finnas. För detta kommer krävas analyser av tillgången till olika skyddsalternativ och behov av skydd i olika områden.

Utredningen föreslår att Länsstyrelserna får ansvaret för kontrollverksamhet samt ges möjlighet att utfärda förelägganden och besluta om ersättning. Utredningen förslår att hela det befintliga skyddsrumsbeståndet bör genomgå kontroll inom den närmaste femårsperioden och därefter vart femte år.

Det finns behov av att inrätta ett system för skyddade utrymmen som ett komplement till skyddsrum, för att snabbt kunna öka skyddsnivån i samhället. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreslås rätt att besluta om inom vilka områden dessa

utrymmen skall inrättas. Skyddade utrymmen skall alltid ge skydd mot splitter, stötvåg och värme och kan vara exempelvis tunnlar, källare och tunnelbanor.

Ansvaret för iordningsställande av skyddsrum och skyddade utrymmen tydliggörs genom att utredningen föreslår att ägaren eller nyttjanderättshavaren ska ansvara för att skyddsrummet eller det skyddade utrymmet är iordningställt inom den tid beslutas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap skall även fortsättningsvis ansvara för beslut om byggande av nya skyddsrum– både inom ramen för andra åtgärder som kräver bygglov som utan sådan samband, i befintliga byggnader och anläggningar.

Utredningen bedömer att mellan 25-50 nya skyddsrum för 2.500-5.000 platser bör byggas årligen. De nya skyddsrummen bör företrädesvis byggas i flerbostadshus och andra större byggnader i vilka många människor skall arbeta eller vistas, t ex offentliga byggnader eller byggnader med större bostadsyta eller bruttoarea.

Utrymning och inkvartering
Ett skydd vid väpnat angrepp behöver även omfatta möjlighet till utrymning och inkvartering av civilbefolkningen. Planering för genomförandet av utrymning/inkvartering saknas i praktiken idag men behöver finnas för hela landet. Idag kan Regeringen eller Länsstyrelsen besluta om utrymning/inkartering. Nu föreslås kommunerna få ett genomförande och verkställighetsansvar samt förtydligat ansvar för inkvartering.

Vikten av att planering för utrymning tas fram är av särskilt stor betydelse såvitt avser strategiskt viktiga områden och andra områden som bedöms utgöra sannolika mål vid ett väpnat angrepp. Vilka områden som bedöms som strategiskt viktiga kan variera, bl.a. mot bakgrund av rådande hotbild. Utredningen preciserar därför inte vilka områden som avses.

Utredningen gör bedömningen att föreskrifter och beslut rörande planläggning för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap bör tas fram så snart som möjligt. Strategiskt viktiga områden bör prioriteras särskilt. När Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutat att ett område skall planläggas för utrymning eller inkvartering skall Länsstyrelsen ta fram inriktning för planeringen och kommunen planera genomförandet av utrymning och inkvartering. Kommunen skall få ersättning genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för de förberedande uppgifter som de utför. Planeringen skall ses över minst vart femte år.

Statlig beredskapsorganisation
Utredningen föreslår att det inrättas en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst, som ska utgöra ett första väsentligt moment i syfte att stärka den samlade förmågan till genomförandet av kommunal räddningstjänst och särksilda uppgifter under höjd beredskap. Förslagsvis bemannas den statliga beredskapsorganisationen med civilpliktiga. Efter en femårsperiod ska personalvolymen uppgå till ca 3.000 personer och benämnas civilförsvarspersonal. Utredningen menar att en återaktivering av civilplikten i det här avseendet är både nödvändig och proportionell.

Utredningen gör även en bedömning och behov av en uppskalning inom olika frivilliggrupper från dagens 3.500 personer till 11.000 inom 5 år.

Förvaltningens bedömning

- **Exploateringsnämnden stadens formella mark och fastighetsägare och berörs av utredningens förslag**.

  Övriga berörda funktioner är bla Stadsfastighetsnämnden som förvaltare av stadens byggnader och Stadsbyggnadsnämnden som planeringsmyndighet, men även Stadsmiljönämnden och Idrott och föreningsnämnden mfl berörs.

- **Inventering av skyddsrum pågår men kan behöva skyndas på**
  Arbete med kartläggning och dokumentation av befintliga skyddsrum pågår redan inom såväl den fastighetsägande nämnden (fd Fastighetsnämnden) som den fastighetsförvaltande nämnden (fd Lokalnämnden, sedan 1 januari 2023 Stadsfastighetsnämnden), men arbetet är inte slutfört. I samband med ny organisering av de stadsutvecklande nämnderna så övergick såväl interna personella resurser som intern ansvarsfördelning för inventeringen av byggnader från den fastighetsägande nämnden till den fastighetsförvaltande nämnden. Utredningen belyser att det ”så snart som möjligt” behöver vidtas åtgärder för att förbättra skyddet. Utredningen signalerar därmed att arbetet kan behöva bedrivas mer skyndsamt än planerat vilket kan kräva fler personella och ekonomiska resurser än stadens förvaltningar och även bolag planerat.

- **Förvaltningen ser det angeläget att hörsamma utredningens förslag att kartlägga och utreda utrymmen som kan användas som skyddade utrymmen** (ett nytt komplement till skyddsrum). Dessa utrymmen finns sannolikt inom flera nämnders verksamhetsområden. Exploateringsförvaltningen har dock inte planerat eller resursatt ett sådant arbete för egen del och bedömer att staden behöver ta ställning till organisering, resurssättning och finansiering av ett sådant arbete.

- **Etablera samarbetsformer**
  Förvaltningen är generellt posititiv till att medverka och bidra till ett samarbete med berörda förvaltningar inom staden samt med regionala och statliga funktioner och ser det angeläget att former för samarbete i beredskapshöjande frågor tas fram.

- **Arbeta pro-aktivt**
  Med hänsyn till det snabbt föränderliga omvärldsläget och frågans betydelse för invånarnas säkerhet bedömer förvaltningen att det inte är nödvändigt att i alla delar avvakta att utredningens förslag beslutas och ny lagstiftning kommer på plats. Inventering av möjliga skyddade utrymmen och utredning av befintliga skyddsrum kan bedrivas proaktivt för att stadens skall kunna bidra med ett faktiskt nuläge som underlag till såväl Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som Länsstyrelsens fortsatta arbete.

- **Nyanläggande av skyddsrum är i huvusak en fråga för myndighetsfunktionerna inom Stadsbyggandsnämnden och Stadsfastighetsförvaltningen**
  I den mån Myndigheten för samhällskydd och beredskap bedömer att större, nya anläggningar behövs kan Exploateringsförvaltningen som fastighets/markägare bli berörd.

- **Område för utrymning och inkvartering**
  Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreslås bemyndigas att besluta om vilka områden som skall planeras för utrymning och inkvartering. Vid stora inkommande personella flöden av personer som vid t ex flyktingvågen var påverkan på den mark/fastighetsägande nämnden mycket stor. Hur situationen skulle se ut i det omvända scenariot- stora personflöden ut ur eller rörlighet inom stadens olika delar är svårt att bedöma. Förvaltningen bedömer att det egna arbetet behöver anpassas till att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Länsstyrelsen påbörjat arbete för egen del.

- **Statlig beredskapsorganisation**
  Förvaltningen bedömer påverkan för egen del som marginell. Viss efterfrågan på lokaler eller markområde för övning och organisering kan eventuellt väntas.

Med hänvisning till att remisstiden är satt till den 30 mars så begärs omedelbar justering av beslutet.

Kristina Lindfors	Marie Persson
Exploateringsdirektör	Avdelningschef

Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap

Betänkande av Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap

Stockholm 2022

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2022:57

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0490-1 (tryck)
ISBN 978-91-525-0491-8 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Carl-Oskar Bohlin

Regeringen beslutade den 6 maj 2021 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och lämna förslag till hur ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat.

Till särskild utredare förordnades samma dag f.d. rådsdirektören Britt Bohlin.

Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. den 2 augusti 2021 kansliråden Emil Antonsson (Finansdepartementet) och Kristina Bram (Justitiedepartementet), departementssekreteraren (numera kanslirådet) Anna-Karin Lindberg (Justitiedepartementet), departementssekreteraren Anna Ferlin (Försvarsdepartementet) samt rättssakkunniga Mathilda Klang (Justitiedepartementet).

Mathilda Klang entledigades från sitt uppdrag den 23 januari 2022 och ersattes av rättssakkunniga Maja Måhl (Justitiedepartementet), som förordnades som sakkunnig den 9 februari 2022.

Kristina Bram entledigades från sitt uppdrag den 31 augusti 2022.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 2 augusti 2021 riskingenjören Johan Ahlström (Västerås stad), enhetschefen Rikard Aspholm (Luleå kommun), tillväxt- och utvecklingschefen Helena Berlin (Tomelilla kommun), enhetschefen Catarina Danestig Sjögren (Strålsäkerhetsmyndigheten), beredskapsstrategen Staffan Forsell (Stockholms stad), enhetschefen Anders Johannesson (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), beredskapsdirektören Fredric Jonsson (Länsstyrelsen i Jönköpings län), byggnadsingenjören Martin Lindholm (Boverket), stabsofficeren Lena Orrsten Martin (Försvarsmakten), experten Markus Planmo (Sveriges Kommuner och Regioner) samt handläggaren Julia Simryd (Polismyndigheten). Fr.o.m. den 4 februari 2022 förordnades även ämnesrådet Henrik Källsbo (Finansdepartementet) som expert.

Som sekreterare anställdes hovrättsassessorn Helena Jacobsson fr.o.m. den 7 juni 2021, hovrättsassessorn Fredrik Blommé fr.o.m. den 30 juni 2021 och departementsrådet Ari Soppela fr.o.m. den 1 september 2021.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap. Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*, SOU 2022:57. Till betänkandet bifogas ett särskilt yttrande av experterna Johan Ahlström, Rikard Aspholm, Helena Berlin, Staffan Forsell och Markus Planmo. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i november 2022

Britt Bohlin

/Helena Jacobsson
Fredrik Blommé
Ari Soppela

Innehåll

Sammanfattning 19

1 Författningsförslag 37

1.1 Förslag till lag om skyddsrum och skyddade utrymmen 37

1.2 Förslag till förordning om skyddsrum och skyddade utrymmen 47

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor 52

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap 56

1.5 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) 60

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt 63

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap 65

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 67

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap 69

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap 70

2 Utredningens uppdrag och arbete 73

2.1 Uppdraget 73

2.2 Utredningsarbetet 74

3 Det civila försvaret 77

3.1 Civilt försvar 77
3.1.1 Bakgrund 77
3.1.2 Det civila försvaret i dag 78
3.1.3 Det civila försvaret framöver 82
3.1.4 Särskilt om verksamheten vid höjd beredskap 85

3.2 Befolkningsskydd 86

4 Det säkerhetspolitiska läget och andra grundläggande utgångspunkter 91

4.1 Inledning 91

4.2 Det säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget 92
4.2.1 Regeringens och Försvarsberedningens bedömningar 92
4.2.2 Ett påtagligt försämrat säkerhetspolitiskt läge med anledning av Rysslands anfallskrig mot Ukraina 94
4.2.3 Försvarsmaktens och andra myndigheters bedömningar 95
4.2.4 Utvecklingen av stridsmiljön och militärteknik på sikt 96

4.3 Planeringen för totalförsvaret 98
4.3.1 Regeringens bedömningar och beslut 98
4.3.2 Det internationella samarbetets betydelse för totalförsvarsplaneringen 102
4.3.3 Handlingsplan för utveckling av totalförsvaret ... 104
4.3.4 Scenarier avseende väpnade angrepp mot Sverige 107

4.4 Vad bör vara styrande för utformningen av det framtida skyddet av civilbefolkningen? 114

4.5 Ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot direkta konsekvenser av ett väpnat angrepp 118
4.5.1 Tillgången till skyddsrum ska utgöra en del av civilbefolkningens skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp 118
4.5.2 Utrymning med efterföljande inkvartering ska utgöra en del av civilbefolkningens skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp 124
4.5.3 En statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst samt annat utökat bistånd ska bidra till skyddet av civilbefolkningen 129
4.5.4 Ett väl sammanhållet system för skyddet av civilbefolkningen 131

5 Skyddsrum: En bakgrund och kartläggning 135

5.1 Utredningens uppdrag 135

5.2 Inledning och bakgrund 136
5.2.1 En historisk överblick av skyddsrumsregleringen 137

5.3 Rättslig reglering 148
5.3.1 Dagens skyddsrumssystem 148
5.3.2 Utformning och placering av skyddsrum 149
5.3.3 Byggande och kontroll av skyddsrum 151
5.3.4 Fastighetsägares och nyttjanderättshavares skyldigheter 155
5.3.5 Avveckling av skyddsrum 157
5.3.6 Ersättning 159
5.3.7 Övriga bestämmelser 161

5.4 Internationell utblick 161
5.4.1 Inledning 161
5.4.2 Finland 162
5.4.3 Norge 164
5.4.4 Schweiz 165

5.5 Sveriges skyddsrumsbestånd 165
5.5.1 Skyddsrum och skyddsrumstätorter 165
5.5.2 Olika typer av skyddsrum 167

5.5.3 Olika skyddsrumsstandarder ... 170
5.5.4 Särskilt om skyddade sjukvårdsanläggningar och ledningsplatser ... 171

6 Ett moderniserat skyddsrumsbestånd: Överväganden och förslag ... 175

6.1 Inledning ... 175

6.2 Planering av ett ändamålsenligt skyddsrumsbestånd ... 176
6.2.1 Nödvändiga skyddsrumsåtgärder bör i ett första skede fokuseras till storstäderna och andra utsatta områden ... 176
6.2.2 Den närmare planeringen av tillgången till skyddsrum ... 179

6.3 Modernisering och anpassning av skyddsrumsbeståndet ... 185
6.3.1 Kontroller av befintliga skyddsrum ... 185
6.3.2 Underhåll och upprustning av befintliga skyddsrum ... 193
6.3.3 Nyproduktion av skyddsrum ... 197

6.4 Skyddade utrymmen ... 212
6.4.1 Det behövs en ny reglering om skyddade utrymmen ... 212
6.4.2 Hur skyddade utrymmen ska utformas ... 216
6.4.3 Planering och beslut om behovet av skyddade utrymmen ... 218
6.4.4 Föreskrifter om skyddade utrymmen ... 219
6.4.5 Beslut om inrättande av skyddade utrymmen ... 220
6.4.6 Skyldigheten att inrätta skyddade utrymmen och rätten till ersättning ... 222
6.4.7 Skyldigheten att bereda plats i skyddade utrymmen ... 224
6.4.8 Avveckling av skyddade utrymmen ... 224

6.5 Särskilda åtgärder för att förbättra kunskap och förmåga 225
6.5.1 Kommunernas ansvar för förmedling av övergripande information och grundläggande kunskap om skyddsrum och skyddade utrymmen inom kommunen 225
6.5.2 Ägarens eller nyttjanderättshavarens ansvar för tillgängliggörande och iordningställande av skyddsrum 228
6.5.3 Ansvaret för iordningställande och drift av s.k. specialskyddsrum 231
6.6 Avveckling och tillfällig begränsning av skyddsrum 233
6.7 Användningen av skyddsrum vid fredstida kriser 237
6.8 Andra skydd för civilbefolkningen 239
6.9 En ny lag om skyddsrum och skyddade utrymmen 248
6.10 Ansvarsfördelningen i fråga om skyddsrum och skyddade utrymmen samt därmed sammanhängande frågor 248

7 Utrymning med efterföljande inkvartering: Bakgrund och kartläggning 257

7.1 Inledning 257
7.1.1 Bakgrund 258
7.1.2 Försvarsberedningen 262
7.1.3 Utredningens uppdrag 263
7.2 Rättslig reglering 264
7.2.1 Inledning 264
7.2.2 Utrymning m.m. 264
7.2.3 Inkvartering 266
7.2.4 Skyldighet att förmedla meddelanden m.m. 267
7.2.5 Övriga bestämmelser 268
7.2.6 Utrymning och uppehälle under fredstida förhållanden 269

7.3 Erfarenheter av utrymning och inkvartering 275
7.3.1 Sverige 275
7.3.2 Andra länder 281

7.4 Internationell utblick 284
7.4.1 Finland 284
7.4.2 Norge 285

7.5 Kartläggning av gällande ansvarsförhållanden såvitt gäller utrymning och efterföljande uppehälle vid fredstida kriser 286
7.5.1 Planering för utrymning och efterföljande uppehälle 287
7.5.2 Genomförande av utrymning och efterföljande uppehälle 299

7.6 Kartläggning av gällande ansvarsförhållanden såvitt gäller utrymning och inkvartering vid höjd beredskap 307
7.6.1 Planering för utrymning och inkvartering..... 308
7.6.2 Genomförande av utrymning och inkvartering .. 319

7.7 Kartläggning av gällande förmåga såvitt gäller planering och genomförande av utrymning och efterföljande inkvartering eller uppehälle 327
7.7.1 Planering för utrymning och efterföljande inkvartering eller uppehälle 328
7.7.2 Genomförande av utrymning och efterföljande inkvartering eller uppehälle..... 331

8 Utrymning med efterföljande inkvartering: Överväganden och förslag 337

8.1 Inledning 337

8.2 Planering för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap 338
8.2.1 Vilka områden bör planläggas för utrymning och efterföljande inkvartering? 338
8.2.2 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska alltjämt ha rätt att meddela föreskrifter och beslut rörande planläggning för utrymning 348

8.2.3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får rätt att meddela föreskrifter och beslut även beträffande planläggning för inkvartering 351
8.2.4 Kommuner och länsstyrelser ska ansvara för framtagandet av planering för utrymning och efterföljande inkvartering vid höjd beredskap 354
8.2.5 Kommunens invånare ska informeras om innehållet i planeringen 364
8.2.6 Framtagen planering ska ändras och övas 365
8.2.7 Lagerhållning av materiel för inkvartering bör till viss del ske centralt 368
8.2.8 Kommuner och regioner ska få ersättning för förberedande arbete 370

8.3 Genomförande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap 373
8.3.1 Förutsättningarna för beslut om utrymning m.m. ska inte ändras 373
8.3.2 Kommunen ska ansvara för verkställighet av ett beslut om utrymning vid höjd beredskap 377
8.3.3 Kommunen ska ansvara för inkvartering av utrymmande 387

8.4 Sammanfattning av utredningens överväganden såvitt gäller utrymning och inkvartering vid höjd beredskap 393
8.4.1 Planering 394
8.4.2 Genomförande 394

8.5 Utrymning och efterföljande uppehälle vid fredstida kriser och olyckor 395
8.5.1 Inledning 395
8.5.2 Det behövs planering för utrymning i fredstid 395
8.5.3 Den planering som tas fram beträffande höjd beredskap kan användas även i fredstid 397
8.5.4 Det ska förtydligas vilken offentlig aktör som bär huvudansvaret för frågan om uppehälle 399
8.5.5 Det saknas behov av att i övrigt förtydliga vilka ansvarsförhållanden som gäller 401

9 Samhällets förmåga att skydda och hjälpa civilbefolkningen: En bakgrund 403

9.1 Utredningens uppdrag 403

9.2 Inledning med utgångspunkter 404

9.3 Försvarsberedningens förslag till ett nytt befolkningsskydd 408

9.4 Den tidigare rättsliga regleringen avseende civilförsvarsverksamhet och civilt försvar 410

9.5 Kommuners, regioners och statliga myndigheters grundläggande ansvar vid fredstida kriser och under höjd beredskap 415

9.6 Samhällets hjälporgan och lagen om skydd mot olyckor ... 421
9.6.1 Grundläggande bestämmelser i lagen om skydd mot olyckor 421
9.6.2 Kommunernas ansvar enligt lagen om skydd mot olyckor 422
9.6.3 Kommunal räddningstjänst under höjd beredskap 424
9.6.4 Närmare om de kommunala räddningstjänstorganisationerna och deras verksamhet 425
9.6.5 Pågående arbete för att utveckla de kommunala räddningstjänstorganisationernas förmåga i fred och under höjd beredskap 427
9.6.6 Statlig räddningstjänst 432
9.6.7 Polismyndighetens ansvar och uppgifter 434
9.6.8 Regionernas ambulanssjukvård och katastrofmedicinska beredskap 438

9.7 Frivilliga resurser 441
9.7.1 Frivilliga försvarsorganisationer 444
9.7.2 Några andra ideella organisationer 451
9.7.3 Svenska kyrkan och andra trossamfund 452
9.7.4 Frivilliga resursgrupper 454

9.8 Hemvärnet 455

9.9 Enskildas krisberedskap i hemmet 457

9.10 Rättslig reglering och utveckling i fråga om totalförsvarsplikt 459

9.11 Nordisk utblick 461
9.11.1 Finland 461
9.11.2 Norge 465
9.11.3 Danmark 468

10 Samhällets förmåga att skydda och hjälpa civilbefolkningen: Överväganden och förslag 473

10.1 De offentliga aktörernas grundläggande behov av extraordinärt personellt stöd vid ett väpnat angrepp 473

10.2 En statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst ska förstärka skyddet av civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp 477
10.2.1 Grundläggande skäl för en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst 478
10.2.2 Beredskapsorganisationens personella volym 480
10.2.3 Beredskapsorganisationens arbetsuppgifter 486
10.2.4 Beredskapsorganisationen ska bemannas med civilpliktig personal 494

10.3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ansvara för beredskapsorganisationen 504
10.3.1 Behovet av en central ledning och administration av beredskapsorganisationen 504
10.3.2 MSB:s nuvarande organisation och uppgifter 505
10.3.3 Allmänt om länsstyrelsernas nuvarande uppgifter i totalförsvarshänseende 508
10.3.4 Sammanfattande argumentation och slutsats 509

10.4 Närmare om beredskapsorganisationens inrättande och dess funktion i förhållande till kommunernas organisationer för räddningstjänst 509

10.5 MSB ska få besluta om prioritering och fördelning av civilförsvarspersonalen 518

10.6 Grund-och repetitionsutbildning samt vidareutbildning och övning av civilförsvarspersonalen 523

10.7 Civilförsvarspersonalens utrustning och materiel 528

10.8 Frivilliga försvarsorganisationer bör utgöra grunden för en utökad medverkan av frivilliga i skyddet av civilbefolkningen 530
10.8.1 Grundläggande utgångspunkter 530
10.8.2 Förutsättningarna för frivilliga försvarsorganisationer att bidra till utökad frivilligmedverkan i skyddet av civilbefolkningen 531

10.9 Behovet av en bättre samordnad och tydligt inriktad civil försvarsverksamhet i fråga om skyddet av civilbefolkningen 534

10.10 Grundläggande uppgifter för frivilliga i skyddet av civilbefolkningen 535

10.11 Utökad lokal organisering av frivilliga för insatser under höjd beredskap och fredstida förhållanden 538
10.11.1 Grundläggande utgångspunkter 539
10.11.2 Lokala frivilliga beredskapsgrupper 540

10.12 Befattningar i fråga utrymningsledare samt personal för iordningställande och drift av befolkningsskyddsrum ska omfattas av civilplikt 542
10.12.1 Bakgrund och grundläggande utgångspunkter 544
10.12.2 Behovet av civilpliktiga utrymningsledare 546
10.12.3 Behovet av civilpliktig personal för iordningsställande och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum 550

11 Konsekvensanalys 553

11.1 Inledning 553

11.2 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag i fråga om skyddsrum och skyddade utrymmen 554
11.2.1 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps centrala ansvar och planering 554
11.2.2 Särskilt om befolkningsskyddsrum och andra specialskyddsrum..... 559
11.2.3 Ansvaret för kontroll av skyddsrum 562
11.2.4 Ansvaret för underhåll och upprustning av befintliga skyddsrum samt beslut om ersättning..... 566
11.2.5 Ansvaret för nybyggnation av skyddsrum..... 569
11.2.6 Ansvaret för inrättande av skyddade utrymmen..... 573
11.2.7 Kommunernas ansvar för förmedling av övergripande information och grundläggande kunskap om skyddsrum och skyddade utrymmen inom kommunen..... 576
11.2.8 Ansvaret för iordningställande och drift av skyddsrum 577
11.2.9 Överklagande till förvaltningsdomstol 578
11.2.10 Sammanfattning av utredningens kostnadsbedömningar..... 578

11.3 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag i fråga om utrymning och inkvartering..... 579
11.3.1 Konsekvenser för staten..... 579
11.3.2 Konsekvenser för kommuner och regioner..... 584
11.3.3 Sammanfattning av utredningens kostnadsbedömningar..... 588

11.4 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag i fråga om en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst..... 589
11.4.1 Konsekvenser för staten..... 589
11.4.2 Konsekvenser för kommunerna 598

11.5 Ekonomiska konsekvenser av utredningens bedömning i fråga om utökad lokal organisering av frivilliga under höjd beredskap och fredstida förhållanden 599
11.5.1 Konsekvenser för staten 599
11.5.2 Konsekvenser för kommunerna 601

11.6 Ekonomiska konsekvenser av utredningens bedömning i fråga om civilpliktiga utrymningsledare 601

11.7 Ekonomiska konsekvenser av utredningens bedömning i fråga om civilpliktig personal för iordningställande och drift av specialskyddsrum 603

11.8 Övriga ekonomiska konsekvenser 605

11.9 Förslagens betydelse för den kommunala självstyrelsen och andra konsekvenser för kommuner och regioner 606

11.10 Andra konsekvenser 608
11.10.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 608
11.10.2 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet 608
11.10.3 Konsekvenser för näringslivet och företag 609
11.10.4 Konsekvenser i övrigt 609

11.11 Finansiering av utredningens förslag 610

11.12 Konsekvenserna av om utredningens förslag inte genomförs 611

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 613

12.1 Ikraftträdande 613

12.2 Övergångsbestämmelser 614

13 Författningskommentar 617

13.1 Förslaget till lag om skyddsrum och skyddade utrymmen 617

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor 649

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap... 657

13.4 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)..... 668

Särskilt yttrande 673

Bilaga

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2021:30 677

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har sin bakgrund i ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde, vilket föranlett en återuppbyggnad av det civila försvaret. Utredningens uppdrag har bestått i att lämna förslag till hur ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat. Uppdraget har omfattat tre sakområden som enligt utredningens direktiv är starkt förbundna med varandra; skyddsrum, utrymning och inkvartering samt behovet av en stödorganisation, som under ledning av en myndighet eller annat offentligt organ kan genomföra insatser exempelvis inför eller i samband med användning av skyddsrum och vid utrymning och inkvartering.

Utredningens förslag och bedömningar

Under utredningens gång har det säkerhetspolitiska läget hastigt blivit mycket allvarligt på grund av det anfallskrig som Ryssland inledde mot Ukraina den 24 februari 2022. Rysslands agerande har bedömts utgöra ett flagrant brott mot folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen. Stora säkerhetspolitiska förändringar har därför behövt genomföras under en mycket kort tidsperiod. Den 18 maj 2022 lämnade Sverige in en ansökan om medlemskap i Nato.

Utredningen bedömer att de fysiska konsekvenserna för civilbefolkningen i händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige generellt sett kan bli desamma eller likartade som de som befarades under kalla kriget och den hotbild som då gällde. Utredningens bedömning påverkas också i hög grad av det som hittills har kännetecknat det pågående kriget i Ukraina. Ryska militära angrepp har i stor omfattning

riktats direkt mot den ukrainska civilbefolkningen. Det har varit fråga om omfattande rysk artilleri- och robotbeskjutning av flera städer, bl.a. har staden Mariupol nästan helt och hållet lagts i ruiner. Miljontals ukrainare har därför tvingats att fly från sina hemstäder till mer säkra områden i Ukraina eller till utlandet. De många civila ukrainare som inte har kunnat eller velat fly har varit kvar i städer som varit utsatta för omfattande rysk beskjutning. Den humanitära situationen för civilbefolkningen i flera ukrainska städer har i krigsrapporteringen beskrivits som katastrofal.

Mot denna bakgrund är det enligt utredningens bedömning realistiskt att utgå från att det kan finnas en påtaglig risk för att civilbefolkningen i Sverige kan komma att drabbas hårdare av ett väpnat angrepp än enligt tidigare gjorda bedömningar. Det är därför av stor betydelse att det finns ett väl sammanhållet system till skydd för civilbefolkningen. Det fysiska skyddet för civilbefolkningen ska bestå av flera grundläggande delar i form av tillgång till skyddsrum och andra skyddade utrymmen, möjligheter till utrymning och inkvartering, inrättandet av en statlig beredskapsorganisation för förstärkning av kommunernas räddningstjänstorganisationer, såvitt avser genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, samt utvecklingen av annat nödvändigt bistånd i skyddet för civilbefolkningen. Det finns också andra väsentliga delar i ett samlat system till skydd för civilbefolkningen, såsom varning och information till allmänheten. Det är realistiskt att utgå från att det i varierande omfattning kommer att finnas behov av samtliga dessa delar vid ett väpnat angrepp. Det är därför av stor vikt att förstärka och utveckla alla dessa delar i systemet.

Ett moderniserat skyddsrumsbestånd

Utredningens kartläggning har visat att det finns en god tillgång till skyddsrum i Sverige eftersom det längre tillbaka i tiden har gjorts stora satsningar på att bygga skyddsrum. Många av dessa skyddsrum finns fortfarande kvar och kan ge ett relevant skydd mot verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. Arbetet med skyddsrum har bedrivits i förhållandevis låg omfattning de senaste decennierna. Många skyddsrum är i behov av

underhåll och förbättringar. Det behöver göras en grundlig genomgång av systemet och av befintliga skyddsrum för att upptäcka fel och brister, åtgärda dessa, samt bedöma behovet av ytterligare skydd. Det finns också ett behov av att återuppta en viss kontinuerlig nybyggnation av skyddsrum. Under den tid som det inte har byggts nya skyddsrum, förutom s.k. ersättningsskyddsrum, kan utbyggnaden av tätorter och demografiska förändringar ha lett till att det på vissa platser inte finns nödvändig tillgång till skyddsrum där människor bor och vistas. Vidare kan en del skyddsrum framöver behöva avvecklas exempelvis därför att de inte längre kan erbjuda ett tillräckligt skydd eller ligger på fel platser.

Skyddsrumsarbetet bör prioriteras i strategiskt viktiga områden och i områden där det finns bebyggelse i närheten av anläggningar för samhällsviktig verksamhet som bedöms utgöra sannolika mål för väpnade angrepp. Här bör det finnas skyddsrum som med marginal rymmer dem som inte har tillgång till något annat skydd eller kan utrymmas i tid, samt de som kommer att behöva stanna kvar för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner. Befintliga skyddsrum ska dock så långt som möjligt upprätthållas med fungerande skyddsförmåga och vid behov upprustas även på andra platser.

Enligt utredningens bedömning har skyddsrummen en begränsad praktisk betydelse vid fredstida kriser. I sådana situationer är andra skyddsmekanismer mer relevanta än skyddsrumsanvändning. För att åstadkomma och upprätthålla ett ändamålsenligt, effektivt och modernt fysiskt skydd för civilbefolkningen mot konsekvenser av ett väpnat angrepp föreslår utredningen en rad åtgärder i fråga om skyddsrum och andra skyddade utrymmen som översiktligt återges nedan.

En ny lag om skyddsrum och skyddade utrymmen

Utredningen lämnar förslag till en ny lag om skyddsrum och skyddade utrymmen. Lagen bygger i många delar på den tidigare regleringen om skyddsrum men har kompletterats med en del nya bestämmelser som reglerar ansvaret för olika frågor, bestämmelser om skyddade utrymmen samt vissa nya tillämpningsbestämmelser. Utredningen föreslår vidare en ny förordning om skyddsrum och skyddade utrymmen som ska komplettera den nya lagen. Vidare föreslår utredningen i anslutning till detta vissa ändringar i plan- och bygg-

lagen (2010:900) samt i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps centrala roll på skyddsrumsområdet ska tydliggöras och förstärkas

Utredningen har kommit fram till att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bör ha kvar en stor del av sitt nuvarande ansvar för skyddsrumssystemet. Det finns dock behov av att renodla myndighetens ansvar och dela upp arbetet på fler aktörer. På så vis kan MSB:s centrala roll på området tydliggöras och förstärkas. MSB ska fortsatt ha en nationell planeringsfunktion och inom ramen för det ansvaret besluta bl.a. om var och i vilken omfattning skyddsrum ska finnas. Detta kommer att förutsätta närmare analyser av tillgången på olika skyddsalternativ och behovet av skydd i olika områden för att upprätthålla och säkerställa ett nödvändigt antal skyddsplatser. Vidare ska MSB även fortsatt ha ett centralt helhetsansvar i syfte att skapa enhetliga kvalitets- och kompetenskrav i hela landet. Det förutsätts att MSB inom ramen för sitt ansvar samverkar med andra expertmyndigheter och relevanta aktörer på området. MSB ska få en utökad föreskriftsrätt för att komplettera och precisera regelverket om skyddsrum och skyddade utrymmen. MSB ska också fortsätta att utbilda och certifiera skyddsrumssakkunniga, samt få meddela föreskrifter om certifieringen och kvalifikationskraven för dessa. MSB ska även fortsättningsvis ansvara för registerföring samt i stor utsträckning för vägledning och information till allmänheten.

Länsstyrelsen ska ansvara för kontroller av skyddsrum

Utredningen föreslår att ansvaret för kontrollverksamheten ska tilldelas länsstyrelserna, vilket innebär att länsstyrelsen ska kontrollera att inrättade skyddsrum har avsedd skyddsförmåga och förelägga ägaren till en byggnad eller annan anläggning att åtgärda eventuella brister. Länsstyrelsen ska vidare få utfärda förelägganden om förbättringar i enlighet med MSB:s föreskrifter och riktlinjer. Länsstyrelsen ska också besluta om ersättning till den som är skyldig att utföra underhålls- eller förbättringsåtgärder i enlighet med de föreskrifter om rätten till ersättning som MSB meddelar. För att effek-

tivisera och underlätta kontrollverksamheten föreslår utredningen bl.a. att länsstyrelsen ska kunna förelägga fastighetsägaren att utföra en förenklad egenkontroll.

MSB ska få meddela närmare föreskrifter om kontrollen av skyddsrum. MSB ska vidare tillhandahålla en vägledning för skyddsrumskontroll samt ta fram ett standardiserat underlag för förenklad kontroll av skyddsrum.

Utredningens bedömning är att hela det befintliga skyddsrumsbeståndet bör genomgå kontroll inom den närmaste femårsperioden och att återkommande kontroll därefter bör genomföras med femårsintervall.

Nyproduktion av skyddsrum ska återupptas

Utredningen har konstaterat att det finns ett behov av att en viss kontinuerlig nyproduktion av skyddsrum återupptas. Tillgången till skyddsrum som en del av skyddet för civilbefolkningen är ytterst ett statligt ansvar. Staten bör därför, liksom tidigare, stå för merkostnaderna för att bygga nya skyddsrum. Utredningen gör bedömningen att MSB inom ramen för skyddsrumsplaneringen ska bedöma och besluta om behovet av nya skyddsrum. MSB ska även fortsatt besluta i enskilda fall om att skyddsrum ska byggas, både i samband med andra byggåtgärder som kräver bygglov och utan sådant samband, i befintliga byggnader och anläggningar. Enligt utredningens bedömning är tillgången till skyddsrum god. Skyddet ska dessutom kompletteras med ett system med andra skyddade utrymmen. Utredningens bedömning är därför att det bör byggas 2 500–5 000 nya skyddsrumsplatser per år (mellan 25–50 nya skyddsrum). De nya skyddsrummen bör företrädesvis byggas i flerbostadshus och andra större byggnader i vilka många människor ska arbeta eller vistas, såsom byggnader för offentlig verksamhet, eller byggnader med en större bostadsyta eller bruttoarea. Utredningen föreslår att MSB ska få meddela föreskrifter om den s.k. underrättelseskyldigheten och genom det kunna avgränsa vilka byggnader och anläggningar som kan komma att omfattas av nybyggnation av skyddsrum. I dessa fall ska ett bevis om besked i fråga om skyddsrum inhämtas och, förutom att vara en förutsättning för startbesked, även vara en del av ansökan om bygglov enligt plan- och bygglagen. MSB ska även fort-

sättningsvis ansvara för beslut om ersättning till den som ska bygga och utrusta ett skyddsrum samt få meddela närmare föreskrifter om rätten till ersättning och ersättningens storlek.

Ett nytt system med skyddade utrymmen

För att snabbt kunna utöka tillgången till skydd i hela landet föreslår utredningen att det ska införas en reglering som ger MSB möjlighet att utforma och dimensionera ett system med skyddade utrymmen. Skyddade utrymmen ska kunna utgöra ett komplement till skyddsrum och en del av det samlade systemet för att skydda civilbefolkningen. Det finns många potentiellt användbara utrymmen såsom källare och tunnlar över hela landet. Sådana utrymmen skulle, eventuellt med enklare förberedelser eller anpassningar, kunna utgöra ett skäligt skydd mot sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. Även om skyddsnivån skulle vara något lägre i dessa utrymmen än i skyddsrum bedömer utredningen att det kan vara värdefullt att kartlägga och inrätta sådana utrymmen. Enligt utredningen är det en fördel om systemet med skyddade utrymmen i huvudsak utformas genom myndighetsföreskrifter. Utredningen föreslår därför att regeringen eller MSB ska få meddela ytterligare föreskrifter och i särskilda fall besluta om skyddade utrymmen och vilka krav som ska ställas på dessa utrymmen, om utrymmenas placering, utformning och utrustning samt inom vilken tid sådana utrymmen ska kunna iordningställas. Avsikten är att skyddade utrymmen ska kunna ha olika skyddsnivåer beroende på behov och förutsättningar i varje område. Enligt utredningens bedömning bör dock skyddade utrymmen alltid ge skydd mot splitter, stötvåg och värme.

Utredningen föreslår att kommunerna som utgångspunkt ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen. Kommunerna ska på begäran av regeringen eller MSB också lämna upplysningar om vilka utrymmen inom kommunen som kan vara av betydelse som skyddade utrymmen samt om andra förhållanden av betydelse för MSB:s beslut och planering i frågor om sådana utrymmen. Enligt utredningens bedömning bör i första hand kommunala anläggningar och lokaler såsom källare i skolor, parkeringsgarage eller andra liknande anläggningar och lokaler där skyddsrum inte finns komma i fråga som skyddade utrymmen. Om det finns skäl att fatta ett beslut om

inrättande av skyddade utrymmen i anläggningar som ägs av staten eller regionen ska dock beslutet fattas av MSB. Den statliga myndighet eller region som berörs samt länsstyrelsen ska dessförinnan få tillfälle att yttra sig. Ägaren till en byggnad eller annan anläggning ska vara skyldig att bygga och utrusta ett skyddat utrymme där sådant utrymme ska finnas enligt föreläggande av regeringen, MSB eller kommunen. Den som ska inrätta ett skyddat utrymme ska ha rätt till skälig ersättning av staten för merkostnaden. Utredningen föreslår att MSB ska få meddela föreskrifter om sådan ersättning och fatta beslut om ersättning i enlighet med dessa.

Kommunerna ska få ett informationsansvar i fråga om iordningställande och användning av skyddsrum

Det kan antas att kunskaperna om iordningställande och användning av skyddsrum i dag är låg både bland fastighetsägare och befolkningen. Utredningen föreslår därför att kommunerna uttryckligen ska ansvara för att förmedla övergripande information och grundläggande kunskap till invånare samt fastighetsägare och andra inom kommunen om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen. Avsikten är att kommunernas ansvar ska bidra till att skapa bättre förutsättningar för att på lokal nivå stärka skyddsrumskompetensen.

Ansvaret för iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen tydliggörs

Utredningen föreslår att ägaren eller nyttjanderättshavaren, förutom att bereda plats i skyddsrummet, även ska ansvara för att skyddsrummet är iordningställt inom den tid som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriver eller särskilt beslutar. Detsamma ska gälla i fråga om skyddade utrymmen. Om inte ett beslut om iordningställande har fattats dessförinnan, ska beredskapslarm innebära att skyddsrum och skyddade utrymmen ska iordningställas.

Bättre möjligheter att besluta om avveckling av skyddsrum

Det behöver fortfarande finnas en möjlighet att besluta om avveckling av ett skyddsrum. Enligt utredningens bedömning bör detta ske med restriktivitet. Om det inte finns synnerliga skäl mot det ska dock ett skyddsrum kunna avvecklas om ägaren till byggnaden eller anläggningen uppför ett nytt skyddsrum (s.k. ersättningsskyddsrum). Utredningen föreslår även att den som i samband med uppförandet av ett ersättningsskyddsrum utför förbättringsåtgärder ska ha rätt till skälig ersättning av staten för sina kostnader på motsvarande sätt som vid förbättringsåtgärder av ett befintligt skyddsrum.

Utredningen föreslår att regeringen eller MSB även framöver ska ansvara för beslut om avveckling. I fråga om skyddade utrymmen ska kommunen eller MSB få meddela beslut om avveckling. Regeringen eller MSB ska dessutom kunna besluta om tillfällig begränsning av skyddsrum. Ett beslut om avslag på ansökan om avveckling eller tillfällig begränsning ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Avgifter för besiktning eller annan kontroll som krävs i samband med avveckling av skyddsrum eller skyddat utrymme ska kunna tas ut. Regeringen eller MSB ska få meddela föreskrifter om avveckling och tillfällig begränsning.

Åtgärder i fråga om befolkningsskyddsrum och andra specialskyddsrum

Enligt utredningens kartläggning finns det totalt omkring 80 s.k. specialskyddsrum med plats för sammanlagt drygt 96 000 personer. Dessa skyddsrum kräver i regel särskild kompetens för att driftsättas eller särskilda instruktioner eftersom de har mer avancerad teknik installerad. En del av specialskyddsrummen är sådana som har benämnts befolkningsskyddsrum. Andra är större skyddsrum med liknande utformning och plats för flera hundra eller tusentals personer. Standarden på dessa skyddsrum varierar, men generellt är de i behov av stora reinvesteringar och moderniseringar. Utredningens bedömning är att dessa skyddsrum, särskilt på grund av var de i regel är belägna, har stor betydelse som fysiskt skydd vid ett väpnat angrepp och att de så långt som möjligt bör tas tillvara i detta syfte. Inom ramen för sitt ansvar behöver MSB dock närmare bedöma om det är nödvändigt att dessa skyddsrum bör bibehållas med befintliga funktioner, eller om det i något fall är tillräckligt att de tas tillvara som

andra skyddade utrymmen för att tillgodose behovet av skydd. Enligt utredningens bedömning är det rimligt att underhåll och modernisering av de specialskyddsrum vars skyddsrumsfunktioner behöver bibehållas får ske successivt under en längre tidsperiod. Enligt utredningens bedömning bör staten avsätta ett årligt belopp för detta ändamål.

Även beträffande de skyddsrum som kräver särskild kompetens för att kunna iordningställas och användas ska det som utgångspunkt vara fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren som har ansvaret för iordningställandet och driften. Utredningen föreslår dock att befattningar för iordningställande och drift av dessa skyddsrum ska omfattas av civilplikt och att kommunerna, som också i många fall är fastighetsägare till skyddsrummen, ska vara bemanningsansvariga för personalen. Inom ramen för sitt övergripande ansvarsområde bör också MSB bistå fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren med nödvändig kompetens för iordningställandet och driften. Detta kommer kräva särskilda informationsinsatser av MSB och i praktiken förutsätta en samverkan mellan fastighetsägaren, kommunen och MSB.

Utrymning och inkvartering

Utredningens bedömning är att ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp ska omfatta utrymning som en skyddsåtgärd vid sidan om tillgången till skyddsrum och skyddade utrymmen. För att det ska vara möjligt är det nödvändigt att det finns en planering hos berörda offentliga aktörer för genomförande av utrymning med efterföljande inkvartering vid höjd beredskap. Någon sådan planering finns i praktiken inte i dag.

Utredningens bedömning är att det bör finnas planering för utrymning och inkvartering för hela landet. Vikten av att planering för utrymning tas fram är av särskilt stor betydelse såvitt avser strategiskt viktiga områden och andra områden som bedöms utgöra sannolika mål vid ett väpnat angrepp.

MSB har i dag möjlighet att, efter samråd med Försvarsmakten och Polismyndigheten, meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas och att, i samråd med Försvarsmakten, meddela beslut rörande vilka områden som ska planläggas för utrymning. Utred-

ningen föreslår att MSB:s befogenhet att meddela föreskrifter och beslut ska utvidgas till att gälla även beträffande inkvartering. Vidare föreslås att myndigheten ska ge länsstyrelserna tillfälle att yttra sig innan den meddelar beslut om vilka områden som ska planläggas för utrymning respektive inkvartering. Utredningen gör bedömningen att föreskrifter och beslut rörande planläggning för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap bör tas fram så snart som möjligt.

När MSB har meddelat ett beslut om att ett område inom ett visst län ska planläggas för utrymning eller inkvartering, ska länsstyrelsen enligt utredningens förslag ta fram en inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap gällande länet. Med länsstyrelsens inriktning som grund ska därefter kommunen planera för utrymning eller inkvartering gällande kommunen. Såväl regioner som berörda statliga myndigheter ska delta i planeringsarbetet. Den planering som tas fram ska ses över regelbundet, dock minst vart femte år, och ändras när det behövs på grund av väsentligt förändrade förhållanden. Kommunen ska informera dess invånare om det allmänna innehållet i planeringen.

Kommuner och regioner ska få ersättning för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Ersättningen ska bestämmas och betalas ut av MSB inom ramen för vad regeringen årligen beslutar. Länsstyrelsen ska följa upp kommunernas tillämpning av lagen och kunna föreslå att del av ersättningen ska reduceras eller falla bort för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter. MSB ska få besluta att så ska ske.

Regeringen eller länsstyrelsen får i dag besluta om utrymning enligt lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. I den delen föreslås ingen ändring. Det föreslås dock att kommunerna ska åläggas ansvaret för verkställigheten av ett sådant beslut. Polismyndigheten ska i nödvändig utsträckning delta i verkställigheten. Det ska även i lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap införas ett förtydligande om att kommunen ansvarar för inkvartering av dem som har utrymts från andra kommuner.

Utredningens uppdrag såvitt avser utrymning och inkvartering har även omfattat utrymning i fredstid. Utredningens bedömning är visserligen att det behövs planering även för utrymning och efterföljande uppehälle i fredstid. Den planering som tas fram beträffande

utrymning och inkvartering vid höjd beredskap kan emellertid komma till nytta även för sådana åtgärder. Det saknas därför i nuläget behov av att föra in något uttryckligt krav på planering för utrymning och efterföljande uppehälle i fredstid. Det föreslås emellertid att det i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) ska förtydligas att kommunen bär ansvaret för att ordna med uppehälle för dem som till följd av avspärrning eller utrymning enligt samma lag vistas i kommunen och är i behov av hjälp med sitt uppehälle.

En statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst

De kommunala organisationerna för räddningstjänst har avgörande betydelse för civilbefolkningens skydd i händelse av höjd beredskap och ytterst krig. I händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige har dessa organisationer ett mycket omfattande behov av extraordinära personella förstärkningar.

Utredningen föreslår att det ska inrättas en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst, som ska utgöra *ett första väsentligt moment* för att kunna förstärka den samlade förmågan till genomförandet av kommunal räddningstjänst och särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO. Förslaget syftar till att i det rådande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget snabbt kunna bygga upp en väl kvalificerad och effektiv statlig förstärkningsresurs.

Utredningen föreslår att den statliga beredskapsorganisationen ska bemannas med civilpliktiga. Totalförsvarspliktiga ska därför vara skyldiga att i enlighet med lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt genomgå mönstring eller annan utredning och fullgöra grundutbildning med civilplikt för att därefter ha civilpliktsbaserade befattningar inom beredskapsorganisationen. Utredningen bedömer att en återaktivering av civilplikten i detta avseende är både nödvändig och proportionell.

Enligt utredningens bedömning bör MSB undersöka möjligheterna att kunna bemanna beredskapsorganisationen med civilpliktiga utan grundutbildning med civilplikt eller med endast kortare sådan utbildning. Om MSB bedömer att det är ändamålsenligt bör i första hand sådana civilpliktiga ingå i beredskapsorganisationen.

Utredningen föreslår att beredskapsorganisationen efter en femårsperiod ska ha uppnått en personalvolym på cirka 3 000 personer.

Vidare föreslås att den civilpliktiga personalen inom beredskapsorganisationen ska benämnas som *civilförsvarspersonal*.

Civilförsvarspersonalen föreslås ha till uppgift att under höjd beredskap eller då regeringen i annat fall har beslutat om beredskapstjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt kunna förstärka kommunala organisationer, såvitt avser genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO.

Därutöver föreslår utredningen att MSB ska ansvara för beredskapsorganisationen och däri ingående civilförsvarspersonal (bemanningsansvarig myndighet). Vidare föreslås att totalförsvarspliktiga efter genomförd civilpliktsbaserad grundutbildning ska skrivas in för civilplikt och krigsplaceras inom MSB. Det föreslås också att MSB ska organisera civilförsvarspersonalen inom en beredskapsorganisation.

Enligt utredningens förslag ska kommunerna medverka i den planering som MSB genomför med avseende på civilförsvarspersonalen. Vidare föreslås att kommunerna ska vidta åtgärder för att på ett ändamålsenligt sätt kunna bistås av civilförsvarspersonalen.

MSB föreslås få ingå avtal med civilförsvarspersonalen som innebär att sådan personal på begäran av myndigheten ska kunna delta i kommunal räddningstjänst enligt LSO vid fredstida krissituationer eller större olyckor. Om MSB har gjort en sådan begäran ska kommunerna enligt utredningens förslag få ingå avtal med civilförsvarspersonal om sådan tjänstgöring.

Vidare föreslås att MSB under höjd beredskap eller då regeringen i annat fall har beslutat om beredskapstjänstgöring – efter att ha gett de civilområdesansvariga länsstyrelserna och Försvarsmakten möjlighet att yttra sig – ska få besluta om prioritering och fördelning av civilförsvarspersonalen till kommunernas organisationer för räddningstjänst. I brådskande fall ska MSB få fatta ett sådant beslut utan att dessförinnan ha gett nyss nämnda myndigheter möjlighet att yttra sig. MSB:s prioritering och fördelning ska väsentligen göras utifrån den rådande militära hotbilden eller de krigsförhållanden som råder vid varje given tidpunkt.

Civilförsvarspersonalen ska genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs för att kunna genomföra sina uppgifter. Utredningen föreslår att MSB ska vara huvudansvarig för grund- och repetitionsutbildning av civilförsvarspersonalen. Kommunerna ska i de avseendena vara skyldiga att bistå MSB. Vidare föreslås att MSB ska ansvara för vidareutbildning och övning av den civilförsvars-

personal som har ingått avtal med myndigheten om tjänstgöring vid fredstida krissituationer och större olyckor.

Därutöver föreslås att MSB ska tillhandahålla arbetskläder, personlig skyddsutrustning, transportfordon, och annan grundläggande materiel till civilförsvarspersonalen. Utgångspunkten är att kommunerna ska kunna förse civilförsvarspersonalen med arbetsredskap och annat som behövs för civilförsvarspersonalens bistånd till kommunala organisationer för räddningstjänst.

Enligt utredningens förslag ska det i LSO införas grundläggande bestämmelser avseende statlig civilförsvarspersonal för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap samt vid fredstida krissituationer och större olyckor.

Frivilliga försvarsorganisationer bör utgöra grunden för en utökad medverkan av frivilliga i skyddet av civilbefolkningen

Enligt utredningens bedömning bör en vidareutveckling av frivilligstödet på totalförsvarsområdet utgå från de rekryterings- och utbildningsresurser som finns hos de frivilliga försvarsorganisationerna.

MSB och Försvarsmakten ska enligt 5 § förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet, inom sina respektive ansvarsområden, fördela och betala ut *organisationsstöd* till de frivilliga försvarsorganisationerna. Dessa myndigheter får enligt samma paragraf även i samverkan med andra berörda myndigheter komma överens med frivilliga försvarsorganisationer om *uppdrag inom totalförsvaret*.

Behovet av en bättre samordnad och tydligt inriktad civil försvarsverksamhet i fråga om skyddet av civilbefolkningen

Det förhållandet att många statliga myndigheter inom sina respektive ansvarsområden genom MSB kan behöva ge en eller flera frivilliga försvarsorganisationer uppdrag för att utveckla den civila försvarsverksamheten i fråga om skyddet av civilbefolkningen, kommer enligt utredningens bedömning att medföra ett stort behov av att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt inom ramen för totalförsvarsplaneringen kunna *samordna och inrikta* ett sådant arbete.

Enligt utredningen bör MSB därför, tillsammans med relevanta statliga myndigheter och med medverkan av frivilliga försvarsorga-

nisationer, vidta åtgärder som kan bidra till en bättre samordnad och tydligt inriktad civil försvarsverksamhet i fråga om skyddet av civilbefolkningen. Det är av stor vikt att även kommuner och regioner ges möjlighet att delta i det arbetet.

Grundläggande uppgifter för frivilliga i skyddet av civilbefolkningen

Mot bakgrund av det tidigare långvariga avspända omvärldsläget har verksamheterna i de frivilliga försvarsorganisationerna under den tidsperioden i förhållandevis stor omfattning varit inriktade mot insatser som avsett *fredstida krisberedskap*. På grund av det numera påtagligt försämrade säkerhetspolitiska läget är det enligt utredningens bedömning av stor betydelse att den civila frivilliga försvarsverksamheten tydligt inriktas mot åtgärder som avser skydd av civilbefolkningen i händelse av ett väpnat angrepp.

Utredningen bedömer att det är av grundläggande betydelse att frivilligas medverkan i de offentliga aktörernas åtgärder för skyddet av civilbefolkningen under höjd beredskap och ytterst krig omfattar en förmåga att kunna lämna *stöd och hjälp* när skyddsrum behöver användas, vid genomförandet av större utrymningar med efterföljande inkvarteringar, vid första hjälpen åt och transport av skadade, samt vid åtgärder för att trygga befolkningens omedelbara försörjning av dricksvatten, livsmedel och andra förnödenheter. Det är därför av stor vikt att de frivilliga försvarsorganisationernas utbildningar av frivilliga omfattar dessa områden.

Utökad lokal organisering av frivilliga för insatser under höjd beredskap och fredstida förhållanden

Enligt utredningens bedömning bör de nuvarande *lokala frivilliga resursgrupperna* kunna utgöra en ändamålsenlig grund för att inom kommunerna kunna bygga upp betydligt större *lokala frivilliga beredskapsgrupper*. Inriktningen bör vara att dessa grupper till största del ska kunna bestå av utbildade medlemmar från frivilliga försvarsorganisationer.

Det är av stor vikt att verksamheten i beredskapsgrupperna är tydligt inriktad mot att kunna stödja och hjälpa civilbefolkningen i

händelse av ett väpnat angrepp. Enligt utredningen bör utgångspunkten för det fortsatta utvecklingsarbetet på området vara att frivilliga ska kunna medverka inom den civila försvarsverksamheten på sina hemorter.

Utredningen bedömer att det finns ett behov av att antalet frivilliga inom de lokala beredskapsgrupperna kan uppgå till drygt 11 000 personer inom den närmaste femårsperioden – i dag finns det cirka 3 500 personer inom de frivilliga resursgrupperna.

Befattningar i fråga om utrymningsledare och personal för iordningställande och drift av befolkningsskyddsrum ska omfattas av civilplikt

Utredningen föreslår att befattningar i fråga om utrymningsledare och personal för iordningställande och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum ska omfattas av civilplikt.

Utredningen bedömer att en återaktivering av civilplikten i dessa avseenden är både nödvändig och proportionell.

Totalförsvarspliktiga ska därför vara skyldiga att i enlighet med lagen om totalförsvarsplikt genomgå mönstring eller annan utredning och fullgöra grundutbildning med civilplikt för att därefter kunna ha nyss angivna civilpliktsbaserade befattningar.

Utredningen bedömer att länsstyrelserna bör vara bemanningsansvariga myndigheter för de civilpliktiga utrymningsledarna, och ansvara för att grund- och repetitionsutbildning av denna personal kan genomföras.

Regeringen bör mot denna bakgrund enligt utredningens bedömning ge länsstyrelserna i uppdrag att, i samråd med Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, analysera och lämna förslag till hur ett system med civilpliktiga utrymningsledare inom länsstyrelserna bör vara utformat, och vilka ekonomiska och andra konsekvenser ett sådant system kommer att medföra för länsstyrelsernas vidkommande. Uppdraget bör genomföras i nära samverkan med kommunerna.

Det är enligt utredningens bedömning rimligt att länsstyrelserna inom den närmaste femårsperioden ges förutsättningar att kunna grundutbilda totalt 400–500 totalförsvarspliktiga med civilplikt för civilpliktsbaserade befattningar som utrymningsledare.

Berörda kommuner bör vara bemanningsansvariga för den civilpliktiga personal som behövs för iordningställande och drift av

befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum, och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att verkställa ett införande av civilplikt såvitt avser sådan personal.

Enligt utredningens bedömning finns det behov av att inom den närmaste femårsperioden kunna grundutbilda totalt cirka 450 totalförsvarspliktiga med civilplikt för civilpliktsbaserade befattningar som skyddsrumspersonal.

Utredningen bedömer att länsstyrelserna och berörda kommuner bör undersöka i vilken omfattning det kan vara möjligt att skriva in utrymningsledare respektive personal för iordningställande och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddrum för civilplikt utan grundutbildning med civilplikt eller med endast kortare sådan utbildning. Om dessa aktörer bedömer att det är ändamålsenligt bör i första hand sådana totalförsvarspliktiga skrivas in för civilplikt.

Konsekvenser

De förslag som utredningen lämnar kommer att innebära omfattande kostnadsökningar för staten, både i fråga om direkta kostnadsökningar och författningsstyrda ekonomiska ersättningar till kommuner och regioner.

Utifrån underlag som utredningen har inhämtat inom ramen för utredningen skulle utredningens förslag avseende skyddsrum och skyddade utrymmen innebära en årlig kostnad för staten om cirka 745–778 miljoner kronor eller totalt cirka 3,8 miljarder kronor under en femårsperiod. Detta avser bedömda kostnadsökningar för MSB, länsstyrelsen och vissa kommuner samt uppskattade kostnader avseende iståndsättande av befolkningsskyddsrum och andra specialskyddsrum, underhåll och förbättringar av befintliga skyddsrum samt nybyggnation av skyddsrum.

Förslagen beträffande planering för utrymning och inkvartering kan inledningsvis förväntas medföra kostnadsökningar för MSB med 5,6 miljoner kronor per år och för länsstyrelserna med 42 miljoner kronor per år. För andra statliga myndigheter bedöms förslagen medföra begränsade kostnadsökningar som bedöms rymmas inom befintliga anslag för respektive myndighet. En kommun som ska ta fram planering för såväl utrymning som inkvartering bedöms behöva utökade resurser med 1–4 årsarbetskrafter per år i snitt under en tio-

årsperiod, motsvarande en årlig kostnad per kommun på 1,4–5,6 miljoner kronor. Vilka utökade personella resurser som behövs, och således vilka kostnader som det kan föranleda, kommer att vara beroende av hur många kommuner som till följd av beslut av MSB ska planera för utrymning eller inkvartering. För regionerna bedöms förslagen kunna föranleda kostnadsökningar med knappt 34 miljoner kronor per år.

Förslaget i fråga om en statlig beredskapsorganisation kommer att medföra stora kostnadsökningar för MSB. Utredningen bedömer utifrån MSB:s preliminära kostnadsberäkningar att dessa kostnader under en femårsperiod – under organisationens uppbyggnadsfas – kan komma att uppgå till 600–700 miljoner kronor per år. Som ett led inför genomförandet av förslaget bör MSB ges ett regeringsuppdrag av det slag som beskrivs i avsnitt 11.4.1. Som där anges bör uppdraget genomföras i nära samverkan med kommunerna, såvitt avser de utökade kostnader som kommunerna bedöms få till följd av förslaget. Dessa utökade kostnader har mot denna bakgrund inte kunnat bedömas av utredningen. Förslaget bedöms medföra kostnadsökningar av mindre omfattning för Totalförsvarets plikt- och prövningsverk.

Förslaget beträffande utökad lokal organisering av frivilliga under höjd beredskap och fredstida förhållanden medför att statens finansiering till frivilliga försvarsorganisationer bör utökas med totalt 225 miljoner kronor under en femårsperiod. Vilka utökade kostnader som kommunerna kommer att ha för en utökad lokalisering av frivilliga inom kommunerna är avhängigt i vilken takt och omfattning sådan organisering kan komma att ske.

Ett införande av ett system i enlighet med utredningens bedömning att länsstyrelserna bör ha ett bemanningsansvar för civilpliktiga utrymningsledare kommer att medföra kostnadsökningar för dessa myndigheter. Det är i nuläget inte möjligt att bedöma storleken på dessa kostnadsökningar, eftersom det bör vara en uppgift för länsstyrelserna att analysera och fastställa behovet av antalet civilpliktiga inom respektive län.

Utredningens bedömning att berörda kommuner bör vara bemanningsansvariga för civilpliktig personal för iordningställande och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum kommer att medföra utökade kostnader i mindre omfattning för de kommuner som berörs.

Vissa av utredningens förslag innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms emellertid inte vara oproportionerlig på så sätt som avses i 14 kap. 3 § regeringsformen.

Utredningens förslag bedöms få en marginellt positiv effekt på det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och service samt näringslivet och företag.

Genomförandet av utredningens förslag bedöms inte rymmas inom de medel som redan har beslutats på området. De kostnader som uppkommer till följd av förslagen behöver därför behandlas och finansieras i kommande budgetpropositioner.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Författningsändringarna bör kunna träda i kraft senast den 1 januari 2025. Förslaget till ny lag om skyddsrum och skyddade utrymmen kräver vissa särskilda övergångsbestämmelser. Några sådana bestämmelser kräver emellertid inte förslagen beträffande utrymning och inkvartering eller förslagen avseende en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om skyddsrum och skyddade utrymmen

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns det bestämmelser om hur skyddsrum ska byggas, utrustas och underhållas samt om skyddade utrymmen. I lagen finns det också bestämmelser om ersättning.

2 § Skyddsrum är utrymmen för skydd av befolkningen i krig.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om behovet av skyddsrum och inom vilka områden inom landets kommuner som skyddsrummen ska vara belägna.

Kommunen ska på begäran av den myndighet som avses i andra stycket lämna upplysningar om planer för byggverksamhet i kommunen och om andra förhållanden av betydelse för myndighetens beslut i frågor om skyddsrum.

3 § Skyddade utrymmen är utrymmen som ger ett i förhållande till skyddsrum begränsat skydd av befolkningen i krig.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om behovet av skyddade utrymmen och inom vilka områden inom landets kommuner som sådana ska inrättas.

Kommunen ska på begäran av den myndighet som avses i andra stycket lämna upplysningar om vilka utrymmen inom kommunen som kan vara av betydelse som skyddade utrymmen samt om andra förhållanden av betydelse för myndighetens beslut i frågor om sådana utrymmen.

4 § Kommunen ska förmedla information om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen till invånare samt ägare och nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar inom kommunen.

2 kap. Utformning och placering av skyddsrum och skyddade utrymmen

Skyddsrummens placering och utformning

1 § Skyddsrum ska vara utformade och utrustade för att stå emot verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig.

Om det krävs skyndsamma åtgärder för skydd av befolkningen i krig får skyddsrummen utformas och utrustas så att de i största möjliga utsträckning står emot sådana verkningar som avses i första stycket.

2 § Skyddsrum ska vara placerade och utformade med hänsyn till möjligheten för dem som behöver skydd att efter varning hinna fram till dem i tid och att uppehålla sig där under den tid som behövs.

3 § Skyddsrum ska vara utformade så att de under fredstid kan användas för andra ändamål.

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter eller i särskilda fall besluta om skyddsrums placering, utformning och utrustning samt inom vilken tid de ska kunna iordningställas.

Skyddade utrymmens placering och utformning

5 § Skyddade utrymmen ska vara utformade och utrustade för att ge ett skäligt skydd mot verkningar av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter eller i särskilda fall besluta om skyddade utrymmen och vilka krav som ska ställas på dessa, sådana utrymmens placering, utformning och utrustning samt inom vilken tid de ska kunna iordningställas.

3 kap. Om byggande och kontroll av skyddsrum samt skyddade utrymmen

Byggande av skyddsrum

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska, i den omfattning staten ställer medel till förfogande, i enskilda fall besluta om byggande av skyddsrum.

2 § Den som inom ett område där skyddsrum ska byggas avser att utföra sådana byggåtgärder som kräver bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) och som kräver anmälan ska underrätta den myndighet som avses i 1 § om sin avsikt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om underrättelseskyldigheten enligt första stycket.

3 § Den som har lämnat en underrättelse enligt 2 § har rätt att få ett beslut i skyddsrumsfrågan enligt 1 §. Om beslutet innebär att ett skyddsrum ska byggas, ska beslutet även innehålla uppgift om det antal personer som ska kunna få plats i skyddsrummet samt en preliminär uppgift om den beräknade ersättningen till den som föreläggs att bygga skyddsrummet.

I samband med att ett beslut enligt första stycket delges, får den som lämnat underrättelsen föreläggas att vidta åtgärder i enlighet med beslutet.

Ett beslut enligt första stycket gäller i två år från beslutsdagen. Ett sådant beslut får ändras endast om den som beslutet gäller godtar ändringen.

4 § En byggherre som utför sådana byggnadsåtgärder som avses i 2 § ska bygga och utrusta ett sådant skyddsrum som enligt ett föreläggande ska finnas i byggnaden eller anläggningen. Byggherren ska

se till att utrymmet stämmer överens med givet föreläggande enligt 3 § andra stycket samt med det som anges i 2 kap. 3 § och det som bestämts med stöd av 2 kap. 4 §.

I 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om genomförandet av bygg- och rivningsåtgärder som ska tillämpas även för skyddsrum.

5 § Om ett skyddsrum ska byggas utan att frågan uppkommit i samband med att någon sådan byggåtgärd ska utföras som kräver bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900), ska den myndighet som enligt 1 § fattat beslutet ombesörja att skyddsrummet byggs och utrustas.

Kontroll av skyddsrum

6 § Länsstyrelsen ska kontrollera att inrättade skyddsrum har avsedd skyddsförmåga och att skyltning skett i enlighet med denna lag.

Länsstyrelsen får förelägga ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum att utföra en förenklad kontroll av skyddsrummet och av att skyltning har skett i enlighet med denna lag.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontroll av skyddsrum.

Inrättande av skyddade utrymmen

8 § Kommunen ska, i den omfattning staten ställer medel till förfogande, besluta om inrättande av skyddade utrymmen.

Om det finns skäl att fatta ett beslut om inrättande av skyddade utrymmen i anläggningar som ägs av staten eller regionen ska beslutet fattas av den myndighet som regeringen bestämmer. Den statliga myndighet eller region som berörs av beslutet och länsstyrelsen ska dessförinnan få tillfälle att yttra sig. Om myndigheten, regionen eller länsstyrelsen motsätter sig åtgärden får beslut om inrättande av sådant utrymme fattas endast om det finns synnerliga skäl.

4 kap. Fastighetsägares och nyttjanderättshavares skyldigheter

Ansvaret för att underhålla skyddsrum

1 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är skyldig att underhålla skyddsrummet och den utrustning som hör till skyddsrummet.

Med underhåll enligt första stycket avses åtgärder för att hålla skyddsrummet och dess utrustning i ett gott och användbart skick.

2 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är skyldig att, efter föreläggande av länsstyrelsen, vidta de åtgärder som behövs för att förbättra utrymmets skyddsförmåga.

Med förbättringar enligt första stycket avses nyinstallationer, utbyte av komponenter till skyddsrummet och likartade åtgärder utan att det är fråga om underhåll enligt 1 §.

3 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är skyldig att, efter föreläggande av länsstyrelsen, utföra en förenklad kontroll av skyddsrummet och av att skyltning skett i enlighet med denna lag.

Inrättande och underhåll av skyddade utrymmen

4 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning är skyldig att inrätta ett skyddat utrymme där sådant utrymme ska finnas enligt beslut av kommunen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddat utrymme är skyldig att underhålla utrymmet och den utrustning som hör till detta om det följer av de krav som ställs med stöd av 2 kap. 6 § denna lag.

Skyldighet att bereda plats och iordningställa skyddsrum och skyddade utrymmen

5 § Ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum eller ett skyddat utrymme är under höjd beredskap skyldig att bereda plats i skyddsrummet eller det skyddade utrymmet åt dem som behöver skydd.

Ägaren eller nyttjanderättshavaren ansvarar för att skyddsrummet eller det skyddade utrymmet är iordningställt inom den tid som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriver eller särskilt beslutar.

Skyltning

6 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum ska genom skyltning på byggnaden eller anläggningen ge anvisning om var utrymmet finns.

Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddat utrymme ska genom skyltning på byggnaden eller anläggningen ge anvisning om var utrymmet finns om det följer av de krav som ställs med stöd av 2 kap. 6 § denna lag.

Särskilt om nyttjanderättshavare

7 § En nyttjanderättshavare får inte hindra ägaren till en byggnad eller annan anläggning att inrätta skyddsrum eller skyddade utrymmen. Nyttjanderättshavaren får inte heller hindra ägaren tillträde för att kunna vidta andra åtgärder enligt denna lag.

8 § En nyttjanderättshavare är skyldig att på begäran av ägaren till en byggnad eller annan anläggning betala ett skäligt bidrag till ägaren för kostnader som denne får på grund av skyldigheter enligt denna lag. Detta gäller dock endast om

1. ägaren inte kände till att åtgärderna skulle vidtas då nyttjanderättsavtalet träffades eller senast kunde sägas upp och minst två år återstod av nyttjanderätten då skyldigheten att vidta åtgärderna blev kända för ägaren, och
2. det kan anses uppenbart oskäligt att ägaren ska stå för hela kostnaden.

5 kap. Avveckling och tillfällig begränsning

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att ett utrymme inte längre ska vara skyddsrum. Kommunen eller den myndighet som enligt 3 kap. 8 § beslutar om inrättande av skyddade utrymmen får besluta att ett utrymme inte längre ska vara ett skyddat utrymme.

Om det inte finns synnerliga skäl mot det får ett skyddsrum avvecklas om ägaren till byggnaden eller anläggningen uppför ett nytt skyddsrum på egen bekostnad.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att ett skyddsrums funktion tillfälligt får begränsas.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om avveckling av skyddsrum och skyddade utrymmen samt om tillfällig begränsning av skyddsrum.

6 kap. Ersättning

1 § Den som ska bygga och utrusta ett skyddsrum enligt 3 kap. 4 § har rätt till skälig ersättning av staten för sina merkostnader. Detsamma gäller den som ska inrätta ett skyddat utrymme enligt 4 kap. 4 §.

2 § Den som är skyldig att underhålla ett skyddsrum eller ett skyddat utrymme har rätt till skälig ersättning av staten för sina kostnader. Detsamma gäller den som vidtagit åtgärder som anges i 4 kap. 2 §, eller som i samband med avveckling enligt 5 kap. 1 § uppfört ett nytt skyddsrum och därvid vidtagit motsvarande åtgärder.

Ersättning enligt första stycket lämnas inte för åtgärder som har föranletts av att ägaren eftersatt underhållet av skyddsrummet eller det skyddade utrymmet, gjort otillåtna ingrepp i det eller på annat sätt varit försumlig.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om ersättning enligt 1 och 2 §§ och får meddela närmare föreskrifter om rätten till ersättning och ersättningens storlek.

7 kap. Förelägganden och andra åtgärder

Förelägganden och vite

1 § Den myndighet som beslutar om byggande av skyddsrum enligt 3 kap. 1 § eller om inrättande av skyddade utrymmen enligt 3 kap. 8 §, samt länsstyrelsen som beslutar om kontroll av skyddsrum, får meddela de förelägganden som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas.

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite. Ett föreläggande som avser sådana situationer som regleras i 7 kap. 4 § denna lag får dock inte förenas med vite.

Avgifter

2 § Avgifter enligt denna lag får tas ut för besiktning eller annan kontroll som krävs i samband med avveckling av skyddsrum eller skyddat utrymme. Den myndighet som enligt 5 kap. 3 § meddelar föreskrifter om avveckling får meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Åtgärd på den försumliges bekostnad

3 § Om ett föreläggande enligt 1 § inte följs, får åtgärden vidtas av den som meddelat föreläggandet. En sådan åtgärd får vidtas på den försumliges bekostnad, om han eller hon inte på grund av någon bestämmelse i denna lag är berättigad till ersättning för åtgärden om den vidtas frivilligt.

Tillträde

4 § Ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning är skyldig att lämna den myndighet som beslutar om byggande av skyddsrum enligt 3 kap. 1 § eller om inrättande av skyddade utrymmen enligt 3 kap. 8 §, samt länsstyrelsen tillträde till byggnaden eller anläggningen för besiktning eller annan kontroll enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för tillträde enligt första stycket.

8 kap. Straff

1 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör sin skyldighet enligt 4 kap. 5 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år. Har gärningen medfört avsevärt men för totalförsvaret eller är den av någon annan anledning att anse som grov döms till fängelse, i lägst sex månader och högst fyra år.

2 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon föreskrift som meddelats med stöd av 2 kap. 4 eller 6 §§.

9 kap. Överklagande m.m.

1 § Beslut i frågor enligt 3 kap. 1, 3 och 8 §§, 4 kap. 2 och 4 §§, samt 5, 6 och 7 kap. får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

2 § Beslut enligt 1 kap. 2 och 3 §§ får inte överklagas. Detsamma gäller beslut enligt 5 kap. 1 och 2 §§ som innebär att ett skyddsrum eller ett skyddat utrymme får avvecklas eller att ett skyddsrum tillfälligt får begränsas.

3 § Beslut enligt 1–7 kap. som meddelas under höjd beredskap ska gälla omedelbart om inte något annat bestäms i beslutet.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Genom lagen upphävs lagen (2006:545) om skyddsrum.

3. Bestämmelser i denna lag om ägare till byggnad eller annan anläggning tillämpas även på den som innehar fastighet med fideikommissrätt.

4. För underhåll av skyddsrum som inrättats med stöd av 6 kap. 13 § lagen (1994:1720) om civilt försvar gäller fortfarande 6 kap. 11–16 §§ i den upphävda lagen (1994:1720) om civilt försvar.

5. Ett föreläggande som utfärdats enligt 3 kap. 4 §, 4 kap. 2 § eller 7 kap. 1 § i den upphävda lagen (2006:545) om skyddsrum ska anses som ett föreläggande enligt denna lag.

6. I fråga om ersättning som bestämts före ikraftträdandet av denna lag gäller 6 kap. 1 och 2 §§ i den upphävda lagen (2006:545) om skyddsrum.

1.2 Förslag till förordning om skyddsrum och skyddade utrymmen

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen.

2 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar om behovet av skyddsrum och skyddade utrymmen samt inom vilka områden inom landets kommuner som skyddsrum och skyddade utrymmen ska vara belägna.

Vid beslut som avses i första stycket ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap särskilt beakta behovet av skydd av civilbefolkningen i områden som är strategiskt viktiga i händelse av ett väpnat angrepp, i storstäderna och vid bebyggelse i närheten av anläggningar för samhällsviktig verksamhet som bedöms utgöra sannolika mål vid ett sådant angrepp. Innan beslut enligt första stycket fattas ska myndigheten ge Försvarsmakten tillfälle att yttra sig.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska föra register över samtliga skyddsrum och skyddade utrymmen som finns och planeras samt uppgifter om ägarförhållanden för dessa. Myndigheten ska göra uppgifterna i registret tillgängliga för länsstyrelsen.

2 kap. Utformning och placering av skyddsrum och skyddade utrymmen

1 § Antalet platser i skyddsrummen ska beräknas med hänsyn till tillgången på skyddade utrymmen, förutsättningarna för utrymning samt befolkningsutvecklingen inom de områden där skyddsrummen ska byggas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska verka för att skyddsrummen och skyddade utrymmen ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

2 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter eller i särskilda fall besluta om hur skyddsrum ska utformas, utrustas och underhållas samt inom vilken tid de ska kunna iordningsställas.

3 § Skyddade utrymmen ska ge skydd mot splitter, stötvåg och värme. I särskilda fall ska skyddade utrymmen även ge ett skäligt skydd mot byggnadsras och andra verkningar av stridsmedel.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om skyddade utrymmen och vilka krav som ska ställas på dessa, samt i särskilda fall besluta om sådana utrymmens placering, utformning och utrustning och inom vilken tid skyddade utrymmen ska kunna iordningställas.

3 kap. Om byggande och kontroll av skyddsrum och skyddade utrymmen

1 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska, i den omfattning staten ställer medel till förfogande, besluta om byggande av skyddsrum.

En underrättelse enligt 3 kap. 2 § första stycket lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen ska vara skriftlig. Den ska innehålla de uppgifter som behövs för att kunna bedöma behovet och lämpligheten av att bygga skyddsrum i byggnaden eller anläggningen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om underrättelseskyldigheten enligt 3 kap. 2 § första stycket lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen och ska tillhandahålla blanketter för underrättelsen.

2 § När ett skyddsrum är färdigbyggt och innan ersättningen beslutas ska skyddsrummet besiktigas.

Besiktningen ska utföras av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Om skyddsrummet uppfyller föreskrivna krav ska myndigheten utfärda ett bevis om det. Beviset ska innehålla vad som har framkommit vid besiktningen och ska överlämnas till ägaren av byggnaden eller anläggningen samt till länsstyrelsen.

3 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om kontroll av skyddsrum.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska tillhandahålla vägledning för skyddsrumskontroll samt ett standardiserat underlag för förenklad kontroll av skyddsrum.

4 § Ett beslut enligt 3 kap. 8 § lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen ska innehålla en preliminär uppgift om den beräknade ersättningen till den som ska inrätta ett skyddat utrymme.

Beslut enligt 3 kap. 8 § andra stycket lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen fattas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

4 kap. Fastighetsägares och nyttjanderättshavares skyldigheter

1 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om underhåll av skyddsrum och den utrustning som hör till skyddsrummen.

2 § Ett föreläggande enligt 4 kap. 2 § lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen ska innehålla en preliminär uppgift om den ersättning som avses i 6 kap. 2 § samma lag.

3 § När åtgärder enligt 4 kap. 2 § lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen har slutförts och innan ersättningen beslutas ska skyddsrummet besiktigas av länsstyrelsen. Om skyddsrummet då uppfyller förelagda krav, ska länsstyrelsen utfärda ett bevis om detta. Beviset ska lämnas till ägaren av byggnaden eller anläggningen och till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

4 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om skyldigheten att bereda plats åt civilbefolkningen i skyddsrum eller skyddade utrymmen enligt 4 kap. 5 § lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får även meddela föreskrifter och besluta om iordningsställande av skyddsrum och skyddade utrymmen.

5 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om skyltning enligt 4 kap. 6 § lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen.

5 kap. Avveckling och tillfällig begränsning av skyddsrum

1 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får, om det finns särskilda skäl, besluta att ett redan inrättat utrymme inte längre ska vara skyddsrum eller att det tillfälligt ska begränsas. Ägaren av byggnaden eller anläggningen ska underrättas om beslutet.

2 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om avveckling eller tillfällig begränsning enligt 5 kap. lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen.

6 kap. Ersättning

1 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar om ersättning enligt 6 kap. 1 § lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen samt om ersättning enligt 6 kap. 2 § samma lag till den som uppfört ett nytt skyddsrum i samband med avveckling av ett skyddsrum.

Länsstyrelsen beslutar i övrigt om ersättning enligt 6 kap. 2 § lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen.

2 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 6 kap. lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen.

7 kap. Utbildning

1 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bedriva utbildning för att certifiera skyddsrumssakkunniga och får certifiera skyddsrumssakkunniga. Myndigheten får meddela föreskrifter om certifieringen och vilken utbildning som ska krävas för sådan behörighet.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Genom förordningen upphävs förordningen (2006:638) om skyddsrum.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 6 kap. 11–13 §§ och 8 kap. 5–8 §§, av följande lydelse,

dels att 6 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det närmast före 6 kap. 11 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse,

dels att rubriken till 8 kap. ska lyda ”Räddningstjänst under höjd beredskap och statlig förstärkning under sådana förhållanden och vid vissa fredstida händelser”,

dels att det närmast före 8 kap. 5 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap.
	4 §
Den som med stöd av 2 § har beslutat om avspärrning eller utrymning, skall i skälig omfattning hjälpa till med att ordna uppehälle för dem som till följd av åtgärden är i behov av det.	*Kommunen ska ordna med uppehälle för dem som till följd av avspärrning eller utrymning enligt 2 § vistas i kommunen och är i behov av hjälp för sitt uppehälle.* Den som har beslutat om åtgärden *ska* i skälig omfattning hjälpa till.

En kommuns skyldigheter avseende statlig civilförsvarspersonal för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap

11 §

Kommunerna ska medverka i den planering som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap genomför i fråga om sådan civilförsvarspersonal som avses i 8 kap. 5 §.

12 §

Kommunerna ska vidta åtgärder för att på ett ändamålsenligt sätt kunna bistås av civilförsvarspersonalen vid genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt denna lag.

13 §

Kommunerna ska bistå Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vid genomförandet av grund- och repetitionsutbildning av civilförsvarspersonalen.

8 kap.

Statlig civilförsvarspersonal för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap samt vid fredstida krissituationer och större olyckor

5 §

Det får inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap finnas civilpliktig personal (civilförsvarspersonal), som under höjd beredskap eller då regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ska kunna förstärka kommunernas organisationer för räddningstjänst, såvitt avser genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt denna lag.

Civilförsvarspersonalen ska genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs för att kunna utföra de uppgifter som avses i första stycket.

6 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får ingå avtal med civilförsvarspersonal som innebär att sådan personal under en fredstida krissituation eller större olycka, på begäran av myndigheten, ska kunna delta i kommunal räddningstjänst enligt denna lag.

Om en begäran som avses i första stycket har gjorts får en kommun ingå avtal med civilförsvarspersonal om deltagande i kommunal räddningstjänst enligt denna lag.

7 §

När civilförsvarspersonal tjänstgör inom en kommuns organisation för räddningstjänst enligt 5 eller 6 §§ ingår även denna personal i organisationen.

8 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får under de förhållanden som avses i 5 §, efter att ha gett de länsstyrelser som är civilområdesansvariga och Försvarsmakten möjlighet att yttra sig, besluta om prioritering och fördelning av civilförsvarspersonal till kommunala organisationer för räddningstjänst.

I brådskande fall får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap fatta ett beslut som avses i första stycket utan att dessförinnan ha gett möjlighet till yttranden enligt samma stycke.

Bestämmelserna i 6 kap. 7 och 8 a §§ ska under de förhållanden som avses i 5 § inte tillämpas i fråga om civilförsvarspersonalen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap

dels att 1 kap. 2 §, 2 kap. 1–4 §§, 3 kap. 6 § och 6 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 1 a kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
2 §	
Bestämmelserna i 2 och 3 kap. *skall* tillämpas endast under höjd beredskap.	Bestämmelserna i 2 och 3 kap. *ska* tillämpas endast under höjd beredskap.

1 a kap. Förberedelser

Planering

1 § När ett beslut om att ett område inom ett län ska planläggas för utrymning eller inkvartering har meddelats, ska länsstyrelsen ta fram en inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap gällande länet. Inriktningen ska lämnas in till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och till den länsstyrelse som är civilområdesansvarig.

Inriktningen ska ses över regelbundet, dock minst vart femte år, och ändras när det behövs på grund av väsentligt förändrade förhållanden. En ändrad inriktning ska lämnas in till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och till den länsstyrelse som är civilområdesansvarig.

2 § Kommunen ska planera för utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap på grundval av den inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering som har tagits fram enligt 1 §.

Kommunen ska lämna in en dokumentation av planeringen till länsstyrelsen.

Planeringen ska ses över regelbundet, dock minst vart femte år, och ändras när det behövs på grund av väsentligt förändrade förhållanden. När planeringen har ändrats ska en reviderad dokumentation av planeringen lämnas in till länsstyrelsen.

3 § Regioner ska medverka i arbetet med planering enligt denna lag. De statliga myndigheter som berörs av planeringen ska ges tillfälle att yttra sig när den tas fram eller ändras i väsentliga delar.

Information

4 § Kommunen ska informera dess invånare om det allmänna innehållet i kommunens planering för utrymning eller inkvartering.

Övning

5 § Länsstyrelsen och kommunen ska genomföra övningar av den planering för utrymning eller inkvartering som har tagits fram.

Ersättning

6 § Kommunerna och regionerna ska få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ersättningens storlek.

2 kap.

1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att de som uppehåller sig inom ett område *skall* utrymma detta om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolk-	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att de som uppehåller sig inom ett område *ska* utrymma detta om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolk-

ningen, eller det i området behöver vidtas militära åtgärder av väsentlig betydelse och åtgärderna allvarligt försvåras om inte utrymning sker.	ningen, eller det i området behöver vidtas militära åtgärder av väsentlig betydelse och åtgärderna allvarligt försvåras om inte utrymning sker.
2 §	
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta 1. att de som omfattas av ett utrymningsbeslut *skall* vistas på en viss plats, och 2. vilka villkor som *skall* gälla för vistelsen.	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta 1. att de som omfattas av ett utrymningsbeslut *ska* vistas på en viss plats, och 2. vilka villkor som *ska* gälla för vistelsen.
Beslutet får inte utformas så att det inskränker den enskildes frihet mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet med utrymningen och förhållandena på vistelseplatsen.	
3 §	
Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs vid utrymning enligt 1 och 2 §§.	*Kommunen ska ansvara för verkställigheten av ett beslut om* utrymning enligt 1 och 2 §§. *Polismyndigheten ska i nödvändig utsträckning delta i verkställigheten*.
4 §[1]	
Kommuners och regioners skyldighet att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut och utlänningar som söker skydd i Sverige regleras i socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.	*Kommunen ska ansvara för inkvartering av dem som har utrymts från andra kommuner.*

[1] Senaste lydelse 2019:926.

3 kap.

6 §

Den som disponerat en inkvarteringsbostad enligt 1 § *skall* till kommunen betala tillbaka vad kommunen betalat till inkvarteringsvärden enligt 3 och 4 §§.	Den som disponerat en inkvarteringsbostad enligt 1 § *ska* till kommunen betala tillbaka vad kommunen betalat till inkvarteringsvärden enligt 3 och 4 §§.
Om det med hänsyn till den inkvarterades ekonomiska förhållanden eller annars är oskäligt, *skall* kommunen helt eller delvis befria den inkvarterade från återbetalningsskyldigheten.	Om det med hänsyn till den inkvarterades ekonomiska förhållanden eller annars är oskäligt, *ska* kommunen helt eller delvis befria den inkvarterade från återbetalningsskyldigheten.

6 kap.

4 §

Beslut enligt 2 eller 3 kap. som meddelas under höjd beredskap *skall* gälla omedelbart om inte något annat bestäms i beslutet.	Beslut enligt 2 eller 3 kap. som meddelas under höjd beredskap *ska* gälla omedelbart om inte något annat bestäms i beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.5 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 9 kap. 21 §, 10 kap. 17 och 23 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 kap.	
21 §[1]	
En ansökan om lov eller förhandsbesked ska vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen.	
En ansökan om lov ska dessutom innehålla	
1. byggherrens förslag om vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga enligt det som följer av 10 kap. 9 och 10 §§, *och*	1. byggherrens förslag om vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga enligt det som följer av 10 kap. 9 och 10 §§,
2. de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap., om ansökningen avser tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus	2. de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap., om ansökningen avser tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus, *och*
	3. ett bevis om besked om skyddsrum, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 2 och 3 §§ lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen.

Om ett certifierat byggprojekteringsföretag som avses i 32 b § har använts för projektering och sökanden önskar att bygglov med stöd av 32 c § ska ges utan att vissa krav ska prövas, ska en ansökan om lov dessutom innehålla en uppgift om vilket företag som har använts.

[1] Senaste lydelse 2022:1084.

10 kap.

17 §

Om samrådet avser en *befintlig byggnad som innehåller ett skyddsrum*, ska byggnadsnämnden ge den myndighet som avses i 3 kap. 1 § *lagen (2006:545) om skyddsrum* tillfälle att yttra sig.

Om samrådet avser en *åtgärd som kan påverka en befintlig byggnad som innehåller ett skyddsrum eller en ny byggnad som ska innehålla ett skyddsrum*, ska byggnadsnämnden ge den myndighet som avses i 3 kap. 1 § *lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen samt länsstyrelsen* tillfälle att yttra sig.

Om de åtgärder som samrådet gäller inbegriper skyddsrum, ska man utöver det som framgår av 19 § gå igenom byggherrens ansvar för att uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 3 § och med stöd av 2 kap. 4 § lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen.

23 §[1]

Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § får påbörjas, om

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,

2. ett bevis om att det finns ett färdigställandeskydd som avses i 16 § har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant skydd,

3. ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § *lagen (2006:545) om skyddsrum*,

3. ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt *3 kap. 2 och 3 §§ lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen*,

4. en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan redovisning krävs enligt 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, och

[1] Senaste lydelse 2015:668.

5. de villkor som har uppställts enligt 4 kap. 14 § eller 9 kap. 37 a § är uppfyllda.

Vid anmälan som avser åtgärder enligt 9 kap. 4 a–4 c §§ ska byggnadsnämndens bedömning enligt första stycket endast omfatta det som anges i första stycket 1.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 5 § och bilagan till förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.[1]	
5 §	
I 2 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt finns bestämmelser om skyldighet för en totalförsvarspliktig att lämna vissa uppgifter på begäran av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, en kommun eller en region.	
En totalförsvarspliktig är även skyldig att lämna uppgifter enligt 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt på begäran av en länsstyrelse, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Statens jordbruksverk, Migrationsverket, Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät.	En totalförsvarspliktig är även skyldig att lämna uppgifter enligt 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt på begäran av en länsstyrelse, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Statens jordbruksverk, Migrationsverket, Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät.

[1] Senaste lydelse 2020:1280.

Bilaga[1]

Verksamheter där civilplikt får fullgöras

A. Verksamheter i det civila försvaret

3. Räddningstjänst inklusive räddningstjänst vid flygplatserna, *samt i verksamhet för förstärkning vid räddningstjänst*	

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

[1] Senaste lydelse 2006:959.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 §, och närmast före 7 § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 2 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 3 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Utrymning”.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Planläggning
	2 §[1]
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får *efter samråd med* Försvarsmakten och Polismyndigheten meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas.	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får, *efter att ha gett* Försvarsmakten och Polismyndigheten *tillfälle att yttra sig*, meddela föreskrifter för hur utrymning *och inkvartering* ska planläggas.
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får i samråd med Försvarsmakten besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning.	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får, *efter att ha gett länsstyrelserna tillfälle att yttra sig*, i samråd med Försvarsmakten besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning *respektive inkvartering.*

[1] Senaste lydelse 2014:1225.

Ersättning

7 §

Den ersättning som kommunerna och regionerna får enligt 1 a kap. 6 § lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap bestäms och betalas ut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom ramen för vad regeringen årligen beslutar.

Länsstyrelsen kan föreslå att del av ersättningen ska reduceras eller falla bort för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får besluta att så ska ske.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att det ska föras in tre nya paragrafer, 7 b–7 d §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 b § *Myndigheten ansvarar för den civilförsvarspersonal som avses i 8 kap. 5 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.* *Myndigheten ska organisera civilförsvarspersonalen inom en beredskapsorganisation.* *Myndigheten ska kunna prioritera och fördela civilförsvarspersonalen till kommunernas organisationer för räddningstjänst enligt 8 kap. 8 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.*
	7 c § *Myndigheten ska ansvara för grund- och repetitionsutbildning av civilförsvarspersonalen, samt vidareutbildning och övning av den civilförsvarspersonal som har ingått sådana avtal med myndigheten som avses i 8 kap. 6 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.*

7 d §

Myndigheten ska verka för att civilförsvarspersonal ingår sådana avtal med myndigheten som avses i 8 kap. 6 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap ska införas en ny paragraf, 15 a §, av följande lydelse.

15 a §

Beredskapslarm innebär att skyddsrum och skyddade utrymmen enligt lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen ska iordningställas om beslut om detta inte fattats dessförinnan.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[1]	
Länsstyrelsen ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.	
Länsstyrelsen ska särskilt	
1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,	
2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,	
3. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,	
4. följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,	4. följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap *och lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap*,
5. årligen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit inför en kris och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna,	

[1] Senaste lydelse 2022:569.

6. årligen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och den länsstyrelse som är civilområdesansvarig enligt 7 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och regioner vidtagit inför höjd beredskap och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna,

7. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet när det gäller krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås, och

8. samverka med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig och övriga länsstyrelser inom civilområdet för att bidra till det gemensamma arbetet inom civilområdet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att analysera och lämna förslag till hur ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat. Uppdraget har omfattat tre sakområden som enligt direktiven är starkt förbundna med varandra; skyddsrum, utrymning med efterföljande inkvartering samt frågan om behovet av en stödorganisation som kan genomföra insatser exempelvis i samband med användning av skyddsrum och vid utrymning och inkvartering. I uppdraget har bl.a. ingått att

- analysera och ta ställning till vilken betydelse det nuvarande skyddsrumsbeståndet och andra befintliga skyddade utrymmen har som fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium, föreslå åtgärder för en successiv modernisering och anpassning av skyddsrumsbeståndet samt ta ställning till om det finns behov av att förändra den nuvarande ansvarsfördelningen i fråga om skyddsrum,
- kartlägga och analysera ansvarsförhållanden och förmåga på lokal, regional och nationell nivå gällande planering och genomförande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap och ytterst krig samt lämna förslag på hur en sammanhållen och effektiv planering på samtliga angivna nivåer kan utformas,
- analysera och lämna förslag till en stödorganisation som under ledning av en myndighet eller annat offentligt organ kan genomföra insatser exempelvis inför eller i samband med att skyddsrum används eller utrymning och inkvartering genomförs.

Direktiven för utredningens uppdrag finns i *bilaga 1*.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete påbörjades i juni 2021. Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden och löpande kontakter i enskilda frågor med utredningens sakkunniga och experter. Utredningen har sammanträtt vid sammanlagt åtta tillfällen, varav två sammanträden har varat i två dagar.

Utredningen har därutöver haft ett stort antal möten med företrädare för såväl offentliga som privata aktörer. Förhållandevis många av mötena har varit digitala. I fråga om utredningens mötesverksamhet kan nämnas följande.

Utredningens sekretariat har haft möten med flera privata aktörer och projektgrupper i skyddsrumsbranschen samt med företrädare för branschorganisationerna SOFF (Säkerhets- och försvarsföretagen) och Fastighetsägarna. Sekretariatet har vidare haft kontakter med Trafikverket, FOI och Fortifikationsverket samt med företrädare för branschorganisationen Bostadsrätterna, HSB och Riksbyggen. Härutöver har utredningens sekretariat gjort skyddsrumsbesök i ett par olika typer av skyddsrum.

Utredaren har haft två möten med generaldirektören och chefen för MSB. Vid ett av dessa möten deltog även utredningens sekretariat och medarbetare till generaldirektören. Därutöver har utredaren och sekretariatet haft möten med tjänstemän vid MSB. Vid ett sådant möte deltog även utredningens expert från Försvarsmakten. Utöver det har sekretariatet haft ett flertal arbetsmöten med tjänstemän vid MSB angående flera olikartade frågor.

Därutöver har utredaren och sekretariatet haft möten med ett flertal länsstyrelser och kommuner samt med fem kommunala räddningschefer. Vid flera av dessa möten har även vissa av utredningens experter deltagit. Vidare har en av utredningssekreterarna deltagit i ett möte med förbundsdirektören och räddningschefen för Storstockholms brandförsvar. Vid det mötet deltog även utredningens expert från Stockholms stad.

Härutöver har en av utredningens sekreterare deltagit vid ett möte anordnat av Länsstyrelsen i Örebro län (Regionala rådet för totalförsvar).

Vidare har en utredningssekreterare deltagit vid ett möte som hölls i Finland och som var anordnat inom ramen för Hanaholmen-initiativet (sektorsövergripande bilateralt krisberedskapsprogram som syftar till att stärka det civila försvaret i Sverige och Finland och samarbetet mellan dessa länder i det avseendet).

Dessutom har utredaren och sekretariatet deltagit vid ett möte med DHR (Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet).

Utöver det har utredningssekretariatet varit representerat vid möten med företrädare för Sveriges Civilförsvarsförbund, Svenska Röda Korset, Svenska Försvarsutbildningsförbundet, Frivilliga automobilkårernas riksförbund, Sveriges bilkårers riksförbund samt Riksförbundet Sveriges lottakårer. Vid mötet med Svenska Röda Korset deltog även utredaren.

Utredningen har sänt sina utredningstexter i fråga om gällande rätt och förhållanden i övrigt som gäller i fråga civilbefolkningens skydd under höjd beredskap i Finland, Norge och Danmark till ansvariga ministerier i dessa länder för faktagranskning. Samtidigt har utredningen i nämnda avseenden ställt ett flertal skriftliga frågor till dessa ministerier. Utredningen har fått svar från Finland och Danmark.

Utredningen har hållit sig underrättad om pågående arbete inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Det har främst gjorts genom kontakter med utredningens experter och sakkunniga men även genom kontakter med andra pågående utredningar.

3 Det civila försvaret

Utredningens uppdrag är att analysera och lämna förslag till ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium. I detta kapitel klargörs innebörden av för uppdraget grundläggande begrepp och vissa utgångspunkter för de bedömningar som följer.

3.1 Civilt försvar

3.1.1 Bakgrund

Civil beredskapsverksamhet kan spåras tillbaka till tiden före första världskriget. Begreppet innefattade det ekonomiska försvaret, civilförsvaret och det psykologiska försvaret. Begreppet civilförsvar användes fram till mitten av 1990-talet för att beskriva en verksamhet med syfte att vid väpnade angrepp mot riket utifrån skydda och rädda civilbefolkningens liv samt enskild och civil allmän egendom. Civilförsvarsverksamheten reglerades bl.a. i civilförsvarslagen (1960:74) och omfattade enligt 1 kap. 1 § tredje stycket bl.a. utrymning, omflyttning och inkvartering samt anordnande av skyddsrum och andra skydd. Civilförsvarsverksamheten var länge en i huvudsak statlig angelägenhet. Inom ramen för verksamheten fanns det en civilförsvarsorganisation, vars centrala ledning utövades av civilförsvarsstyrelsen. Under 1980-talet fick emellertid kommunerna ansvaret att leda verksamheten på lokal nivå.

Civilförsvarslagen ersattes år 1995 av lagen (1994:1720) om civilt försvar. I lagen om civilt försvar reglerades kommunernas och dåvarande landstingens uppgifter inom det civila försvaret. Lagen innehöll också bestämmelser om hemskydd, verkskydd och befolkningsskydd. I samband med att civilförsvarslagen upphävdes utmönstrades civilförsvar som lagreglerat begrepp. Begreppet ersattes formellt sett

med begreppen befolkningsskydd och räddningstjänst (Det civila försvaret, SOU 1989:42, del 1, s. 14 och Lag om civilt försvar, prop. 1994/95:7, s. 51 f.). Samtidigt började begreppet civilt försvar användas. Begreppet är bredare än begreppet civilförsvar och innefattar all civil verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Verksamheten bedrivs av flera olika aktörer; statliga myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och frivilligorganisationer. Numera används begreppet civilförsvar endast kopplat till krigets lagar och folkrättsliga regleringar.

Lagen om civilt försvar upphävdes år 2006. Vissa bestämmelser i lagen överfördes till lagen (2006:544) om kommuners och landstings (numera regioners) åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), som kortfattat redogörs för nedan.

Arbetet med den civila beredskapsverksamheten bedrevs kontinuerligt fram till kalla krigets slut i slutet av 1980-talet, då det började avvecklas. Avvecklingen fortsatte efter millennieskiftet och fram till år 2015 genomfördes mycket begränsad verksamhet inom området civilt försvar, även om regelverket bevarades. Fokus var under den perioden i stället den fredstida krisberedskapen.

3.1.2 Det civila försvaret i dag

Inledning

Enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är totalförsvar den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Det civila försvaret är, som tidigare nämnts, en verksamhet som bedrivs av flera olika aktörer för att förbereda Sverige för krig. I fredstid omfattar det civila försvaret beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder, dvs. den verksamhet som genomförs för att förbättra samhällets förmåga att hantera situationer då beredskapen höjs. Under höjd beredskap och krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för det civila försvaret. Målet för det civila försvaret är, som närmare beskrivs nedan, bl.a. att ha

förmåga att värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna (Totalförsvaret 2021–2025, prop. 2020/21:30, s. 89).

Genom propositionen Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 (prop. 2014/15:109) återupptogs planeringen av det civila försvaret. Det hade sin grund i en förändrad säkerhetspolitisk miljö i Europa.

Grundläggande principer för krishantering

En utgångspunkt för utredningens arbete är att det civila försvaret så långt som möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen (se t.ex. prop. 2020/21:30, s. 127). I detta avsnitt redovisas ett antal principer för samhällets krishantering som enligt regeringen i och för sig bör ta sin utgångspunkt i den fredstida verksamheten, men som även bör utgöra en grund för ledning under höjd beredskap (se Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, prop. 2001/02:10, s. 75). Utredningen återkommer emellertid längre fram till frågan om hur ansvarsförhållandena bör se ut beträffande de områden som omfattas av utredningens uppdrag.

Ansvarsprincipen innebär att den som har ett bestämt verksamhetsansvar i fred även ska ha det i krig, förutsatt att verksamheten ska bedrivas under sådana förhållanden (a. prop., s. 75 f.). Myndigheter och andra offentliga organ ska i enlighet med nämnd princip i fred vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de ska kunna uppfylla de krav som ställs på dem vid en kris eller under höjd beredskap. Ansvarsprincipen ska i grunden vara styrande för planeringen inom det civila försvaret, vilket betonas såväl i Försvarsberedningens senaste rapporter som i de senaste försvarspolitiska inriktningsbesluten.

Likhetsprincipen, som delvis styr tillämpningen av ansvarsprincipen, avser de praktiska förutsättningarna att bedriva en verksamhet. Principen innebär i stort att en verksamhets organisering och lokalisering så långt som möjligt ska vara likartad i fred, kris och krig. (Se a. prop., s. 76.)

Ytterligare en princip som tillämpas vid hanteringen av en kris är *närhetsprincipen*, som innebär att en kris ska hanteras där den inträffar och av de närmast berörda och ansvariga. Krishanteringen bör enligt denna princip lyftas till en högre beslutsnivå endast om det är nöd-

vändigt, exempelvis för samordning och prioritering av åtgärder. (Se a. prop., s. 77.)

Även det *geografiska områdesansvaret* har betydelse för den svenska krishanteringen. Med ett sådant ansvar menas generellt sett att det inom ett geografiskt område finns ett offentligt organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder som behöver vidtas i en situation. Samordning innebär i det här fallet att organet ska initiera och underlätta den samverkan mellan olika organ som behövs i en situation. Motsvarande samordningsbehov kan också finnas beträffande förberedelse- och planeringsarbetet för att hantera kriser. Grundläggande är att hanteringen av en krissituation inte bör ske på högre beslutsnivå än vad som är nödvändigt. Det geografiska områdesansvaret innebär inte att den som har det ansvaret tar över andra offentliga organs bestämda ansvarsområden. Regeringen har geografiskt områdesansvar på nationell nivå, länsstyrelsen på regional nivå och kommunen på lokal nivå. (Se a. prop., s. 77 f. och Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle, prop. 2005/06:133, s. 108 f.)

Övergripande om olika aktörers ansvar för det civila försvaret

Regeringen hanterar inför och vid höjd beredskap och krig flertalet strategiska och nationellt övergripande frågeställningar. Exempelvis har regeringen att hantera beslut om beredskapshöjande åtgärder och prioritering av försvarsåtgärder.[1] Regeringskansliet bär ansvaret för de förberedelser som krävs för att regeringens uppgifter ska kunna fullgöras även vid höjd beredskap (jfr förordningen [1996:1515] med instruktion för Regeringskansliet).

Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap är alla statliga myndigheter skyldiga att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. Myndigheterna ska också planera för att kunna fortsätta verksamheten så långt som möjligt även under höjd beredskap. Vissa myndigheter har ett särskilt ansvar för den fredstida krisberedskapen samt inför och vid höjd beredskap. Dessa myndigheter är s.k. beredskapsmyndigheter och ska enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap ha god förmåga att genomföra sina

[1] Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2015, Ds 2017:66, s. 89.

uppgifter vid höjd beredskap. De ska särskilt bl.a. genomföra de förberedelser som krävs för att de ska klara nämnda uppgifter och ha de planer som behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation.

Bland beredskapsmyndigheterna, och inom civilt försvar i stort, har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) en framträdande roll. Enligt förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska MSB bl.a. utveckla och stödja arbetet med civilt försvar och se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.

Även länsstyrelserna utgör viktiga aktörer inom civilt försvar. Förutom att länsstyrelserna är beredskapsmyndigheter är de även, enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap, högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet och ska därmed verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelserna har även ett geografiskt områdesansvar på regional nivå och ska vid höjd beredskap bl.a. samordna de civila försvarsåtgärderna. Länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län är civilområdesansvariga länsstyrelser enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. De civilområdesansvariga länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar och ska inför höjd beredskap inom civilområdet verka för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning.

På den lokala respektive den regionala nivån är kommuner och regioner viktiga aktörer. Deras uppgifter och skyldigheter inför och vid höjd beredskap är bl.a. reglerade i LEH och i förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH). Kommuner och regioner ska enligt regleringen i LEH bl.a. uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar och vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (1 kap. 1 § och 3 kap. 1 §). Vidare ska enligt 7 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap kommuner och regioner vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Därtill innebär kommunernas geografiska områdesansvar

att de under höjd beredskap ska verka för att den verksamhet som bedrivs i respektive kommun av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten (3 kap. 4 § LEH). Kommuner och regioner ska enligt 5 kap. 1 § LEH få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter kopplade till civilt försvar som utförs enligt LEH. Den ersättning som kommunerna får bestäms och betalas ut av MSB enligt 10 § FEH, inom ramen för vad regeringen årligen beslutar. Beträffande regionerna gäller enligt 11 § FEH att ersättningen för verksamheter inom Socialstyrelsens ansvarsområde bestäms och betalas ut av Socialstyrelsen och i annat fall av MSB, allt inom ramen för vad regeringen beslutar. Överenskommelser om ersättning till kommuner och regioner tecknas mellan Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och MSB. Överenskommelser om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar tecknas emellertid – utan direkt koppling till LEH – i stället mellan regeringen och SKR.

De frivilliga försvarsorganisationerna rekryterar och utbildar frivilliga för en mängd olika uppgifter inom totalförsvaret. Organisationerna som anges i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet bidrar bl.a. till totalförsvarets förankring hos befolkningen. Även näringslivet har en viktig roll för det civila försvaret. I lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen finns krav på näringslivet att på begäran delta i planeringen för totalförsvaret. Vilka myndigheter som kan begära sådant deltagande framgår av förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. De näringsidkare som med stöd av nu nämnd lag blir skyldiga att delta i totalförsvarsplaneringen har rätt till ersättning av allmänna medel för utfört arbete, under förutsättning att arbetet har medfört betydande kostnader.

3.1.3 Det civila försvaret framöver

I prop. 2020/21:30 görs bedömningen att förmågan i totalförsvaret bör stärkas, bl.a. med anledning av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde och i Europa (s. 67 ff.). Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp

mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium (a. prop. s. 27). Vidare bedöms att utgångspunkten för såväl det militära som det civila försvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under del av denna tid (a. prop. s. 84). Genom propositionen införs ett nytt mål för det civila försvaret (a. prop. s. 89). Målet ska vara att ha förmåga att

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

I propositionen konstateras bl.a. att det för balansen i totalförsvaret är viktigt att inte bara det militära försvaret utan även det civila försvaret prioriteras och fortsätter att utvecklas. Vidare betonas att det ömsesidiga beroendet mellan civilt och militärt försvar påverkar den samlade förmågan i totalförsvaret, och att det därför är viktigt att förmågan till ömsesidigt stöd stärks. I händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar inledningsvis att kraftsamlas till det militära försvaret samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas. Arbetet med att öka motståndskraften inom särskilt områdena ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkningen, hälso- och sjukvård, livsmedel och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kommunikationer och post anses behöva vidareutvecklas och stärkas. (Se a. prop. s. 125 ff. och 134.)

Regeringen beslutade den 17 december 2020 om anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2025. Mottagare

av beslutet var samtliga dåvarande bevakningsansvariga myndigheter.[2] I beslutet anges bl.a. att det är viktigt att de bevakningsansvariga myndigheternas arbete med civilt försvar stärks och att konkreta steg framåt tas. Samma dag beslutade regeringen att ge MSB i uppdrag att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret. MSB:s första redovisning av uppdraget presenterades genom *Det civila försvaret Förmåga och brister – 2022 års redovisning av regeringsuppdraget att göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret* (2021-13598-2). MSB bedömer i rapporten att det finns brister i förmågan att värna civilbefolkningen under höjd beredskap. Ett viktigt utvecklingsområde är enligt MSB att reda ut ansvars- och uppgiftsfördelningen inom området. Ett annat är kommunernas arbete med räddningstjänst och befolkningsskydd. Det finns enligt MSB viss fredstida planering för exempelvis utrymning i samband med kärnteknisk olycka. Sådan planering kan användas även vid höjd beredskap. MSB bedömer dock att arbetet med att värna civilbefolkningen under höjd beredskap behöver fortsätta och att viktiga förutsättningar som dimensionering av förmåga och former för att involvera kommunerna i planeringen behöver utvecklas.

Mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde gav regeringen vidare den 3 mars 2022 MSB i uppdrag att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvarets förmåga under 2022. I sin redovisning av uppdraget, som presenterades den 10 mars 2022, föreslår MSB åtgärder som uppskattas uppgå till sammanlagt en miljard kronor (MSB 2022-03446). Beträffande området skydd av civilbefolkningen och räddningstjänst föreslås som åtgärder som bör prioriteras bl.a. forcerad upprustning av befintliga stora befolkningsskyddsrum i utvalda kommuner samt uppdrag till länsstyrelserna att tillsammans med kommunerna planera för utrymning. Det anges också att MSB och Försvarsmakten behöver planera för och peka ut de områden som det särskilt ska planeras för. Dessutom föreslår MSB bl.a. att kommunerna ges möjlighet att inrätta trygghetspunkter, vilka ska ge invånare och de som vistas i kommunen rätt stöd under samhällskriser. Trygghetspunkter kan

[2] Begreppet ”bevakningsansvariga myndigheter” förekom i den numera upphävda förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Förordningen upphävdes genom att förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap trädde i kraft den 1 oktober 2022. I den förordningen har begreppet ”bevakningsansvariga myndigheter” ersatts av ”beredskapsmyndigheter”.

enligt MSB bl.a. utgöra delar vid utrymning, inkvartering, försörjning samt varning och information.

I betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) presenteras förslag till åtgärder för att skapa en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Vissa förslag, såsom de som rör införandet av civilområden och civilområdesansvariga länsstyrelser, har redan behandlats av regeringen. Flera nya förordningar trädde exempelvis i kraft den 1 oktober 2022. Därutöver föreslår utredningen bl.a. att en ny lag, lagen om kommuners och regioners beredskap, ska ersätta LEH. Den delen av betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.1.4 Särskilt om verksamheten vid höjd beredskap

Beredskapen kan enligt 1 § andra stycket lagen om totalförsvar och höjd beredskap höjas för att stärka landets försvarsförmåga. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Enligt 3 § samma lag råder högsta beredskap om Sverige är i krig. Vidare får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Sådana beslut får enligt 4 § avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Om regeringen fattar beslut om höjd beredskap ska detta tillkännages på samma sätt som alla ordinarie lagar och förordningar. Beslutet ska dock enligt 9 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap även tillkännages via radio och tv. Vid högsta beredskap i hela landet kan regeringen dessutom besluta om tillkännagivande genom beredskapslarm.

Ett beslut om höjd beredskap får följder för den verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner och regioner samt privata organisationer och företag. Det framgår bl.a. av lagen om totalförsvar och höjd beredskap med kompletterande förordning, förordningen om statliga myndigheters beredskap, förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap samt av LEH och FEH.

I händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar inledningsvis att kraftsamlas till det militära försvaret samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas. Samhället behöver snabbt kunna ställas om till krigsförhållanden, genomföra en nationell kraftsamling samt mobilisera militära och civila resurser som gynnar försvarsansträngningarna. Stöd behöver ges för att bidra till det militära försvarets förmåga och befolkningens försvarsvilja. Det civila försvarets stöd till Försvarsmakten kan innebära svåra avvägningar avseende hur resurser bör prioriteras med hänsyn till samhällets generella behov och Försvarsmaktens behov under höjd beredskap. (Se prop. 2020/21:30, s. 128.)

Om Sverige kommer i krig ska även bestämmelser i de s.k. fullmaktslagarna tillämpas. Beredskapslarm innebär enligt 13 § förordningen om totalförsvar och höjd beredskap att fullmaktslagarna omedelbart ska tillämpas i sin helhet. Det gäller t.ex. förfogandelagen (1978:262), som ger staten möjlighet att förfoga över privat egendom och privata tjänster, och ransoneringslagen (1978:268), som möjliggör för staten att reglera handeln med förnödenheter som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Bestämmelser i fullmaktslagarna kan även efter regeringsbeslut tillämpas under vissa andra förhållanden, som när Sverige är i krigsfara.

3.2 Befolkningsskydd

Begreppet befolkningsskydd har sitt ursprung i Genèvekonventionernas begrepp civilförsvar, vilket bl.a. innefattar att fullgöra alla eller några av vissa angivna humanitära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer (se närmare i avsnitt 3.1.1).

Enligt 1 kap. 2 § lagen om civilt försvar avsågs med befolkningsskydd åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. De åtgärder som enligt bestämmelsen omfattades av begreppet var utrymning och inkvartering, tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen, tillhandahållande av andningsskydd, mörkläggning, information om självskydd samt kompletterande åtgärder som var nödvändiga för att verksamhet enligt paragrafen skulle kunna bedrivas.

Fram till slutet av 1990-talet fanns såväl en omfattande planering som utbildnings- och övningsverksamhet kopplat till skydd och räddning av civilbefolkningen i händelse av krig. I anslutning till att lagen om civilt försvar upphävdes konstaterade dock den dåvarande Krisberedskapsmyndigheten (vars uppgifter överfördes till MSB vid dess bildande) att beredskapsförberedelserna inom befolkningsskyddet kunde begränsas till omvärldsbevakning och analysverksamhet, upprätthållande av viss grundkompetens samt vård av utrustning och anläggningar som bedömdes kunna ha ett värde i ett framtida krig (se Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting, SOU 2004:134, s. 103).

Lagen om civilt försvar ersattes sedermera av den alltjämt gällande LEH. I sistnämnda lag finns det inga bestämmelser om befolkningsskydd. I stället fördes bestämmelser om skyddsrum respektive utrymning och inkvartering in i nya lagar. Regler om skyddsrum återfinns numera i lagen (2006:545) om skyddsrum, medan frågor om utrymning och inkvartering regleras i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. I samband med nu nämnda förändringar överfördes också de uppgifter som kommunerna ansvarade för rörande befolkningsskydd till staten.

Det saknas numera en författningsreglerad definition av begreppet befolkningsskydd. Begreppet förekommer emellertid i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), där det bl.a. regleras vad den kommunala organisationen för räddningstjänst ska ansvara för under höjd beredskap. Vidare framgår det av MSB:s instruktion att myndigheten ska tillse att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet (6 § andra stycket förordningen med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Begreppet befolkningsskydd förekommer även i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), där det i 6 § anges att de som fullgör uppgifter inom befolkningsskyddet anses som civilförsvarspersonal under förutsättning att de inte tillhör sjukvårdspersonalen enligt 8 § samma förordning.

Begreppet befolkningsskydd anses alltjämt omfatta såväl skyddsrum som utrymning och inkvartering samt vissa andra åtgärder. Försvarsberedningen föreslår i Ds 2017:66 att befolkningsskyddet ska avse åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar (s. 143 ff.). Räddningstjänst är enligt Försvarsberedningen en del av den samlade förmågan i befolkningsskyddet.

Andra åtgärder som ingår i ett befolkningsskydd är enligt Försvarsberedningen bl.a. planer för utrymning och inkvartering, tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och andra skyddade utrymmen, information om självskydd samt kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamheten ska kunna bedrivas. Försvarsberedningen konstaterar vidare att befolkningsskyddets förmåga att möta de krav som krig kan ställa på samhället är starkt begränsad samt att den verksamhet och de resurser som tidigare fanns inom det civila försvaret för skydd av befolkningen mot krigets verkningar till stora delar är avvecklade. MSB gör en liknande bedömning i sin rapport *Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden Redovisning av regeringens uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2017* (2017-695).

Försvarsberedningen betonar att befolkningsskyddet är en viktig komponent i totalförsvaret genom att det möjliggör överlevnad för civilbefolkningen och därmed också säkrar verksamheten i andra delar av totalförsvaret, minskar belastningen på sjukvård och räddningstjänst, bidrar till Försvarsmaktens möjligheter att föra strid, gör att Sverige kan leva upp till folkrättsliga krav i samband med krig samt bidrar till att upprätthålla försvarsviljan (a. Ds, s. 144 ff.). Att kunna skydda civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp är enligt Försvarsberedningen viktigt för totalförsvarets trovärdighet. Om denna förmåga inte är trovärdig urholkas försvarsviljan. Försvarsberedningen betonar vidare att det för ett fungerande och trovärdigt totalförsvar måste skapas ett befolkningsskydd med planer, övningar, personal, utrustning och anläggningar. Även regeringen konstaterar att arbetet med att öka motståndskraften inom området skydd av civilbefolkningen behöver vidareutvecklas och stärkas (prop. 2020/21:30, s. 134 och 138 f.).

MSB gör i den nyss nämnda rapporten bedömningen att den aktuella och samlade förmågan att bereda befolkningen skydd mot krigets verkningar är starkt begränsad, och har därför successivt stärkt sitt arbete för skyddet av civilbefolkningen mot krigets verkningar. Totalförsvarsplaneringen utgår från att det behöver finnas en beredskap för att kunna hantera ett väpnat angrepp mot Sverige. Ett skydd för civilbefolkningen vid ett sådant scenario behöver enligt MSB ses som ett system med ett flertal åtgärder som hålls ihop och utvecklas i samma syfte.

Genom förordningen om statliga myndigheters beredskap inrättades flera beredskapssektorer. En beredskapssektor är ”Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen”, för vilken MSB är sektorsansvarig myndighet. Även Kustbevakningen, länsstyrelserna, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten samt Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut ingår i den beredskapssektorn.

I följande kapitel redogörs närmare för de befolkningsskyddsåtgärder som är mest relevanta för utredningens uppdrag. Eftersom uppdraget inte omfattar samtliga de åtgärder som kan anses hänföras till begreppet befolkningsskydd i vedertagen mening, används i betänkandet i avgränsande syfte begreppet ”skydd för civilbefolkningen”.

4 Det säkerhetspolitiska läget och andra grundläggande utgångspunkter

4.1 Inledning

Det säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget i världen, särskilt i Sveriges geografiska närområde, är av grundläggande betydelse när det gäller att bedöma det närmare behovet av att kunna ge civilbefolkningen ett ändamålsenligt fysiskt skydd mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium. Även inriktningen för totalförsvaret är av stor relevans för sådana överväganden. I detta kapitel redovisas de bedömningar som görs av riksdagen, regeringen, Försvarsberedningen, Försvarsmakten och övriga närmast relevanta myndigheter i dessa avseenden. Dessa bedömningar samt de antaganden och scenarier som har tagits fram utifrån bedömningarna utgör centrala utgångspunkter för utredningens analys och förslag rörande civilbefolkningens fysiska skydd vid höjd beredskap och ytterst krig.

På grund av Rysslands anfallskrig mot Ukraina har det skett stora säkerhetspolitiska förändringar under en kort tidsperiod. Utredningen kommer i betänkandet att i största möjliga utsträckning analysera och ta ställning till vad det påtagligt försämrade säkerhetspolitiska läget kan innebära i fråga om civilbefolkningens skydd i olika avseenden. Samtidigt utgör de tidigare gjorda och alltjämt gällande säkerhetspolitiska och militärstrategiska bedömningarna ett högst relevant underlag för utredningens arbete.

Utredningens bedömning av vilka utgångspunkter som bör gälla för analys- och förslagsarbetet redovisas i avsnitt 4.4 och 4.5.

4.2 Det säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget

4.2.1 Regeringens och Försvarsberedningens bedömningar

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) görs bedömningen att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har försämrats över tid (s. 67). Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Vidare blir Sverige oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde. Regeringen gör i detta avseende samma bedömning som Försvarsberedningen (Ds 2017:66 s. 17 och Ds 2019:8 s. 44).

Vidare konstateras i den nyss nämnda propositionen att den europeiska säkerhetsordningen är utmanad i grunden liksom de normer, samarbeten och institutioner som utgör fundament för europeisk säkerhet (a. prop. s. 32). Det breda säkerhetsbegreppet, den multilaterala regelbaserade världsordningen, inklusive folkrätten, och de gemensamma åtagandena gällande mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer ifrågasätts i allt högre utsträckning.

Regeringens bedömning i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* av det säkerhetspolitiska läget skiljer sig från tidigare bedömningar på området. I propositionen *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109) konstaterade regeringen att den säkerhetspolitiska situationen i Europa hade försämrats, men att ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige fortsatt var osannolikt (s. 46).

Enligt regeringens bedömning i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* har även det militärstrategiska läget försämrats för Sveriges del under de senaste åren, bl.a. som ett resultat av att den ryska militära förmågan har ökat och att Ryssland är berett att använda militära medel för att nå politiska mål.

Som nyss nämnts har regeringen bedömt att Sverige oundvikligen blir påverkat om en väpnad konflikt och krig uppstår i Sveriges närområde, och att det i en sådan situation inte går att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige. Syftet med ett sådant angrepp skulle kunna vara att besätta del av svenskt territorium för egna militära ändamål eller att förneka en annan part tillgången till svenskt territorium. En större konflikt skulle kunna inledas med ett angrepp på Sverige. Ett

angrepp skulle också kunna syfta till att hindra Sverige från att direkt eller indirekt kunna bistå en annan part i konflikten. Sverige behöver i sig inte vara huvudmålet för angriparen. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan komma att inledas med en förbekämpning av basområden, ledningsnoder och annan kritisk civil och militär infrastruktur. Förbekämpning kan genomföras med kryssningsrobotar, ballistiska robotar, attackflyg och nätverksattacker samt genom sabotage och likvidering av nyckelpersonal. Påverkansoperationer för att störa förmågan att fatta beslut och försvarsviljan kommer att vara en del i krigföringen. I direkt anslutning till förbekämpning kan viktiga områden besättas för gruppering av bekämpningssystem med lång räckvidd. Områden kan också besättas för att förhindra motåtgärder från tredje part och för att bryta Sveriges motståndskraft. Överraskning och vilseledning kan förväntas vara en viktig del i operationen. Om Sverige angrips kommer delar av det svenska territoriet att drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser lokalt och regionalt. (Se prop. 2020/21:30 s. 33 f., 58 ff. och 64 f.)

Regeringens bedömning av det militärstrategiska läget i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) är i linje med den bedömning som Försvarsberedningen gör i sin rapport *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66, s. 67). Försvarsberedningen konstaterar därutöver att en mängd maktmedel används i dagens säkerhetspolitiska kriser och konflikter, vilket delvis kullkastar tidigare antaganden om en tydlig eskalationstrappa med möjlighet till stegvis förstärkning av försvaret under en längre tid (a. Ds s. 62). Utvecklingen är svårbedömd och stundtals snabb (Ds 2019:8 s. 41). Vidare kan formandet av den strategiska miljön ske med flera olika metoder och verktyg (Ds 2017:66 s. 62). Det kan exempelvis röra sig om cyberattacker. Både regeringen och Försvarsberedningen betonar i den kontexten hur den existerande gråzonsproblematiken, dvs. något förenklat den osäkerhet som kan uppstå i gränslandet mellan fred och krig, kan försvåra och försena nödvändigt beslutsfattande och behövliga motåtgärder. Begreppen hybridhot och hybridkrigföring används också i detta sammanhang. (Se prop. 2020/21:30 s. 61 ff. och Ds 2019:8 s. 65 ff.)

När det gäller geografiska områden med särskild relevans i sammanhanget konstaterar regeringen och Försvarsberedningen att Stockholmsområdet, Gotland, sydöstra Sverige, Öresundsregionen, Väst-

kusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en kris eller ett krig (prop. 2020/21:30 s. 60 och Ds 2017:66 s. 73 ff.).

4.2.2 Ett påtagligt försämrat säkerhetspolitiskt läge med anledning av Rysslands anfallskrig mot Ukraina

Den 24 februari 2022 inledde Ryssland ett anfallskrig mot Ukraina som är den mest omfattande militära aggressionen i Europa sedan andra världskriget. Rysslands agerande utgör ett flagrant brott mot folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen (Ds 2022:7, s. 9).

Den 16 mars 2022 beslutade regeringen att tillsätta en arbetsgrupp med representanter från samtliga riksdagspartier för genomförande av överläggningar om det förändrade säkerhetspolitiska läget till följd av Rysslands militära aggression mot Ukraina. Arbetsgruppens redogörelse och slutsatser återfinns i rapporten *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige* (Ds 2022:7).

I den nämnda rapporten framhålls att Rysslands agerande innebär att den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde och övriga Europa på ett väsentligt sätt har försämrats jämfört med den bedömning som gjordes i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30), och att detta kräver att Sverige stärker försvarsförmågan och fördjupar existerande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Vidare framhålls att Sverige behöver se över hur landets säkerhet kan stärkas, också genom att ta ställning till ett svenskt Natomedlemskap (s. 22). En av slutsatserna i rapporten är att den säkerhetspolitiska krisen har åskådliggjort gränserna för Natos åtaganden gentemot icke-allierade genom att klargöra att artikel 5 i Natostadgan[1] enbart avser försvar av de allierade, och att det inte finns någon partnerdimension i Natos kollektiva försvar (s. 42).

Den 18 maj 2022 lämnade Sverige in en ansökan om medlemskap i Nato (North Atlantic Treaty Organization). Samma dag gjorde Finland detsamma.

[1] The North Atlantic Treaty, Washington D.C. – 4 April 1949, https://www.nato.int/.

4.2.3 Försvarsmaktens och andra myndigheters bedömningar

I den militära underrättelse- och säkerhetstjänstens (Must) öppna årsöversikt för 2021 lämnas en beskrivning av omvärldsutvecklingen och de säkerhetshot som riktas mot Sverige och svenska intressen. Must bedömer att stormaktskonkurrensen mellan Ryssland, Kina och USA fortsätter att fördjupas, vilket påverkar Sveriges säkerhet. Sveriges närområde är fortsatt av stort militärstrategiskt intresse för såväl Ryssland som USA. Även Kinas strategiska intresse av Arktis ökar. Sveriges säkerhetspolitiska miljö är enligt Must, med hänsyn till den ökade globala spänningen mellan stormakterna, mer svårförutsägbar. Must bedömer vidare att hotbilden mot Sverige i dag är både politisk, ekonomisk och militär. Samtidigt är den europeiska säkerhetsordningen allvarligt försvagad. Den militära aktiviteten i närområdet har fortsatt att öka i både intensitet och komplexitet. Med en ökad militär aktivitet i Sveriges närområde ökar också risken för incidenter, vilket kan få oönskade konsekvenser i en tid av ökad säkerhetspolitisk spänning. Om de långtgående krav på förändringar i den europeiska säkerhetsordningen som Ryssland har ställt skulle genomföras skulle det enligt Must få omedelbara och djupgående effekter på såväl de säkerhetspolitiska som de militärstrategiska förutsättningarna i Sveriges närområde. Oavsett den kortsiktiga utkomsten av Rysslands anfallskrig mot Ukraina kommer det att få liknande konsekvenser. Musts bedömning är att utvecklingen har gått i riktning mot en säkerhetspolitisk kris i Europa. Den breddade och alltmer komplexa hotbilden bedöms ställa krav på ökat samarbete, såväl nationellt som internationellt.

Även Säkerhetspolisen bedömer i sin årsbok för 2021 att Sveriges säkerhetspolitiska läge har försämrats. Hotet mot Sveriges säkerhet har enligt Säkerhetspolisen breddats och fördjupats. Hotbilden har blivit mer komplex. Konkurrensen och motsättningarna mellan stormakterna har ökat och den rådande världsordningen har försvagats. Kraftmätningarna sker med ekonomiska, politiska och diplomatiska metoder och Sverige används som spelplan av främmande makt. Situationen i Ukraina anses vara ett tydligt exempel på hur snabbt hotbilden förändras. Den utveckling som sker påverkar enligt Säkerhetspolisen den europeiska säkerhetsordningen, vilket i sin tur får konsekvenser för Sveriges säkerhet. Ryssland, Kina och Iran bedöms alltjämt utgöra de största hoten.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har bland annat pekat på att befolkningsskyddet behöver anpassas till den militärtekniska utvecklingen. Risken för användning av kärnvapen kan exempelvis komma att öka. Dessutom kan utvecklingen – som tidigare redovisats – leda till allt kortare förvarningstider i händelse av ett väpnat angrepp. Vidare har MSB betonat att förändringar i Sveriges omvärld tenderar att ske i allt snabbare takt, och att gjorda säkerhetspolitiska analyser därför kan behöva omprövas och förändras utifrån den snabba utveckling som sker. Det ställer enligt MSB krav på svensk handlingsberedskap och omställningsförmåga.[2]

En breddad hotbild har även konstaterats i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25 s. 146 ff.).

4.2.4 Utvecklingen av stridsmiljön och militärteknik på sikt

Försvarsmaktens perspektivstudie beskriver bl.a. den framtida operationsmiljön med utgångspunkt i den säkerhetspolitiska och militärtekniska utvecklingen mot år 2035. I studien bedöms den framtida konfliktmiljön omfatta ett bredare spektrum av handlingar med betydande element av icke-linjär krigföring som riktar sig mot samhället som helhet. Gråzonsproblematiken ställer förändrade och utökade krav på Försvarsmakten och det övriga totalförsvaret. Teknikutvecklingen kommer att bidra till större vapenräckvidder, högre anflygningshastigheter och bättre precision i fysisk fjärrbekämpning, men även av möjligheten till bekämpning i cyberrymden. (*Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2016–2018, Tillväxt för ett starkare försvar*, 22 februari 2018, s. 28 ff., hädanefter perspektivstudien.)

I perspektivstudien anges i fråga om den militärtekniska utvecklingen att det inom en nära framtid kan förväntas en teknikutveckling med teknikgenombrott som innebär stora förändringar för såväl individ som samhälle. Ett flexibelt och kombinationsbaserat användande av tekniken innebär förändringar som Försvarsmakten måste hantera. Expansiva teknikområden såsom t.ex. autonoma system och artificiell intelligens (AI), som till stor del drivs av kommersiella civila intressen, kommer att bidra till militära förmågor. Vidare finns kvalificerad militärteknik alltmer tillgänglig för civilt bruk. Möjlig-

[2] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 11 ff.

heten för individer och aktörer att nyttja och kombinera teknik ger en bredd av teknikanvändning som behöver hanteras. Andelen obemannade, fjärrkontrollerade och autonoma system kommer successivt att öka. Elektromagnetiska vapen kan i framtiden komma att användas för bekämpning av mindre obemannade farkoster samt för att påverka målsökare. Vidare kan dessa vapen generera mycket kraftiga störningar på kommunikation och det civila samhällets infrastruktur. (Perspektivstudien, s. 24 ff.)

I fråga om utvecklingen av vapensystem anförs i perspektivstudien bl.a. att det pågår en utveckling av vapensystem som har allt längre räckvidder och färdas med allt högre hastigheter. S.k. hypersoniska vapen i form av kryssningsrobotar kommer sannolikt att introduceras omkring år 2025. Utvecklingen av bioteknik och syntetisk biologi kan påverka användningen av kemiska stridsmedel och innebär att skyddet måste anpassas till en ny realitet. Enklare kemiska stridsmedel kan framställas utan tillgång till avancerade laboratorier och tillverkningskunskap är lätt tillgänglig. Taktiska kärnvapen (eller substrategiska kärnvapensystem) bidrar till ökad risk för kärnvapenspridning. Vad gäller taktiska kärnvapen råder det fortsatt stor osäkerhet, men det är inte uteslutet att mindre laddningar med minskade radiologiska avtryck kan sänka tröskeln för kärnvapenanvändande. I takt med att teknologinivån i samhället blir alltmer avancerad ökar risken dessutom för att kärnteknologi även blir tillgänglig för fler icke-statliga aktörer. Nanoteknologi och additiv tillverkning (eller 3D-printing och friformsframställning) kan ge material med nya egenskaper och har tillsammans med en ökad mängd robotar potential att förändra framför allt logistikområdet. (Perspektivstudien, s. 28.)

I perspektivstudien dras bl.a. slutsatsen att större vapenräckvidder och bättre precision i fysisk fjärrbekämpning resulterar i svårigheter för en försvarare att förstå situationen och agera balanserat med rätt medel (Perspektivstudien s. 29).

Rapporten Militärteknik 2045 – Ett underlag till Försvarsmaktens perspektivstudie (FOI-R–4985–SE, november 2020) har tagits fram som ett underlag för Försvarsmaktens kommande perspektivstudie. I rapporten beskrivs teknikutvecklingen inom olika militärtekniska områden mot år 2045. De teknikområden som närmare beskrivs är additiv tillverkning, cyber- och informationssäkerhet, distribuerade liggare, High Power Microwave (HPM), hypersoniska system, informationsteknologi, kvantteknologi, kärnvapen, laser, mänsklig för-

stärkning, obemannat/autonoma system, plattformar (mark, sjö, luft), rymden, signaturanpassningsteknik (SAT) och soldatsystemet. Här beskrivs också bl.a. hur utvecklingen inom dessa områden kan påverka de grundläggande militära förmågorna ut mot år 2045. Det ingår i planeringen att Försvarsmaktens perspektivstudie med utblick mot år 2045 ska kunna redovisas i slutet av år 2022.

4.3 Planeringen för totalförsvaret

4.3.1 Regeringens bedömningar och beslut

Regeringen gör i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) bedömningen att totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium (s. 84 ff.). Utgångspunkten för planeringen av totalförsvaret bör vara att under minst tre månader kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och i Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under en del av denna tid. Bedömningen grundar sig bl.a. på antagandet att det vid en säkerhetspolitisk kris kommer att ta förhållandevis lång tid innan nödvändiga beslut kan fattas om internationellt stöd – och innan ett sådant stöd kan nå Sverige i någon substantiell omfattning – varför Sverige måste ha en grundläggande förmåga att klara sig på egen hand.

Det övergripande målet för totalförsvaret från och med år 2021 är att Sverige ska kunna försvaras mot väpnat angrepp och att landets säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet ska värnas (a. prop. s. 86 ff.). Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet. Målet för det militära försvaret ska vara att ha en förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp, hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt, främja landets säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser och skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap (a. prop. s. 87 ff.). I propositionen anger regeringen

vidare hur ett möjligt angrepp mot Sverige skulle kunna se ut. Den beskrivningen har redovisats i avsnitt 4.2.1.

Målet för det civila försvaret ska vara en förmåga att kunna värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, upprätthålla en nödvändig försörjning, bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld, upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan, bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, samt med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser (a. prop. s. 89 ff.).

Regeringen beslutade den 17 december 2020 om en inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret.[3] Beslutet innebär att Försvarsmakten och MSB ska främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret enligt planeringsförutsättningar som utgår från de mål för totalförsvaret som anges i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025*, vilka riksdagen biföll den 15 december 2020.

Planeringsförutsättningarna anger bl.a. att Sverige enskilt och tillsammans med andra ska kunna försvara sig mot ett väpnat angrepp. Vidare ska Sverige kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd, vilket så långt som möjligt måste planeras och samordnas. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna verka krigsavhållande och möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. Det civila och militära försvaret behöver utvecklas, samordnas och samplaneras för att uppnå största möjliga försvarseffekt. I händelse av krigsfara eller krig behöver civilbefolkningen skyddas. Planeringen av totalförsvaret ska utgå från att Sverige under minst tre månader ska kunna hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och Sveriges närområde som innebär allvarliga störningar i samhällets funktionalitet samt krig under en del av denna tid. Vidare ska det planeras för att Sverige under samma tid är i krig och att krigshandlingar pågår på svenskt territorium med perioder av högintensiva strider och perioder med lägre stridsintensitet. Under denna tid ska förutsättas att det råder höjd beredskap och att logistikflödena med omvärlden har begränsningar men inte är helt avbrutna. Försvarsmakten behöver vid sin försvarsplanering samverka med andra berörda myndigheter och genomföra planering för hur resurser ska användas effektivt vid olika situationer. Inom det civila

[3] Se dnr Fö2016/00864, Fö2017/00850, Fö2019/01291 (delvis) och Fö2020/01269 (delvis).

försvaret ska berörda aktörer planera för att under höjd beredskap och ytterst krig stödja Försvarsmakten, utifrån Försvarsmaktens behov. Om Sverige blir angripet ska Försvarsmakten med stöd av totalförsvaret i övrigt beslutsamt och uthålligt försvara Sverige för att vinna tid, skapa handlingsfrihet och säkerställa landets självständighet. Det behövs en ökad förmåga och planering för att hantera hybridhot och möta utmaningar både i fred och krig. Totalförsvarsresurser ska kunna användas även vid internationella insatser och för att hantera svåra påfrestningar i fredstid.

Enligt regeringsbeslutet den 17 december 2020 ska Försvarsmakten och MSB även fortsatt stödja och verka för att bevakningsansvariga myndigheter, samt regioner och kommuner, stärker sin förmåga att hantera höjd beredskap och då ytterst krig. Det ska här nämnas att begreppet ”bevakningsansvariga myndigheter” inte används sedan den 1 oktober 2022.[4]

Regeringsbeslutet innefattade också ett uppdrag till Försvarsmakten och MSB att senast den 1 september 2021 redovisa hur de avser att främja och utveckla en sammanhängande totalförsvarsplanering samt redovisa de planeringsantaganden som tas fram för de bevakningsansvariga myndigheterna.[5] Försvarsmakten och MSB fick genom regeringsbeslutet också i uppdrag att redovisa en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret utifrån målet för totalförsvaret. Enligt regeringens beslut den 16 december 2021 ska detta uppdrag redovisas den 2 oktober 2023.[6]

Regeringen beslutade den 17 december 2020 även om anvisningar för det civila försvaret under försvarsperioden 2021–2025.[7] I beslutet anges följande. Bevakningsansvariga myndigheters arbete med civilt försvar ska stärkas och förmågehöjande åtgärder vidtas. Det är särskilt viktigt att arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas. Detta gäller särskilt områdena ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkningen, hälso- och sjukvård, livsmedel och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kom-

[4] Begreppet ”bevakningsansvariga myndigheter” förekom i den numera upphävda förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Förordningen upphävdes genom att förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap trädde i kraft den 1 oktober 2022. I den förordningen har begreppet ”bevakningsansvariga myndigheter” ersatts av ”beredskapsmyndigheter”.
[5] Uppdraget redovisades den 27 augusti 2021, se avsnitt 4.3.3.
[6] Se dnr Fö2021/01328.
[7] Se dnr Ju2020/04658 (delvis).

munikationer och post. Det är viktigt att de bevakningsansvariga myndigheternas arbete med civilt försvar stärks och att det tas konkreta steg framåt. Utgångspunkterna för arbetet ska vara desamma som för totalförsvaret. Som stöd i sitt arbete och sin redovisning ska myndigheterna använda de gemensamma antaganden för totalförsvarsplaneringen som tillhandahålls av Försvarsmakten och MSB samt det metodstöd som tillhandahålls av MSB.

Regeringsbeslutet innebär att myndigheterna senast den 1 oktober årligen ska redovisa till ansvarigt departement och MSB vilka åtgärder som myndigheten (och aktörer inom myndigheternas ansvarsområde) vidtagit och resultatet av dessa, vilka åtgärder som planeras för att bidra till målet för det civila försvaret, vilka åtgärder som vidtagits och planeras för att stärka myndighetens förmåga att verka under höjd beredskap samt en bedömning av vilken förmåga myndigheten har att bidra till relevanta delar i målet för det civila försvaret. Från och med år 2022 ska de bevakningsansvariga myndigheterna årligen i sina årsredovisningar även redovisa hur de medel som har tillförts myndigheten för att förstärka arbetet med civilt försvar har använts.

Genom ytterligare ett regeringsbeslut den 17 december 2020 fick MSB i uppdrag att senast den 22 februari årligen från och med år 2022 göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret och återkoppla slutsatserna till de bevakningsansvariga myndigheterna och Försvarsmakten i syfte att återföra kunskap och möjliggöra lärdomar samt stärka motståndskraften inom de viktigaste samhällsfunktionerna.[8] Vid genomförandet av uppdraget ska MSB använda sig av de bevakningsansvariga myndigheternas redovisningar som ska lämnas enligt beslutet om anvisningar för det civila försvaret under perioden 2021–2025 och samverka med berörda myndigheter och aktörer. Av redovisningen ska bl.a. framgå vilka områdesövergripande och mest betydande åtgärder som har vidtagits och planeras att vidtas för att bidra till respektive del i målet för det civila försvaret, en bedömning av förmågan inom respektive del i målet för det civila försvaret, en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret utifrån samtliga delar i målet för det civila försvaret, samt en bedömning av förmågan inom respektive viktig samhällsfunktion; ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkningen, hälso- och sjukvård, livs-

[8] Se dnr Ju2020/04658 (delvis).

medel och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kommunikationer och post.

4.3.2 Det internationella samarbetets betydelse för totalförsvarsplaneringen

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) konstateras att givande och mottagande av stöd inför eller vid en väpnad konflikt i vårt närområde så långt som möjligt måste planeras och i största möjliga utsträckning samordnas och övas tillsammans med berörda aktörer. Detta gäller för totalförsvaret i dess helhet. Inom ramen för den svenska säkerhetspolitiken ska bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten fortsätta fördjupas. De internationella försvarssamarbetena bidrar till att höja det nationella försvarets förmåga och förmågan att agera tillsammans med andra samt tjänar ett viktigt säkerhetspolitiskt syfte. Sverige ska fortsätta arbetet med gemensam operationsplanering med Finland samt samordna den nationella operationsplaneringen med Danmark, Norge, Storbritannien, USA och Nato. Inom det civila försvaret avser regeringen att utveckla det internationella samarbetet särskilt med inriktning på försörjningsberedskap och räddningstjänst. EU-medlemsstaternas skyldighet att stödja varandra vid ett väpnat angrepp på deras territorier har också betydelse för totalförsvarsplaneringen.[9]

Ytterligare ingångsvärden finns i regeringens raminstruktion den 28 januari 2021 för det civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF.[10] I raminstruktionen för det civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato-samarbetet anges bl.a. att grundhållningen ska vara

- att de möjligheter som ett differentierat partnerskap erbjuder för att bidra till insyn och inflytande, stärkt politisk dialog, bättre operativ effekt, kostnadseffektivitet och ökad interoperabilitet bör utnyttjas i full utsträckning,
- att Sverige ska verka för ökad samverkan mellan Nato och EU samt mellan Nato och andra internationella organisationer inom ramen för respektive organisations mandat,

[9] Se prop. 2020/21:30, s. 27 f., 70 ff. och 77.
[10] Se dnr Ju2021/00361.

- att Sverige ska värna och ytterligare främja det transatlantiska samarbetet, varvid det är av strategisk betydelse att vidmakthålla USA:s och Kanadas intresse för samarbetet med Europa,
- att Sverige inom Natos civila beredskapsarbete ska främja den nordiska dimensionen,
- att Sverige ska bidra till dialogen med Nato kring säkerheten i vårt närområde, samt
- att Sverige ska eftersträva ökad svensk närvaro i relevanta Natostrukturer, bl.a. genom sekonderingar och andra former av tidsbegränsade tjänstgöringar, liksom bidrag till de civila expertpoolerna och inriktning för svenskt deltagande i Natos civila beredskapsarbete.

Vidare anges att berörda myndigheter ska prioritera att aktivt eftersträva och ta till vara möjligheter att utveckla Sveriges totalförsvar utifrån målet för civilt försvar genom att exempelvis använda Natos erfarenheter och kunskap för att säkerställa samhällsviktiga funktioner. Vidare ska prioriteras att säkerställa praktiska och logistiska arrangemang till stöd för militära verksamheter för att förbättra förutsättningarna att inom värdlandsstödsavtalet med Nato kunna ge och ta emot militärt stöd vid kris eller krig samt att delta i planering och genomförande av de Natoövningar som Sverige deltar i, när det stärker förmågan inom totalförsvaret och krisberedskapen.

Den 18 maj 2022 lämnade Sverige in en ansökan om medlemskap i Nato. Ansökningsprocessen har ännu inte slutförts. Nato ställer beträffande medlemmar krav på sju civila grundläggande förmågor (*baseline requirements for civil preparedness*). Förmågorna avser säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, motståndskraftig energiförsörjning, effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser, motståndskraftiga system för livsmedels- och vattenförsörjning, hantering av stora masskadeutfall, motståndskraftiga civila kommunikationssystem och motståndskraftiga civila transportsystem.

4.3.3 Handlingsplan för utveckling av totalförsvaret

Försvarsmakten och MSB har den 27 augusti 2021 på uppdrag av regeringen (regeringsbeslut den 17 december 2020, se avsnitt 4.3.1) tagit fram en handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025 (Handlingskraft).[11] I Handlingskraft introduceras en årlig process för att samordna planeringen mellan det civila och det militära försvaret så att beroenden kan identifieras och särskilda satsningar lyftas fram till regeringen. Handlingskraft innehåller planeringsantaganden som utgångspunkt för en gemensam planering samt sex fokusområden som initialt bedöms som särskilt viktiga för att öka den samlade förmågan och krigsavhållande effekten i totalförsvaret. Till Handlingskraft finns en särskild bilaga (säkerhetsskyddsklassificerad) som innehåller ett scenario över ett väpnat angrepp. Planeringsantagandena syftar till att som ingångsvärden beskriva den situation som totalförsvaret har att förhålla sig till. Antagandena utgör inte målsättningar eller kravställningar.

I fråga om hotbilden mot Sverige anges i Handlingskraft, som en utgångspunkt, att Sveriges närområde i ökad utsträckning präglas av en större närvaro av militära styrkor och ökad militär aktivitet. Sveriges närområde omfattar såväl Östersjöregionen som inloppen till Östersjön, Västerhavet, Nordkalotten, Barents hav, Norska havet och de norra delarna av Nordatlanten. Sverige blir oundvikligen påverkat om en väpnad konflikt och krig uppstår i Sveriges närområde. I en sådan situation går det inte att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige. Vid ett väpnat angrepp kommer initiativet initialt alltid att ligga hos angriparen. Denne väljer tid och plats för angreppet. Därför måste Sverige kunna möta angrepp i flera geografiska områden och vid olika tidpunkter, varvid delar av det svenska territoriet kan drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser och förödelse lokalt och regionalt. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inledas med en förbekämpning med kryssningsrobotar, ballistiska robotar, attackflyg, cyberattacker samt genom sabotage och likvidering av nyckelpersonal. Motståndarens fjärrstridsmedel kan användas för att bekämpa mål på hela det svenska territoriet. Troliga mål för fjärrbekämpningen är stationära och semi-stationära mål av vikt för den nationella försvarsansträngningen. De militära målen

[11] Se Handlingskraft, Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025, FM2021-l 7683:2 och MSB2020-l6261-3.

kan vara ledningscentraler, radaranläggningar och baser. Civila mål kan vara exempelvis logistiknoder, hamnar, flygplatser, broar, viktig industri samt infrastruktur för energi och kommunikation. I direkt anslutning till förbekämpningen kan angriparen besätta viktiga områden för gruppering av bekämpningssystem med lång räckvidd för att upprätta en avreglingszon för att förhindra motåtgärder från tredje part (exempelvis förneka Nato att förstärka Baltikum). Vidare anges att angriparen disponerar kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära stridsmedel (CBRN-stridsmedel) och att användande av dessa inte kan uteslutas. CBRN-stridsmedel kan sättas in dolt eller med hjälp av vapenbärare. Taktiska kärnvapen kan komma att användas, liksom kemiska ämnen som är nerv- eller hudskadande eller prestationsnedsättande. Utsläpp av toxiska ämnen från industrier kan ske genom avsiktlig bekämpning eller sabotage mot industrianläggningar och lager. Strid i urban miljö för med sig en förhöjd risk för farliga utsläpp, både avsiktligt och genom vådabekämpning. (Se Handlingskraft, s. 11 ff.)

Även andra hot kan komma i fråga. Exempelvis kan påverkansoperationer användas vid sidan av de militära, bl.a. för att skapa osäkerhet och uppnå inflytande över olika länders säkerhetspolitik. Vidare kan cyberattacker medföra svåra samhällsstörningar med påverkan på såväl civil som militär verksamhet. Hybridhot och icke-linjär krigföring kan tillämpas. Exempelvis kan påverkansoperationer, cyberattacker och konventionella militära maktmedel användas öppet eller dolt i samband med ett väpnat angrepp. (Se Handlingskraft, s. 13 ff.)

I Handlingskraft anges de antaganden som följer nedan vilka kan anses vara grundläggande för totalförsvarsplaneringen (Handlingskraft, s. 16 f., och prop. 2020/21:30, s. 60).

Regeringen har fattat beslut om höjd beredskap (skärpt eller högsta beredskap vilket kan innebära att olika lagar gäller i olika delar av landet eller i specifika verksamheter).

- Under minst tre månader pågår en säkerhetspolitisk kris i Europa och i Sveriges närområde. Under del av tiden och inom de tre månaderna är Sverige i krig och krigshandlingar pågår på svenskt territorium med både perioder av högintensiva strider och perioder med lägre stridsintensitet.
- Försvarsmakten mobiliserar. Inledningsvis är det viktigt att totalförsvarets ansträngningar kraftsamlas till det militära försvaret.

- Samhället ställs om till krigsförhållanden. Civila aktörer intar krigsorganisation och en nationell kraftsamling genomförs som gynnar försvarsansträngningarna, inklusive säkerställande av de viktigaste samhällsfunktionerna.
- Ett väpnat angrepp påverkar i högre grad redan utsatta grupper i samhället. Detta förväntas påverka både individers utsatthet och delaktighet i totalförsvaret.
- Befolkningens försvarsvilja utmanas.
- Servicenivån i samhället minskar, dels till följd av allvarliga störningar i samhällets funktionalitet, dels till följd av omprioriteringar i viktiga samhällsfunktioner.
- Lägesuppfattningen och förmågan till ledning och samverkan försämras.
- Logistikflödena med omvärlden har begränsningar men är inte helt avbrutna. Utrikeshandeln är påverkad.
- Många företag kan inte leverera på grund av uteblivna leveranser av varor eller tjänster, personalbortfall eller bortfall av viktiga samhällsfunktioner (exempelvis el, elektroniska kommunikationer och transporter).
- Ett antagonistiskt cyberangrepp kan få lika stora konsekvenser för samhällsviktiga funktioner och kritiska IT-system som ett konventionellt väpnat angrepp.
- Tredje part kan komma att medges tillträde till svenskt territorium för transitering, utgångsgruppering eller insatser.
- Stockholmsområdet, Gotland, sydvästra Sverige inklusive Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig.[12] Även andra platser kan vara viktiga som baserings- och koncentreringsområden för Försvarsmaktens krigsförband, samt för samhällets försörjning och funktionalitet.

[12] Det bör noteras att även sydöstra Sverige nämns som ett strategiskt viktigt område i prop. 2020/21:30 (s. 60).

Mer precisa antaganden beträffande det civila försvaret finns i *Planeringsinriktning för det civila försvaret* (MSB 2019–00366) samt i det underlag som används av bevakningsansvariga myndigheter vid sin redovisning av sitt arbete i fråga om det civila försvaret. Nämnd planeringsinriktning torde dock komma att uppdateras med anledning av Handlingskraft.

Härutöver görs i Handlingskraft även antaganden avseende vilka konsekvenser ett väpnat angrepp får för de viktigaste samhällsfunktionerna såsom energiförsörjningen, transporter, elektronisk kommunikation och post, information, livsmedel och dricksvatten, finansiella tjänster, hälso- och sjukvård samt omsorg, ordning och säkerhet och skydd av civilbefolkningen. I fråga om skyddet av civilbefolkningen anges t.ex. att det kan vara fråga om ett ökat antal räddningsinsatser, dagliga störningar i larmfunktionalitet och ledningsförmåga samt ökade strömningar av människor till följd av utrymning och inkvartering samt spontana evakueringar (Handlingskraft, s. 19).

För att öka totalförsvarsförmågan och uppnå det övergripande målet för totalförsvaret bedömer Försvarsmakten och MSB att s.k. fokusområden (med vissa delmål) initialt bör prioriteras i planeringen. De områden som tas upp med angivna delmål gäller beredskapsplaner och krigsorganisation, ledning och samverkan, försörjningsberedskap, förmågan att ge och ta emot civilt och militärt stöd, försvarsviljan samt stärkt informations- och cybersäkerhet. Härutöver bör ett brett aktörsperspektiv som inkluderar näringslivet samt ett lokalt, regionalt och nationellt perspektiv särskilt beaktas i beredskapsplaneringen och i övningar under perioden. Respektive aktör inom totalförsvaret behöver inom sitt ansvarsområde identifiera vilka rättsliga förutsättningar som krävs för att verksamheten ska fungera samt de eventuella brister och behov av ny eller förändrad lagstiftning som finns. (Handlingskraft, s. 21 ff.)

4.3.4 Scenarier avseende väpnade angrepp mot Sverige

Utöver det scenario om det väpnade angreppet som tillhandahålls i Handlingskraft, som ska ligga till grund för de bevakningsansvariga myndigheternas beredskapsplanering, utgör Försvarsmaktens försvarsplanering ytterligare grund för planeringen av totalförsvaret. Vidare finns, som tidigare redovisats, mer precisa antaganden beträff-

ande det civila försvaret i Planeringsinriktning för det civila försvaret (MSB 2019–00366). Dessa delas endast med berörda aktörer. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har dock tagit fram flera öppna scenarier med antaganden kring det väpnade angreppet som övriga aktörer kan utgå ifrån i sin planering.[13] Scenarier är ett sätt att hantera och strukturera svårigheten att förutse vad ett krig eller krigsliknande tillstånd skulle kunna innebära och utgör en viktig utgångspunkt i planeringsarbetet för totalförsvaret. De scenarier som har presenterats är exempel på vad som kan hända eller utspelas vid krig. Liknande scenarioarbete till stöd för kommunernas planering av det civila försvaret har gjorts tidigare i Sverige, bland annat under 80- och 90-talen.

Scenario för kommuner och kommunal räddningstjänst – Grundscenario (Anders Odell, Frej Welander, Pär Eriksson, FOI Memo 6787, 1 juli 2019) är ett av de scenarion som FOI har tagit fram. Rapporten kompletteras av Scenarier för kommuner och kommunal räddningstjänst under höjd beredskap (Anders Odell, Frej Welander, Pär Eriksson, FOI-R-4823, december 2019).[14] I scenariot i dessa rapporter används inledningsvis fjärrstridsmedel (kryssningsrobotar kombinerade med ballistiska robotar) mot framför allt strategiskt viktiga militära mål. På några platser träffas även bostadshus av dessa fjärrstridsmedel. Detta orsakar explosioner, splitter, stötvågor, byggnadsras och brand. Senare upprättar angriparen ett s.k. brohuvud (en första militärbas som ska underlätta för huvudstyrkan) efter luftlandsättning vid flygplats eller landstigning vid hamn i närheten av en större tätort. Angriparen utför s.k. förbekämpning mot viktiga militära resurser genom att placera ut person- och stridsvagnsminor med hjälp av flygplan eller helikopter. Vissa av dessa hamnar även bland hus i tätbebyggda områden. Angriparen luftlandsätter större styrkor med vapen (såsom 12 cm granatkastare), fordon och annan materiel på ett öppet fält med hjälp av helikoptrar. Angriparen har centrala militära resurser utanför regionens största tätort som primärt anfallsmål. Även andra viktiga resurser som broar, transporter, kommunikationer etc. är intressanta för att splittra svensk försvarsförmåga. Angriparen tar kontroll över en yta om cirka 2 × 2 km i utkanten av tätorten.

[13] De scenarier som är framtagna av FOI är emellertid inte styrande för de antaganden som anges i Handlingskraft.
[14] Rapporten kompletteras av Kärnvapenscenario för räddningstjänst (Goliath m.fl., FOI-R-5131-SE) och Underlag för hantering av C-händelser för räddningstjänst under höjd beredskap (Börjegren m.fl., FOI-R-5135-SE).

Anfall inleds med beskjutning från granatkastare, som sedan följs upp med eld från burna understödsvapen samt från stridsfordonens automatkanoner. Detta orsakar explosioner, splitter, stötvågor, byggnadsras och brand. En haubitsgranat träffar en större idrottshall som har utsetts till uppsamlingsplats för de som utrymt sina bostäder.

Syftet med scenariot är att kommuner och räddningstjänster/-förbund tillsammans med länsstyrelser och företrädare för Försvarsmakten ska kartlägga de förutsättningar som gäller i varje enskild region: Vilka kommuner har militära mål och vilka är dessa? Vilka kommuner har kritisk infrastruktur och vilka är dessa? Vilka kommuner kan komma att angripas av fjärrstridsmedel och vilka kan komma att drabbas av markstrider? Vilka kommuner kan antas slippa väpnat angrepp? Utifrån en sådan regional kartläggning kan ett trovärdigt sammanslaget regionalt scenario utformas utifrån grundscenariot och typhändelserna som tas upp.

En annan central rapport som innehåller scenarier är *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar* (Fredrik Lindgren, FOI Memo 5089, 14 oktober 2014). Studien gjordes på uppdrag av MSB och syftar till att utgöra grund och verktyg till metodstöd för aktörer inom civilt försvar för att hantera hotbilder och respektive förmågeutveckling. Eftersom scenarierna enbart berör civilt försvar är de emellertid inte fullt ut användbara för totalförsvaret. Rapporten innehåller fyra typfall: Beredskapshöjning, mobilisering och transport till utgångsområden (typfall 1), Angrepp med fjärrstridsmedel m.m. riktat huvudsakligen mot civila mål (typfall 2), Angrepp med fjärrstridsmedel mot främst militära mål (typfall 3) och Ett fientligt angrepp mot Sverige vilket innefattar landstigning samt luftlandsättning (typfall 4).[15]

I typfall 1 är det inte fråga om något militärt angrepp, utan ett internationellt skeende och en hotbild mot Sverige, varför det saknas behov av att skydda befolkningen mot verkningar av direkta krigshandlingar. Det är dock viktigt att förmedla korrekt information om händelseutvecklingen för att undvika panik och oro bland befolkningen i samband med beredskapshöjningen.

I typfall 2 angrips civila mål som elförsörjning, telekommunikationer, transportsystem etc. för att försvaga eller lamslå Sveriges vilja

[15] Till grund för rapporten och de olika typfallen låg en förstudie som redovisats året dessförinnan (Robert Dalsjö, Jörgen Lindström, Karl Wesslau, Ann Ödlund, Civilt försvar – en förstudie, FOI Memo 4733, 2013) samt en studie över hur ett modernt krig kan yttra sig (Lindgren F., Inslag i modern krigföring – konsekvenser för civilt försvar, FOI Memo 5090, 2014).

och förmåga att agera i en konflikt. Angriparen använder bl.a. cyberangrepp, sabotagegrupper och fjärrstridsmedel, t.ex. kryssningsrobotar, mot samhällsviktiga funktioner. Träffsäkerheten varierar mellan olika fjärrstridsmedel och därmed också skadeutfallet i området kring de egentliga målen. Angriparen kan använda konventionella vapeninsatser och en palett av cybervapen och andra medel som riktas mot IT-system, elektronik och kommunikation såsom elektromagnetisk puls. Vidare kan angriparen utnyttja kemiska, biologiska eller radiologiska stridsmedel (CBRN-vapen), som bl.a. orsakar till synes oförklarliga sjukdomsutbrott och kräver stora resurser för sanering. I fråga om förutsättningar för att värna civilbefolkningen anges att det blir viktigt att flytta resurser dit behoven av stöd till civilbefolkningen blir som störst, såväl i de områden som drabbas som i de områden dit de som har flytt på egen hand tar sig. Vid organiserad evakuering förutsätts detta ske till områden där mottagandet kan hanteras med ordinarie eller i förväg tillförda resurser. Information till allmänheten torde vara av största vikt för att undvika panik och behoven av att upprätta olika alternativa kanaler för att nå ut med information är stora.

I typfall 3 angrips huvudsakligen militära mål i syfte bl.a. att begränsa Sveriges militära förmåga. De medel som angriparen använder initialt är olika former av fjärrstridsmedel, inklusive kryssningsrobotar och ballistiska robotar, cyberattacker och specialförband för att utföra sabotage. Attackflyg med styrda vapen används för uppföljningsangrepp. I en första fas om 1–2 dagar utgörs målen för angreppet i första hand av Sveriges fjärrstridskrafter, främst i bas, samt de lednings- och understödsfunktioner dessa behöver för att nå effekt och ha uthållighet. Därtill angrips infrastruktur av kritisk militär betydelse (elkraft, telekommunikationer, kritiska broar/vägar). Därvid föredras mål med låg påverkan på omgivningen i form av döda och skadade. Efter ett par dagar, när den svenska regeringen inte har vikit ner sig och svenska flyg- och marinstridskrafter har bekämpats, riktas angrepp även mot svenska markförband samt mot eventuella marina enheter till sjöss. Därtill anfaller angriparen i denna fas civil och militär infrastruktur av särskild betydelse för mottagande av hjälp från tredje part, med syftet att få stöd till Sverige att framstå som farligt och osäkert. Angreppen pågår under 3–5 dagar. I fråga om förutsättningarna att värna civilbefolkningen anges att det blir viktigt att flytta resurser dit behoven av stöd till civilbefolkningen blir

som störst. Information till allmänheten torde vara av största vikt för att undvika panik. Situationen kommer att ställa stora krav på förmågan att prioritera resurser mellan landets olika delar och olika funktioner i samhället.

I typfall 4 är angriparens syfte att kraftigt reducera Sveriges förmåga att agera i en aktuell internationell kris, genom att fysiskt förneka Sverige och tredje part militär handlingsfrihet i närområdet och samtidigt öka sin egen handlingsfrihet. Angriparen söker generellt i detta typfall att uppnå sina mål så fort som möjligt, samt att kraftigt försvaga Sveriges möjligheter till ledning, beslutsfattande och agerande. Strävan är att genomföra angreppet så snabbt som möjligt, med utnyttjande av överraskningsmoment, och nå effekt innan Sverige eller tredje part hinner agera effektivt. Strävan efter överraskning och snabbhet betyder att angriparen tar större taktiska/operativa risker än vad som är doktrinärt ”normalt” och att landstigning/luftlandsättning påbörjas så snart Sveriges fjärrstridskrafter, ledningssystem och infrastruktur har reducerats i tillräcklig omfattning. Angreppet inleds med en våg av fjärrstridsmedel (kryssningsrobotar kombinerade med ballistiska robotar; cirka 100–200) och sabotagegrupper. Cyberattacker sker mot viktiga funktioner. Mål är svenskt flyg och flotta i bas, reservbaser, förråd för kvalificerad ammunition, bränsle, reservdelar etc., markförband med hög tillgänglighet, det militära försvarets ledningsorgan och kommunikationsnoder, samt centralförråd. Ett mindre antal insatser görs mot civil infrastruktur av särskild betydelse (el, tele och väg/järnväg). Ett svenskt område av stor strategisk/operativ betydelse besätts av fallskärmstrupp och andra markstridsenheter. Luftlandsättning och landstigning sker även i mindre omfattning mot ett sekundärt område. Luftlandsättningarna och landstigningarna understöds av attackflyg. Fortsatta attacker, samt med andra medel, är variationer som kan förekomma. Ytterligare vågor av attacker med fjärrstridsmedel är möjligt. Angreppen kan i något skede riktas så att kärnkraft av nöd behöver stängas ned. Omfattningen av attackerna kan koncentreras till eller utökas så att utslagning av infrastruktur, svenska fjärrstridsmedel och markförband med hög tillgänglighet blir mer kännbar. Användande av eller hot om användande av massförstörelsevapen kan förekomma. Detta påverkar såväl skyddsnivån och det civila försvarets möjligheter att agera som försvarsviljan i landet. Angriparen kan t.ex. agera så att indikationer uppstår på användning av kemiska vapen i områden på

svenskt territorium som är strategiskt viktiga för Sverige eller tredje part. I fråga om förutsättningarna att värna civilbefolkningen framhålls utmaningarna i att det uppstår behov av att evakuera befolkning från ett stort antal platser samtidigt och att snabbt kunna hantera icke planerade strömmar och ansamlingar av människor som lämnat sina ordinarie bosättningsorter. Det finns behov av att kunna upprätthålla nödvändig försörjning i form av bl.a. el, värme, livsmedel, drivmedel, sjukvård och kommunikationer.

Ett annat scenario är det s.k. typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik (*Komplettering av hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*, Daniel K Jonsson, FOI Memo 6338, FOI 31 januari 2018). Studien genomfördes på uppdrag av MSB sedan det konstaterats att hotbilden, jämfört med tidigare, är mer komplex och diffus och att den inte tillåter en lika tydlig gränsdragning mellan fred och krig. Så kallad gråzonsproblematik lyfts fram som en särskild utmaning och handlar om aktiviteter och medel som riktas mot hela samhället (såsom bl.a. ryktesspridning, motsägelsefull information, kriminell verksamhet, sabotage samt nätverks- och påverkansoperationer) för att uppnå politiska målsättningar eller för att skapa gynnsamma förutsättningar för ett framtida militärt agerande. Ibland används gråzonsproblematik synonymt med s.k. hybridhot och hybridkrigföring eller icke-linjär krigföring. Typfall 5 beskriver en eskalerande gråzonsproblematik med påtaglig samhällspåverkan men där varken höjd beredskap råder eller synbara militära maktmedel används, åtminstone inte inledningsvis. Samhällsviktiga funktioner är ansträngda och det råder otrygghet. I fråga om förutsättningarna att värna civilbefolkningen anges att det kan uppstå behov av evakuering av särskilt utsatta människor. Där spelar bl.a. mediesektorns funktionalitet en viktig roll. Förmågan att nå ut med saklig och opartisk information är en viktig beståndsdel i det psykologiska försvaret.

Enligt senare publikationer i anledning av Rysslands invasion av Ukraina konstateras att invasionen ger ett nutida svar på hur ett krig i Europa kan se ut. Sverige behöver ha beredskap för dylika scenarier även om det är osannolikt att ett väpnat angrepp mot Sverige skulle se likadant ut. De ryska militära styrkorna har visat en likgiltighet för civilas liv och har använt åtminstone flygangrepp, kryssningsrobotar och artilleribeskjutning även mot civil infrastruktur. Precis som förväntat inriktades de ryska kryssningsmissilerna och ballist-

iska robotarna inledningsvis mot ukrainska militära mål, liksom ukrainsk civil kritisk infrastruktur. Detta hindrade dock inte att civila skadades och dödades. En del missiler och robotar slår fel, slås ur sin bana, eller drabbar på annat sätt civila oavsett tänkt mål. Allteftersom kriget utvecklades och den inledande ryska offensiven mattades av övergick bombningarna till att bli mer och mer terroriserande till sin karaktär, i strid med den internationella humanitära rätten. Logistiska problem och en motståndares anfallsplaner – och egna försvarsplaner – kan leda till ad-hoc strategier och eskalering av våldsanvändning mot civila på sätt som är mycket svåra att förutsäga. Precisionsbombning av militära mål kan varvas med terroriserande bombningar. Syftet kan vara att tvinga befolkningen att uteslutande ägna sig åt överlevnad. Enligt FOI bör planeringen av svenskt civilt försvar framöver ta i beaktande bl.a. att civila och civil infrastruktur kan utsättas för urskillningslösa angrepp varför skyddsmöjligheter på plats och evakuering behöver förberedas. Det är realistiskt att utgå från att en del av landet kommer att vara utsatt för angrepp och allvarliga samhällsstörningar, medan andra delar av landet kommer att vara förhållandevis opåverkade. Det är därför relevant att planera för omfördelning av resurser och förflyttning av människor mellan dessa områden. Civilbefolkningens grundläggande överlevnadsbehov måste säkras och lidandet måste förebyggas och minimeras för att civilbefolkningen ska kunna bidra till försvarsansträngningarna. En belägrad befolkning som utsätts för terroriserande bombningar – utan vatten, värme eller möjlighet att kommunicera – tappar snabbt sin förmåga att upprätthålla ett faktiskt motstånd, oavsett befintlig försvarsvilja. Platser som inte nödvändigtvis har ett militärstrategiskt värde i första skedet kan bli föremål för attacker längre fram under krigets gång. Det är av största vikt att räddningstjänsten är helt och fullt rustade för att snabbt klara av att hantera bränder och att utföra röjningsarbete på flera ställen samtidigt.[16]

[16] Se rapporterna *När hot blir verklighet — betydelsen av det ryska angreppet mot Ukraina för svensk planering av civilt försvar*, Jonas Clausen Mork och Beatrice Reichel, FOI Memo 7836, mars 2022, och *Civilbefolkningens roll i framtida krig – Perspektiv på befolkningsskydd och civilt försvar i ljuset av Ukraina*, Peter Bennesved, FOI Memo 7843, april 2022.

4.4 Vad bör vara styrande för utformningen av det framtida skyddet av civilbefolkningen?

Utredningens bedömning: Utifrån den gällande totalförsvarsplaneringen och de bedömningar som görs i fråga om det säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget, kan det inte uteslutas att vissa geografiska områden i Sverige och delar av civilbefolkningen kan komma att drabbas mycket hårt av ett väpnat angrepp. Den bedömningen bör i grunden vara styrande för utredningens samtliga överväganden och ställningstaganden.

Det är realistiskt att utgå från att de fysiska konsekvenserna för civilbefolkningen med anledning av ett väpnat angrepp mot Sverige generellt sett kan bli desamma eller likartade som de som befarades under kalla kriget och den hotbild som då gällde. I det avseendet måste dock stor hänsyn tas till att det pågående ryska anfallskriget mot Ukraina hittills har kännetecknats av att ryska militära angrepp har riktats direkt mot den ukrainska civilbefolkningen genom att ukrainska städer och orter urskillningslöst under längre tid och i mycket stor omfattning har beskjutits med tungt artilleri och kraftfulla missiler. Mot denna bakgrund är det högst realistiskt att utgå från att det kan finnas en risk för att civilbefolkningen kan komma att drabbas hårdare av ett väpnat angrepp än enligt tidigare gjorda bedömningar.

Det är av stor vikt att det så snart som möjligt vidtas åtgärder för att utveckla och förstärka Sveriges förmåga att kunna ge civilbefolkningen ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp.

Det säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget i världen, särskilt i Sveriges geografiska närområde, är – som tidigare framhållits – av avgörande betydelse när det gäller att bedöma det närmare behovet av att kunna ge civilbefolkningen ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot direkta konsekvenser av ett väpnat angrepp mot Sverige. De bedömningar och ställningstaganden som görs av riksdagen, regeringen, Försvarsberedningen, Försvarsmakten och övriga i sammanhanget närmast relevanta myndigheter i fråga om det nuvarande säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget, samt de antaganden och scenarier som delvis har tagits fram utifrån dessa bedömningar, utgör

grunden för utredningens samtliga överväganden och ställningstaganden rörande civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap och krig.

Utredningen ska analysera och ta ställning till i vilken omfattning och på vilka sätt civilbefolkningen behöver skyddas. En grundläggande fråga som uppstår i den kontexten är i vilken utsträckning den nuvarande säkerhetspolitiska och militärstrategiska hotbilden skiljer sig åt från den hotbild som gällde under kalla kriget, och vilken betydelse en sådan skillnad i så fall skulle kunna ha för bedömningen av civilbefolkningens skydd.

Under andra världskriget och efterkrigstiden, fram till kalla krigets slut någonstans kring år 1990, dominerades hotbilden av risken för konventionell krigföring på svenskt territorium, dvs. flygbombningar, missilattacker och markstrider. Hotbilden omfattade även väpnat angrepp med kemiska stridsmedel och kärnvapen. Mot den bakgrunden kom det direkta fysiska skyddet för civilbefolkningen att omfatta bl.a. skyddsrum och andningsskydd. Andra väsentliga åtgärder i det avseendet var bl.a. brandskydd, sanering efter anfall med kemiska stridsmedel, samt att efter ett väpnat angrepp kunna rädda människor ur rasmassor och att ge skadade människor akutsjukvård. Det fanns även planer för att kunna evakuera stora delar av befolkningen.[17]

Den nuvarande säkerhetspolitiska och militärstrategiska hotbilden är delvis annorlunda och mer komplex än vad som var fallet under kalla kriget. En grundläggande frågeställning är om den nuvarande hotbilden innebär att *skyddsrumskapaciteten*, *möjligheterna till utrymning och inkvartering* samt *det extraordinära personella stödet till vissa offentliga aktörer* bör utformas annorlunda än under den dominerande hotbild som rådde under kalla kriget.

Dagens vapensystem innebär att ett väpnat angrepp kan ske betydligt snabbare och med mycket större kraft och precision än under kalla kriget.[18] Denna teknikutveckling innebär bl.a. att tiden för att hinna varna civilbefolkningen inför ett påbörjat eller nära

[17] FOI-R-4431-SE, s. 39.

[18] Exempelvis pågår sedan flera år tillbaka en utveckling av s.k. hypersoniska kryssningsrobotar som avfyras med ett mindre raketsteg (dvs. en raketmotor med raketbränsle) och som efter separation från raketmotorn drivs av en jetmotor. En robot av det slaget är särskilt farlig eftersom den kan accelerera till en hastighet på 5 Mach eller högre (cirka 6 125 km/h, 1 Mach = ljudhastigheten i luft, dvs. 340 m/sek. eller cirka 1 225 km/h) och flyga på en mycket låg höjd utan att följa en förutsägbar bana. Ett annat exempel är utvecklingen av s.k. HBG-robotar (hypersonic boost-glide missiles) som kombinerar kryssningsrobotens manöverförmåga med den ballistiska robotens mycket höga hastighet. En sådan robot kan accelerera till en hastighet på 10 Mach (cirka 12 250 km/h) och har även den en mycket svårförutsedd bana. (Se FOI-R-4140-SE, s. 10.).

förestående väpnat angrepp i vissa fall kan vara extremt kort, vilket i sin tur påverkar de reella möjligheterna att i tid kunna skydda civilbefolkningen, t.ex. genom att skyddsrum används eller att ett farligt område utryms. Enligt den nuvarande hotbilden kan ett väpnat angrepp även ske genom t.ex. konventionella flygstridskrafter, artilleribeskjutning och stridshandlingar i tät bebyggelse.

Enligt utredningen är det uppenbart att det vid ett väpnat angrepp kommer att ställas mycket höga krav på de offentliga aktörerna att kunna skydda och rädda civilbefolkningen. Befolkningen behöver inte bara kunna skyddas från verkningarna av moderna vapensystem, såsom fjärrkontrollerade överljudsrobotar och AI-styrda bombdrönare, utan även från verkan av bl.a. artilleribeskjutning och eldgivning från automatkarbiner och andra finkalibriga handeldvapen vid stridshandlingar i stadsbebyggelse.

Det är givetvis av stor relevans att i detta sammanhang även framhålla det faktum att Ryssland, USA, Kina, Frankrike, Storbritannien, Pakistan, Indien, Israel och Nordkorea i varierande omfattning har tillgång till olika slags kärnvapen. Ryssland och USA har klart flest kärnstridsspetsar – 6 225 respektive 5 550.[19]

Utredningen bedömer att det är realistiskt att utgå från att de *fysiska konsekvenserna* för civilbefolkningen med anledning av ett väpnat angrepp mot Sverige generellt sett kan bli desamma eller likartade som de som befarades under kalla kriget och den hotbild som då gällde. I det avseendet skiljer sig inte hotbilderna åt på ett avgörande sätt. Den givna slutsatsen av detta är att det framtida skyddet av civilbefolkningen – i de avseenden som omfattas av utredningens uppdrag – bör utformas på *ett i grunden likartat sätt* som var avsett under kalla kriget. Den slutsatsen står sig även om tiden för *förvarning* om ett påbörjat eller nära förestående väpnat angrepp i dag är betydligt kortare än under kalla kriget.

I det avseendet måste dock enligt utredningens bedömning stor hänsyn även tas till att Rysslands pågående anfallskrig mot Ukraina hittills har kännetecknats av att ryska militära angrepp har riktats direkt mot den ukrainska civilbefolkningen genom att ukrainska städer urskillningslöst under längre tid och i stor omfattning har beskjutits med tungt artilleri och kraftfulla missiler. De ryska militära styrkorna har därigenom visat en likgiltighet för civila ukrainares liv och hälsa. Den ryska krigföringen har hittills bl.a. lett till att staden

[19] SIPRI World nuclear forces 2021.

Mariupol nästan helt och hållet har lagts i ruiner. Situationen för civilbefolkningen i flera ukrainska städer har i krigsrapporteringen beskrivits som katastrofal. Flera städer har belägrats av ryska styrkor, vilket bl.a. har lett till mycket stor eller total brist på dricksvatten, elektricitet och värme. Dessutom har det rapporterats om ryska militära angrepp mot sjukvårdsinrättningar på flera platser i Ukraina.

Rysslands militära strategier och taktiska uppträdande inte bara i Ukraina utan även i andra väpnade konflikter under de senaste årtiondena har bedömts visa att Ryssland varken respekterar mänskliga rättigheter eller folkrättens krav på att skydda civila från krigets verkningar.

FOI:s övergripande bedömning är att grundläggande idéer om civilt försvar till vissa delar nu behöver omvärderas och att det kan antas att civilbefolkningen, i ett framtida eller utökat krig, antagligen kommer att utnyttjas som spelbrickor i krigföringen. Det går exempelvis inte längre att räkna med att militära attacker sker uteslutande mot områden med militära mål. (Se FOI memo 7836 och 7843).

Mot bakgrund av de bedömningar som FOI har gjort i fråga om den pågående ryska krigföringen i Ukraina, är det enligt utredningens bedömning realistiskt att utgå från att det kan finnas en risk för att civilbefolkningen kan komma att drabbas hårdare vid ett väpnat angrepp än enligt tidigare gjorda bedömningar.

Utifrån de bedömningar som riksdagen, regeringen, Försvarsberedningen, Försvarsmakten och övriga i sammanhanget närmast relevanta myndigheter gör i fråga om det säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget – särskilt i fråga om Sveriges geografiska närområde – är det enligt utredningen nödvändigt att det så snart som möjligt vidtas åtgärder för att utveckla och förstärka Sveriges förmåga att kunna ge civilbefolkningen ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot direkta konsekvenser av ett väpnat angrepp.

Mot bakgrund av de nuvarande säkerhetspolitiska och militärstrategiska analyserna och ställningstagandena kan det enligt utredningens bedömning inte uteslutas att vissa geografiska områden i Sverige och en del av civilbefolkningen kan drabbas mycket hårt vid ett väpnat angrepp. Det är högst realistiskt att utgå från att många människor kan komma att skadas allvarligt eller dödas vid ett väpnat angrepp.

Att Sveriges förmåga att kunna ge civilbefolkningen ett skydd utvecklas och förstärks är nödvändigt för att uppnå målen för total-

försvaret – särskilt målet för det civila försvaret. Utifrån den rådande hotbilden mot Sverige, och det totalförsvarsarbete som bedrivs, måste människor som bor eller annars vistas i Sverige anses kunna ställa berättigade anspråk på sin säkerhet och trygghet i form av ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp.

Utredningen vill även framhålla att det som har kännetecknat den tidigare uppbyggnaden och utvecklingen av civilförsvaret och sedermera det civila försvaret är att de samlade åtgärderna på området har genomförts under en mycket lång tidsperiod. Detta är en viktig erfarenhet som utredningen genomgående behöver förhålla sig till i sitt analys- och förslagsarbete rörande en modernisering, förstärkning och utveckling av skyddet av civilbefolkningen. Enligt utredningens bedömning är det rimligt att utgå ifrån att en *omfattande återuppbyggnad* av civilbefolkningens skydd kommer att behöva genomföras successivt under en längre tidsperiod.

4.5 Ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot direkta konsekvenser av ett väpnat angrepp

4.5.1 Tillgången till skyddsrum ska utgöra en del av civilbefolkningens skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp

Utredningens bedömning: Ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp ska omfatta tillgång till skyddsrum i nödvändig utsträckning med beaktande av andra skyddsåtgärder, såsom tillgången till andra skyddade utrymmen och möjligheterna till utrymning.

Att civilbefolkningen kan ges skydd mot fysiska konsekvenser av ett väpnat angrepp är av grundläggande humanitär betydelse och bidrar till att upprätthålla civilbefolkningens motståndsanda och försvarsvilja, vilket är av väsentlig betydelse för Sveriges totalförsvar.

Det befintliga skyddsrumsbeståndet ska upprätthållas med fungerande skyddsförmåga och vid behov upprustas. En viss nyproduktion av skyddsrum bör även förekomma.

De investeringar som tidigare gjorts bl.a. beträffande skyddsrummen inom ramen för det civila försvaret byggde på den då dominerande hotbilden för totalförsvaret, med risk för markstrider och luftangrepp över i princip hela det svenska territoriet.[20] En närmare beskrivning av det befintliga skyddsrumsbeståndet lämnas i kapitel 5.

Enligt den nuvarande totalförsvarsplaneringen behöver det finnas en beredskap för ett väpnat angrepp mot Sverige där konventionella och högteknologiska stridsmedel används, och där förloppet inledningsvis kan vara snabbt och intensivt. Det kan inte heller uteslutas att massförstörelsevapen inklusive taktiska och strategiska kärnvapen kan komma att användas vid ett väpnat angrepp. Hybridhot, när olika medel används av en motståndare för att nå sina syften, t.ex. cyberattacker och informationskrigföring, kan också vara en del av krigföringen. Ett väpnat angrepp kan börja med bekämpning med fjärrstridsmedel och sabotagehandlingar riktade mot samhällsviktiga verksamheter.

Försvarsberedningen har gjort bedömningen att befintliga skyddsrum ska iståndsättas och möjligheterna att använda andra skyddade utrymmen bör inventeras samt att ett sådant arbete bör prioriteras. Enligt Försvarsberedningen bör nybyggnation av skyddsrum under perioden 2021–2025 begränsas till att i huvudsak ske i områden som bedöms vara särskilt utsatta i händelse av krig. (Se Ds 2017:66.)

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* framgår Försvarsberedningens bedömning att det finns behov av ett skydd för civilbefolkningen som är anpassat till dagens förhållanden och att befintliga skyddsrum ska iståndsättas, men att behovet av detta varierar geografiskt. Militärstrategiska områden bör prioriteras och kombineras med ett effektivt förvarningssystem. Regeringen har instämt i bedömningen och framhållit betydelsen av att slå fast en tydlig inriktning och närmare planering för en ändamålsenlig utveckling av framtidens skydd av civilbefolkningen vid höjd beredskap och ytterst krig. (Se prop. 2020/21:30 s. 138.)

Vad höjd beredskap, krig eller krigsliknande tillstånd skulle kunna innebära för det svenska samhället kan vara svårt att föreställa sig. Det går inte att redovisa en mer detaljerad hotbild som är bestående över tid. Vidare är det förknippat med stor osäkerhet att försöka förutse vad en sådan situation innebär. Samtidigt är det dessa osäkerheter som

[20] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 6.

det civila försvaret ska planera för. De scenarier som har tagits fram och som redovisats ovan är ett sätt att hantera och strukturera sådan osäkerhet och bör därför vara en utgångspunkt i planeringsarbetet. Utifrån detta kan, som utredningen redan konstaterat, ett väpnat angrepp mot Sverige i värsta fall innebära att många människor skadas allvarligt eller dödas, att människor inte vet vart de ska ta vägen, att omfattande bränder uppstår, att det sker utsläpp av farliga ämnen (såsom vid användning av kemiska stridsmedel och kärnvapen), samt att bostadshus och anläggningar raseras av omfattande bombangrepp.

Enligt utredningens direktiv är den övergripande inriktningen för utredningens uppdrag att det ska finnas tillgång till skyddsrum eller andra skyddade utrymmen som kan ge civilbefolkningen ett ändamålsenligt fysiskt skydd mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium. En given utgångspunkt är alltså att det behövs ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen.

Civilbefolkningen kan också anses ha ett berättigat krav på fysiskt skydd vid en krigssituation. Enligt den internationella humanitära rätten är civila personer skyddade i väpnade konflikter. Civila ska skyddas och respekteras och får inte utsättas för anfall. Den humanitära rätten ger dock inget fullständigt skydd för civilbefolkningen. Civila som direkt deltar i fientligheterna åtnjuter inget skydd (se artikel 51 i Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll I). Vidare kan civila objekt med hänsyn till sin användning bli militära mål.[21] Civila riskerar dessutom alltid att drabbas av effekterna av ett militärt anfall om de befinner sig i eller i närheten av ett militärt mål som attackeras. Parterna i en väpnad konflikt har dock en skyldighet att säkerställa att riskerna för civila eller civil egendom inte är oproportionerliga i förhållande till den direkta militära fördel som förväntas uppnås (jfr artikel 51 i Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll I). Vidare ska parterna vidta alla nödvändiga försiktighetsåtgärder för att skydda civila från effekterna av militära operationer (se artikel 58 c i Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll I). Ett exempel på en sådan försiktighetsåtgärd kan vara att inrätta och erbjuda skyddsrum som kan skydda civila. Detta framgår bl.a. av kommentarerna till

[21] För att något ska anses vara ett militärt mål krävs det att objektet på grund av art, läge, ändamål eller användning effektivt bidrar till de militära operationernas genomförande samt att dess totala eller delvisa förstöring, beslagtagande eller neutralisering under de vid tidpunkten gällande förhållandena, medför en klar militär fördel (se artikel 52 i Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll I).

Genèvekonventionerna, som till stor del utgår från förarbeten och hur statsparter tolkat och tillämpat reglerna.[22] Detta framgår även av den sedvanerättsliga regeln om försiktighetsåtgärder mot effekterna av attacker.[23]

Rysslands militära strategier och taktiska uppträdande i de senaste årtiondenas väpnade konflikter i Tjetjenien, Syrien och Ukraina, har visat en brist på respekt för mänskliga rättigheter och den humanitära rättens krav på att skydda civila från krigets verkningar. Det ryska anfallskriget mot Ukraina har tydligt visat att civilbefolkningen kan användas som ett mål och verktyg i det övergripande militärstrategiska spelet. Det är tydligt att flyglarm och civila skyddsrum har spelat en viktig roll i Ukraina i sammanhanget. Skyddsrum har varit viktiga för att skapa trygghet för de människor som stannar kvar, även när de har befunnit sig i områden som i ett inledande skede inte varit direkt utsatta för beskjutning. Känslan av trygghet kan vara en avgörande faktor för civilas vilja att fortsätta våga arbeta och göra nödvändigt motstånd. Skyddsrummen har således i detta avseende ett psykologiskt symbolvärde.[24]

Att civilbefolkningen kan ges skydd mot direkta fysiska konsekvenser av ett väpnat angrepp genom tillgång till skyddsrum bidrar till att leva upp till den humanitära rättens krav men också till att uppnå målet för det civila försvaret att värna civilbefolkningen. Tillgången till skyddsrum som en del av skyddet för civilbefolkningen kan ha en inte obetydlig psykologisk betydelse, vilket bl.a. kan stärka försvarsviljan. Förmågan att stärka försvarsviljan är också en del av målet för det civila försvaret. Skyddet av civilbefolkningen bidrar till att upprätthålla civilbefolkningens uthållighet och försvarsvilja och är därför av stor betydelse för Sveriges totalförsvar.

Vid ett väpnat angrepp ger skyddsrum i varierande utsträckning människor ett fysiskt skydd mot verkan från olika vapen och stridsmedel. Skydd kan ges såväl mot brand, stötvåg och splitter från konventionella vapen som mot verkningar av massförstörelsevapen

[22] Se § 2257, International Committee of the Red Cross (ICRC), Commentary of 1987 on the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, 1987, https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/470?OpenDocument.
[23] Se regel 22 i "Customary International Humanitarian Law", två volymer: Volume I: Rules, Volume II: Practice (två delar), Jean-Marie Henckaerts och Louise Doswald-Beck, Cambridge University Press, 2005.
[24] Se rapporten *Civilbefolkningens roll i framtida krig – Perspektiv på befolkningsskydd och civilt försvar i ljuset av Ukraina*, Peter Bennesved, FOI Memo 7843, april 2022.

såsom gasbeläggning och joniserande strålning. (Se FOI Memo 6121, Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar, s. 12.) Dagens skyddsrum är dimensionerade för att klara av de vapensystem som fanns under kalla kriget. Nuvarande bestånd är således byggt efter en standard som utgår från de vapensystem som användes då och deras verkan.[25] Det är dock inte säkert att dagens skyddsrum skulle klara verkan av moderna vapensystem. Det utesluts exempelvis inte att massförstörelsevapen, såsom CBRN-stridsmedel, kan komma att användas. (Se FOI Memo 6121, Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar, s. 19 f.)

MSB gör under alla förhållanden den bedömningen att det befintliga skyddsrumsbeståndet fortfarande är användbart. Även de skyddsrum som har mindre brister (som inte avser tillkommande raslaster, filter eller dörrar) erbjuder sannolikt en hög skyddsnivå mot verkningarna av stridsmedel.[26] Mot bakgrund av att konventionella vapensystem fortfarande används och kan förväntas användas även framöver, samt vad ett skyddsrum i övrigt ger skydd mot, måste befintliga skyddsrum fortfarande anses ge ett betydande skydd mot väpnade angrepp. Ett skyddsrum är inte konstruerat, och kommer inte heller kunna konstrueras, för att stå emot direktträffar med bomber eller alla typer av vapensystem. Förändringar i vapenteknologi torde därför inte påverka betydelsen av skyddsrummen som fysiskt skydd i sig. En annan sak är att befintliga skyddsrum utifrån utvecklingen kan behöva förbättras materiellt i fråga om viss utrustning (t.ex. luftfilter och dörrar). Vidare kan det fysiska skyddet av civilbefolkningen behöva kompletteras av andra ändamålsenliga skyddsåtgärder.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp ska omfatta tillgång till skyddsrum. Behovet av skyddsrum varierar mellan olika geografiska områden och orter. Behovet av tillgång till skyddsrum bör vidare bedömas med beaktande av andra ändamåls-

[25] Skyddsrummen är dimensionerade för att motstå effekterna från en explosion av viss storlek (tryckvåg, splitter). Dessutom används (i nya och äldre moderniserade skyddsrum) ett luftreningssystem vars filtermaterial anpassas efter nuvarande och förväntade framtida hot.

[26] Denna uppfattning har MSB gett uttryck för inom ramen för utredningen. MSB har även tidigare kommit fram till bl.a. att befintliga skyddsrumstillgångar bör bevaras i så stor utsträckning som det är möjligt och rimligt med hänsyn till kostnader och behov samt andra motstående intressen, se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 14. Det framgår av MSB:s prioriteringsmodell att även skyddsrum i skyddsområde C som utgångspunkt ska bevaras intakt. (Se MSB:s handbok Skyddsrum SR 15, s. 128.) Se även MSB:s vägledning Totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen, MSB1646 – januari 2021, s. 33.

enliga skyddsåtgärder, såsom tillgången till andra skyddade utrymmen och möjligheterna till utrymning inom olika geografiska områden och orter. Hur utredningen bedömer att planeringen avseende tillgången till skyddsrum samt arbetet med skyddsrum ska bedrivas framöver behandlas i kapitel 6.

I samband med att lagen om skyddsrum infördes 2006 bedömde regeringen att det även fortsättningsvis skulle finnas en lagstiftning som reglerar såväl hanteringen av befintliga skyddsrum som produktion av nya skyddsrum. Vidare bedömde regeringen att det skyddsrumsbestånd som fanns var en resurs som skulle bevaras och kontrolleras för att i framtiden, om det skulle uppstå ett behov av fysiskt skydd i krig, kunna användas för sitt ändamål. Regeringen ansåg mot denna bakgrund att det befintliga beståndet av skyddsrum även i fortsättningen skulle underhållas och kontrolleras samt att det behövdes regler för den verksamheten. (Se prop. 2005/06:133, s. 122.)

Det befintliga skyddsrumsbeståndet har byggts upp under lång tid och är till sin helhet en viktig resurs med beaktande av den nuvarande totalförsvarsplaneringen och betydelsen av tillgången till skyddsrum. Mot denna bakgrund bör det befintliga skyddsrumsbeståndet upprätthållas med fungerande skyddsförmåga och vid behov upprustas. Detta förutsätter att skyddsrummen regelbundet kontrolleras.

Ett annat förhållande som tydligt visar att det finns behov av att upprätthålla det befintliga skyddsrumsbeståndet är att de vapen som kan komma att användas vid ett krig, t.ex. kärnvapen, kan få omfattande skadliga verkningar även långt ifrån själva angreppsplatsen. Platser som inte nödvändigtvis har ett militärstrategiskt värde i första skedet kan vidare bli föremål för attacker längre fram under krigets gång (se FOI Memo 7843, april 2022, s. 3). Skyddsrummen är, som redan konstaterats, i stor utsträckning i ett sådant skick att de fortfarande kan utgöra ett skydd mot de vapenverkningar som kan förekomma. En annan aspekt är att det vid en krigssituation kan ske befolkningsförflyttningar samt utrymning och inkvartering över i stort sett hela landet vilket också kan påverka behovet av skyddsrum, även i områden där väpnade angrepp inte förväntas (jfr FOI Memo 7836, mars 2022, s. 4).

En viss nyproduktion av skyddsrum bör även förekomma. Hur utredningen bedömer att arbetet avseende skyddsrum bör bedrivas framöver och vad som därvid bör prioriteras behandlas i kapitel 6.

4.5.2 Utrymning med efterföljande inkvartering ska utgöra en del av civilbefolkningens skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp

Utredningens bedömning: Ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp ska omfatta utrymning som en skyddsåtgärd vid sidan om tillgången till skyddsrum. För att det ska vara möjligt är det nödvändigt att det finns en planering hos berörda offentliga aktörer för att kunna genomföra utrymningar med efterföljande inkvarteringar.

Som tidigare har konstaterats, är det enligt utredningens bedömning nödvändigt att det så snart som möjligt vidtas åtgärder för att förstärka Sveriges förmåga att kunna ge civilbefolkningen ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp.

Enligt direktiven ingår det i utredningens uppdrag att analysera och lämna förslag till åtgärder som behövs för att åstadkomma en sammanhållen och effektiv planering på lokal, regional och nationell nivå inför genomförande av utrymning och inkvartering vid såväl höjd beredskap och krig som vid fredstida kriser. Försvarsberedningen har konstaterat att det fysiska skyddet av civilbefolkningen i första hand ska åstadkommas genom tillgång till skyddsrum och andra skyddade utrymmen (Ds 2017:66, s. 145 f.). Enligt beredningen ska det kompletteras med planer för utrymning i områden där markstrider kan förväntas liksom i områden vilka med stor sannolikhet drabbas av bekämpning och där fysiskt skydd saknas eller har stora begränsningar.

Med anledning av Rysslands invasion av Ukraina har FOI gjort bedömningen att civila och civil infrastruktur kommer att utsättas för urskillningslösa angrepp om det ligger i linje med rysk militär strategi och att det är avgörande att förbereda både skyddsmöjligheter på plats och evakuering (FOI Memo 7836). Det är enligt FOI realistiskt att vänta sig att en del av landet är under angrepp eller lider av stora samhällsstörningar medan andra delar är förhållandevis opåverkade, varför det är relevant att planera för omfördelning av resurser och förflyttning av människor mellan dessa områden.

Det kan vidare konstateras att Rysslands invasion av Ukraina har lett till omfattande befolkningsrörelser. Redan innan invasionen började fanns det exempelvis 850 000 internflyktingar (FOI Memo 7836).

En stor del av befolkningsrörelserna ska ha skett på eget initiativ, medan myndighetsorganiserade utrymningar främst har förekommit från helt eller delvis belägrade städer. Det är med hänsyn till situationen i Ukraina rimligt att anta att omfattande befolkningsrörelser skulle ske – och vara nödvändigt – även vid ett väpnat angrepp mot Sverige.

Därtill kommer att Nato har identifierat förmågan till effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser som en av sju civila förmågor som ska bidra till att upprätthålla alliansens kollektiva försvarsförmåga och möta hot som utmanar den kollektiva säkerheten.

Med anledning av vad som nu har redovisats är utgångspunkten för utredningens överväganden att det för ett väl fungerande skydd av civilbefolkningen är nödvändigt att det finns möjlighet till utrymning med efterföljande inkvartering som en skyddsåtgärd vid sidan om tillgången till skyddsrum.

Utrymning utgör vid höjd beredskap och då ytterst krig ett effektivt skydd för civilbefolkningen på så sätt att befolkningen flyttas från områden som är utsatta för krigshandlingar, eller som kan bli utsatta för sådana handlingar, till mindre utsatta områden. Utrymning kan komma i fråga som en initial åtgärd vid tillräckligt långa förvarningstider. Den ideala förutsättningen för en riskfri utrymning är en så pass lång förvarningstid att utrymning hinner genomföras innan hotet över huvud taget har börjat verka (Maria Broberg m.fl., Storskalig utrymning – principproblem, tider och kostnader, FOA-rapport A 10030–1.2, mars 1992). På så sätt kan befolkningen i ett tidigt skede förflyttas till ett mindre utsatt område och där skapa sig möjligheter till en bättre och mer human tillvaro än vid vistelse i ett skyddsrum. Utrymning kan också komma i fråga i ett senare skede vid långvariga strider, efter det att civila personer under en period har vistats i skyddsrum. Vistelse i skyddsrum torde nämligen inte vara aktuellt under alltför långa perioder utan främst för skyddssökande vid plötsliga eller nära förestående angrepp. I skyddsrummen finns t.ex. inte på förhand de förnödenheter som krävs för en längre tids vistelse. Utrymning kan också vara nödvändigt att verkställa efter redan genomförda väpnade angrepp, exempelvis i syfte att skydda civilbefolkningen mot mer långsiktiga konsekvenser av joniserande strålning. I en sådan situation kan utrymningen behöva bestå under en lång period.

Dessutom kan utrymning visa sig vara essentiellt när nödvändiga samhällsfunktioner, såsom energi- och vattenförsörjning och tillgång till livsmedel, är utslagna. Det har inte minst visat sig i Ukraina, där de ryska styrkorna belägrade staden Mariupol och helt skar av försörjningen av värme, vatten och el. Vidare har det under Rysslands anfallskrig mot Ukraina visat sig att den omständigheten att en motståndares anfallsplaner kör fast eller misslyckas bl.a. kan leda till eskalering av våldsanvändning mot civila på sätt som är svåra att förutsäga (FOI memo 7843). Förmågan att genomföra snabba evakueringar i en sådan miljö är enligt FOI avgörande.

Utrymning med efterföljande inkvartering är emellertid samtidigt en komplicerad åtgärd som bl.a. kräver mycket stora personella resurser. Den urbanisering som har skett i Sverige gör det svårt för transportsystemet att hantera en utrymning och för landsbygden och mindre städer att klara en inkvartering (jfr Lag om civilt försvar, prop. 1994/95:7, s. 81). Det gäller inte minst vid utrymning av storstäder och andra befolkningstäta områden. Förflyttningstiden, dvs. den tid som går från det att befolkningen startar sin förflyttning till dess att den kommit utanför det utrymda området, är naturligtvis grundläggande eftersom det är under den tiden som befolkningen är som mest exponerad för ett eventuellt hot. År 1992 gjordes bedömningen att man vid en storskalig utrymning i Sverige borde kunna utrymma 10 000–20 000 personer i timmen. Många faktorer, såsom bilinnehav, utfartsvägar, förvarningstid samt utrymning av sjuka och äldre personer påverkar förflyttningstiden. (Se Broberg m.fl, a.a.)

Med hänsyn bl.a. till de bedömningar som har gjorts beträffande förflyttningstiden är enligt utredningen storskalig utrymning, beroende på förvarningstid och befolkningskoncentration, inte alltid en realistisk första skyddsåtgärd. Även om viss förvarningstid ges, kan det dessutom vara svårt att utnyttja den tiden till fullo eftersom det också tar tid att exempelvis bedöma erhållen lägesinformation och att förmedla ett fattat beslut om utrymning till befolkningen (Broberg m.fl., a.a.). Vid ett plötsligt eller nära förestående angrepp kommer det således att vara förenat med betydande svårigheter att hinna utrymma befolkningen. Även om också iordningställande och skyddssökande i skyddsrum kräver förvarningstid, får utrymning med efterföljande inkvartering anses vara en klart mer omfattande och tidskrävande åtgärd. Samtidigt är det vanskligt att fatta beslut om utrymning på alltför vaga indicier om väpnat angrepp, eftersom risken då är att utrymningen

genomförs i onödan med stora konsekvenser för samhället som följd (Broberg m.fl., a.a., och Civilförsvarsstyrelsen, Utrymning/inkvartering – Taktiska handlingsregler, Cfs nr 2.03.06-44FK, 1982).

Möjligheter till utrymning kan vidare saknas när Försvarsmakten under tidskritiska förhållanden behöver genomföra försvarsoperationer i bebyggelse. Utrymning kan också i andra situationer påverka det militära försvaret negativt och av den anledningen vara mindre lämpligt. Därutöver kan det antas att inkvarteringen kommer att innebära stora svårigheter för de kommuner som snabbt måste ta om hand ett stort antal evakuerade personer. Härtill kommer kraven på att de viktigaste samhällsfunktionerna ska kunna hållas i gång även i krigstid och att det civila försvaret ska kunna understödja det militära försvaret, vilket föranleder behov av att en del av befolkningen stannar kvar på hemorten. Utrymning med efterföljande inkvartering får även stora ekonomiska konsekvenser, exempelvis i form av produktionsbortfall på utrymningsorten och ökad påfrestning på den sociala omsorgen på inkvarteringsorten (Broberg m.fl., a.a., och Civilförsvarsstyrelsen, a.a.).

Det bör vidare beaktas att en stor del av befolkningen torde fly på egen hand genom s.k. spontanutrymning. Som tidigare har redovisats, ska merparten av de befolkningsrörelser som har skett med anledning av det ryska anfallskriget mot Ukraina ha varit baserade på egna initiativ, medan myndighetsorganiserade utrymningar främst har förekommit från helt eller delvis belägrade städer (FOI memo 7836). En från myndigheternas sida beordrad och organiserad utrymning torde således främst ha betydelse dels för de personer som av olika anledningar inte *vill* lämna området, dels för de personer som av olika anledningar inte *kan* lämna området. Den omständigheten att en stor del av befolkningen numera har möjlighet att transportera sig själva talar till viss del emot behovet av en organiserad storskalig utrymning.

De svårigheter som utrymning med efterföljande inkvartering innebär, och den omständigheten att en stor del av befolkningen kommer att lämna utsatta områden på eget initiativ, förringar emellertid inte behovet av utrymning som en skyddsåtgärd vid sidan om tillgången till skyddsrum. Det gäller inte minst i förhållande till den del av befolkningen som inte kan utrymma på egen hand. Inte heller förtar nämnda omständigheter de fördelar som utrymning kan innebära för befolkningen i de fall det är möjligt att genomföra en utrym-

ning i stället för vistelse i skyddsrum. Dessutom behövs insatser av offentliga aktörer även när utrymning i stor utsträckning genomförs av befolkningen på egen hand. Exempelvis föranleder även sådan utrymning stora trafikflöden, som behöver kontrolleras. Utredningen gör därför sammanfattningsvis bedömningen att utrymning med efterföljande inkvartering vid sidan om tillgång till skyddsrum ska utgöra en grundläggande del av skyddet av civilbefolkningen vid höjd beredskap. Det finns ett behov av att kunna använda utrymning som en skyddsåtgärd vid sidan om möjligheterna till vistelse i skyddsrum. Båda delarna behövs för att skyddet för civilbefolkningen vid höjd beredskap och då ytterst krig sammantaget ska kunna bli ändamålsenligt och effektivt utformat. Vilken åtgärd, eller i förekommande fall vilka åtgärder, som ska vidtas beror på händelsen och dess art och omfattning. En sådan bedömning behöver göras av berörda myndigheter i varje enskilt fall. En total utrymning av storstäderna är emellertid enligt utredningen, med anledning av vad som ovan redovisats, i praktiken uteslutet. Det torde inte heller vara aktuellt, med hänsyn till att en viss del av befolkningen så gott som alltid kommer att behöva stanna kvar för att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna. Dock kan en förhållandevis omfattande partiell utrymning komma i fråga även beträffande sådana områden. En sådan utrymning skulle exempelvis kunna omfatta endast dem med störst hjälpbehov, medan resterande delar av befolkningen åtminstone tillfälligtvis blir kvar i det utsatta området.

Vid en bedömning av vilken åtgärd som ska vidtas behöver en riskavvägning göras, bl.a. utifrån risken för skada orsakad av det utlösta hotet, risker som själva förflyttningen kan medföra och risken för skada när förflyttningen är avslutad. Vid korta förvarningstider blir de förväntade riskerna – beroende på angreppets intensitet och dess utsträckning i tiden – avgörande för värdet av utrymning jämfört med alternativet att befolkningen stannar kvar och söker skydd på plats.[27] Riskerna för civilbefolkningen kan i vissa fall vara större vid utrymning än då den stannar kvar och söker skydd. Det kan inte minst gälla vårdbehövande, beroende på tillgången till transportmedel.[28] Faktorer som kan påverka genomslaget av ett beslut om utrymning eller kvarstannande har bl.a. ansetts vara individens egen riskbedömning, vilken information individen har fått, tillgången till transport-

[27] Broberg m.fl., a.a.
[28] Jfr Civilförsvarsstyrelsen, a.a.

medel, möjligheten att hålla ihop familjen, risken för lång tids bortovaro samt förtroendet för den myndighet som meddelat beslutet (Civilförsvarsstyrelsen, a.a., och Maria Broberg Wulff m.fl., Storskalig utrymning i krig – en orts perspektiv, FOA-rapport A 10042–1.2, mars 1993).

För att en utrymning ska kunna vidtas är det nödvändigt att det finns planering hos berörda offentliga aktörer för att snabbt kunna genomföra utrymningar med efterföljande inkvarteringar. I linje med vad som uttalas i direktiven gör utredningen bedömningen att det bör vidtas åtgärder för att en sådan sammanhållen planering tas fram. Vilka åtgärder som enligt utredningen kommer att behövas, vilka områden som bör planläggas för utrymning med efterföljande inkvartering samt vilken offentlig aktör eller vilka offentliga aktörer som bör ansvara för planeringen i fråga behandlas i kapitel 8.

4.5.3 En statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst samt annat utökat bistånd ska bidra till skyddet av civilbefolkningen

Utredningens bedömning: Vid höjd beredskap och ytterst krig kommer vissa offentliga aktörer – främst kommunerna – att ha ett stort behov av extraordinära personella förstärkningar för att kunna *skydda och rädda* samt *stödja och hjälpa* civilbefolkningen på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Det behovet bör delvis kunna tillgodoses genom utredningens förslag om en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst samt annat utökat bistånd. Det är nödvändigt att i vissa avseenden överväga behovet av en återaktiverad civilplikt.

Som utvecklats i det föregående är det realistiskt att utgå från att civilbefolkningen kan komma att drabbas mycket hårt vid ett väpnat angrepp. Därvidlag finns det all anledning att återigen framhålla att efter det att Ryssland inledde ett anfallskrig mot Ukraina den 24 februari 2022 har det kommit flera rapporter om att den ryska krigföringen i Ukraina omfattar såväl krigsförbrytelser som överträdelser av den humanitära rätten. Rysslands agerande i Ukraina har bedömts

utgöra ett flagrant brott mot folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen.[29]

En övergripande bedömning som har framförts i den kontexten är att aktioner mot civilbefolkningen, både i form av ryska krigshandlingar mot civila ukrainare och förhandlingsutspel som berör civilbefolkningen, visar att civila i allra högsta grad är både mål och verktyg i det övergripande militärstrategiska spelet – och att detta sammantaget är en avgörande insikt som bör påverka hur Sverige ska utforma sitt civila försvar och befolkningsskydd.[30]

Enligt utredningens bedömning är det således högst realistiskt att utgå från att ett väpnat angrepp riskerar att drabba lokalsamhället mycket hårt. Det kommer att ställas mycket höga krav på kommunerna när det gäller att vid ett väpnat angrepp omedelbart kunna *skydda och rädda* samt på andra sätt *stödja och hjälpa* dem som bor och vistas inom kommunen. Under sådana förhållanden kommer bl.a. de kommunala räddningstjänstorganisationerna att behöva hantera ett stort antal samtidigt inträffade komplexa och omfattande räddningsinsatser i ett läge med ett stort antal svårt skadade eller döda människor – ett läge som dessutom kan bli en realitet under en längre tidsperiod.

För att förbättra förutsättningarna för genomförandet av räddningstjänst och särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), samt möjligheterna för civilbefolkningen att så effektivt och säkert kunna ta sig skyddsrum eller att kunna utrymmas och sedan inkvarteras, är det nödvändigt att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt har tillgång till extraordinära personella förstärkningsresurser. En sådan personell förstärkning bör till en del vara *särskilt organiserad* (en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst) och till en annan del vara *väl sammanhållen* (civilsamhällets utökade stöd genom frivilliga samt annat särskilt bistånd). Beredskapsorganisationens personal ska under ledning av en kommunal räddningsledare kunna delta vid genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO (skyddande och räddande uppgifter). Frivilliga ska i utökad omfattning kunna medverka vid *stödjande och hjälpande* insatser vid t.ex. skyddsrumsanvändning eller vid genomförande av

[29] Ds 2022:7, s. 9.
[30] FOI Memo 7843, april 2022, Civilbefolkningens roll i framtida krig – Perspektiv på befolkningsskydd och civilt försvar i ljuset av Ukraina, s. 2, Peter Bennesved.

utrymningar och inkvarteringar. Det ska redan i detta inledande sammanhang nämnas att utredningen kommer att behandla frågor rörande *civilplikt* när det gäller den statliga beredskapsorganisationen och i anslutning till utredningens överväganden om frivilligas medverkan inom det civila försvaret.

Såväl skyddande och räddande uppgifter enligt LSO som stödjande och hjälpande uppgifter utgör grundläggande beståndsdelar av civilbefolkningens skydd vid ett väpnat angrepp.

Mot denna bakgrund är det av stor vikt att säkerställa att det i händelse av höjd beredskap och ytterst krig finns omedelbar tillgång till extraordinära personella förstärkningsresurser av nödvändigt slag.

Utredningen behandlar nu aktualiserade sakfrågor i kapitel 10.

4.5.4 Ett väl sammanhållet system för skyddet av civilbefolkningen

Utredningens bedömning: Det bör finnas ett väl sammanhållet system för skydd av civilbefolkningen mot konsekvenserna av ett väpnat angrepp. Det ska bestå av såväl skyddsåtgärder i form av tillgång till skyddsrum och möjlighet till utrymning och inkvartering som skyddande och räddande åtgärder enligt LSO samt andra stödjande och hjälpande åtgärder. Det är realistiskt att utgå från att det i varierande omfattning kommer att finnas behov av samtliga dessa åtgärder vid ett väpnat angrepp. Det är därför av stor vikt att förstärka och utveckla alla dessa delar i systemet. Även varning och information till allmänheten utgör viktiga beståndsdelar i ett sammanhållet system för skydd av civilbefolkningen.

Enligt utredningen är det uppenbart att det kommer att ställas mycket höga krav på de offentliga aktörerna inför ett befarat eller pågående väpnat angrepp när det gäller att kunna *skydda och rädda* samt *stödja och hjälpa* civilbefolkningen på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. Vilka skyddsåtgärder som i praktiken kommer behöva vidtas och vilka individer som ska omfattas av olika åtgärder kommer bero på händelsen, dess art och omfattning och behöver bedömas och beslutas vid varje enskilt tillfälle. Ordningen på skyddsåtgärder kan komma att variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Utrymning kan exempelvis behöva ske efter att ett väpnat angrepp skett på grund av markbeläggning av radioaktiva ämnen, eller när nödvändiga samhällsfunktioner såsom energi- och vattenförsörjning har slagits ut. Det viktiga är att det finns en beredskapsplanering som omfattar alla relevanta skyddsåtgärder och som kan vidtas enskilt eller i kombination med varandra.

I detta avsnitt har utredningen gjort bedömningen att ett ändamålsenligt och effektivt skydd för civilbefolkningen mot konsekvenser av ett väpnat angrepp bör bestå av olika delar. Skyddet bör bestå av tillgång till skyddsrum i nödvändig utsträckning med beaktande av andra ändamålsenliga skyddsåtgärder, såsom tillgången till andra skyddade utrymmen och möjligheterna till utrymning. Utrymning bör således vara en skyddsåtgärd vid sidan om tillgången till skyddsrum. För att detta ska vara möjligt är det nödvändigt att det finns en planering hos berörda offentliga aktörer för att kunna genomföra utrymningar med efterföljande inkvarteringar. På lokal nivå ska extraordinära personella förstärkningar bidra till att kunna *skydda och rädda* samt *stödja och hjälpa* civilbefolkningen på ett så ändamålsenligt och effektivt sätt som möjligt genom en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst samt ett utökat stöd från civilsamhället och annat särskilt bistånd till de lokala aktörerna.

Utredningen bedömer att skyddet för civilbefolkningen – i de avseenden som omfattas av utredningens uppdrag – i huvudsak bör bygga på tillgången till skyddsrum, möjligheten att besluta om användning av andra skyddade utrymmen, utrymning och inkvartering samt tillgång till extraordinära personella förstärkningar. Systemet ska kompletteras med information till befolkningen om hur man ska agera i olika situationer. Ett fungerande system för varning och information till allmänheten är grundläggande såväl för användning av skyddsrum som för genomförande av mer omfattande utrymningar.

Samverkan pågår mellan myndigheter i de nordiska länderna med ansvar för krisberedskapsfrågor inom ramen för det s.k. Hagasamarbetet. Under senare år har detta informationsutbyte i ökad utsträckning kommit att innefatta frågor som rör civilt försvar. Sverige genomför dessutom bilateralt erfarenhetsutbyte om civilt försvar med bl.a. Finland och Norge. Vidare konstaterar Försvarsberedningen i Ds 2017:66 att det finns behov av och möjlighet att utveckla det bilaterala samarbetet i synnerhet med Finland och Norge inom området civilt försvar (s. 210). Sverige har också historiskt sett tenderat att göra likartade bedömningar såvitt gäller skyddet för civilbefolkningen som våra grannländer. De vägval som Sverige nu gör kan således påverka även våra grannländer, på samma sätt som de vägval våra grannländer gör kan påverka oss. Den aspekten behöver beaktas vid utformningen av systemet.

Det s.k. VMA-systemet (Viktigt meddelande till allmänheten) används för att varna allmänheten vid olyckor eller vid överhängande fara för olyckor, andra allvarliga händelser eller i samband med spridning av allvarlig smittsam sjukdom i syfte att hindra och begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller miljö. Systemet är främst anpassat för fredstida olyckor. I promemorian Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet (Ds 2022:1) presenteras förslag som syftar till att förbättra och effektivisera varningssystemet. I promemorian betonas bl.a. att lagstiftningens bestämmelser om VMA gäller även vid varning eller information i samband med höjd beredskap. Flyglarm föreslås inordnas i VMA-systemet, vilket inte tidigare varit fallet. Ett VMA om flyglarm ska kunna sändas i ljudradio och tv, till terminalutrustning samt i anläggningar för utomhusvarning. Sändning av ett VMA om flyglarm ska kunna begäras av regeringen eller Försvarsmakten. Försvarsmakten föreslås även få ansvaret för aktivering av utomhusvarningssystemet vid flyglarm. Ett VMA om flyglarm kommer enligt utredaren typiskt sett att innehålla en uppmaning om att allmänheten omedelbart ska uppsöka skydd i ett skyddsrum eller i annat skyddat utrymme. Andra typer av varningar, information eller uppmaningar till allmänheten som kan behöva nå ut i samband med ett luftanfall kommer även i fortsättningen att primärt vara uppgifter för aktörer inom det civila försvaret. Det gäller exempelvis beslut om att ett område ska utrymmas. Kommuner och andra myndigheter har möjlighet att begära sändning av VMA för att lämna närmare information och anvisningar om

vad befolkningen ska göra, dvs. i tiden efter ett VMA om flyglarm. Utredarens förslag beträffande VMA-systemet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Beredskapslarm har inte ingått i VMA-utredarens uppdrag och regleras därför fortfarande i egen ordning i lagen respektive förordningen om totalförsvar och höjd beredskap. Det är, med vissa undantag, kommunerna som ansvarar för att kunna utlösa signalen beredskapslarm från de varningsanläggningar som de förfogar över. Beredskapslarm kan användas för att tillkännage att det råder högsta beredskap i hela landet (9 § förordningen om totalförsvar och höjd beredskap).

För ett ändamålsenligt och effektivt skydd för civilbefolkningen krävs, som tidigare konstaterats, ett fungerande system för varning och information till allmänheten. Genom promemorian ovan har det alltså gjorts en översyn av systemet för att varna allmänheten i fred och krig. Utredningen kommer därför inte att behandla frågor som avser systemet för varning och information till allmänheten.

5 Skyddsrum: En bakgrund och kartläggning

5.1 Utredningens uppdrag

Enligt utredningens direktiv är den övergripande inriktningen för utredningens uppdrag att det bör finnas tillgång till skyddsrum eller andra skyddade utrymmen som kan ge civilbefolkningen ett ändamålsenligt fysiskt skydd mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium. En given utgångspunkt är att det behövs ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen.

Utredningens uppgift är att analysera och ta ställning till hur det nuvarande skyddsrumsbeståndet och andra befintliga skyddade utrymmen är av betydelse som fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium. Analysen ska göras ur ett landsomfattande perspektiv, då behovet av skyddsrum och andra skyddade utrymmen kan skilja sig åt mellan olika geografiska delar av Sverige beroende på hur den långsiktiga militära hotbilden ser ut.

Utifrån utredningens analys och ställningstagande ska åtgärder föreslås för att under en längre tidsperiod, så kostnadseffektivt som möjligt, successivt modernisera och anpassa det befintliga skyddsrumsbeståndet samt andra skyddade utrymmen främst i militärstrategiskt viktiga områden. I detta sammanhang ska utredningen även ta ställning till behovet av nybyggnation av skyddsrum. Utredningens förslag ska säkerställa en god skyddsrumsstandard över tid. Därtill ska Försvarsberedningens, Försvarsmaktens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) samstämmiga bedömningar av vilka geografiska områden som är militärstrategiskt viktiga i Sverige vara inriktande för de förslag som lämnas.

Utredningen ska också analysera och ta ställning till om delar av det nuvarande skyddsrumsbeståndet bör avvecklas med hänsyn till

den långsiktiga militära hotbilden och de kvalitetskrav som bör ställas på ett modernt skyddsrumsbestånd, samt i förekommande fall lämna de förslag som behövs för en sådan avveckling.

I direktiven anges att det är av stor vikt att den framtida rättsliga regleringen på området är väl sammanhållen och tydlig i fråga om såväl berörda offentliga aktörers uppgifter och ansvar som enskildas rättigheter och förpliktelser. Utredningen ska analysera och ta ställning till om det finns behov av att förändra den nuvarande ansvarsfördelningen mellan relevanta offentliga organ och myndigheter samt berörda privata rättssubjekt i fråga om skyddsrum.

Om det finns ett behov att förändra den nuvarande ansvarsfördelningen ska utredningen föreslå en ny ansvarsfördelning samt en ändamålsenlig och väl avvägd kostnadsfördelning med utgångspunkt från respektive aktörs ansvar och med beaktande av aktörernas förmåga att bära eventuella tillkommande kostnader. Fördelningen ska bygga på en beräkning av de totala kostnaderna för skyddsrum. Uppdraget i denna del ska bl.a. omfatta frågan om det finns behov av förändringar i förvaltning, ansvar för drift, underhåll och iordningställande av skyddsrum samt kontroll av skyddsrum, exempelvis i fråga om hur ofta kontroller bör göras.

Slutligen ska utredningen analysera om det, förutom utrymning, kan finnas andra sätt och metoder som kan vara ett ändamålsenligt komplement till skyddsrum och andra skyddade utrymmen och i förekommande fall lämna förslag i det avseendet. I det sammanhanget ska utredningen även bedöma om skyddsrummen kan användas som skydd vid fredstida kriser, exempelvis vid olyckor med utsläpp av radioaktiva ämnen eller andra farliga ämnen. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

5.2 Inledning och bakgrund

Sverige har haft skyddsrum sedan 1940-talet. Under kalla kriget (åren 1945–1991) byggdes stora mängder skyddsrum. Efter kalla krigets slut avvecklades stora delar av det civila försvaret som en följd av det fredliga och stabila omvärldsläget som rådde under många år. Bedömningen som gjordes var att det inte fanns något behov av ett omfattande civilt försvar. I stället var fokus på att utveckla en beredskap för fredstida kriser. Byggandet av nya skyddsrum upphörde i

princip 2002 vilket bl.a. har medfört att det generellt saknas skyddsrum i nybyggda bostadsområden, inte minst i storstäderna. Härefter har endast ett mindre antal nya skyddsrum byggts i Sverige, i förekommande fall i samband med ombyggnation eller rivning av en byggnad med befintligt skyddsrum. Det säkerhetspolitiska läget har dock försämrats över tid och även under utredningens gång. Sedan 2015 pågår en återuppbyggnad av det civila försvaret.

En uppgift för det civila försvaret är att värna civilbefolkningen och historiskt har skyddsrum varit en viktig del av det fysiska skyddet. Det finns i dag drygt 64 000 skyddsrum i Sverige med plats för cirka 7 miljoner individer. I huvudsak är skyddsrummen belägna i någon av de 140 så kallade skyddsrumstätorterna, vilket är tätorter där tillgången till andra fysiska skydd än skyddsrum är begränsad. Tillsammans med Finland, Norge och Schweiz har Sverige ett unikt stort bestånd av skyddsrum.

Fysiskt skydd i form av skyddsrum har bedömts fortfarande fylla en viktig funktion i befolkningsskyddet. Försvarsberedningen har bedömt att det finns ett behov av ett skydd som är anpassat till dagens förhållanden och att befintliga skyddsrum ska iståndsättas. Behovet av skyddsrum varierar dock geografiskt. Militärstrategiska områden bör prioriteras och kombineras med ett effektivt förvarningssystem. Regeringen har instämt i Försvarsberedningens bedömningar. Mot denna bakgrund har regeringen uttalat att det behövs en tydlig inriktning och närmare planering för en ändamålsenlig utveckling av framtidens skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap och då ytterst krig.[1]

5.2.1 En historisk överblick av skyddsrumsregleringen

Före 1944 års civilförsvarslag

Före 1944 års civilförsvarslag fanns bestämmelser om skyddsrum i lag 1940:119 om skyldighet för ägare av anläggningar och byggnader att anordna skyddsrum m.m. samt i kungörelsen (nr 120) angående inrättande av skyddsrum för anläggningar och byggnader m.m. (se prop. 1944:268, s. 144). Enligt dessa bestämmelser skulle vissa anlägg-

[1] Se prop. 2020/21:30, s. 138 och Ds 2017:66, s. 149 f.

ningar och byggnader inom områden som Konungen bestämde förses med skyddsrum.[2]

Enligt 2 § i nämnda lag var de byggnader och anläggningar som avsågs hamnar, järnvägsstationer och liknande av vikt för den allmänna samfärdseln. Vidare var det fråga om industrianläggningar där minst 25 personer samtidigt var sysselsatta, anläggningar för undervisning, vård, hotell och pensionat med plats för minst 25 personer, byggnader med minst två våningar avsedda som bostad eller som kontors- eller affärslokal, eller annan anläggning där människor bodde eller vistades, om skyddsrum behövdes med hänsyn till byggnadens beskaffenhet eller läge.

Gemensamt skyddsrum kunde anordnas om två eller flera närbelägna fastigheter inte var för sig lämpligen kunde förses med skyddsrum. Om gemensamt skyddsrum anordnades och överenskommelse inte kunde träffas om detta skulle länsstyrelsen bestämma hur kostnaderna skulle fördelas mellan fastigheterna. Länsstyrelsen hade även uppgiften att bestämma i vilken omfattning skyddsrum skulle inrättas inom de s.k. luftskyddsorterna där skyddsrum skulle anordnas. Länsstyrelsen skulle härvid i första hand se till att skyddsrum anordnades inom områden med tät bebyggelse, förstads och därmed jämförlig bebyggelse.

1944 års civilförsvarslag (SFS 1944:536)[3]

I förarbetena till 1944 års lag framfördes bl.a. att länsstyrelsernas tillämpning av tidigare lagstiftning hade varit mycket varierande över landet (se prop. 1944:268, s. 144). Mot bakgrund av de krigshändelser som förekommit hade skyldigheten att inrätta skyddsrum bedömts behöva utvidgas så att utgångspunkten skulle vara att varje fastighet inom de s.k. luftskyddsorterna om möjligt skulle förses med skyddsrum. När detta inte var möjligt eller rimligt kunde under vissa förhållanden gemensamma skyddsrum anordnas för två eller flera fastigheter. Det ansågs nödvändigt att skyddsrum inrättades också i förhållandevis små byggnader för att sprida ut befolkningen på så många ställen som möjligt. Som ett ytterligare skäl framfördes

[2] Termen Kungl. Maj:t (även benämnt Konungen) användes fram till införandet av regeringsformen år 1974 och var benämningen på det statsorgan som fattade beslut i monarkens namn.
[3] Lagen ändrades flera gånger genom SFS 1945:760, 1947:388, 1948:432, 1950:46, 1951:271, 289, 1952:91, 1956:593 och 1957:87.

att utrymning i vissa fall inte skulle kunna genomföras eller bara skulle kunna genomföras beträffande en ytterst liten del av ortens befolkning.

I 1944 års civilförsvarslag delade lagstiftaren upp skyddsrum i enskilda och allmänna skyddsrum. De allmänna skyddsrummen var avsedda att bereda skydd åt personalen i det allmänna civilförsvaret, åt personer som togs om hand vid hjälpplats, härbärge för utbombade eller annan dylik anstalt samt åt vägfarande och andra som uppehöll sig på allmän plats. De enskilda skyddsrummen var huvudsakligen avsedda att bereda skydd åt civilbefolkningen på arbetsplatserna och i bostadshusen. Enligt civilförsvarslagen skulle allmänna skyddsrum i mån av behov finnas i tätbebyggda områden, som inte var av endast ringa omfattning och betydelse, samt om särskilda förhållanden påkallade det, även på andra platser. Den omfattning i vilken allmänna skyddsrum skulle anordnas bestämdes i en organisationsplan för varje civilförsvarsområde. Planen fastställdes av länsstyrelsen.

De allmänna skyddsrummen skulle anordnas och underhållas av kommunerna, som fick statsbidrag med i princip 2/3 av kostnaden. Skyldigheten för kommunen att anordna skyddsrum ansågs inträda endast i den mån staten beviljade anslag för ändamålet.

Enskilda skyddsrum skulle anordnas inom områden eller på platser där särskilt civilförsvar (hemskydd eller verkskydd) skulle finnas enligt organisationsplanen, i praktiken i tätbebyggda orter med en folkmängd på minst 200 personer och en boendetäthet av 25 personer per hektar. I 24 § angavs vilka anläggningar och byggnader som skulle förses med enskilt skyddsrum. Det var fråga om hamn, järnvägsstation och därmed jämförlig anläggning som var av vikt för allmänna samfärdseln (punkten 1), industriell anläggning vid vilken i regel minst 25 personer samtidigt var sysselsatta (punkten 2), anläggning för undervisning eller vård samt hotell eller pensionat som var avsedd att hysa minst 25 personer (punkten 3), byggnad med mer än två våningar som till väsentlig del var avsedd till bostad eller till kontors- eller affärslokal (punkten 4), samt annan anläggning eller byggnad inom vilken människor bodde eller vistades om länsstyrelsen bedömde att skyddsrum behövdes med hänsyn till anläggningens eller byggnadens beskaffenhet och läge (punkten 5). Det var anläggningens eller byggnadens ägare som hade skyldighet att anordna enskilda skyddsrum. Ersättning för kostnaden utgick inte, annat än för undervisningsanstalter och vissa trafikföretag.

Både allmänna och enskilda skyddsrum skulle som huvudregel vara utformade så att de erbjöd skäligt skydd mot andra verkningar av bomber än omedelbar träffverkan. Sammanfattningsvis innebar kraven att skyddsrummen skulle konstrueras så att de skyddade mot splitter, rök- och stridsgaser, belastning av sammanstörtande byggnadsdelar samt s.k. detonationsvågor. För sådana skyddsrum användes begreppet normalskyddsrum. Enligt civilförsvarslagen kunde Kungl. Maj:t i särskilda fall förordna att skyddsrum skulle fylla större krav på bl.a. skyddsförmåga, om synnerliga skäl krävde det. Bestämmelsen avsåg framför allt s.k. fullträffsäkra skyddsrum. Den som ålagts att anordna enskilt skyddsrum av sådan särskild beskaffenhet var berättigad till skälig ersättning av staten för den kostnad som detta medförde. Avsåg förordnandet ett allmänt skyddsrum kunde högre statsbidrag än 2/3 av kostnaden komma i fråga.

1951 års ändringar i 1944 års civilförsvarslag

Genom proposition 1951:176 genomfördes vissa ändringar i civilförsvarslagen. Den grundläggande skillnaden mellan allmänna och enskilda skyddsrum behölls. Allmänna skyddsrum skulle anordnas dels för det allmänna civilförsvarets personal och verksamhet samt för vägfarande och andra som uppehöll sig på allmän plats, dels för hela civilbefolkningen inom särskilda större upptagningsområden, s.k. befolkningsskyddsrum. Allmänna skyddsrum av förstnämnda slag skulle i mån av behov finnas inom stad och köping samt inom annat tätbebyggt område, som inte var av endast ringa omfattning och betydelse, samt på andra platser där särskilda förhållanden påkallade det. Var befolkningsskyddsrummen skulle placeras bestämdes efter beslut av Kungl. Maj:t. Befolkningsskyddsrum skulle vara fullträffsäkra. Annat allmänt skyddsrum skulle inrättas som fullträffsäkert om Kungl. Maj:t bestämde det, och annars som normalskyddsrum. Enskilt skyddsrum skulle vara anordnat som normalskyddsrum.

Den omfattning i vilken allmänna skyddsrum skulle finnas samt deras beskaffenhet och ungefärliga belägenhet skulle bestämmas i organisationsplanen, som fastställdes av länsstyrelsen. Det var kommunernas skyldighet att i enlighet med organisationsplanen inrätta och utrusta samt vårda och underhålla allmänna skyddsrum. Till in-

rättandet och utrustandet utgick statsbidrag med i regel 2/3 av kostnaden.

Enskilda skyddsrum skulle inrättas för vissa anläggningar och byggnader inom område eller på plats där särskilt civilförsvar skulle vara organiserat enligt organisationsplanen. Det var anläggningens eller byggnadens ägare som hade skyldighet att inrätta, utrusta och underhålla enskilt skyddsrum. Om Kungl. Maj:t hade förordnat att skyddsrummet skulle fylla särskilda krav på skyddsförmåga, var fastighetsägaren berättigad till skälig ersättning av statsmedel för den merkostnad som därigenom uppkom. Kunde skyddsbehovet för viss anläggning eller byggnad enligt organisationsplanen tillgodoses genom allmänt befolkningsskyddsrum, kunde länsstyrelsen befria fastighetsägaren från skyldigheten att anordna enskilt skyddsrum. När länsstyrelsen medgett sådan befrielse var ägaren skyldig att i stället utge bidrag till kommunen (fastighetsägarbidrag) med belopp högst motsvarande normalkostnaden för anordnande av skyddsrum för anläggningen eller byggnaden.

1956 och 1957 års ändringar i 1944 års civilförsvarslag

P.g.a. den krigstekniska utvecklingen under andra världskriget med bl.a. atomvapen och robotar ansågs en omprövning av civilförsvarets inriktning och uppgifter som nödvändig. I civilförsvarsutredningens delbetänkande från november 1955 behandlades civilförsvarets inriktning och fortsatta uppbyggnad. Betänkandet avsåg i huvudsak den framtida utrymningsplanläggningen samt skyddsrummens betydelse och fortsatta anordnande. Detta låg till grund för ändringar i civilförsvarslagen som trädde i kraft 1 januari 1957 (se prop. 1956:185). I propositionen som föregick lagändringarna framhölls betydelsen av att den förebyggande verksamheten inom civilförsvaret fick en med hänsyn till vapenteknikens utveckling ändamålsenlig inriktning. Detta innebar bl.a. att utrymning blev mer centralt än tidigare såsom den viktigaste förebyggande försvarsåtgärden mot atomvapenanfall. I propositionen drogs även riktlinjerna för det fortsatta byggandet av skyddsrum upp. I fråga om skyddsrumsbyggande angavs således att det i alla tätorter som kunde betraktas som anfallsmål i princip skulle inrättas skyddsrum även i fortsättningen. I de mest utsatta orterna, i synnerhet sådana där man kunde räkna med risk för atom-

vapenanfall, skulle i inneområden och annars särskilt riskfyllda delar endast bergrum eller likvärdiga betongskyddsrum (fullträffsäkra befolkningsskyddsrum) byggas. I övriga delar av dessa orter och i de mindre utsatta orterna skulle skyddsrum anordnas såsom normalskyddsrum. Förläggningen och dimensioneringen av befolkningsskyddsrummen skulle bestämmas med beaktande av den verksamhet som under krig skulle fortgå i nämnda särskilt riskfyllda områden. Beträffande enskilda skyddsrum angavs som en schematisk norm att sådana i princip skulle anordnas i tätorter med mer än 5 000 invånare. Inom områden, där varken normalskyddsrum eller befolkningsskyddsrum inrättades, skulle befintliga skyddsrum vidmakthållas. Vidare förutsattes att källare och liknande utrymmen i ett beredskapsläge skulle kunna iordningställas till skydd mot strålning från radioaktiv stoftbeläggning. Det skulle framöver ankomma på Konungen eller civilförsvarsstyrelsen att förordna om vilka områden och platser, där enskilda skyddsrum skulle inrättas. Tidigare hade detta bestämts i organisationsplanen som fastställdes av länsstyrelsen.

Det gjordes även ändringar som innebar bland annat att fastighetsägare kunde befrias från sitt ansvar att betala fastighetsägarbidrag efter ansökan om dispens hos länsstyrelsen. Grunden för detta var att enskilda skyddsrum inte längre skulle byggas inom områden med befolkningsskyddsrum och därmed ansågs det inte motiverat att kräva ett sådant bidrag.

1960 års civilförsvarslag (SFS 1960:74)

I 1960 års lag ersattes benämningen fullträffsäkert skyddsrum med termen bergfast skyddsrum som kunde avse inte bara skyddsrum som sprängts in i berg, utan också betongskyddsrum i massivt utförande. Fullträffsäkert skyddsrum ansågs vilseledande bl.a. med hänsyn till atombombers verkningar och i stället ansågs bergfast skyddsrum leda tanken till de aktuella skyddsrummens stabila beskaffenhet (till vilka även betongskyddsrum i motsvarande utförande skulle hänföras). Med avseende på beskaffenhet gjordes alltså skillnad mellan bergfast skyddsrum och normalskyddsrum. Det blev även möjligt att i fortsättningen anordna befolkningsskyddsrum som normalskyddsrum.

Genom den nya lagen var fastighetsägare inte längre skyldiga att anordna enskilda skyddsrum i områden där skyddsbehovet tillgodosågs genom allmänt skyddsrum avsett för civilbefolkningen inom visst upptagningsområde. På grund av detta fanns det inte längre anledning att bibehålla den tidigare bestämmelsen om skyldighet för fastighetsägare, som fått dispens, att utge fastighetsägarbidrag.

Allmänt skyddsrum skulle anordnas som bergfast skyddsrum eller som normalskyddsrum i enlighet med Kungl. Maj:ts beslut. Uppgiften att inrätta och utrusta, samt att vårda och underhålla allmänt skyddsrum skulle ankomma på kommunen. Kommunen hade rätt till statsbidrag med 2/3 av en skälig anskaffningskostnad. Från anskaffningskostnaden skulle värdet av fredsanvändningen avräknas. Innan medel fanns tillgängliga för beräknat statsbidrag kunde kommunen inte åläggas att anordna allmänt skyddsrum.

Om det var nödvändigt för att kommunen skulle kunna fullgöra sin skyldighet att anordna allmänt skyddsrum, fick markområden, byggnader och annan egendom som ägdes av annan än staten tas i anspråk för kommunens räkning. Förfoganderätten utövades av länsstyrelsen. Om allmänt skyddsrum skulle inrättas som bergfast skyddsrum på mark, som ägdes eller nyttjades av annan än kommunen, kunde länsstyrelsen medge ägaren eller nyttjanderättshavaren att inrätta och utrusta skyddsrummet i stället för kommunen, om det kunde ske utan olägenhet för skyddsrumsfrågans ordnande. Den som anordnade skyddsrummet hade rätt att från kommunen få ersättning för den del av anläggningskostnaden som översteg fredsanvändningsvärdet. Fördelningen av kostnaden bestämdes av länsstyrelsen.

Enskilda skyddsrum skulle inrättas inom område eller på plats, som bestämdes av Kungl. Maj:t, eller efter dennes bemyndigande av Civilförsvarsstyrelsen. Enskilt skyddsrum skulle anordnas av ägaren till den anläggning eller byggnad, för vilken skyddsrummet var avsett. Någon ersättning utgick som utgångspunkt inte till ägaren. Bara i särskilda fall när ägaren ålagts att anordna enskilt skyddsrum av särskild storlek eller beskaffenhet, var denne berättigad till skälig ersättning av statsmedel för den kostnad eller skada som detta medförde. När ersättningen bestämdes skulle hänsyn även tas till den nytta som åtgärden kunde medföra. Skyldighet att anordna enskilt skyddsrum omfattade också anskaffning av utrustning till och underhåll av skyddsrummet.

1975 års ändringar i 1960 års civilförsvarslag

Genom 1975 års lagändringar togs benämningarna allmänt och enskilt skyddsrum bort (se SFS 1975:553). I propositionen som föregick lagändringarna (prop. 1975:21) konstaterades att det inte längre skulle göras någon skillnad mellan allmänna och enskilda skyddsrum i fråga om användningen. Tidigare hade benämningarna hänfört sig till hur skyddsrummen skulle användas och hur de skulle vara beskaffade. I stället skulle nu begreppet skyddsrum reserveras för skydd åt befolkningen. För de skydd som skulle anordnas åt det allmänna civilförsvaret skulle i fortsättningen benämningen ledningscentraler och andra skyddade uppehållsplatser användas.

Gällande skyddsrummens beskaffenhet hade det tidigare gjorts skillnad mellan bergfast skyddsrum och normalskyddsrum. I fortsättningen skulle det bara anordnas skyddsrum som i huvudsak motsvarade normalskyddsrummet. På grund av detta fanns det inte något skäl att behålla benämningarna bergfast skyddsrum och normalskyddsrum.

Hittills hade kommunen ansvarat för att inrätta och utrusta allmänna skyddsrum. I propositionen konstaterades att bristen på skyddsrum i tätorters inneområden inte skulle kunna avhjälpas inom rimlig tid genom nyproduktion. Regeringen framhöll att det krävdes ekonomiskt utrymme att avhjälpa påtagliga brister i befintliga bebyggelseområden, främst i de större tätorternas inneområden, och att kostnader för skyddsrumsbyggande avseende sådan bristtäckning borde ersättas med statliga medel oavsett ändamålet med anläggningen eller byggnaden.

Vidare föreslogs att kommunen skulle ges ansvar för inrättandet av skyddsrum i befintlig bebyggelse. Kommunerna skulle i fortsättningen enbart ansvara för att anordna ledningscentraler och andra skyddade uppehållsplatser för det allmänna civilförsvaret, samt särskilda skyddsrum som skulle byggas i befintlig anläggning eller byggnad utan samband med tillbyggnad eller på mark, som var avsedd för gata, torg, park eller annan allmän plats. I 40 § 1 b)–d) mom. angavs således följande: Utöver de uppgifter som ankommer på kommun enligt 4 och 7 kap. åligger det kommun att: b) i enlighet med gällande organisationsplan inrätta och utrusta ledningscentraler och andra skyddade uppehållsplatser för det allmänna civilförsvaret (…) c) inrätta och utrusta skyddsrum som på grund av beslut enligt 27 §

(skyddsplan) ska anordnas i befintlig anläggning eller byggnad utan samband med tillbyggnad eller på mark, som är avsedd för gata, torg, park eller annan allmän plats (…) d) vårda och underhålla de under b) och c) omförmälda anordningarna (…).

Enligt 42 § fick kommunen kostnadsersättning av staten för såväl inrättandet som underhållet av sådana skyddsrum, i den mån det kunde anses skäligt. Med befintlig anläggning eller byggnad avsågs inte sådan tillbyggnad som var att jämställa med uppförande av ny anläggning eller byggnad.

Fastighetsägare skulle även framöver ha ansvar för att underhålla skyddsrum, vilket även skulle omfatta vård av skyddsrummet och dess utrustning. Fastighetsägaren hade enligt 53 § rätt till ersättning av statsmedel för anordnande av skyddsrum. Ersättningen beräknades med hänsyn till antalet platser i skyddsrummet och normalkostnaden för att anordna, vårda och underhålla ett skyddsrum. Ersättningen bestämdes av länsstyrelsen.

I övergångsbestämmelserna till lagändringarna angavs att skyddsrum som anordnats enligt äldre bestämmelser skulle vårdas och underhållas enligt de nya bestämmelserna i 40 och 53 §§ eller med stöd av förordnande enligt 53 § 2 mom. i den nya lydelsen. Skyldighet att vårda och underhålla skyddsrum som tillkommit enligt äldre bestämmelser avsåg såväl allmänt som enskilt skyddsrum. Detta innebar alltså att skyddsrum som inrättats enligt äldre bestämmelser skulle underhållas enligt de nya bestämmelserna. Fastighetsägaren kunde på så vis alltså få ett utökat underhållsansvar. Kommunen som tidigare hade ansvaret för underhåll av allmänna skyddsrum blev nu ansvarig endast för underhåll av ledningscentraler och uppehållsplatser för det allmänna civilförsvaret, samt för skyddsrum som skulle anordnas i befintliga byggnader eller anläggningar utan samband med tillbyggnad eller på mark avsedd för gata, torg, park eller annan allmän plats.

I fråga om skyddsrum som uppfördes i befintliga byggnader eller anläggningar ordnades underhållet ofta genom att kommunen slöt avtal med fastighetsägaren. Om skyddsrum skulle ställas i ordning i anläggning eller byggnad som inte ägdes av kommunen förutsattes att kommunen träffade överenskommelse om åtgärden med ägaren eller innehavaren av anläggningen eller byggnaden. En sådan överenskommelse skulle även avse ersättning för skada eller intrång som åtgärden kunde anses innebära. I den mån överenskommelse inte

kunde träffas kunde egendomen enligt 68 § tas i anspråk med förfoganderätt. Enligt 54 § kunde ägaren eller innehavaren, mot statlig ersättning, även själv anordna ett bristtäckningsskyddsrum.

Sammanfattningsvis blev befolkningsskyddsrummen (som syftade till att skydda civilbefolkningen) genom ändringarna i civilförsvarslagen att betrakta som skyddsrum enligt den nya kategoriseringen (skyddsrum eller ledningscentral alt. skyddade uppehållsplatser). Underhållsansvaret för dessa berodde på i vilken typ av byggnad eller anläggning (ny eller befintlig) de hade byggts och var de var belägna. Byggdes de i redan befintliga byggnader och anläggningar eller om de var belägna på mark avsedd för gata, torg, park eller allmän plats var det kommunen som hade underhållsansvaret. I annat fall var det fastighetsägaren till den byggnad eller anläggning där det fanns ett skyddsrum som var underhållsansvarig.

Ändringar i 1960 års civilförsvarslag efter år 1975

Det gjordes ytterligare ändringar av något mindre omfattning efter år 1975. Genom lagändringar som trädde i kraft 1 juli 1979 (se prop. 1978/79:1) förtydligades grunderna för ersättningen till fastighetsägare vid anordnande av skyddsrum. I 55 § civilförsvarslagen föreskrevs härefter att ersättning utgick för särskilda kostnader för att anordna skyddsrummet och att sådana kostnader kunde avse förstärkning av byggnadsstomme samt anskaffning och iordningställande av särskilda dörrar och karmar, luckor och andra tillslutningsanordningar, ventilationssystem, gasfång och annan särskild utrustning samt reservutgångar. Avsikten med skyddsrumsersättningen var att den i princip skulle täcka merkostnaden för att anordna skyddsrum. Ersättning för framtida vård och underhåll av skyddsrummet skulle ingå i den ersättningsschablon som skulle tillämpas (se prop. 1978/79:1, s. 33).

År 1984 utökades fastighetsägarens ansvar genom att denne blev skyldig att vidta åtgärder som behövdes för att ge skyddsrummet tillfredsställande skyddsförmåga. Samtidigt gavs kommunen, i stället för länsstyrelsen, uppdraget att genom återkommande besiktningar kontrollera skyddsrummen och ansvara för att fel och brister åtgärdades.

Lag (1994:1720) om civilt försvar

I samband med att civilförsvarslagen (1960:74) upphävdes flyttades de delar som avsåg skyddsrum och andra skyddade utrymmen till den nya lagen om civilt försvar. Skyddsrum och skyddade utrymmen skulle framöver byggas i områden som i krig kunde antas bli särskilt utsatta för verkningarna av stridsmedel. Skyddade utrymmen skulle även finnas i andra utsatta områden. Tidigare hade gällt att skyddsrum skulle byggas i orter som ansågs kunna bli särskilt utsatta vid stridshandlingar, s.k. skyddsrumsorter vilka utsågs av regeringen. I den nya lagen infördes definitioner av uttrycken skyddsrum och skyddat utrymme. Det var kommunen som i samråd med länsstyrelsen skulle bestämma i vilka områden det skulle finnas skyddsrum och skyddade utrymmen. Kommunen skulle, liksom tidigare, besluta i enskilda fall om skyddsrum skulle byggas. Genom att knyta skyddsrumsbyggandet till områden i stället för orter skapades ett mer flexibelt system för byggande av skyddsrum än tidigare. Det klargjordes att skyldigheten att underhålla skyddsrum skulle kvarstå även om det i det område där skyddsrummet var beläget inte längre skulle byggas skyddsrum. Däremot fick regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde möjlighet att besluta att ett utrymme inte längre skulle vara skyddsrum.[4]

Enligt den nya lagen skulle kommunen ansvara för kontroll av skyddsrummens skyddsförmåga och för att föra register över samtliga skyddsrum i kommunen och de skyddade utrymmen som planlagts. I fråga om skyddsrum i befintliga byggnader skulle kommunen, liksom tidigare vara huvudansvarig för byggandet. Av förarbetena framgår dock att Statens räddningsverk ansåg att kommunens underhållsansvar av skyddsrum som anordnades i befintliga byggnader skulle tas bort och att denna skyldighet i stället skulle läggas på fastighetsägaren. Regeringen som instämde i detta pekade på att det medförde svårigheter för kommunen att ansvara för underhållet av skyddsrum i byggnader som tillhör någon annan och att det i praktiken ordnats genom avtal mellan kommunen och fastighetsägaren. Regeringen ansåg därför att det skulle vara lämpligare att ansvaret för underhållet även i dessa fall skulle läggas på fastighetsägaren. (Se prop. 1994/95:7, s. 74 f.) En sådan förändring infördes dock inte i lagen och den ordning som gällde enligt civilförsvarslagen förblev där-

[4] Se prop. 1994/95:7, s. 71 f.

för fortsatt gällande. Det förtydligades dock att skyldigheten att underhålla ett skyddsrum skulle gälla oavsett var skyddsrummet var beläget. Reglerna kring underhåll av skyddsrum fanns i 6 kap. 11–16 §§ i lagen om civilt försvar.

I 6 kap. 13 § lagen om civilt försvar reglerades att, om kommunen beslutade att skyddsrum skulle finnas i befintliga byggnader eller andra anläggningar, skulle kommunen bygga, utrusta och underhålla skyddsrummet, förutom i fall där frågan uppkom i samband med sådana byggnadsåtgärder som avsågs i 8 § första stycket, dvs. då det förelåg anmälningsskyldighet för byggnadsåtgärder enligt plan- och bygglagen (1987:10). Länsstyrelsen hade, om det förelåg särskilda skäl, möjlighet att ålägga ägaren av anläggningen att i stället för kommunen vidta nödvändiga åtgärder (6 kap. 14 §). Ägaren hade då rätt till ersättning från staten för sina kostnader. Även kommunen hade rätt till ersättning av staten för kostnader som uppkom på grund av åtgärder enligt 6 kap. 13 §. När ersättningen till kommunen bestämdes, skulle skälig hänsyn tas till det värde som de vidtagna åtgärderna kunde ha för byggnadens eller anläggningens användning i fred.

5.3 Rättslig reglering

5.3.1 Dagens skyddsrumssystem

Centrala bestämmelser rörande skyddsrum finns numera i lagen (2006:545) om skyddsrum som trädde i kraft den 1 september 2006. När lagen infördes flyttades många av de tidigare bestämmelserna från lagen om civilt försvar till den nya lagen utan några sakliga ändringar. Till grund för den nya lagen låg regeringens proposition *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133) och betänkandet *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting* (SOU 2004:134).

Av lagen om skyddsrum framgår bl.a. att skyddsrum är utrymmen för skydd av befolkningen i krig (1 kap. 2 §). Skyddsrum ska vara utformade och utrustade för att stå emot verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig (2 kap. 1 §). När lagen om skyddsrum infördes avskaffades regleringen av andra skyddade utrymmen eftersom alla utrymmen för skydd av befolkningen i krig skulle ha samma status och vara utformade och ut-

rustade för att motstå verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig (se prop. 2005/06:133 s. 121).

I samband med att lagen om skyddsrum infördes överfördes alla uppgifter avseende skyddsrum, såsom beslut om byggande av skyddsrum, registerhållning samt besiktning och kontroll från kommunerna till staten. Ansvarig myndighet är numera MSB. Enligt lagen om skyddsrum och förordningen (2006:638) om skyddsrum beslutar MSB om behov av skyddsrum samt inom vilka områden i landets kommuner som skyddsrummen ska vara belägna. MSB ska, i den omfattning staten ställer medel till förfogande, i enskilda fall besluta om nybyggnation av skyddsrum.

MSB ansvarar enligt lagen om skyddsrum för kontroll av att inrättade skyddsrum har avsedd skyddsförmåga samt att skyltning skett i enlighet med lagen. Vidare ansvarar MSB för registerhållning över befintliga skyddsrum samt för myndighetsföreskrifter om den tekniska utformningen av skyddsrum.

Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är skyldig att underhålla skyddsrummet och den utrustning som hör till skyddsrummet (4 kap. 1 §). Vidare är ägaren skyldig att efter föreläggande vidta de åtgärder som behövs för att förbättra skyddsrummets skyddsförmåga (4 kap. 2 §). Enligt övergångsbestämmelserna till lagen gäller dock att kommunen ska svara för underhållet av skyddsrum som inrättats i redan befintliga byggnader enligt lagen om civilt försvar.

5.3.2 Utformning och placering av skyddsrum

Skyddsrummen ska vara utformade och utrustade för att stå emot verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig (2 kap. 1 § lagen om skyddsrum). Avsikten är att skyddsrum ska skydda mot sådana vapen som en fiende kan antas förfoga över och komma att använda. Ett skyddsrum ska vidare ge skydd mot indirekta verkningar av stridsmedel, exempelvis om den byggnad där skyddsrummet är beläget rasar samman.[5]

[5] Jfr prop. 2005/06:133, s. 165.

Vilka funktionskrav som ställs på ett nyproducerat skyddsrum framgår av dåvarande Statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 1998:6) om utförande, utrustning och användning av skyddsrum.[6] Av dessa framgår bl.a. att skyddsrum ska vara konstruerande så att de även skyddar mot en viss grad av joniserande strålning från radioaktivt nedfall samt mot kemiska och biologiska stridsmedel samt brandgaser. Enligt dessa föreskrifter ska vidare skyddsrummets stomme vara av obrännbart material som medger att skyddsrummets lufttemperatur stiger med högst 15°C efter två timmars brand utanför skyddsrummet. Lufttemperaturen i skyddsrummet ska högst kunna bli 29°C då luften utanför skyddsrummet håller en temperatur av 17°C och en relativ fuktighet om 70 procent. Luftintag till skyddsrummet ska vara placerat så att luft kan tillföras skyddsrummet på för omständigheterna säkrast möjliga sätt och utan förutsägbara luftföroreningar. Skyddsrummets utrustning för lufttillförsel ska kunna drivas med elektricitet, men också manuellt eller med hjälp av aggregat för reservkraft. Den luft som tillförs skyddsrummet ska kunna renas från damm och grövre partiklar samt kemiska och biologiska stridsmedel. I övrigt finns också mer specifika krav beträffande skyddsrummens tålighet, storlek, in- och utgångar, tillgång till vatten, belysning och avlopp samt annan utrustning.

I MSB:s handbok *Skyddsrum SR 15*, vilken är avsedd att ge ett underlag för tillämpning av de tekniska och administrativa regler som finns utgivna genom lagar, förordningar och föreskrifter, finns närmare beskrivningar bl.a. av skyddsrums placering och utformning. Handboken riktar sig till den som ska planera, bygga, utrusta eller underhålla ett skyddsrum enligt lagen om skyddsrum.[7]

Särskilda komponenter till ett skyddsrum, såsom skyddsrumsdörrar, ventilationsaggregat och ventiler som ska installeras i ett skyddsrum ska enligt Statens räddningsverks föreskrifter om provning, certifiering och kontroll av komponenter till skyddsrum (SRVFS 1993:6) vara uppmärkta, provade av ett ackrediterat laboratorium samt kontrollerade och certifierade genom ett ackrediterat certifieringsorgan. Enligt uppgift från MSB finns inte några ackrediterade organ. MSB utfärdar dock certifikat med stöd av FOI.

[6] Dessa föreskrifter gäller för skyddsrum för vilka bygganmälan gjorts den 1 oktober 1998 eller senare. Äldre föreskrifter är alltjämt tillämpliga för skyddsrum byggda tidigare än så.
[7] Handboken uppdaterades senast den 4 februari 2022. Innehållet i handboken utgör inte myndighetsföreskrifter och har formellt ingen bindande verkan.

Skyddsrummen ska vara placerade med hänsyn till människors möjligheter att efter varning hinna fram till dem i tid och att uppehålla sig där under den tid som behövs (se 2 kap. 2 § lagen om skyddsrum). Antalet platser i skyddsrummen ska beräknas med hänsyn till befolkningsutvecklingen inom de områden där skyddsrummen ska byggas.[8] Enligt Statens räddningsverks föreskrifter ska skyddsrum utformas så att det antal personer som skyddsrummet är avsett för ska kunna vistas där utan avbrott i minst tre dygn.[9]

Enligt 2 kap. 3 § lagen om skyddsrum ska skyddsrum vidare vara utformade så att de under fredstid kan användas för andra ändamål. Ett skyddsrum ska dock kunna iordningställas för sitt ändamål inom två dygn.[10]

5.3.3 Byggande och kontroll av skyddsrum

MSB ska, i den omfattning staten ställer medel till förfogande, besluta om byggande av skyddsrum samt kontrollera att inrättade skyddsrum har avsedd skyddsförmåga och att skyltning har skett (se 3 kap. 1 § lagen om skyddsrum och 3 kap. 1 § förordningen om skyddsrum). Om det blir aktuellt att bygga ett skyddsrum i befintlig byggnad eller anläggning är det MSB som ansvarar för att bygga och utrusta skyddsrummet (3 kap. 2 § lagen om skyddsrum).[11]

Av 3 kap. 3 § lagen om skyddsrum följer att den som avser att utföra sådana byggåtgärder som kräver bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) inom ett område där skyddsrum ska byggas har en skyldighet att skriftligen underrätta MSB om detta. Avsikten med bestämmelsen är att det ska finnas möjlighet att besluta om inrättande av skyddsrum i samband med nybyggnation. Enligt gällande föreskrifter finns dock sedan september 2006 ett generellt undantag

[8] Se 2 kap. 1 § förordningen (2006:638) om skyddsrum.
[9] Se 2 § Statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 1998:6) om utförande, utrustning och användning av skyddsrum.
[10] Se 34 § Statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 1998:6) om utförande, utrustning och användning av skyddsrum.
[11] I 68 § andra stycket civilförsvarslagen (1960:74) fanns en bestämmelse som innebar en skyldighet för fastighetsägare att tåla ett intrång för skyddsrumsbyggande i befintlig anläggning eller byggnad. En motsvarande bestämmelse infördes inte i lagen om civilt försvar och finns inte heller i lagen om skyddsrum. I propositionen till lagen om civilt försvar angav regeringen att den nämnda bestämmelsen skulle tas bort och att reglerna om expropriation i stället, vid behov, skulle tillämpas (se prop. 1994/95:7, s. 74). Enligt 2 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719) får expropriation ske för det militära försvaret eller för annat ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret.

från denna underrättelseskyldighet.[12] För närvarande finns det alltså i praktiken inte någon underrättelseskyldighet.

Om MSB har fattat beslut som innebär att ett skyddsrum ska byggas och förelagt den som lämnat underrättelse att vidta åtgärder i enlighet med beslutet är det byggherren som är ansvarig för att bygga och utrusta skyddsrummet (se 3 kap. 6 § lagen om skyddsrum). Ett sådant beslut ska innehålla uppgift om det antal personer som ska kunna få plats i utrymmet och även en preliminär uppgift om den beräknade ersättningen till den som föreläggs att bygga skyddsrummet (se 3 kap. 4 § lagen om skyddsrum och 3 kap. 3 § förordningen om skyddsrum).

Enligt 3 kap. 5 § lagen om skyddsrum ska ett antal bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900) tillämpas på arbetet med att bygga ett skyddsrum. Vid tekniskt samråd enligt 10 kap. plan- och bygglagen ska således en genomgång göras av de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att ett skyddsrum ska kunna antas komma att uppfylla föreskrivna krav och användas för andra ändamål under fredstid. I övrigt tillämpas bestämmelserna i plan- och bygglagen om startbesked (10 kap. 3 §), byggherrens ansvar för kontroll av genomförandet (10 kap. 5 §), ansvaret för att upprätta en s.k. kontrollplan (10 kap. 6 och 7 §§), överlämnande av uppgifter om kontrollplan till byggnadsnämnden (10 kap. 18 §), byggnadsnämndens arbetsplatsbesök (10 kap. 27 §), byggnadsnämndens möjligheter att meddela kompletterande villkor (10 kap. 29 §) och om byggnadsnämndens slutbesked (10 kap. 34–37 §§. När ett skyddsrum är färdigbyggt och innan ersättningen beslutas ska skyddsrummet besiktigas av MSB (3 kap. 4 § förordningen om skyddsrum).

Skyddsrum finns i regel inte inskrivet som en belastning i fastighetsregistret, men kan framgå som en tilläggsinformation.[13] Det utgår inte någon särskild ersättning till fastighetsägaren för själva upplåtelsen av ett utrymme till skyddsrum. Det har i stället antagits att lagstiftaren bedömt att det intrång eller den rådighetsinskränkning som ianspråktagandet av ett utrymme för skyddsrum innebär

[12] Se 2 § Statens räddningsverks föreskrifter (2006:6) om undantag från underrättelseskyldigheten enligt 3 kap. 3 § första stycket lagen (2006:545) om skyddsrum.
[13] MSB ansvarar för skyddsrumsreferenser i fastighetsregistrets byggnadsdel, se 70 § förordningen (2000:308) om fastighetsregister. I förarbetena till lagen om civilt försvar avvisades ett förslag om att införa en möjlighet att i fastighetsboken anteckna den belastning på en fastighet som ett skyddsrum innebär. Regeringen pekade i sammanhanget på att det i fastighetsboken antecknas belastningar av civilrättsligt slag, men i allmänhet inte förelägganden och andra påbud av offentligrättslig karaktär (se prop. 1994/95:7, s. 76).

för fastighetsägaren inte bör ersättas särskilt utöver den ersättning som utgår för kostnader (se SOU 2004:134, s. 113 f.). Skyddsrummet ägs och disponeras i fredstid av byggnadens ägare medan staten äger själva rättigheten till skyddsfunktionen genom den lagstadgade nyttjanderätten. Det är också staten som avgör om man vill behålla eller avstå denna nyttjanderätt.[14]

Särskilt om kontroll och registerföring av befintliga skyddsrum

MSB ansvarar för kontroll av att inrättade skyddsrum har avsedd skyddsförmåga samt att skyltning skett i enlighet med lagen (3 kap. 1 § lagen om skyddsrum). MSB ska vidare föra register över samtliga skyddsrum som finns och planeras (1 kap. 2 § förordningen om skyddsrum). Registret innehåller bl.a. uppgifter om typ och ålder på skyddsrummen samt när de senast kontrollerades.

Det finns inget fastställt tidsintervall för hur ofta skyddsrummen bör kontrolleras utan detta beror enligt MSB på vilka tillgängliga anslagsmedel MSB har för kontrollverksamheten. Under åren 2012–2021 har 10 430 skyddsrum kontrollerats, varav 7 965 i strategiskt viktiga områden.

Enligt MSB:s rutiner utförs s.k. skyddsrumstillsyn eller skyddsrumskontroll. Det MSB benämner som skyddsrumstillsyn är en slags inventering där endast utvalda delar kontrolleras och resulterar inte i något föreläggande. Skyddsrumstillsynen ger uppdaterade registeruppgifter och används för att få en bild av om det är påkallat att tidigarelägga en kontroll.

Vid skyddsrumskontroll kontrolleras alla delar i skyddsrummet och eventuella brister resulterar i ett föreläggande till fastighetsägaren. Skyddsrummen kontrolleras utifrån senaste kontrolldatum, geografisk placering eller om tidigare tillsyn påvisat behov av kontroll. Stickprovskontroller har också förekommit.

Tillsyns- och kontrollverksamheten utförs enligt en särskild handbok som MSB tagit fram.[15] MSB har även tagit fram checklistor som finns på myndighetens webbsida. Skyddsrumskontrollen sker med utgångspunkt i de förskrifter som gällde vid uppförandet av skydds-

[14] Jfr MSB:s handbok Skyddsrum SR 15, s. 129, där MSB likställer rättigheten med ett avtalsservitut.
[15] Se MSB:s handbok Skyddsrumskontroll SK 16, publ.nr: MSB901 – december 2015.

rummet. Samtliga föreskrifter som tidigare utfärdats finns på MSB:s webbsida under rubriken ”Äldre skyddsrumsregler”.

Skyddsrumskontroll har tidigare utförts av en kontrollant som har avtal med MSB och som är certifierad av myndigheten som skyddsrumssakkunnig. Sedan den 1 september 2020 tilldelar MSB inte nya skyddsrumskontroller till externa kontrollanter.[16] De externt upphandlade kontrollanterna kan dock fortfarande tilldelas tillsynsuppdrag.

Särskilt om skyddsrumssakkunniga m.m.

Som ett led i att säkerställa och upprätthålla skyddsrummens skyddsförmåga och därmed kvalitetssäkra såväl kompetens som komponenter avseende skyddsrum utfärdar MSB certifikat till personer och för komponenttillverkning. MSB för ett särskilt register över alla utfärdade certifikat, vilket är ett komplement till skyddsrumsregistret.[17]

En skyddsrumssakkunnig är alltså godkänd av MSB genom ett certifikat. Innan certifikat utfärdas har den sakkunnige genomgått utbildning för allmän eller kvalificerad behörighet i myndighetens regi. Statens räddningsverk bedrev tidigare motsvarande utbildningsverksamhet för skyddsrumssakkunniga.

Enligt 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska myndigheten bl.a. se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde. I 5 § samma förordning anges att myndigheten ska se till att utbildning inom krisberedskap och för civilt försvar tillhandahålls samt även genomföra övningar inom sitt ansvarsområde. Av 28 och 29 §§ framgår att myndigheten får ta ut avgifter för utbildningar samt utbildningsverksamhet.

Enligt MSB finns det 262 skyddsrumssakkunniga i Sverige, varav 92 kvalificerat behöriga. Under 2019, 2020 och 2021 utbildades 87, 43 respektive 14 personer. Vissa av de personer som gått utbildningen har valt att inte certifiera sig då de inte haft behov av certifikat. Utbildningen omfattar två dagars undervisning (MSB har för avsikt att utöka utbildningen så att den omfattar tre dagar). För att genomgå utbildningen uppställs vissa grundläggande kompetenskrav. Vidare

[16] MSB gör numera bedömningen att skyddsrumskontroll utgör en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning och som inte får överlämnas till annan aktör utan stöd i lag.
[17] Se MSB:s handbok Skyddsrum SR 15, s. 18.

tar myndigheten ut en kursavgift. MSB anordnar årligen uppdateringsträffar för skyddsrumssakkunniga runt om i landet. För att få bibehålla sitt certifikat är deltagande på en träff obligatoriskt.

Skyddsrumssakkunniga kan anlitas av MSB för olika uppdrag i fråga om skyddsrum, men även av andra aktörer.[18]

5.3.4 Fastighetsägares och nyttjanderättshavares skyldigheter

Av 4 kap. 1 § lagen om skyddsrum följer att ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är skyldig att underhålla skyddsrummet och den utrustning som hör till detta. I förarbetena förtydligas att bestämmelsen innebär att ägaren, till skillnad från vad som tidigare gällde enligt 6 kap. 13 § lagen om civilt försvar, ansvarar för underhållet även när det gäller sådana skyddsrum som inrättats i en befintlig byggnad eller anläggning utan att denne själv företagit någon byggnadsåtgärd (se prop. 2005/06:133, s. 167).[19]

Enligt Statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 1998:6) om utförande, utrustning och användning av skyddsrum gäller bl.a. att skyddsrummet ska vara utfört och utrustat för en livslängd av minst 50 år (3 §) och att lös utrustning som tillhör skyddsrummet i fredstid ska förvaras i ett eget utrymme som är låst, torrt, ventilerat och uppvärmt till minst 5°C (31 §).

MSB får meddela föreskrifter om underhåll av skyddsrum och den utrustning som hör till skyddsrummen (se 4 kap. 1 § förordningen om skyddsrum). Några sådana föreskrifter har inte meddelats. I MSB:s handbok *Skyddsrum SR 15* anges dock följande. Skyddsrum ska, oberoende av typ och ålder, underhållas så att de vidmakthålls vid den status de hade då de var nybyggda eller den status de fått med anledning av en modernisering. Det är ägarens ansvar att se till så att skyddsrummets standard inte avviker från den ursprungliga tekniska

[18] Det är inte ovanligt att fastighetsägare anlitar skyddsrumssakkunniga för att bistå dem med hjälp att inventera skyddsrumsförråd och för att utföra besiktningar av skyddsrummen.

[19] I fråga om skyddsrum som inrättats med stöd av 6 kap. 13 § i den upphävda lagen om civilt försvar gäller dock enligt övergångsbestämmelser till lagen om skyddsrum fortfarande den lagen om civilt försvar. Det innebär att kommunen fortfarande har underhållsansvar för skyddsrum som inrättats i befintliga byggnader och anläggningar innan den nya lagens ikraftträdande. I prop. 2005/06:133 anfördes att det medför svårigheter för kommunen att ansvara för underhållet av skyddsrum som är belägna i byggnader som tillhör någon annan, men att detta i praktiken har lösts genom avtal mellan kommunen och fastighetsägaren. För de redan inrättade skyddsrummen, där avtal vanligen ingåtts mellan kommuner och fastighetsägare och ersättning betalats ut för framtida underhåll etc. var det därför lämpligt att det gamla regelverket skulle fortsätta gälla.

nivån. Ansvaret för skyddsrummets underhåll inträder i och med att beviset vid nyproduktion har utfärdats. Vidmakthållandet av skyddsrummets standard ska i tillämpliga delar bygga på vad som sägs i handboken. Äldre regler ska följas till funktion, men inte till teknisk lösning om de utföranden som finns i handboken i stället kan tillämpas. Om ett krav som finns i äldre regler inte återfinns i handboken ska det inte längre gälla för skyddsrummet. Utrustning som finns i skyddsrummet ska dock alltid fungera. Reparationer ska följa typlösningar utgivna av MSB. Typlösningarna beskriver hur en brist eller förändring kan utföras för att uppnå funktionskraven. Nya utföranden och nya komponenter ska alltid följa vad som sägs i handboken. Moderniseringar och kompletteringar för att uppfylla kraven i handboken ska endast göras om detta särskilt angivits i ett beslut av MSB.[20] Underhållet av skyddsrummet ska vara fortlöpande. Förutom normal fastighetstillsyn förutsätter detta att en mer omfattande genomgång av själva skyddsfunktionen sker av ägaren minst en gång per år.[21]

Av MSB:s handbok följer vidare att ägaren har rätt till ersättning av staten för åtgärdande av fel som uppstått under skyddsrummets byggtid. Fel som uppstått under den tid som gått från det att skyddsrummet byggdes fram till kontrolltillfället hänförs dock till bristande underhåll och otillåtna ingrepp, och åtgärdas av ägaren utan ersättning av staten. Detta gäller dock inte installationer och ingrepp i stommen som vid kontrolltillfället utförts för minst 50 år sedan, där åtgärdandet ska ske med ersättning från staten. Lös utrustning omfattas dock inte av detta undantag.[22]

MSB har möjlighet att efter kontroll av ett skyddsrum förelägga en ägare till en byggnad eller annan anläggning att vidta en eller flera åtgärder för att förbättra skyddsrummets skyddsförmåga (4 kap. 2 § lagen om skyddsrum). Den som är skyldig att vidta sådana förbättringsåtgärder har rätt till skälig ersättning av staten om inte åtgärderna föranletts av att ägaren eftersatt underhållet av skyddsrummet, gjort otillåtna ingrepp i det eller på annat sätt varit försumlig (6 kap. 2 §). Ett åtgärdsföreläggande ska innehålla en preliminär uppgift om vilken ersättning från staten som fastighetsägaren kan räkna med (4 kap. 2 § förordningen om skyddsrum). MSB besiktigar skyddsrummet när

[20] Ett exempel på moderniseringsåtgärd vilken utförs kontinuerligt är utbyte till moderna FAG-filter (kolfilter) i äldre skyddsrum. Denna modernisering görs i den utsträckning staten tillskjutit medel. I de fall byte av filter inte kan ske görs en kvarstående anmärkning.
[21] Se MSB:s handbok Skyddsrum SR 15, s. 119 f.
[22] Se MSB:s handbok Skyddsrum SR 15, s. 42 f.

åtgärderna har slutförts och innan myndigheten fattar ett beslut om ersättning. Om skyddsrummet uppfyller de förelagda kraven, ska myndigheten utfärda ett bevis om detta. Beviset ska lämnas till ägaren av byggnaden eller anläggningen (4 kap. 3 § förordningen om skyddsrum).

Vid höjd beredskap är ägaren eller nyttjanderättshavaren skyldig att ge plats i skyddsrummet åt dem som behöver skydd (4 kap. 3 § lagen om skyddsrum). Av förarbetena framgår att detta innebär att skyddsrummet under höjd beredskap ska vara iordningställt för så många skyddsbehövande som det är avsett för och hållas tillgängligt (upplåst, ej blockerad ingång etc.). Detta innebär således en skyldighet att tillhandahålla lokalen, det iordningställda skyddsrummet, inte att räkna antalet personer som går in.[23] Skyldigheten är straffsanktionerad enligt 8 kap. 1 §. MSB får enligt 4 kap. 4 § förordningen om skyddsrum meddela föreskrifter i fråga om skyldigheten att bereda plats åt civilbefolkningen i skyddsrum.

Ägaren är skyldig att genom skyltning på byggnaden eller anläggningen ge anvisning om var skyddsrummet finns.[24] MSB har möjlighet att förelägga en fastighetsägare att vid vite sätta upp nödvändig skyltning eller se till att skyltningen sker på ägarens bekostnad (se 7 kap. 1 och 2 §§ lagen om skyddsrum).

Det finns särskilda bestämmelser om att nyttjanderättshavare inte får hindra ägaren till en byggnad eller annan anläggning att inrätta skyddsrum eller att företa åtgärder som denne är skyldig att utföra (4 kap. 5 § lagen om skyddsrum). En nyttjanderättshavare kan i vissa fall, på begäran av ägaren, också bli skyldig att betala ett skäligt bidrag till kostnader som ägaren får på grund av sina skyldigheter enligt lagen (4 kap. 6 §).

5.3.5 Avveckling av skyddsrum

MSB får besluta att ett redan inrättat utrymme inte längre ska vara skyddsrum, om det finns särskilda skäl (se 5 kap. 1 § lagen om skyddsrum och 5 kap. 1 § förordningen om skyddsrum).

Enligt MSB kan det finnas särskilda skäl för ett avvecklingsbeslut om det skett stora förändringar i det aktuella området som medfört

[23] Se prop. 2005/06:133, s. 167.
[24] Se 4 kap. 4 § lagen om skyddsrum samt 33 § Statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 1998:6) om utförande, utrustning och användning av skyddsrum.

att det framstår som obehövligt att underhålla skyddsrummet. Byggnadens eller anläggningens ägare kan ha ett stort behov av att kunna disponera utrymmet på annat sätt. Ett avvecklingsbeslut innebär att alla skyldigheter kopplade till skyddsrummet upphör. Vid bedömningen av om ett skyddsrum kan avvecklas eller inte har det betydelse bl.a. om utrymmet finns i ett strategiskt viktigt område eller i en skyddsrumstätort.[25]

Utifrån försvarsberedningens och regeringens ställningstaganden gällande skyddsrumsbeståndet har MSB internt antagit mer specifika riktlinjer för när ett skyddsrum får avvecklas.[26] Utgångspunkten enligt dessa är att skyddsrumsbeståndet ska bestå i så stor utsträckning som möjligt och att avvecklingsansökningar ska beviljas restriktivt. En avvägning görs dock i det enskilda fallet. Väldigt små skyddsrum eller sådana som är byggda före 1946, får i princip alltid avvecklas oavsett skäl då de inte anses uppfylla ett tillräckligt stort behov. Andra ärenden om avveckling bedöms i första hand utifrån tillgängligheten i närområdet och generellt i den ort där skyddsrummet är beläget. Hänsyn tas också till i vilken typ av byggnad skyddsrummet är beläget.

MSB har i vissa fall även beslutat att en del av skyddsrummet ska avvecklas eller att ett skyddsrums funktion tillfälligt ska begränsas (s.k. tillfällig begränsning). MSB har i dessa fall kunnat besluta att ett skyddsrum ska ändras så att antalet skyddsplatser minskar eller att slå ihop två skyddsrum till ett större. Syftet med en tillfällig begränsning av skyddsrumsfunktionen är att kunna stänga av ett skyddsrum, exempelvis under tiden som fastigheten renoveras eller byggs om. Enligt information på MSB:s webbsida om avveckling av skyddsrum krävs det att det finns en skyddsrumssakkunnig med kvalificerad behörighet kontrakterad och en tidsplan för projektet.

MSB har tagit fram en ansökningsblankett om avveckling eller begränsning av skyddsrumsfunktion (Se blanketten ”Ansökan om avveckling eller begränsning av skyddsrumsfunktion”, på MSB:s webbsida). När ett skyddsrum har avvecklats har en särskild besiktning utförts på bekostnad av fastighetsägaren. Syftet med besiktningen är att säkerställa att utrymmet inte längre ska kunna uppfattas som ett skyddsrum.[27]

[25] Se MSB:s handbok Skyddsrum SR 15, s. 125 f.
[26] Se MSB:s interna beslut den 27 september 2017, dnr 2017-9471.
[27] Se MSB:s handbok Skyddsrum SR 15, s. 128. Tillfällig begränsning och avvecklingsbesiktning är i övrigt inte reglerat i lag, förordning eller föreskrift.

Det har även förekommit att MSB som ett skäl för avveckling har tillåtit s.k. ersättningsskyddsrum när skyddsrumsfunktionen har bedömts behöva kvarstå. Det har då krävts att ersättningsskyddsrummet ska täcka samma skyddsbehov som skyddsrummet som önskas bli avvecklat. Eftersom ett ersättningsskyddsrum inte täcker något nytt behov av skyddsplatser, har finansieringen helt fallit på den byggande.[28] Frågan om ersättningsskyddsrum är inte uttryckligen reglerad vare sig i lag, förordning eller föreskrift. MSB har dock bedömt det som nödvändigt att kunna beakta ersättningsskyddsrum som ett skäl för avveckling av ett äldre skyddsrum för att möjliggöra nyexploatering och ändringar av befintliga byggnader samtidigt som skyddsrumsbeståndet kan upprätthållas.

Sedan nyproduktionen av skyddsrum upphörde 2002, har det enligt uppgifter från MSB byggts 75 ersättningsskyddsrum med 7 374 platser, varav 46 skyddsrum med 4 462 platser har byggts sedan 2017. MSB har cirka 290 pågående ärenden där fastighetsägare har ansökt om tillfällig begränsning för att ersätta ett befintligt skyddsrum, vilket totalt motsvarar cirka 38 000 platser. Byggåtgärder pågår av cirka 120 sådana skyddsrum.

5.3.6 Ersättning

Enligt 6 kap. 1 och 2 §§ lagen om skyddsrum har den som ska bygga och utrusta eller underhålla ett skyddsrum rätt till skälig ersättning av staten för sina kostnader. I fråga om underhåll av skyddsrum lämnas dock inte ersättning för åtgärder som har föranletts av att ägaren eftersatt underhållet av skyddsrummet, gjort otillåtna ingrepp i det eller på annat sätt varit försumlig. Försumligheten kan bl.a. handla om att kostnaderna för underhåll orsakats av en olämplig fredstida användning av skyddsrummet. Ägaren får exempelvis stå för kostnader orsakade av att skyddsrumsdörrar har demonterats eller att det skett håltagning i skyddsrummets väggar.[29]

MSB får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna (se 6 kap. 3 § lagen om skyddsrum och 6 kap. 1 § förordningen om skyddsrum). Några sådana föreskrifter har inte meddelats.

[28] Se MSB:s handbok Skyddsrum SR 15, s. 129).
[29] Jfr Kammarrätten i Göteborgs dom den 25 september 2012 i mål 2029-12.

I förarbetena till lagen om skyddsrum anges att bestämmelserna om ersättning i sak motsvarar de tidigare bestämmelserna som fanns i 6 kap. 20 § första stycket och 22 § lagen om civilt försvar (se prop. 2005/06:133 s. 168). Vad som utgör skälig ersättning utvecklas härutöver inte.

Enligt 6 kap. 20 § första stycket lagen om civilt försvar hade den som var skyldig att bygga och utrusta ett skyddsrum rätt till ersättning av staten för de merkostnader som därigenom uppkom. I 6 kap. förordningen (1995:128) om civilt försvar fanns mer utförliga bestämmelser om hur ersättningen skulle bestämmas. Enligt 6 kap. 15 § i förordningen bestod ersättningen som utgångspunkt av ett grundbelopp som beslutades av länsstyrelsen enligt schablonbelopp som angavs i bilaga till förordningen. Som exempel kan nämnas att grundersättningen för ett skyddsrum i en byggnad där bärande väggar av platsgjuten betong eller prefabricerade betongelement skulle uppförts även om skyddsrum inte hade anordnats var 72 000 kronor plus 1 700 kronor för varje skyddsrumsplats. Till grundbeloppet kunde ett tilläggsbelopp utgå för öppningar i skyddsrummets begränsningsväggar, försvårad grundläggning, förstärkning för att förhindra byggnadsras och förstärkning av befintliga begränsningsväggar. Summan av grundbeloppet och tilläggsbeloppet skulle multipliceras med en tidskoefficient bestämt utifrån utvecklingen av produktionskostnaderna för skyddsrum. Statens räddningsverk betalade ut den ersättning som länsstyrelsen beslutade om.

Enligt 6 kap. 22 § lagen om civilt försvar hade den som skulle bygga och utrusta ett skyddsrum i en befintlig byggnad rätt till ersättning av staten för sina kostnader. Detsamma gällde den som var skyldig att underhålla ett skyddsrum och som efter föreläggande gjort förbättringsåtgärder i ett skyddsrum. Ersättning lämnades dock inte för åtgärder som föranletts av att ägaren eftersatt underhållet av skyddsrummet, gjort otillåtna ingrepp i det eller på annat sätt varit försumlig. Enligt 6 kap. 20 § förordningen (1995:128) om civilt försvar betalades ersättning ut av Statens räddningsverk efter beslut av länsstyrelsen. Av samma bestämmelse framgick dock att ersättning för underhåll av ett skyddsrum ingick i den schablonersättning som utgick vid byggandet av skyddsrummet.

I förordningen (2006:638) om skyddsrum som har ersatt förordningen (1995:128) om civilt försvar finns inte motsvarande bestämmelser om ersättning. Här återges endast den ovan nämnda befogen-

heten som MSB har att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 6 kap. lagen om skyddsrum.

5.3.7 Övriga bestämmelser

I 7 kap. lagen om skyddsrum finns bestämmelser om att MSB får meddela förelägganden som behövs i enskilda fall för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Förelägganden, som inte rör tillträde till byggnaden eller anläggningen enligt 7 kap. 3 § för att utföra besiktning eller annan kontroll, får även förenas med vite. Om ett föreläggande inte följs får MSB vidta åtgärden på den försumliges bekostnad, om han eller hon inte på grund av någon bestämmelse i lagen är berättigad till ersättning för åtgärden om den vidtas frivilligt (7 kap. 2 §).

I 8 kap. lagen om skyddsrum finns bestämmelser om straff för den som bryter mot skyldigheten att bereda skyddsbehövande plats i ett skyddsrum under höjd beredskap eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen i fråga om hur ett skyddsrum ska vara placerat, dess utformning och utrustning samt inom vilken tid som skyddsrummet ska kunna iordningställas.

I 9 kap. lagen om skyddsrum finns bestämmelser om överklagande m.m. MSB:s beslut kan i regel överklagas till allmän förvaltningsdomstol. MSB:s beslut i fråga om behov av skyddsrum och deras lokalisering samt avveckling av skyddsrum får inte överklagas (9 kap. 2 §). Beslut som har meddelats under höjd beredskap gäller omedelbart om inte något annat bestäms i beslutet (9 kap. 3 §).

5.4 Internationell utblick

5.4.1 Inledning

Förutom Sverige har Finland, Norge och Schweiz ett särskilt stort bestånd av skyddsrum. Skyddsrumsbeståndet har i dessa länder byggts upp under en lång tid. Anledningen till att det finns stora skillnader mellan olika länders ambitionsnivå i skyddet för civilbefolkningen har historiskt sett sin grund främst i geografiska, militärstrategiska, politiska och ekonomiska faktorer. Närheten till stora stater såsom Sovjetunionen och Nazityskland påverkade utbyggnaden av skydds-

rumsbeståndet i många länder i Europa under mellankrigstiden och andra världskriget, särskilt länder som Sverige och Finland. Under kalla kriget ändrades de militärtekniska förutsättningarna och vissa länder med sämre geografiska förutsättningar för skyddsrum och evakuering såsom Storbritannien lade ner sitt civila försvar till förmån för satsningar på det militära försvaret. Danmark och Norge blev medlemmar i Nato och stärkte på så vis sin militära förmåga.[30] Länder, såsom Sverige, Finland och Schweiz, som inte anskaffat kärnvapen fortsatte i stället att satsa på skyddet för civilbefolkningen, kombinerat med hög konventionell militär förmåga och alliansfrihet. Sverige har därtill politiskt och ideologiskt under lång tid präglats av folkhemmets idéer om ett kollektivt omhändertagande. Under 1950- och 1960-talen avspeglade sig detta i en civilförsvarsorganisation och skyddsrumsbyggande med mycket hög ambition. Samtidigt fanns det stora ekonomiska förutsättningar under rekordåren. Detta kan kontrasteras mot USA där federala initiativ uppfattades som militarism och kommunism. I USA skulle enskilda i stället ha en egen beredskap och förmågan att ta hand om sig själv. USA:s geografiska läge bedömdes inte heller kräva ett mera ambitiöst befolkningsskydd förrän sent in i kalla kriget när interkontinentala ballistiska missiler blev en faktor. I Tyskland förbjöds civilförsvarsverksamhet under ockupationstiden efter andra världskriget, då detta ansågs ha fungerat som en paramilitär organisation under kriget och lett till en militarisering för civilbefolkningen. I mitten av 1950-talet inrättades i stället ett räddningstjänstbaserat system till skydd för civilbefolkningen i Tyskland, vilket senare kompletterades av ett s.k. självskydd hos enskilda.[31]

5.4.2 Finland

I Finland finns cirka 54 000 skyddsrum med cirka 4,4 miljoner platser för en befolkning på drygt 5,5 miljoner. Största delen av skyddsrummen (cirka 85–90 procent) är privata, gårdsvisa skyddsrum av armerad betong och de finns i anslutning till bostads- och affärsfastigheter.

[30] Enligt uppgifter från Beredskabsstyrelsen i Danmark 2022-09-13 förekommer det olika typer av allmänna och enskilda skyddsrum och liknande utrymmen i Danmark. Dessa förvaltas av kommunerna och enskilda fastighetsägare.
[31] För en närmare analys av grundtankarna bakom systemet med skyddsrum, även i en internationell kontext, se Peter Bennesved, *Sheltered Society, Civilian Air raid shelters in Sweden – from idea to materiality, 1918–1940 and beyond*, 2020, s. 26 f.

Tidigare hade kommunerna också skyldighet att bygga skyddsrum, men denna skyldighet avskaffades 2011. Det finns även bergskyddsrum som är gemensamma för flera fastigheter och som fortfarande är i bruk. Av skyddsrumsplatserna är 40 procent placerade vid arbetsplatser och 60 procent vid bostäder. Skyddsrum som är avsedda för befolkningsskydd ska kunna iordningställas inom 72 timmar med dess utrustning och anordningar.

Det finns normalt inga skyddsrum på landsbygden eller i småhusområden, utan där är det ett ansvar för de boende själva att anordna ett skydd. När det byggs bostäder eller flervåningshus (exempelvis för kontorslokaler) med en golvyta om minst 1 200 kvadratmeter ska fastighetsägaren inrätta ett skyddsrum som är minst så stort som två procent av golvytan. För industribyggnader och sådana byggnader som används för tillverkning, lager eller möten ska skyddsrum inrättas om byggnadens eller byggnadsgruppens golvytan är minst 1 500 kvadratmeter. Skyddsrummet ska vara minst så stort att det motsvarar en procent av golvytan. Skyddsrum i sjukhus och skolor ska utformas efter det utrymme som behövs för de människor som befinner sig där.

Byggnadens eller anläggningens ägare får inte någon ersättning från det allmänna för merkostnaderna att inrätta skyddsrum. Det är byggherren som ansvarar för att skyddsrummet uppförs enligt regelverket för skyddsrum. Myndigheten för byggnadskontroll ansvarar för tillsyn över detta. Det är också denna myndighet som kan besluta om eventuella undantag i samråd med räddningstjänsten.

För varje byggnad med ett skyddsrum ska det finnas en skyddsrumsskötare som måste lära sig att använda skyddsrummets anordningar och ställa skyddsrummet i användbart skick. Byggnadens eller anläggningens ägare ansvarar för att se till att skyddsrummets metalldelar inte rostar, tätningar hålls i skick, anordningar fungerar och utrustning inte försvinner. Byggnadens eller anläggningens ägare ansvarar således för årliga underhållsåtgärder. Räddningstjänsten kan göra tillsynsbesök för att kontrollera skyddsrummets skick. En besiktning ska göras av skyddsrummet vart tionde år. Härvid ska ett besiktningsprotokoll upprättas vilket ska uppvisas för räddningstjänsten på begäran.

Om det blir nödvändigt att använda skyddsrum ger myndigheterna anvisningar om detta via radio. Om det behövs kan dessutom tillfälliga skyddsrum anordnas eller exempelvis underjordiska anlägg-

ningar användas som fysiskt skydd. Räddningstjänsten och fastighetsägare ansvarar för de praktiska åtgärderna. Det kan finnas behov av tillfälliga skyddsrum, särskilt i områden med lågt byggnadsbestånd och glesbygd.[32]

5.4.3 Norge

Norge har cirka 25 000 skyddsrum med plats för cirka 2,5 miljoner människor för en befolkning på 5,2 miljoner. Av dessa finns cirka 300 000 platser i offentliga skyddsrum och cirka 2,2 miljoner i privata skyddsrum. Det har sedan 1998 i princip inte byggts några nya skyddsrum. Regeringen har däremot ställt krav på att befintliga skyddsrum ska underhållas och kontrolleras. Kontroller under senare år har visat att det i vissa fall finns brister i underhåll och att kompetensen på skyddsrumsområdet har försämrats både bland civilförsvarets personal och hos relevanta byggföretag och leverantörer.

Det pågår en översyn av det civila försvaret och som en del av detta har Forsvarets forskningsinstitutt, FFI, genomfört en utredning av befolkningsskyddets relevans i ett framtida norskt försvar. FFI anser att varning, skyddsrum och evakuering är fortsatt relevanta och nödvändiga för att skydda civilbefolkningen vid en väpnad konflikt. Dessa åtgärder utgör det enda trovärdiga skyddet, och som civilbefolkningen ställer krav på under en väpnad konflikt, förutsatt att det ges tillräcklig förvarningstid.

FFI:s huvudförslag, i den offentliga versionen av rapporten, är att Norge ska fortsätta med befolkningsskyddskonceptet. Det innebär en fortsatt satsning på att utveckla skyddsrum, att fortsätta med dagens varning via ljudanläggningar som den mest robusta formen för varning, men även med kompletterande varningssätt som exempelvis via SMS, samt att uppdatera och förbättra gällande planverk.[33]

[32] Uppgifterna har inhämtats från Inrikesministeriet i Finland 2022-06-02. Se även MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 12 och FOI Memo 6121, Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar, s. 90.
[33] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 13.

5.4.4 Schweiz

Schweiz är det land i Europa, förmodligen också i världen, som har det mest ambitiösa nationella skyddsrumsprogrammet i bruk. Enligt artikel 45 i Schweiz lag för civilt försvar har varje invånare i landet rätt till plats i ett skyddsrum nära sin bostad. I dag har landet cirka 360 000 skyddsrum vilket nästan täcker hela befolkningsbehovet (drygt 8,6 miljoner, varav cirka 74 procent bor i städerna); lokalt kan viss brist på skyddsrum förekomma. Skyddsrummen är vanligen byggda för att på bästa sätt motstå effekterna av kärnvapen (”fallout shelter”). Enligt artikel 46 i samma lag har en fastighetsägare som bygger bostäder och sjukhus också en skyldighet att bygga tillhörande skyddsrum samt att utrusta och underhålla det. Denna skyldighet har funnits sedan början av 1960-talet och därför har de flesta bostadshus byggda därefter också skyddsrum. En fastighetsägare kan dock avstå från att bygga skyddsrum, eller vara befriad från denna skyldighet i ett område som är välförsett med skyddsrum, men är då i stället ålagd att erlägga en särskild kompensationsavgift för att bekosta offentliga skyddsrum. I områden med otillräcklig tillgång på skyddsrum är kommunen skyldig att inrätta offentliga skyddsrum. Landets kantoner (delstatsregeringar) ansvarar för att de nationella reglerna kring skyddsrum följs.[34]

5.5 Sveriges skyddsrumsbestånd

5.5.1 Skyddsrum och skyddsrumstätorter

Det finns i dag drygt 64 000 skyddsrum i Sverige med plats för cirka 7 miljoner individer. Skyddsrummen är byggnadstekniskt förstärkta lokaler. Vanligtvis utgör de en del av en källare i en byggnad men det förekommer även bergrum och fristående lokaler. I fredstid används skyddsrummen i regel av fastighetsägare eller nyttjanderättshavare för andra ändamål. Vid krigsfara ska de kunna iordningställas för skyddsrumsbruk inom två dygn.[35]

Skyddsrummen är i huvudsak belägna i någon av de 140 så kallade skyddsrumstätorterna, vilket är tätorter där tillgången till andra fysiska skydd än skyddsrum är begränsad. I bilaga A till MSB:s handbok

[34] Se FOI Memo 6121, Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar, s. 90.
[35] Se 34 § i Statens räddningsverks föreskrifter om utförande, utrustning och användning av skyddsrum (SRVFS 1998:6).

Skyddsrum SR 15 finns en förteckning över vilka skyddsrumstätorter som MSB har fastställt.

Skyddsrumstätorter är en prioriteringsmodell som tagits fram för att bedöma behovet av skyddsrum och inom vilka områden inom landets kommuner som skyddsrummen ska vara belägna. Indelningen i skyddsrumstätorter utgår från demografiska förutsättningar och bygger på principen med ett kärnbestånd av skyddsrum i innesluten bebyggelse med stor befolkningstäthet.[36]

Skyddsrumstätorterna är delvis placerade i strategiskt viktiga områden, och delvis utanför dessa. Utgångspunkten för planering och fastställande av skyddsrumstätorter har varit att fånga var, sett över tiden, som människor bedöms befinna sig, och var människor kan antas söka sig vid ett väpnat angrepp. Med detta som utgångspunkt har vissa särskilt koncentrerade bebyggelsecentra i landet pekats ut som skyddsvärda skyddsrumstätorter. Skyddsrumstätorterna är uppdelade i A- respektive B-områden där A-områdena avser de områden på orten där befolkningstätheten är som störst och där skyddsrumsbeståndet enligt MSB bör vara särskilt prioriterat. Övriga tätorter, och alla andra områden som inte ligger inom A eller B-område, benämns skyddsrumsområde C. Skyddsrumsområde C består av områden och orter med lägre befolkningstäthet och i huvudsak utanför strategiskt viktiga områden. Enligt MSB gäller som huvudregel även i dessa områden att skyddsrumsbeståndet ska bevaras.[37]

Enligt Totalförsvarets forskningsinstituts studie från 2017 hade 102 skyddsrumstätorter i Sverige skyddsrumsplatser åt samtliga invånare där. I 38 skyddsrumstätorter var dock antalet skyddsrumsplatser mindre än befolkningen.[38] Uppgifterna hade hämtats från MSB:s redovisning av antalet skyddsplatser i förhållande till befolkning i respektive skyddsrumstätort.[39]

[36] Se MSB:s handbok Skyddsrum SR 15, s. 23 f.
[37] Se MSB:s handbok Skyddsrum SR 15, s. 127.
[38] De orter där skyddsrumstillgången var lägre än befolkningsmängden var Upplands Väsby, Vallentuna, Åkersberga, Huddinge, Tumba, Salem, Västerhaninge, Tyresö, Täby, Danderyd, Sollentuna, Stockholm, Södertälje, Nacka, Boo, Sundbyberg, Strängnäs, Jönköping, Vetlanda, Eksjö, Karlshamn, Staffanstorp, Bjuv, Kävlinge, Lomma, Svedala, Höganäs, Trelleborg, Falkenberg, Kungsbacka, Partille, Alingsås, Ulricehamn, Skoghall, Örebro, Kumla, Fagersta och Piteå.
[39] Se FOI Memo 6121, Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar, s. 14 f.

5.5.2 Olika typer av skyddsrum

Som redogjorts för i avsnitt 5.2.1 gjordes tidigare skillnad mellan allmänna och enskilda skyddsrum. Numera görs inte någon sådan åtskillnad i lagstiftningen. Det finns dock fortfarande olika typer av skyddsrum samt olika benämningar av skyddsrumstyper.

Som allmänna skyddsrum inrättades tidigare s.k. *befolkningsskyddsrum* och andra större skyddsrum. Efter andra världskriget byggdes det ett antal befolkningsskyddsrum centralt i landets största städer. De inrättades för att vara fullträffsäkra och kunna ge skydd till ett betydligt större antal personer än normalskyddsrummen.[40] Det är fråga om stora bergrumsanläggningar och friliggande betongskyddsrum. Byggåtgärderna genomfördes i tio städer och totalt färdigställdes 15 befolkningsskyddsrum med plats för närmare 54 000 skyddssökande.[41] Storleken på befolkningsskyddsrummen varierar, där det största har en kapacitet på 11 000 personer (Katarinaberget vid Slussen i Stockholm).

År 1956 ändrades planeringsinriktningen så att det i händelse av krig i första hand skulle genomföras massevakuering av invånarna i städernas inneområden. Bara de som hade nödvändiga totalförsvarsuppdrag och andra krigsviktiga arbetsuppgifter skulle stanna kvar i städerna, varvid befolkningsskyddsrummen kunde användas. Evakueringen av städer var en så viktig del av det civila försvaret att någon nybyggnation av normalskyddsrum inte behövde genomföras i städernas centrala delar mellan åren 1957 och 1976 där befolkningsskyddsrum och större skyddsrum i stället skulle byggas. Härefter ändrades planeringsinriktningen återigen så att normalskyddsrum skulle byggas förutom i ett stort antal orter, också i städernas centrala delar. Den stora befolkningsökningen i städernas inneområden hade lett till att massevakueringsplanerna inte längre var praktiskt genomförbara.[42] Även om befolkningsskyddsrummen hade bedömts som problematiska just på grund av storskaligheten och förväntad inrymningstid byggdes dock fler stora skyddsrum som en bristtäcknings-

[40] Även före krigets slut och i början av 1940-talet byggdes det liknande större skyddsrum i, och i närheten av, Stockholm, exempelvis vid sjukhusen SÖS och Karolinska (byggår 1941).
[41] Sådana skyddsrum byggdes i Stockholm, Norrköping (numera avvecklat), Linköping, Karlskrona, Malmö, Göteborg, Borås, Örebro, Västerås och Katrineholm.
[42] Se Joachim Anell, Fortifikation Väst: *Befolkningsskyddsrum. Uppgång, fall och fortsättning för landets allra största skyddsrum* och SOU 2004:134, s. 101 f.

metod en bit in på 1990-talet.[43] Under samma tid och fram till början av 2000-talet (i något fall även härefter) modifierades också de äldsta befolkningsskyddsrummen. I fredstid utnyttjas många av befolkningsskyddsrummen och andra större skyddsrum som parkeringsgarage. Genom de lagändringar som gjorts genom åren gäller i dag samma regler för dessa skyddsrum som för andra skyddsrum. Som utgångspunkt är det byggnadens eller anläggningens ägare som är underhållsansvarig.[44]

Gemensamt för befolkningsskyddsrummen och flertalet av de andra större skyddsrummen är att de är utrustade med annan och mer avancerad teknik än normalskyddsrum. Exempelvis är de utrustade med reservkraftsanläggningar för elförsörjning eftersom skyddsrummens komponenter, såsom luftfilteranläggningar och stora portar, inte kan drivas manuellt utan kräver elförsörjning. Vissa av dessa skyddsrum är även utrustade med egna vattenreningssystem och annan speciell teknik. Till de skyddsrum som är inrymda i berg tar man sig i flera fall genom speciella tunnlar.[45] Enligt MSB är det förknippat med logistiska svårigheter och tar det tid att inrymma den stora mängden människor. Vidare är befolkningsskyddsrummen och flertalet av de andra större skyddsrummen beroende av särskilt utbildad personal för att kunna användas och driftsättas. Tidigare fanns krigsplacerad personal knuten till dessa skyddsrum.[46] Enligt MSB är många av dessa skyddsrum också i behov av omfattande underhåll och modernisering då gammal teknik är installerad.

Förutom befolkningsskyddsrummen och andra större skyddsrum finns även ett antal skyddsrum som är inrymda i berg. I de skyddsrum som inrymts i berg skiljer sig ofta luftreningssystemen från de i normalskyddsrummen på så sätt att de inte kan vevas manuellt vid strömbortfall, utan måste drivas med elverk. Enligt MSB kräver dessa skyddsrum särskilda instruktioner för att driftsättas och i vissa

[43] Sådana skyddsrum byggdes under denna tid i Stockholm, Sundbyberg, Solna, Karlskrona och Ystad.
[44] Är det fråga om ett skyddsrum som byggts enligt tidigare lag i befintlig byggnad eller anläggning, eller på mark avsedd för gata, torg, park eller allmän plats, har kommunen underhållsansvaret, se punkten 3 i övergångsbestämmelserna till lagen om skyddsrum samt avsnitt 5.3.4.
[45] Tunnlarna ger en viss grad av skydd mot explosioner och joniserande strålning. Avsaknaden av luftrening innebär dock att tunnlarna inte utgör ett fullgott skydd mot CBRN.
[46] Enligt MSB:s uppgifter finns det i dag 39 sådana befolkningsskyddsrum och andra större skyddsrum med plats för sammanlagt drygt 84 000 skyddssökande. Eftersom det numera saknas en organisation för driftsättning ingår de 14 befolkningsskyddsrum som inte har avvecklats för närvarande inte i den totala skyddsrumsplaneringen. I MSB:s register är befolkningsskyddsrummen därför angivna med en skyddsplats.

fall särskild utbildad personal då de har komplicerade driftsystem. Det förekommer också skyddsrum i berg som är utrustade med samma typ av fläktaggregat som finns i normalskyddsrum, vilket innebär att de inte är beroende av elverk eller särskilt utbildad personal.

MSB hänför befolkningsskyddsrummen och andra skyddsrum som har utrustats med avancerad teknik till en egen kategori som kallas *skyddsrum special*. Gemensamt för dessa specialskyddsrum är att de är väsentligt mer komplicerade att underhålla och iordningställa än normalskyddsrum och kan kräva särskilda instruktioner eller särskilt utbildad personal för att driftsättas. Befolkningsskyddsrummen och övriga specialskyddsrum ägs i regel av kommunen eller regionen, men i några fall av privata aktörer.[47]

Andra typer av skyddsrum är *volymskyddsrum*, vilket är skyddsrum som i stället för luftrening med fläkt och filter, har en större luftvolym för varje skyddssökande än vad som är fallet i standardskyddsrum. Enligt MSB finns det tio sådana skyddsrum i landet och det är oklart hur lång vistelsetid volymskyddsrummen är dimensionerade för. Det är inte uteslutet att dessa skulle kunna utrustas med luftreningsanläggning. *Paragraf 40-skyddsrum* är skyddsrum enligt 40 § i civilförsvarslagen (1960:74) som inrättades och utrustades av kommunen i befintlig anläggning eller byggnad utan samband med tillbyggnad eller på mark, som är avsedd för gata, torg, park eller annan allmän plats. Enligt uppgift i skyddsrumsregistret finns det 21 sådana skyddsrum i landet.

Bristtäckningsskyddsrum är ett samlingsbegrepp för de skyddsrum som byggts för att täcka brister på skyddsrumsplatser i befintlig bebyggelse där man inte kunde se något nyproduktionsbehov under överskådlig tid. Byggandet av bristtäckningsskyddsrum var således inte föranlett av något fredsbyggnadsbehov, men bristen fanns därför att byggnaden inte försågs med skyddsrum då den byggdes.[48] Enligt MSB finns det 742 sådana skyddsrum med drygt 81 800 skyddsrumsplatser i landet. *Splitterskyddsrum* byggdes under åren 1945–1961 och är mindre skyddsrum för 10–25 personer med en nettoyta mindre än 20 kvm (utan luftrenare). Splitterskyddsrummen var inte avsedda för befolkningen utan skulle kunna nyttjas av civilförsvarets personal. Enligt MSB finns det elva splitterskyddsrum kvar i landet och

[47] Sammanlagt är det fråga om 80 specialskyddsrum med plats för drygt 96 000 personer. Av dessa skyddsrum ägs 14 av privata aktörer.
[48] Räddningsverket, Konsekvenser av minskat skyddsrumsbyggande, 2000, s. 16.

MSB bedömer att dessa bör avvecklas eftersom de inte uppfyller kraven på ett skyddsrum. Staten bör enligt MSB ta kostnaden för avvecklingsåtgärder så att utrymmena inte misstas för att vara skyddsrum i framtiden. Enligt MSB skulle dessa utrymmen i stället för skyddsrum eventuellt kunna användas som andra skyddsutrymmen i den utsträckning det bedöms nödvändigt.

Dispensskyddsrum var skyddsrum med dispens för färdigställande vilket gällde i ett antal kommuners inneområden och hängde samman med uppförandet av befolkningsskyddsrum i dessa områden. I dispensskyddsrummen färdigställdes skyddsrumsstommen. När dispensen upphörde skulle skyddsrummet utrustas till ett fullgott skyddsrum. Dispensskyddsrummen har kontrollerats under 90- och 00-talen varvid 40 av dessa är godkända utan kvarstående brister och torde därmed ha bedömts som färdigställda. Tio har dock noterats med kvarstående brister. *Hybridskyddsrum* kallas ibland de dispensskyddsrum som färdigställdes då en nyare teknisk bestämmelse trätt i kraft. Detta kan innebära att exempelvis dörrar uppförts enligt en viss standard i skyddsrum där stommen uppförts enligt en äldre standard. Enligt MSB finns 50 dispensskyddsrum kvar i landet.

5.5.3 Olika skyddsrumsstandarder

Merparten av befintliga skyddsrum är byggda från år 1945 och framåt. Det förekommer även ett mindre antal från tiden dessförinnan. Genom åren har olika tekniska standarder gällt.[49]

Mellan åren 1938–1945 inrättades skyddsrum enligt standarderna *A6 och S3*. Dessa kunde byggas såväl vid nybyggnationer som i befintliga byggnader. I befintliga byggnader var dörrarna av trä. Skyddsrum från denna period är till största delen avvecklade. Enligt MSB bör staten stå för avvecklingsåtgärder av dessa äldre skyddsrum så att utrymmena i framtiden inte av misstag uppfattas som skyddsrum. Det återstår 72 sådana skyddsrum i hela landet med drygt 14 600 skyddsrumsplatser.

Mellan åren 1946–1961 inrättades skyddsrum enligt standarderna *S7 och Askr*. Bestämmelserna för de båda skyddsrumstyperna var identiska. Skyddsrummen dimensionerades enligt dessa standarder

[49] Samtliga äldre föreskrifter om skyddsrumsstandarder redovisas på MSB:s webbsida under rubriken ”Äldre skyddsrumsregler”.

utifrån erfarenheter från andra världskriget och utrustades med luftrening av typen gas- och dimfilter. En modernisering har påbörjats genom att dessa filter byts ut till moderna FAG-filter (kolfilter) på statens bekostnad.[50]

Under åren 1961–1974 inrättades skyddsrum enligt standarden *Nskr*. Under denna tid var kärnvapenhot dimensionerande, vilket medförde att en ny filtertyp introducerades, sandfiltret. Detta filter har en stor volym och placerades ofta utanför skyddsrummet.[51]

Mellan åren 1974–1978 inrättades skyddsrum enligt standarden *TB 74* i vilken både sandfilter och FAG-filter förekom. Under åren 1978–1992 inrättades skyddsrum enligt standarden *TB 78*, vilken i princip var identisk med TB 74. Enligt TB 78 finns moderna FAG-filter och automatiska stötvågsventiler installerade. Vidare infördes härmed krav på iordningställanderitning.

Från 1992 och framåt inrättas skyddsrum enligt standarden SR, vilken utgörs av de funktionskrav som framgår av Statens räddningsverks föreskrifter om utförande, utrustning och användning av skyddsrum (SRVFS 1998:6). Sedan 1992 har 2 166 skyddsrum inrättats enligt denna standard i hela landet, varav 152 i befintliga byggnader (s.k. bristtäckningsskyddsrum). I de skyddsrum som byggts sedan 1992 finns sammantaget drygt 175 000 skyddsrumsplatser.

5.5.4 Särskilt om skyddade sjukvårdsanläggningar och ledningsplatser

Det finns ett antal skyddade civila sjukvårdsanläggningar och ledningsplatser. Vissa av sjukvårdsanläggningarna används inte för sjukvård i ett normalt läge och andra är en del i ordinarie verksamhet. I vissa regioner finns exempelvis akutmottagningar som försetts med fortifikatoriskt skydd. Skyddade ledningsplatser finns i kommuner över hela landet. Dessa var tidigare avsedda för den statliga civilförsvarsorganisationen som hade till uppgift att skydda och rädda civilbefolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Ansvaret

[50] Ett FAG-filter består av aktivt kol med impregnering för att skydda mot olika kemiska substanser inklusive radioaktiva gaser. Filterkassetten som används i skyddsrummen består förutom FAG-filtret av ett aerosolfilter vilket förhindrar inträngling av fasta och vätskeformiga partiklar samt aerosoler. Den automatiska stötvågsventilen som sitter före filtret ska stoppa själva stötvågen från en kärnvapenexplosion.

[51] Sandfiltret var avsett att skydda både mot stötvåg och inträngande radioaktivitet. Nackdelen med sandfiltren är att de är fuktkänsliga och inte kan uppdateras efter nya hotbilder. Dessutom har det ansetts problematiskt att kvalitetssäkra sandfiltrens funktion över tid.

för den verksamheten, liksom rådigheten över den materiel och de anläggningar som tillhörde verksamheten, överfördes under 1990-talet i huvudsak från staten till kommunerna. Många av dessa har förfallit i brist på modernisering eller underhåll. En del anläggningar har överlåtits till andra ägare för andra ändamål än det ursprungligen avsedda.

De skyddade vårdutrymmena och ledningsplatserna kan vara anläggningar i berg som byggdes på 1950-, 1960- och 1970-talen och som konstruerades för att ge skydd mot artilleri och fjärrstridsmedel samt mot luftstötvåg, strålning från kärnladdningar samt mot att kontaminerad luft tränger in. Det finns även betonganläggningar, såväl under som ovan jord, som erbjuder ett något lägre fysiskt skydd. Samtliga dessa anläggningar kräver förberedelser för att kunna användas med sin fulla skyddsförmåga. Samtidigt finns det också anläggningar som inte kräver omställning eller andra förberedelser. Gemensamt för dessa anläggningar är att de inrättats helt eller delvis med statlig finansiering.[52]

När Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap lämnade sitt delbetänkande *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret* (SOU 2020:23) konstaterades att status på de civila sjukvårdsanläggningarna var varierande. Åtminstone en anläggning var i riskzonen för rivning och krävde omfattande underhåll.[53] Utredningens uppdrag var att göra en översyn av hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap samt lämna förslag på hur hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera sådana händelser långsiktigt bör utvecklas. I delbetänkandet redovisade utredningen övergripande bedömningar av vad som bedömdes som viktigast att satsa på inom hälso- och sjukvårdsområdet i försvarsbeslutet för 2021–2025.

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet lämnade i maj 2019 betänkandet *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34). I betänkandet föreslår kommittén bl.a. ett statligt kontrollsystem vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. Efter att förslagen remissbehandlats bedömde regeringen att kommitténs förslag behöver analyseras med beaktande av remissutfallet och den utveckling som skett i övrigt på lagstiftningsområdet. Regeringen beslutade därför i juli 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga om, och i så fall på vilket sätt, statlig kontroll bör genomföras vid upplåtelser och överlåtelser

[52] Se SOU 2019 :34, s. 173 f.
[53] Se SOU 2020:23, s. 104.

av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret (se dir. 2022:121). Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2024.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap framhöll i sitt delbetänkande (SOU 2020:23) vikten av att programmet Sjukvårdens säkerhet i kris och krig (SSIK) återupptas. Ursprungligen förvaltades SSIK-programmet av Socialstyrelsen men övergick 2006 till Krisberedskapsmyndigheten och sedan till MSB. MSB hade under utredningen framfört att Socialstyrelsen borde få ansvaret för inriktning, stöd och statlig styrning inom hälso- och sjukvårdsområdet, och därmed även för SSIK-programmet. Utredningen gjorde dock ingen bedömning av hos vilken myndighet ansvaret för SSIK-programmet skulle placeras. Utredningen gjorde däremot bedömningen att den myndighet som fick ansvaret för programmet också skulle få ett särskilt uppdrag att tillsammans med regionerna kartlägga befintliga skyddade lokaler för vårdverksamhet. Syftet med kartläggningen skulle vara att nationellt och regionalt hos länsstyrelser och regioner få kunskap om var och i vilken omfattning det finns skyddade utrymmen i regionerna där det kan bedrivas vård eftersom sådana anläggningar kunde utgöra en potentiellt väsentlig tillgång inom ramen för totalförsvarsplaneringen.[54] Utredningen ansåg också att det skulle utgå statligt stöd för att åtgärda eventuella brister när underhållet av en sådan lokal var eftersatt och lokalen skulle ha betydelse för totalförsvarets behov. Utredningen föreslog därför att det skulle inrättas ett särskilt riktat stöd för dessa investeringar och att 50 miljoner kronor skulle reserveras för detta från år 2022. För skyddade vårdlokaler som tillkommit genom avtal med staten framhöll utredningen som en tänkbar lösning att staten försöker få till stånd förlängningar av avtal eller nya avtal samt att löptiden för sådana avtal anpassas så att de kan upphöra när ett statligt kontrollsystem är på plats. Detta skulle enligt utredningen kräva att en lämplig statlig aktör

[54] Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 om ett uppdrag till Socialstyrelsen att genomföra en förstudie om programmet Sjukvårdens säkerhet i kris och krig (S2021/07152). Uppdraget redovisades den 1 juni 2022. Härefter har regeringen beslutat att ge Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga befintliga skyddade utrymmen och lokaler avsedda för hälso- och sjukvården i länen. Syftet med kartläggningen är att nationellt och regionalt få kunskap om, var och i vilken omfattning det finns skyddade utrymmen och lokaler i länen där det kan bedrivas vård. Socialstyrelsen ska även bedöma om utrymmet eller lokalen kan vara av betydelse för totalförsvarets behov samt redovisa huruvida lokalen är eftersatt och om det bedöms möjligt att genom underhåll möjliggöra nyttjande av utrymmet eller lokalen för hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen ska senast den 2 maj 2023 lämna en redovisning av uppdraget till Regeringskansliet.

fick i uppdrag att söka teckna sådana avtal och en finansiering för detta.[55] Utredningens förslag har remissbehandlats.

[55] Se SOU 2020:23, s. 106 f.

6 Ett moderniserat skyddsrumsbestånd: Överväganden och förslag

6.1 Inledning

Utredningens uppgift är bl.a. att analysera och ta ställning till hur det nuvarande skyddsrumsbeståndet och andra befintliga skyddade utrymmen är av betydelse som fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium. Analysen ska göras ur ett landsomfattande perspektiv. Behovet av skyddsrum och andra skyddade utrymmen kan exempelvis skilja sig åt mellan olika geografiska delar av Sverige beroende på hur den långsiktiga militära hotbilden ser ut.

Utredningen har i kapitel 4 konstaterat att det behövs ett ändamålsenligt och effektivt skydd för civilbefolkningen mot konsekvenser av ett väpnat angrepp. I detta sammanhang har utredningen gjort bedömningen att det skydd skyddsrummen kan erbjuda fortfarande är relevant. Skyddet för civilbefolkningen ska enligt utredningen därför delvis bestå av tillgång till skyddsrum i nödvändig utsträckning med beaktande av andra ändamålsenliga skyddsåtgärder, såsom tillgången till andra skyddade utrymmen och möjligheterna till utrymning. Mot bakgrund av de bedömningar som görs av det säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget, målen för totalförsvaret samt betydelsen av tillgången på skyddsrum är det angeläget att det befintliga skyddsrumsbeståndet upprätthålls i så stor utsträckning som det bedöms nödvändigt för ett ändamålsenligt och effektivt skydd för civilbefolkningen. Vidare bör viss nyproduktion av skyddsrum även förekomma för att säkerställa tillgången till skyddsrum.

Utredningen behandlar i detta kapitel behovet av en reglering av andra skyddade utrymmen, hur behovet av skyddsrum och andra

skyddade utrymmen kan skilja sig åt mellan olika geografiska delar av Sverige samt hur planeringen avseende tillgången till skyddsrum samt arbetet med skyddsrum och skyddade utrymmen ska bedrivas framöver. Utredningen behandlar vidare hur dessa utrymmen successivt bör moderniseras och anpassas, hur behovet av nybyggnation ska tillgodoses samt frågan om avveckling av skyddsrum. I sammanhanget behandlas även ansvars- och kostnadsfördelningen mellan relevanta offentliga organ och myndigheter samt berörda privata rättssubjekt. Slutligen behandlar utredningen frågan om det, förutom utrymning, kan finnas andra sätt och metoder som kan vara ett ändamålsenligt komplement till skyddsrum och andra skyddade utrymmen samt frågan om skyddsrum och skyddade utrymmen kan vara användbara även vid fredstida kriser.

6.2 Planering av ett ändamålsenligt skyddsrumsbestånd

6.2.1 Nödvändiga skyddsrumsåtgärder bör i ett första skede fokuseras till storstäderna och andra utsatta områden

Utredningens bedömning: Behovet av skyddsrum är som störst i de områden som bedöms som strategiskt viktiga i händelse av ett väpnat angrepp. Skyddsrumsbehovet är påtagligt i storstäderna, likaså i de områden där det finns bebyggelse i närheten av anläggningar för militär, eller annan, samhällsviktig verksamhet som bedöms utgöra sannolika mål för väpnade angrepp. Åtgärder som behöver vidtas i fråga om skyddsrum bör därför under de närmast kommande åren avse dessa områden. Det är av stor betydelse att det arbetet kan påbörjas så snart som möjligt.

Som utredningen konstaterat i kapitel 4 är de bedömningar som görs i fråga om det säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget i världen, särskilt i Sveriges närområde, av grundläggande betydelse när det gäller att bedöma det närmare behovet av att kunna ge civilbefolkningen ett ändamålsenligt fysiskt skydd mot befarade direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium. Vidare måste planeringen och målsättningarna för totalförsvaret vara styrande för utredningens förslag och bedömningar. Det övergripande målet för

totalförsvaret från och med 2021 är att Sverige ska kunna försvaras mot väpnat angrepp och att landets säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet ska värnas. Totalförsvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna verka krigsavhållande och möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. Vid krig eller krigsfara behöver civilbefolkningen skyddas.

En modern beredskap behöver vara flexibel och anpassad till utvecklingen i samhället, till utvecklingen i vår omvärld och till våra säkerhetsbehov. För att klara en situation som föranleder skärpt eller högsta beredskap krävs förberedelser och planering med utgångspunkt i en utvecklad målbild som anger vad som ska skyddas eller upprätthållas, en uppfattning om hur det moderna kriget kan komma att gestalta sig, samt en realistisk syn på dagens samhälle och hur det kan förväntas utvecklas framöver.[1]

Enligt den nuvarande totalförsvarsplaneringen behöver det finnas en beredskap för ett väpnat angrepp på Sverige där konventionella och högteknologiska stridsmedel används, och där förloppet inledningsvis kan vara snabbt och intensivt. Det kan inte heller uteslutas att massförstörelsevapen inklusive taktiska och strategiska kärnvapen kan komma att användas vid ett väpnat angrepp mot Sverige. Hybridhot, när olika medel används av en motståndare för att nå sina syften, såsom cyberattacker och informationskrigföring, kan också vara en del av krigföringen. Ett väpnat angrepp kan börja med bekämpning med fjärrstridsmedel och sabotagehandlingar riktade mot samhällsviktiga verksamheter.

Sverige har under de senaste decennierna genomgått en omfattande omfördelning av befolkning från mindre samhällen och glest befolkade delar av landet till de större städerna. I synnerhet tenderar koncentrationen av befolkning och verksamheter till Stockholmsområdet att vara stark. En ökad koncentration av befolkning och verksamheter, inte minst ledningsfunktioner av olika slag, till vissa geografiska områden innebär ökade sårbarheter. Som exempel har nämnts möjligheten att slå ut samhällsviktig verksamhet i anslutning till större befolkningskoncentrationer. Militär vapenverkan och stridshandlingar orsakar mer omfattande civila skador och förluster samt

[1] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 11.

mer omfattande samhällsstörningar ju större del av civilbefolkningen som berörs eller är potentiellt berörda av ett väpnat angrepp.[2]

Vid ett väpnat angrepp kommer initiativet initialt alltid att ligga hos angriparen. Denne väljer tid och plats för angreppet. Därför måste Sverige kunna möta angrepp i flera geografiska områden och vid olika tidpunkter, varvid delar av det svenska territoriet kan drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser och förödelse lokalt och regionalt.

Regeringen och Försvarsberedningen har sedan tidigare angett vissa geografiska områden som strategiskt viktiga i händelse av en kris eller ett krig, nämligen Stockholmsområdet, Gotland, sydöstra Sverige, Öresundsregionen, västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län (Ds 2017:66 s. 73 ff. och prop. 2020/21:30 s. 60). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har också hänvisat till dessa områden och samtidigt framhållit att hotbilder kommer att förändras över tid, vilket också kan förändra bilden av vilka geografiska områden som bedöms som strategiskt viktiga vid ett väpnat angrepp.[3] I Försvarsmaktens och MSB:s handlingsplan från den 27 augusti 2021 för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025 (Handlingskraft) anges de områden som anses strategiskt viktiga områden i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig. Bortsett från sydöstra Sverige anges här samma områden som tidigare lyfts fram, nämligen Stockholmsområdet, Gotland, sydvästra Sverige inklusive Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg samt delar av Jämtlands och Norrbottens län. Dock anges att även andra platser kan vara viktiga som baserings- och koncentreringsområden för Försvarsmaktens krigsförband, samt för samhällets försörjning och funktionalitet. Som relevanta militära mål vid ett väpnat angrepp anges ledningscentraler, radaranläggningar och baser, vilka är av vikt för den nationella försvarsansträngningen. Civila mål kan vara exempelvis logistiknoder, hamnar, flygplatser, broar, viktig industri samt infrastruktur för energi och kommunikation. (Se Handlingskraft, s. 13 ff.) Även andra anläggningar för samhällsviktig verksamhet såsom anläggningar för produktion av exempelvis dricksvatten skulle kunna utgöra civila mål.

[2] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 6 f.
[3] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 13.

Utifrån den koncentration av befolkningen som skett till storstäderna och de bedömningar som gjorts av Försvarsberedningen, regeringen, Försvarsmakten och MSB, i fråga om de strategiskt viktiga områdena kan utredningen konstatera att behovet av skyddsrum också är som störst i dessa geografiska områden. I väsentliga delar av dessa områden kan tillgången till andra ändamålsenliga skyddsåtgärder, främst utrymning, också vara begränsade med hänsyn till den stora befolkningsmängden, särskilt i händelse av ett plötsligt och oförutsett väpnat angrepp. Drygt 87 procent av Sveriges befolkning bor enligt uppgift i tätbebyggt område.[4] De samlade åtgärderna avseende skyddsrum bör därför under de närmaste åren fokuseras till dessa områden, särskilt till storstäderna, men även till bebyggelse i närheten av anläggningar för militär, eller annan, samhällsviktig verksamhet som bedöms utgöra sannolika mål för väpnade angrepp. Vad som i sammanhanget är att betrakta som anläggningar för samhällsviktig verksamhet får bedömas bl.a. utifrån anläggningens status och betydelse.[5]

Som utredningen redan har konstaterat bör som utgångspunkt det befintliga skyddsrumsbeståndet upprätthållas med fungerande skyddsförmåga och vid behov upprustas (se avsnitt 4.5.1). Utredningens uppfattning är att det på sikt behöver finns viss skyddsrumskapacitet över i stort sett hela landet. Arbetet med skyddsrummen kommer att behöva prioriteras och mera noggrant planeras. Utredningen övergår nu till att behandla hur den närmare skyddsrumsplaneringen bör göras.

6.2.2 Den närmare planeringen av tillgången till skyddsrum

Utredningens bedömning: MSB ska ha ett fortsatt ansvar för skyddsrumsplaneringen på nationell nivå.

Planeringen bör göras med beaktande av befolkningsutvecklingen samt andra ändamålsenliga skyddsåtgärder, såsom tillgången till andra skyddade utrymmen och möjligheterna till utrymning. Det bör finnas skyddsrum som med marginal rymmer dem som inte har tillgång till något annat skydd eller kan utrymmas i tid,

[4] Enligt FN-data från år 2018, se Ds 2019:8, s. 41.
[5] Det kan exempelvis vara fråga om anläggningar både för militär och civil verksamhet. En jämförelse kan göras med vilka byggnader, andra anläggningar, områden och objekt som enligt 3–6 §§ skyddslagen (2010:305) kan beslutas vara skyddsobjekt.

samt de som kommer behöva stanna kvar för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner. Behovet av antalet skyddsrumsplatser kommer att se olika ut i olika delar av landet. Vid planeringen bör särskilt beaktas att flest skyddsrumsplatser kommer att behövas i storstäderna och vid bebyggelse i närheten av anläggningar för militär, eller annan samhällsviktig verksamhet som bedöms utgöra sannolika mål för ett väpnat angrepp.

Försvarsmakten bör ges tillfälle att yttra sig vid MSB:s beslut om behovet av skyddsrum samt inom vilka områden inom landets kommuner som skyddsrum ska vara belägna.

Till grund för det fortsatta skyddsrumsarbetet – för att nå målet att det ska finnas ett ändamålsenligt skydd för civilbefolkningen – måste det genomföras en detaljerad planering och tas fram planeringsunderlag. Sådan planering bör göras av en myndighet på central förvaltningsnivå som har ett övergripande ansvar för befolkningsskydd.

Enligt lagen om skyddsrum är det regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, som beslutar om behovet av skyddsrum och var dessa skyddsrum ska vara belägna. Det är MSB som i dag beslutar om behovet av skyddsrum och var dessa skyddsrum ska vara belägna (1 kap. 2 § förordningen [2006:638] om skyddsrum). MSB har expertkunskap och en överblick på området som gör att myndigheten även fortsatt bör ansvara för sådan planering på nationell nivå. Skyddsrumsplaneringen är också en grundläggande del av befolkningsskyddet för vilket MSB har ett övergripande ansvar. MSB bör tillsammans med Försvarsmakten så snart som möjligt ges uppdraget att identifiera och analysera sårbarheter, hot och risker samt genomföra en övergripande planering av de samlade åtgärderna avseende skyddsrummen.[6] Även andra expertmyndigheter och offentliga organ bör involveras i detta arbete, såsom länsstyrelser och Strålsäkerhetsmyndigheten. MSB har en planeringsmodell utifrån skyddsrumstätorter att utgå ifrån i det fortsatta skyddsrumsarbetet. Det kan finnas skäl att regelbundet uppdatera den modellen.

Utgångspunkten för planering och fastställande av skyddsrumstätorter är att bedöma var, sett över tiden, som människor kommer

[6] Jfr MSB:s ansvar att i samverkan med andra aktörer identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga samt att med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas (2 § förordning [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

att befinna sig vid krigsfara och ett väpnat angrepp. Det är en grundläggande utgångspunkt i det avseendet att människor vid hot söker sig till byggnader. En påtagligt koncentrerad bebyggelse begränsar möjligheterna till skyddsalternativ samtidigt som utsattheten ökar, då sannolikheten för att denna bebyggelse även består av tänkbara mål för ett väpnat angrepp ökar.[7]

Utredningen har konstaterat att arbetet med skyddsrummen inledningsvis bör fokuseras till strategiskt viktiga områden. Stockholmsområdet, Gotland, sydvästra Sverige inklusive Öresundsregionen, sydöstra Sverige, Västkusten med Göteborg samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är områdena som är utpekade som strategiskt viktiga i händelse av en kris eller ett krig. Detta innebär inte nödvändigtvis att dessa områden i sin helhet behöver ha tillgång till skyddsrum. Arbetet med skyddsrum bör i första hand kunna fokuseras till områden med bebyggelse i närheten av anläggningar för militär, eller annan samhällsviktig verksamhet som bedöms utgöra sannolika mål för väpnade angrepp. Också storstäderna och platser för kritisk kommunalteknisk försörjning, kommunal räddningstjänst och andra anläggningar som är av vikt för den grundläggande infrastrukturen bör särskilt prioriteras. Utredningen varken kan eller bör göra någon närmare bedömning av hur dessa områden inbördes bör prioriteras eller vilka orter eller platser som bör prioriteras inom dessa områden.

En fråga i sammanhanget är vilken skyddsfunktion skyddsrummen är avsedd att fylla med hänsyn till hur de i realiteten kan användas. Skyddsrummen kan behöva iordningställas och inrymmas innan det väpnade angreppet äger rum, vilket många gånger inte är realistiskt. I andra fall kan skyddsrummen tas i bruk sedan ett angrepp redan har skett på en annan plats. Det måste beaktas att det även kan finnas andra ändamålsenliga skyddsmetoder som både är mindre kostsamma och mer effektiva. Dagens krigsföring innehåller också fler dimensioner än den militära. Vidare skiljer sig dagens hot från gårdagens på så vis att det kan vara fråga om en mer avancerad krigsteknik och att det finns flera alternativa scenarier än tidigare. Även om det förekommer sådana vapen där det inte skulle vara meningsfullt att använda skyddsrummen bl.a. därför att de inte skulle hinna iordningställas i tid, måste man utgå från att det också kan förekomma situationer där skyddsrummen skulle fylla sitt syfte. Angrepp med vissa verkansmedel som kärnvapen kan exempelvis innebära konse-

[7] Se MSB:s handbok Skyddsrum SR 15, s. 23. Handboken uppdaterades senast 2022-02-04.

kvenser i form av joniserande strålning långt ifrån angreppsplatsen, eller andra väpnade angrepp som orsakar utsläpp av farliga ämnen, vilka också påverkar behovet av skyddsrum även på andra platser än vid den direkta angreppsplatsen. Som utredningen redan framhållit går det inte att inom ramen för utredningen göra en djupare analys av motståndarens val av mål eller motståndarens sårbarheter. Det går inte heller att peka ut någon särskild typ av tänkbara angreppsmetoder eller tillgängliga vapensystem som särskilt sannolika eller relevanta. Sådana analyser, som också måste uppdateras med en regelbundenhet, får göras av de ansvariga myndigheter som har tillgång till specialistkunskap, relevant material och underlag för detta.

Dagens skyddsrumssystem bygger på tanken att det i princip ska finnas skyddsrumsplatser till så många som möjligt av landets invånare. En central fråga är om detta också fortsatt ska vara målsättningen eller annars hur många skyddsrumsplatser varje område bör ha tillgång till.

För att belysa tillgången på befintliga skyddsrumsplatser inom strategiskt viktiga områden kan följande uppgifter redovisas. I Stockholms län finns totalt 14 199 skyddsrum med 1 723 605 skyddsrumsplatser, och år 2021 var länets befolkningsmängd 2 395 679. Om alla skyddsrum skulle kunna användas skulle det alltså finnas plats för drygt 70 procent av befolkningen i Stockholms län. På Gotland finns totalt 342 skyddsrum med 33 320 skyddsrumsplatser, och år 2021 fanns det där en befolkningsmängd på 60 288. Om alla skyddsrum skulle kunna användas skulle det alltså finnas plats för cirka 55 procent av befolkningen på Gotland. I Blekinge län finns 1 275 skyddsrum med 120 369 skyddsrumsplatser, och år 2021 fanns det där en befolkningsmängd på 158 871. Om alla skyddsrum skulle kunna användas skulle det alltså finnas plats för cirka 75 procent av befolkningen i Blekinge län. I Skåne län finns 8 601 skyddsrum med 716 071 skyddsrumsplatser, och år 2021 fanns det där en befolkningsmängd på 1 391 075. Om alla skyddsrum skulle kunna användas skulle det alltså finnas plats för drygt 50 procent av befolkningen i Skåne län. I Hallands län finns 1 567 skyddsrum med 152 942 skyddsrumsplatser, och år 2021 fanns det där en befolkningsmängd på 337 361. Om alla skyddsrum skulle kunna användas skulle det alltså finnas plats för drygt 45 procent av befolkningen i Hallands län. I Västra Götalands län finns 10 646 skyddsrum med 1 135 091 skyddsrumsplatser, och år 2021 fanns det där en befolkningsmängd på 1 735 879.

Om alla skyddsrum skulle kunna användas skulle det alltså finnas plats för drygt 65 procent av befolkningen i Västra Götalands län. I Jämtlands län finns 800 skyddsrum med 80 949 skyddsrumsplatser, och år 2021 fanns det där en befolkningsmängd på 131 356. Om alla skyddsrum skulle kunna användas skulle det alltså finnas plats för cirka 60 procent av befolkningen i Jämtlands län. I Norrbottens län finns 2 035 skyddsrum med 195 936 skyddsrumsplatser, och år 2021 fanns det där en befolkningsmängd på 249 505. Om alla skyddsrum skulle kunna användas skulle det alltså finnas plats för drygt 78 procent av befolkningen i Norrbottens län.[8]

Det går inte att göra en generell bedömning av hur många skyddsrumsplatser som ska finnas i dessa områden utan hänsyn till områdesspecifika behov och förutsättningar. Med beaktande av kostnaderna för att uppföra nya skyddsrum kommer en eventuell utbyggnad behöva ske stegvis och i en omfattning som är rimlig även ur ett ekonomiskt perspektiv. Utredningen återkommer till kostnadsfrågorna och i vilken omfattning som en utbyggnad bör ske enligt utredningens bedömning.

Angrepp och strider skulle kunna pågå på flera platser i landet samtidigt (jfr prop. 2020/21:30, s. 60 f.). Det framstår dock inte som troligt att det samtidigt skulle förekomma omfattande väpnade angrepp i hela landet. Vidare bör vid planeringen beaktas andra ändamålsenliga skyddsåtgärder, såsom tillgången till andra skyddade utrymmen och möjligheterna till utrymning. Planeringen bör kunna utgå från att utrymning i vissa situationer bör ske i första hand och i så stor utsträckning som möjligt (vilket förutsätter att det på förhand också finns en planering för detta i relevanta områden, se kapitel 6). Detta kan innebära att det inte behöver finnas skyddsrum som räcker till alla som bor eller vistas i området. Befolkningen bör i så liten utsträckning som möjligt stanna kvar i hotade städer eller områden om läget är sådant att ett omfattande väpnat angrepp förutses. Samtidigt måste beaktas att en fullständig eller mycket omfattande organiserad storskalig utrymning av de alla största städerna inte är en realistisk åtgärd. Om det inte skulle finnas skyddsrum alls skulle dock en stor del av befolkningen stå utan något skydd om utrymning inte kan ske. En hel del kommer också behöva stanna kvar för att

[8] Uppgifter om antalet skyddsrum och skyddsrumsplatser är hämtade från MSB:s skyddsrumsregister. Uppgifter om befolkningsmängd är hämtade från SCB:s redovisning av folkmängd i riket, län och kommuner per den 31 mars 2021.

upprätthålla samhällsviktiga funktioner. I sammanhanget ska dock framhållas att det inte är rimligt att utgå från att vistelse i skyddsrum kan ske oavbrutet mer än ett par dagar.[9]

Utredningen bedömer att det som utgångspunkt bör finnas skyddsrum som med marginal rymmer dem som inte kan utrymmas i tid samt de som kommer behöva stanna kvar för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner. Skyddsrumsbeståndet bör mot denna bakgrund anpassas till den befolkning som kan förutses behöva stanna kvar. Behovet av tillgång till skyddsrum behöver också bedömas med beaktande av andra ändamålsenliga skyddsåtgärder, såsom tillgången till andra skyddade utrymmen. I detta sammanhang bör också beaktas att det inte är realistiskt att planera för att helt kunna utrymma större städer, vilket gör att det i storstäderna behöver finnas fler skyddsrumsplatser än på andra ställen. I storstäderna finns mest befolkning och även kritisk infrastruktur för både militära och civila ändamål. Vidare finns det platser eller områden, såsom exempelvis Gotland, där förutsättningarna för utrymning i vissa sammanhang är sämre vilket måste beaktas vid planeringen. Vidare behöver vid bedömningen av var människor kommer att befinna sig vid krigsfara och ett väpnat angrepp viss hänsyn också tas till befolkningsförflyttning, såsom utrymningar. En viktig utgångspunkt är att tillgången till fysiskt skydd säkerställs i områden och vid objekt som bedöms utgöra sannolika mål för ett väpnat angrepp, och att skyddsrum bör finnas i anslutning till arbetsplatser och bostäder. Detta förutsätter en ingående analys vid skyddsrumsplaneringen bl.a. i fråga om placeringen av befintliga skyddsrum är ändamålsenlig i berörda områden.

Sammantaget är det utredningens bedömning att MSB ska ha en fortsatt nationell planeringsfunktion, och inom ramen för det ansvaret besluta bl.a. om var och i vilken omfattning skyddsrum ska finnas. Som utredningen ska återkomma till föreslås att MSB ska ha ett fortsatt centralt helhetsansvar för skyddsrumsystemet (såsom registerhållningen, föreskriftsrätt, vägledning, information till allmänheten). Generellt är det viktigt att styrande dokument tas fram centralt för att enhetliga kvalitets- och kompetenskrav ska kunna upprätthållas i hela landet. För att MSB ska kunna fullgöra dessa arbetsuppgifter förutsätts samverkan med Försvarsmakten och andra expertmyndig-

[9] Enligt 2 § i Statens räddningsverks föreskrifter om utförande, utrustning och användning av skyddsrum (SRVFS 1998:6) ska ett skyddsrums utförande och utrustning möjliggöra att det antal personer som skyddsrummet ska byggas för kan vistas där utan avbrott i minst tre dygn. Det är bl.a. vattentillgången som styr hur lång tid det går att vistas i skyddsrummen.

heter såsom FOI och Strålsäkerhetsmyndigheten, men även med civilområdesansvariga länsstyrelser och andra offentliga organ på regional och lokal nivå.

Sammantaget gör utredningen alltså bedömningen att MSB:s ansvar att besluta om behovet av skyddsrum och inom vilka områden inom landets kommuner som skyddsrummen ska vara belägna samt föra register över samtliga skyddsrum inte ska ändras. I förordningen som kompletterar bestämmelserna om skyddsrum bör dock förtydligas vad MSB särskilt ska beakta vid planering och beslut. Här bör det även framgå att Försvarsmakten ska ges tillfälle att yttra sig vid MSB:s beslut om behovet av skyddsrum samt inom vilka områden inom landets kommuner som skyddsrum ska vara belägna.

6.3 Modernisering och anpassning av skyddsrumsbeståndet

6.3.1 Kontroller av befintliga skyddsrum

Utredningens förslag: Ansvaret för kontrollverksamheten ska tilldelas länsstyrelserna. Det innebär att länsstyrelsen ska kontrollera att inrättade skyddsrum har avsedd skyddsförmåga och förelägga ägaren till en byggnad eller annan anläggning att åtgärda eventuella brister.

MSB ska få meddela föreskrifter om skyddsrumskontrollen. Det ska införas en lagstadgad möjlighet för länsstyrelsen att förelägga fastighetsägaren att utföra en förenklad egenkontroll. MSB ska tillhandahålla vägledning för skyddsrumskontroll samt ta fram ett standardiserat underlag för egenkontroll av skyddsrum.

MSB ska fortsätta att utbilda och certifiera skyddsrumssakkunniga samt få meddela föreskrifter om certifieringen och kvalifikationskraven för dessa. MSB ska göra uppgifterna i skyddsrumsregistret tillgängliga för länsstyrelsen. Detta bör uttryckligen framgå av bestämmelserna som kompletterar regleringen om skyddsrum.

Utredningens bedömning: En förutsättning för ett modernt och väl anpassat skyddsrumsbestånd är att det befintliga beståndet inventeras och kontrolleras. Inventeringen av skyddsrumsbeståndet bör intensifieras och effektiviseras. Det ska inte införas

ett bemyndigande i lag för länsstyrelsen att anlita externa konsulter med särskild kompetens för att utföra skyddsrumskontroll.

Försvarsberedningen har framhållit att det krävs en inventering av skyddsrumsbeståndet och möjligheterna att nyttja andra skyddade utrymmen som kan ge ett tillräckligt skydd. Enligt Försvarsberedningen bör iståndsättandet av befintliga skyddsrum och identifiering av skyddade utrymmen prioriteras. Härvid måste kontrollerna intensifieras och begränsas till nödvändiga åtgärder för att säkerställa ett grundläggande skydd. (Se Ds 2017:66, s. 149 f.) Utredningen behandlar frågan om skyddade utrymmen i ett särskilt avsnitt nedan. I detta avsnitt behandlar utredningen hur kontrollverksamheten framöver bör bedrivas och intensifieras avseende skyddsrummen.

Enligt MSB har kontroll av skyddsrumsbeståndet genomförts över tid, men utifrån en låg ambitionsnivå de senaste åren. Vissa konstaterade brister har ackumulerats och inte åtgärdats. Det kan också befaras att skyddsförmågan i de återstående skyddsrummen successivt försämrats.[10] Exempelvis har det under åren 2012–2021 genomförts 10 400 skyddsrumskontroller och 8 900 s.k. tillsyner av det totala antalet skyddsrum. Kontroll och tillsyn har i huvudsak utförts i skyddsrumstätorter.

Vid skyddsrumskontroll kontrolleras alla delar i skyddsrummet och eventuella brister resulterar i ett föreläggande till fastighetsägaren. Tillsynen i sin tur resulterar inte i förelägganden och ger endast uppdaterade registeruppgifter och används för att få en bild av om det är påkallat att tidigarelägga en kontroll. Kontrollerade skyddsrum anses enligt MSB som kvalitetssäkrade utifrån gällande skyddsrumsbestämmelser.

Utifrån statistik från skyddsrumskontroller, tillsyn och dokumentation vid förändringsarbeten i skyddsrum kan det konstateras att det förekommer många brister, dock oftast av mindre allvarlig karaktär, exempelvis mindre rostangrepp, osmorda gångjärn och liknande. Den skyddsrumskontroll som utförts hittills säger ingenting om risker för ras från omkringliggande bebyggelse eller hur bebyggelsen i övrigt kan påverka skyddsrummets funktion och tillgänglighet. MSB har ingen fullständig information om standarden på de

[10] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 7.

s.k. befolkningsskyddsrummen, men har pekat på att det finns ett omfattande underhålls- och upprustningsbehov av dessa.

En grundläggande utgångspunkt för ett modernt och väl anpassat skyddsrumsbestånd är att det befintliga beståndet inventeras och kontrolleras så att skyddsrummen kan kvalitetssäkras och förbättras i de avseenden som behövs. Kontrollerna av skyddsrumsbeståndet bör intensifieras.

Även om en del av skyddsrummen i viss mån har kontrollerats rätt så nyligen behöver en mer grundlig genomgång av beståndets beskaffenhet göras innan det är möjligt att säkerställa att skyddsrummen är säkra. Skyddsrum vars skyddsfunktion inte kvalitetssäkrats kan utgöra ett hot snarare än ett skydd då skyddsrum i regel är avsedda att samla många människor på en liten yta. Om utrymmet av olika anledningar inte skyddar på det sätt som är avsett kan den samlade effekten bli att fler människor skadas eller dör i ett militärt angrepp än vad som annars hade varit fallet. Det skyddsrumsbestånd som ska behållas måste därför kvalitetssäkras. Det är därför viktigt att det befintliga skyddsrumsbeståndet så skyndsamt som möjligt kan kontrolleras på de platser där det samlade arbetet med skyddsrum ska vidtas enligt MSB:s planering. Skyddsrumsbeståndet kommer att behöva kontrolleras i betydligt större omfattning och mer regelbundet än i dag. För att möjliggöra detta ligger det nära till hands att fördela uppgiften på mer än en aktör.

Enligt lagen om skyddsrum är det regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, som ansvarar för tillsyn och kontroll av befintliga skyddsrum, och som äger rätt att besluta om föreläggande om åtgärder p.g.a. underhållsbehov. Det är MSB som i dag ansvarar för dessa uppgifter. Fram tills nyligen har MSB använt externa certifierade konsulter för kontrollverksamheten. MSB har dock utfärdat erforderliga förelägganden efter genomförda kontroller.

Länsstyrelsen har en tydlig sammanhållande och stödjande roll för det civila försvaret i länet. Enligt 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion anges således att länsstyrelsen har ett geografiskt områdesansvar enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och att länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Detta innebär bl.a. att länsstyrelsen genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att han-

tera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.[11] Som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet ska länsstyrelsen verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Enligt 6 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap ska länsstyrelsen således samordna de civila försvarsåtgärderna, verka för att sådan civil verksamhet som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning, verka för att det civila och det militära försvaret samordnas, verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas, samt ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs.[12]

Om kontrollverksamheten ska kunna intensifieras och effektiviseras bedömer utredningen att verksamheten behöver flyttas från MSB till fler ansvariga aktörer. Det bör övervägas om kontrollverksamheten i stället kan bedrivas på lokal eller regional nivå. Mot bakgrund av det ansvar som länsstyrelserna har för det civila försvaret framstår länsstyrelsen som en lämplig aktör. Länsstyrelserna har för övrigt ett omfattande kontrollansvar i andra avseenden (bl.a. avseende djurskyddsfrågor). Länsstyrelserna har dessutom uppdrag från centrala myndigheter (såsom inom naturskyddsfrågor). Enligt utredningens bedömning ligger det ett stort verksamhetsmässigt värde i att kontrollverksamheten kan utföras på regional nivå utifrån den geografiska lokalkännedom som länsstyrelserna har, samt det nära samarbete som de har med kommunerna inom sina respektive ansvarsområden. Många kommuner är små och har begränsade resurser till att genomföra åtgärder inom området för civilt försvar. Dessutom kan det vara svårt för många kommuner att rekrytera personal till om-

[11] Länsstyrelsen är också beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (se 7 b § i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion). Beredskapsmyndigheter har ett särskilt ansvar under fredstida krissituationer samt inför och vid höjd beredskap.

[12] Enligt 7 a § i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion som trädde i kraft den 1 oktober 2022 är länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län dessutom civilområdesansvariga länsstyrelser med ansvar och uppgifter inom sitt civilområde enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. De civilområdesansvariga länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar och ska vid höjd beredskap, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska vid höjd beredskap särskilt bl.a. samordna de civila försvarsåtgärderna och i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas. Vidare ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna vid höjd beredskap bl.a. ge länsstyrelserna inom civilområdet vägledning i fråga om inriktning och prioritering av länsstyrelsernas verksamhet i syfte att uppnå en samordning av försvarsansträngningarna och största möjliga försvarseffekt.

rådet för specifik byggnadsteknik (som i detta fall innefattar impulsbelastade betongkonstruktioner). Det framstår ur effektivitets- och kvalitetshänseende redan därför inte som ett ändamålsenligt alternativ att kommunerna skulle ansvara för kontrollverksamheten.

Mot bakgrund av att kontrollverksamheten behöver intensifieras och ske i betydligt större utsträckning än i dag, samt länsstyrelsernas roll i fråga om kontrollverksamhet på andra områden i respektive län, bedömer utredningen således att kontrollverksamheten bör flyttas från MSB till länsstyrelserna. Eftersom ambitionsnivåerna bör höjas rejält i fråga om befolkningsskyddet och det samlade arbetet avseende skyddsrum bör MSB:s roll så långt det går i stället fokuseras till sådant som rör planering, reglering, utbildning, finansiering och nationell uppföljning på dessa områden.

Länsstyrelsernas kontrollverksamhet bör bedrivas utifrån den nationella skyddsrumsplanering som MSB fastställer. Av planeringen bör framgå mer i detalj vilka områden som bör prioriteras och hur regelbundet kontroller ska utföras. Länsstyrelserna bör också vara den myndighet som ansvarar för förelägganden om åtgärdande av brister efter utförda kontroller. En löpande återrapportering till MSB kommer att krävas så att skyddsrumsregistret kan hållas uppdaterat. För att hålla skyddsrumsregistret uppdaterat är det rimligt att utgå från att det behövs ett gemensamt IT-stöd som MSB kan tillhandahålla. För kontrollverksamheten är det nödvändigt att MSB gör uppgifterna i skyddsrumsregistret tillgängliga för länsstyrelsen och att länsstyrelsen får behörighet till registret. Det finns redan i dag ett motsvarande IT-stöd för de externa kontrollanterna som anlitas av MSB. Eftersom registret innebär bl.a. en behandling av personuppgifter bör det enligt utredningens bedömning dock uttryckligen framgå att MSB ska föra register över samtliga skyddsrum, vilket även innefattar uppgifter om ägarförhållanden för dessa, och att myndigheten ska göra uppgifterna i registret tillgängliga för länsstyrelsen. På så vis kommer det finnas författningsstöd för åtgärderna.

För att länsstyrelserna så effektivt som möjligt ska kunna utföra de kontroller som behövs, bör även en möjlighet för myndigheten att besluta om en förenklad egenkontroll införas. En sådan egenkontroll skulle i princip kunna ersätta den tillsyn som MSB genomför i syfte att få uppdaterade registeruppgifter och ett underlag för en fullständig skyddsrumskontroll. MSB bör ta fram ett standardiserat underlag för vad en sådan egenkontroll ska innehålla samt hur

den ska genomföras, kvalitetssäkras och återrapporteras. Utredningen bedömer att det i nuläget inte finns behov av en lagreglerad generell skyldighet att utföra egenkontroller. Behovet av egenkontroller kan nämligen variera både i olika områden och utifrån när kontroll eller tillsyn senast gjordes av skyddsrummet. Det bedöms i stället som tillräckligt att länsstyrelsen i de fall myndigheten anser det nödvändigt kan förelägga fastighetsägaren att inom en viss tid genomföra en sådan. Eftersom detta skulle innebära en ny skyldighet för fastighetsägaren bör en ny bestämmelse införas om detta.

Som utvecklas i avsnitt 6.3.3 bör länsstyrelsen i sin egenskap av kontrollmyndighet, vid sidan av MSB även få möjlighet att yttra sig vid tekniskt samråd enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Skyddsrumskontrollerna kräver särskild kompetens. Enligt utredningens bedömning bör länsstyrelsen i så stor utsträckning som möjligt ha egen kompetens för sådan kontrollverksamhet (se mer nedan). Vilken kompetens som krävs för uppgiften kommer följa bl.a. av de föreskrifter som MSB tar fram om hur skyddsrummen ska vara beskaffade samt MSB:s föreskrifter och vägledning om skyddsrumskontrollen.

Särskilt om utbildning och certifiering av skyddsrumssakkunniga

MSB utbildar och certifierar i dag skyddsrumssakkunniga. Detta är en av de uppgifter som MSB tagit över från Statens räddningsverk. Som MSB har pekat på under utredningen saknas det ett uttryckligt stöd för MSB att utbilda och certifiera skyddsrumssakkunniga. Detta får i stället anses följa av MSB:s övergripande ansvar för skyddsrummens utformning och att dessa har avsedd skyddsförmåga.[13]

För att bibehålla en god tillgänglighet på kompetens både för myndigheter och privata aktörer såsom fastighetsägare och konstruktörer är det enligt utredningen angeläget att MSB fortsätter att utbilda och certifiera skyddsrumssakkunniga. Skyddsrumsakkunniga bör kunna anlitas i frågor som rör skyddsrum av fastighetsägare, länsstyrelsen och MSB (dock ej för myndighetsutövning, se nedan). Det bör uttryck-

[13] Det framgår även av 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att myndigheten bl.a. ska se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde. I 5 § samma förordning anges att myndigheten ska se till att utbildning inom krisberedskap och för civilt försvar tillhandahålls samt även genomföra övningar inom sitt ansvarsområde. Se även avsnitt 5.3.3.

ligen komma till uttryck i förordningsbestämmelserna om skyddsrum att MSB ska utbilda och får certifiera skyddsrumssakkunniga. Det är även nödvändigt att MSB ges uttrycklig rätt att utfärda föreskrifter om certifieringen och vilka kvalifikationer som skyddsrumssakkunniga ska ha.[14]

Särskilt om privata utförare

En särskild fråga är om det, som MSB pekat på under utredningsarbetet, behöver införas ett bemyndigande i lag för att tillgodose länsstyrelsernas eventuella behov av att kunna anlita privata utförare (externa konsulter) i form av certifierade skyddsrumssakkunniga, på det sätt MSB gjort.[15]

Enligt 12 kap. 4 § regeringsformen kan förvaltningsuppgifter överlämnas åt kommuner, samt även andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, får ett överlämnande i det sistnämnda avseendet göras endast med stöd av lag. Vid bedömningen av vad som utgör myndighetsutövning ska beaktas att beredning och beslut i ett ärende i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift (jfr JO 2001/02 s. 250 och JO 3777-2008). JO har också uttalat att om utomstående anlitas i ärenden som innefattar myndighetsutövning, riskerar bestämmelser om t.ex. dokumentation, sekretess, partsinsyn, jäv, tjänstefelsansvar och tillsyn att helt eller delvis sättas ur spel (se JO 2001/02 s. 250 och JO 2010/11 s. 288).

Att utfärda förelägganden för åtgärdande av konstaterade brister är myndighetsutövning.[16] Den föregående skyddsrumskontrollen

[14] MSB kan ta ut avgifter för utbildning av skyddsrumssakkunniga med stöd av 28 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

[15] Som framgår av avsnitt 5.3.3. tilldelar MSB inte längre nya skyddsrumskontroller till externa kontrollanter eftersom myndigheten numera gör bedömningen att skyddsrumskontroll utgör en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning.

[16] Med myndighetsutövning i regeringsformen avses en utövning av befogenhet att för en enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande (se prop. 1971:30 del 2 s. 331). Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan förekomma både i form av missgynnande beslut, såsom förbud, föreläggande eller liknande, och gynnande beslut, såsom tillstånd att bedriva viss verksamhet. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande. Är det fråga om ett missgynnande beslut måste den enskilde rätta sig efter beslutet, eftersom denne annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom eller henne. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till

syftar bl.a. till att få fram ett komplett beslutsunderlag. Enligt MSB:s rutiner har utförarna dock inte haft befogenhet att kräva åtgärdande och kontrollerna utförts enligt myndighetens riktlinjer. Utförarnas kontroller och myndighetens efterföljande förelägganden skulle trots detta kunna ses som delar av en och samma förvaltningsuppgift. På så vis skulle de privata utförarnas kontroller i detta sammanhang kunna anses innefatta myndighetsutövning. För att länsstyrelserna ska kunna använda externa konsulter i sin kontrollverksamhet kan det därför visserligen krävas ett bemyndigande i lag som möjliggör detta.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. För att säkerställa saklighet och opartiskhet i kontrollverksamheten är det enligt utredningen av stor vikt att de som anlitas för utförande av kontroller inte samtidigt har affärsintressen i eller bedriver verksamhet som omfattar utförande av åtgärder med anledning av genomförda kontroller. Länsstyrelserna bör därför bemannas med egen kompetens för kontrollverksamheten. Detta bedöms som mest effektivt både ur kvalitets- och kostnadshänseende. Vidare är det angeläget att verksamheten bedrivs objektivt. Utredningen anser därför inte att det behöver införas ett särskilt bemyndigande i lag om att länsstyrelsen får överlämna uppgiften till enskild utförare med särskild kompetens. Detta hindrar enligt utredningen dock inte att länsstyrelsen (eller MSB, vid sin verksamhet) kan anlita skyddsrumssakkunnig, eller andra i det avseendet relevanta experter, när det krävs särskild kompetens i en viss fråga. Detta kan, som MSB framhållit, aktualiseras exempelvis i samband med uppförandet av nya skyddsrum för att konstruktionen och skyddsrummet ska få rätt kvalitet och utformning.

uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att exempelvis få en viss förmån, och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för honom eller henne. För att myndighetsutövning ska föreligga krävs även att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett visst förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen.

6.3.2 Underhåll och upprustning av befintliga skyddsrum

Utredningens förslag: Bestämmelserna som avser ansvar för underhåll respektive förbättringar ska förtydligas. Det ska framgå att med underhåll avses åtgärder för att hålla skyddsrummet och dess befintliga utrustning i ett gott och användbart skick. Vidare ska det framgå att med förbättringar avses nyinstallationer, utbyte av komponenter till skyddsrummet och likartade åtgärder utan att det är fråga om underhåll. Länsstyrelsen ska utfärda föreläggganden om underhåll och förbättringar av skyddsrum. Länsstyrelsen ska besluta om ersättning för underhåll och förbättringar av skyddsrum i enlighet med de föreskrifter om rätten till ersättning som MSB meddelar.

Utredningens bedömning: Det kommer finnas behov av att förutom underhåll upprusta skyddsrummen med viss ny utrustning, exempelvis moderna filter. MSB ska avgöra hur skyddsrum ska vara beskaffade samt vilka krav som ska ställas på befintliga skyddsrum, samt med länsstyrelserna vidta de åtgärder som behövs för att skyddsrumsarbetet ska kunna påbörjas så snart som möjligt. I den mån det är fråga om nya installationer som inte avser underhåll av befintlig utrustning ska ägaren till byggnaden eller anläggningen som utgångspunkt få ersättning av staten för kostnaden. Ägaren ska också kunna få skälig ersättning för mera omfattande underhållsåtgärder av ett äldre skyddsrum.

Skyddsrum ska vara utformade och utrustade för att stå emot verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig (2 kap. 1 § lagen om skyddsrum). Utifrån dagens hotbild innebär detta att skyddsrummen som ett minimum ska tåla stötvåg och splitter från explosioner av viss storlek i närheten samt skydda mot joniserande strålning och gaser. Det är dessutom angeläget att skyddsrummen kan moderniseras och anpassas efter hur hotbilden förändras, såsom att filtersammansättningen kan behöva anpassas

utifrån det. Det bör i sammanhanget framhållas att skyddsrummen inte är avsedda att skydda mot direktträffar.[17]

Skyddsrummens skick varierar mycket. Särskilt befolkningsskyddsrummen är i stort behov av modernisering. Enligt 3 § i dåvarande Statens räddningsverks föreskrifter om utförande, utrustning och användning av skyddsrum (SRVFS 1998:6) ska ett skyddsrum vara utfört och utrustat för en livslängd av minst 50 år. Detta innebär inte att skyddsrummets livslängd inte har en betydligt längre livstid än så, minst lika lång som byggnaden i övrigt. Däremot talar detta för att behovet av underhåll och förbättringar med tiden blir större. Det kan konstateras att det finnas ett stort reinvesteringsbehov i skyddsrum vars tekniska och ekonomiska livslängd har uppnåtts.

Det kommer finnas behov av att förutom underhåll av befintlig utrustning förbättra skyddsrummen med viss ny utrustning. MSB, som ska ha en nationell funktion både i fråga om befolkningsskyddet och i fråga om planeringen av skyddsrum, bör även fortsättningsvis avgöra på vilket sätt ett skyddsrum ska vara beskaffat. MSB bör också avgöra vilka förbättringar som kan behövas och vilka krav som ska ställas på befintliga skyddsrum. I första hand bör arbetet med att förbättra skyddsrummens skyddsförmåga med ett modernt luftfiltersystem fortsätta. Andra förbättringar som skulle kunna övervägas är exempelvis modern kommunikationsutrustning (såsom nätverksuppkoppling och system för att kommunicera med ledningscentral och liknande), reservkraft, vattenskopor till vattenkärlen, säckar till WC, radio- och antennkabel till förberedda genomföringar samt nödbelysning. Detta är dock funktioner och förbättringar som också skulle kunna förberedas vid ett iordningställande eller tillgodoses inom ramen för de skyddssökandes egen beredskap (såsom med ficklampor, batteridriven radio, m.m.). I vart fall kan utrustningslistan för skyddsrum behöva ses över. I sammanhanget måste MSB göra en avvägning av vilka förbättringar som är rimliga i förhållande till den förväntade nyttan.

[17] Civilbefolkningen är som utgångspunkt inte heller ett primärt mål vid ett väpnat angrepp. Enligt den internationella humanitära rätten är civila personer skyddade i väpnade konflikter. Civila ska skyddas och respekteras och får inte utsättas för anfall. Den humanitära rätten ger dock inget fullständigt skydd för civilbefolkningen. Civila som direkt deltar i konflikten åtnjuter inget skydd. Vidare kan civila objekt med hänsyn till sin användning bli militära mål. Civila riskerar dessutom alltid att drabbas av effekterna av ett militärt anfall om de befinner sig i eller i närheten av ett militärt mål som attackeras. Det finns exempel på krigsföring utan hänsyn till den humanitära rätten.

Som utredningen har föreslagit i föregående avsnitt bör länsstyrelsen förelägga ägaren till en byggnad eller annan anläggning att åtgärda de brister som framkommer vid en skyddsrumskontroll. Länsstyrelsen bör även utfärda förelägganden om förbättringar i skyddsrum i enlighet med MSB:s föreskrifter och riktlinjer. En central styrning från MSB tillgodoser också behovet av att arbetet bedrivs på samma sätt i hela landet.

I den mån det är fråga om nya installationer som inte avser underhåll av befintlig utrustning är det rimligt att den som förelagts att utföra åtgärden får ersättning av staten för kostnaden. Vidare bör ägaren till en byggnad eller annan anläggning åtminstone delvis kunna få skälig ersättning när det blir fråga om omfattande underhållsåtgärder av ett äldre skyddsrum. Det finns ett behov av att klargöra vad som avses med underhåll respektive förbättringar i bestämmelserna som rör detta. Som utgångspunkt är en komponent som en gång varit godkänd i ett givet skyddsrum fortfarande godkänd förutsatt att komponenten inte förstörts eller ändrats på ett otillåtet sätt. Om komponenten inte uppfyller dagens skyddsändamål kan den behöva bytas ut, vilket utgör en förbättringsåtgärd.

Det bör således förtydligas att med underhåll avses åtgärder för att hålla skyddsrummet och dess befintliga utrustning i ett gott och användbart skick. Vidare att med förbättringar avses exempelvis nyinstallationer, utbyte av komponenter till skyddsrummet, utan att det är fråga om underhåll samt likartade åtgärder.

Länsstyrelsen bör vara den myndighet som beslutar om ersättning för underhåll respektive förbättringar eftersom den frågan är nära förenad med kontrollverksamheten och utfärdande av förelägganden. Enligt 6 kap. 2 § lagen om skyddsrum är den som är skyldig att underhålla ett skyddsrum berättigad till skälig ersättning av staten för sina kostnader. Detsamma gäller den som förelagts att förbättra utrymmets skyddsförmåga. Ersättning lämnas dock inte för åtgärder som har föranletts av att ägaren eftersatt underhållet av skyddsrummet, gjort otillåtna ingrepp i det eller på annat sätt varit försumlig. Enligt utredningens bedömning bör ägaren till en byggnad eller annan anläggning som utgångspunkt få ersättning av staten för sina kostnader i den mån det är fråga om nya installationer och förbättringar (jfr 4 kap. 2 § lagen om skyddsrum) och som inte avser sådant ordinärt underhåll av skyddsrummet och befintlig utrustning som det kan förväntas att ägaren själv bekostar. Det är angeläget att

ägaren kan få skälig ersättning för mera omfattande underhållsåtgärder av ett äldre skyddsrum så att även dessa åtgärder blir möjliga att få till stånd i praktiken. Vid denna bedömning måste bl.a. den förväntade livslängden på den aktuella utrustningen och skyddsrummet i övrigt beaktas. Utredningen bedömer att detta inte förutsätter någon ändring av befintliga ersättningsregler. MSB bör även fortsatt enligt regeringens bemyndigande meddela närmare föreskrifter om rätten till ersättning.

MSB har uppgett att det finns samägda skyddsrum som omfattas av flera fastighetsbildningar med olika fastighetsägare. Det kan exempelvis röra sig om ett villagarage där två olika fastighetsägare äger varsin del av garaget.[18] Vidare förekommer det enligt MSB att befolkningsskyddsrum och andra större skyddsrum är belägna under marknivå på flera fastigheter vilket kan föranleda oklarheter i ansvarsfrågorna. Det förekommer också tredimensionell fastighetsbildning vilket kan ha förändrat förhållandena sedan skyddsrummen byggdes.[19] Som framhållits ovan är det som utgångspunkt ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum som är ansvarig för underhåll och förbättringar.[20] Skulle det i ett enskilt fall uppstå oklarhet kring äganderätts- eller ansvarsfrågan kommer den myndighet som handlägger det enskilda ärendet att behöva göra en särskild bedömning av den frågan. Denna bedömning bör i regel också kunna överklagas som en del av det beslut eller föreläggande som bedömningen utmynnar i.

[18] Enligt MSB:s uppgifter finns det 88 samägda skyddsrum i landet.

[19] Tredimensionell fastighet är en fastighet som i sin helhet är avgränsad både horisontellt och vertikalt, se 1 kap. 1 a § jordabalken och 1 kap. 1 a § fastighetsbildningslagen. Regler om tredimensionell fastighetsbildning infördes 2004. En tredimensionell fastighet kan vara under eller ovanför marknivå. Genom tredimensionell fastighetsbildning kan byggnader och anläggningar, särskilt i stadskärnor, användas mer effektivt så att befintliga hus bebyggs med ytterligare våningsplan, det kan byggas bostäder, affärer och kontor över spårområden eller outnyttjade underjordiska bergrum kan styckas av till egna fastigheter för exempelvis garage, lager eller datakommunikation.

[20] Se dock avsnitt 5.3.4 och den där beskrivna övergångsbestämmelsen som hänvisar till den upphävda lagen om civilt försvar.

6.3.3 Nyproduktion av skyddsrum

Planering för nyproduktion

Utredningens bedömning: Det finns behov av nya skyddsrum i områden där befintliga skyddsrumsplatser inte räcker åt dem som behöver stanna kvar. Vidare kan det finnas behov av en viss kontinuerlig nyproduktion av skyddsrum, särskilt på fastigheter med flerfamiljshus och byggnader där många arbetar eller vistas, för att få till stånd och upprätthålla ett nödvändigt antal skyddsrumsplatser i området. MSB ska, inom ramen för sin skyddsrumsplanering, göra en grundläggande bedömning av behovet av nya skyddsrum för att upprätthålla ett nödvändigt antal skyddsrumsplatser i områden som är strategiskt viktiga.

När lagen om skyddsrum infördes år 2006 hade regeringens direktiv till Statens räddningsverk sedan år 2002 varit att någon ny skyddsrumsproduktion inte skulle förekomma.[21] Mot bakgrund av att det inte kunde uteslutas att ett förändrat säkerhetspolitiskt läge kunde komma att innebära ett behov av att på nytt uppta produktionen av skyddsrum ansåg regeringen att det var av stor vikt att det fanns ett regelverk som möjliggjorde att skyddsrumsproduktion skulle kunna ske vid behov. Regeringen bedömde därför att det även fortsättningsvis skulle finnas en lagstiftning om såväl hanteringen av befintliga skyddsrum som produktion av skyddsrum. (Se prop. 2005/06:133, s. 122.) Mot denna bakgrund har det under de senaste två decennierna i princip inte byggts några nya skyddsrum, bortsett från att det byggts ett förhållandevis begränsat antal nya skyddsrum för att ersätta äldre skyddsrum. Vissa skyddsrum har avvecklats i samband med att befintlig bebyggelse rivits eller omvandlats, och när andra samhällsintressen har vägt tyngre än behovet av skyddsrum. Dessutom innebär ändrade demografiska förutsättningar att befintliga skyddsrum numera kan vara lokaliserade på fel platser i förhållande till aktuella behov.[22]

[21] Se prop. 2005/06:133, s. 122 och SOU 2004:134, s. 102. I regleringsbrevet till Statens räddningsverk för budgetåret 2002 angav regeringen att inga nya förpliktelser för skyddsrum fick ingås.
[22] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 7.

Trots att utgångspunkten även tidigare har varit att skyddsrum ska finnas där människor bor och arbetar så är beståndet i dag inte helt anpassat efter var människor numera bor. Det kan konstateras att det i framför allt storstäderna finns ett underskott på skyddsrumsplatser. Det beror inte enbart på en stor inflyttning till dessa områden. Under lång tid byggdes det inte några skyddsrum i 14 av våra största städer, grundat på tanken att större befolkningsskyddsrum skulle täcka behovet av skyddsrumsplatser. Befolkningsskyddsrummen byggdes emellertid inte heller i den utsträckning som det var tänkt. I de större tätorternas inneområden kan det därför även med de ändrade planeringsförutsättningar som utredningen föreslår finnas brister i tillgången på skyddsrum, trots att behovet i viss mån täckts av s.k. bristtäckningsskyddsrum.[23] Dessutom finns det stora nybyggda bostadsområden som står helt utan skyddsrum.

Försvarsberedningen har tidigare gjort bedömningen att nybyggnation av skyddsrum bör ske i begränsad omfattning under perioden 2021–2025 och i huvudsak genomföras i områden som bedöms som särskilt utsatta i händelse av ett väpnat angrepp (se Ds 2017:66, s. 149 f.).

Utredningen ska ta ställning till behovet av nybyggnation av skyddsrum och utredningens förslag ska säkerställa en god skyddsrumsstandard över tid. I denna fråga har – som även tidigare konstaterats – regeringens, Försvarsberedningens, Försvarsmaktens och MSB:s bedömningar av vilka geografiska områden som är strategiskt viktiga särskild betydelse. Utredningen varken kan eller bör slå fast närmare riktlinjer för på vilka platser och hur många skyddsrum som ska byggas eftersom planeringsförutsättningarna är beroende av områdesspecifika behov och förutsättningar och kan ändras med tiden. Det är därför rimligt att MSB, som ska ha det nationella ansvaret för skyddsrumsplaneringen, inom ramen för sin planering med beaktande av samtliga relevanta omständigheter gör en grundläggande bedömning av behovet av nya skyddsrum i respektive område för att upprätthålla ett nödvändigt antal skyddsrumsplatser där. MSB bör härvid räkna med att det, särskilt i områden där befolkningsmängden kan antas fortsätta att öka finns behov av en viss kontinuerlig nybyggnation av skyddsrum, inte minst på fastigheter med flerfamiljshus och i byggnader där många arbetar eller vistas.

[23] Bristtäckningsskyddsrum kallas skyddsrum som byggts för att täcka brister på skyddsrumsplatser i befintlig bebyggelse.

Föreskrifter om vilka byggnader eller anläggningar som ska omfattas av underrättelseskyldigheten

Utredningens förslag: MSB ska få meddela närmare föreskrifter om underrättelseskyldigheten så att denna skyldighet på ett förutsägbart sätt kan avgränsas till vissa byggnader och anläggningar.

Enligt 3 kap. 3 § första stycket lagen (2006:545) om skyddsrum gäller att den som inom ett område där skyddsrum ska byggas avser att utföra sådana byggåtgärder som kräver bygglov enligt plan- och bygglagen och som kräver anmälan ska underrätta den myndighet som i enskilda fall ska besluta om byggande av skyddsrum (MSB) om sin avsikt. Den nuvarande ordningen tillkom vid en tidpunkt då det inte fanns någon avsikt att bygga fler skyddsrum i Sverige. Vid lagens införande beslutade också Statens räddningsverk föreskrifter om undantag från underrättelseskyldigheten enligt nämnda bestämmelse, varför det inte har skett någon egentlig handläggning enligt kapitel 3 lagen om skyddsrum sedan lagen infördes.

Om undantaget från underrättelseskyldigheten skulle upphävas, skulle den myndighet som ska hantera beslut om byggande av skyddsrum – i enlighet med den angivna lagbestämmelsen – behöva hantera en stor mängd förfrågningar från exploatörer och blivande byggherrar avseende alla typer av byggåtgärder inom område där skyddsrum ska byggas.[24] Detta är enligt utredningens bedömning inte en ändamålsenlig ordning. Att mindre skyddsrum uppförs exempelvis på fastigheter med en- eller tvåfamiljshus, där de ekonomiska förutsättningarna för framtida underhåll och iståndsättande av skyddsrummet ofta kan vara begränsade, framstår i regel varken som nödvändigt eller lämpligt. Bestämmelsen som nu finns i 3 kap. 3 § lagen om skyddsrum bör därför, förutom avgränsningen till ett område där skyddsrum ska byggas, kunna avgränsas till att avse vissa byggåtgärder som regeringen eller den myndighet som regeringen utser bestämmer. Det som enligt utredningens bedömning bör komma i fråga är fram-

[24] Som utgångspunkt krävs tillstånd för byggande eller ombyggnationer, vilket regleras i 9 kap. plan- och bygglagen (2010:900). Här finns bestämmelser om bl.a. bygglov, rivningslov och marklov. Bygglov kan omfatta många olika slags åtgärder. Enligt 9 kap. 2 § krävs bygglov för nybyggnationer, ombyggnationer, tillbyggnader och andra åtgärder. Med andra åtgärder avses sådant som ger byggnaden helt eller delvis annat ändamål, att byggnaden inreds med ytterligare lokal eller bostad eller att byggnaden målas om eller får ny fasad. Det är byggnadsnämnden som prövar frågor om bygglov, rivningslov, marklov eller förhandsbesked (9 kap. 20 §). I 9 kap. finns också bestämmelser om undantag från kravet på bygglov.

för allt flerbostadshus, men även andra större byggnader av eller byggnader för vissa specifika ändamål i vilka ett större antal människor ska arbeta eller vistas i, exempelvis byggnader för offentlig verksamhet, eller byggnader med en större bostadsyta eller bruttoarea. MSB är den myndighet som bör ges rätt att meddela närmare föreskrifter om vilka byggnader eller anläggningar som ska omfattas av underrättelseskyldigheten. MSB:s föreskriftsrätt enligt 3 kap 3 § andra stycket lagen om skyddsrum och 3 kap. 2 § förordningen om skyddsrum bör därför omformuleras så att den inte bara avser en rätt att föreskriva om *undantag från* underrättelseskyldigheten utan också en rätt att föreskriva (och därmed avgränsa) vilka byggnader och anläggningar som ska omfattas av en denna skyldighet.

En sådan avgränsning med avseende på byggnadstyp eller byggnadsändamål kommer medföra att antalet bygglovsärenden som berörs av skyddsrumskravet kan begränsas. År 2020 avsåg exempelvis 770 bygglovsärenden i landet flerbostadshus. På så vis skulle kravet också bli mera förutsägbart för exploatören eller byggherren.

Beslut om nybyggnation och nybyggnadsprocessen

Utredningens förslag: MSB ska få meddela närmare föreskrifter om rätten till ersättning och ersättningens storlek. I anslutning till bestämmelserna om byggande av skyddsrum ska det införas en hänvisning till att det i 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om genomförandet av bygg- och rivningsåtgärder som ska tillämpas även för skyddsrum. Bestämmelser som rör tekniskt samråd när ett skyddsrum ska byggas ska flyttas och samlas i plan- och bygglagen. Av plan- och bygglagen ska det dessutom framgå att MSB och länsstyrelsen ska få tillfälle att yttra sig, förutom när samrådet avser en befintlig byggnad som innehåller ett skyddsrum, även när samrådet gäller en åtgärd som kan påverka en befintlig byggnad som innehåller ett skyddsrum eller en ny byggnad som ska innehålla ett skyddsrum.

Utredningens bedömning: MSB ska även fortsättningsvis ansvara för beslut om byggande av nya skyddsrum. MSB ska fortsättningsvis även besluta om ersättning till den som ska bygga och utrusta ett skyddsrum.

Försvarsberedningen har tidigare bedömt att nybyggnation av skyddsrum i perioden 2021–2025 bör begränsas och i huvudsak genomföras i områden som bedöms särskilt utsatta i händelse av krig i samband med nyproduktion av byggnader. De kostnader som Försvarsberedningen redovisade avseende de befintliga skyddsrummen och en viss nyproduktion avsåg en nyproduktion om cirka 2 500 skyddsrumsplatser årligen från 2021. (Se Ds 2017:66, s. 149 f.) Om varje skyddsrum skulle avse 100 skyddsplatser skulle detta innebära att nyproduktionen skulle omfatta 25 skyddsrum per år. Även om antalet nya skyddsrum skulle begränsas till 25 skyddsrum per år, och även om underrättelseskyldigheten begränsas, kommer antalet ärenden som ansvarig myndighet behöver hantera bli fler än så. Myndigheten kommer, beroende på hur omfattande underrättelseskyldigheten kommer vara, behöva behandla en stor mängd ärenden som innebär beslut om att det inte behöver uppföras ett skyddsrum.

Det är kommunen som bestämmer om markanvändningen inom kommunen, och som enligt plan- och bygglagen ansvarar för planering av bebyggelse inom kommunen.[25] Med beaktande bl.a. av detta och antalet ärenden där nybyggnation av skyddsrum kan aktualiseras framöver kan det övervägas om kommunerna borde få uppgiften att ansvara för beslut om i vilka byggnader inom kommunen som skyddsrum ska uppföras utifrån den planering som MSB har tagit fram. Utredningens bedömning är att nyproduktionen av skyddsrum kommer ske stegvis och i förhållandevis begränsad utsträckning. Vidare förutsätter beslut om byggande av skyddsrum särskild kompetens och en övergripande bild av skyddet för civilbefolkningen. Beslut om byggande av skyddsrum förutsätter också prioriteringar och att det finns tillgängliga statliga medel. Utredningen bedömer därför att MSB även framöver bör ansvara för att i enskilda fall besluta om byggande av skyddsrum.

Det finns såvitt utredningen kan se inte något behov av att i grunden ändra den ordning som gäller för beslut om byggande av nya skyddsrum enligt lagen om skyddsrum (3 kap. 3–6 §§). Inom ramen för befogenheten att meddela föreskrifter eller i särskilda fall besluta om skyddsrums placering, utformning och utrustning (2 kap. 4 §)

[25] Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (1 kap. 2 §). Vid prövningen av frågor enligt plan- och bygglagen ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 §).

bör också närmare föreskrifter om byggprocessen kunna meddelas.[26] Det finns dock behov av att se till att bestämmelserna som rör plan- och bygglagen (2010:900) bättre korresponderar med varandra och att kopplingen mellan lagarna blir tydlig. Ordalydelsen av 3 kap. 5 § första stycket lagen om skyddsrum är numera inte helt överensstämmande med den terminologi som används i plan- och bygglagen. I andra stycket i nämnda bestämmelse finns dessutom en hänvisning till vissa angivna bestämmelser i plan- och bygglagen om kontroll m.m. och om slutbevis som ska tillämpas på arbetet med att bygga ett skyddsrum (10 kap. 3, 5–7, 18, 27, 29 och 34–37 §§). Hänvisningen är missvisande eftersom alla bestämmelser i 10 kap. plan- och bygglagen bör kunna aktualiseras även i dessa sammanhang. Utredningen föreslår därför att det i stället görs en hänvisning till att det i 10 kap. plan- och bygglagen finns bestämmelser om genomförandet av bygg- och rivningsåtgärder som ska tillämpas även för skyddsrum.

I 10 kap. 17 § plan- och bygglagen finns redan en särskild bestämmelse som rör skyddsrum och tekniskt samråd avseende befintliga byggnader som innehåller ett skyddsrum. Av denna följer att byggnadsnämnden i dessa fall ska ge den myndighet som avses i 3 kap. 1 § lagen om skyddsrum tillfälle att yttra sig över förslaget. Byggnadsnämnden kan vidare enligt 10 kap. 14 § plan- och bygglagen ge MSB tillfälle att delta i samrådet (se prop. 2009/10:170, s. 481). Det finns behov av att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde på så sätt att MSB, och även länsstyrelsen, ska ges tillfälle att yttra sig också när samrådet avser en åtgärd som kan påverka en befintlig byggnad som innehåller ett skyddsrum. I vissa fall skulle exempelvis uppförandet av en ny byggnad eller andra lov- eller anmälningspliktiga åtgärder kunna riskera att påverka ett närliggande skyddsrums funktionalitet, vilket kan kräva särskilda hänsynstaganden.[27] För att MSB ska kunna följa nybyggnadsbyggprocessen är det lämpligt att MSB

[26] Det skulle exempelvis kunna avse föreskrifter om sådana löpande kontroller som behöver utföras i samband med nybyggnation av skyddsrum.

[27] Vid planläggningen ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar (2 kap. 6 § första stycket 3 plan- och bygglagen). Genom detaljplan kan på så vis hänsyn till befintliga skyddsrum även få inverkan på ärenden om bygglov. Bestämmelsen är visserligen även direkt tillämplig i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov. Med hänsyn till bestämmelserna i 9 kap. 30 § skulle det dock kunna förekomma att bygglov ges även för åtgärd som kan äventyra åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar. Om MSB och länsstyrelsen får kännedom om detta vid samrådet kan myndigheterna exempelvis överväga att eventuellt vidta förbättringsåtgärder genom förstärkningar av det befintliga skyddsrummet eller vidta andra nödvändiga åtgärder för att säkerställa skyddsrummets skyddsförmåga.

även får möjlighet att yttra sig om samrådet avser en ny byggnad som ska innehålla ett skyddsrum. Även om länsstyrelsen i regel inte bör ha något intresse av att yttra sig i den senare frågan förenklar det bestämmelsens tillämpning om yttranderätten också tillkommer länsstyrelsen även i detta avseende. Härutöver bör det som framgår av 3 kap. 5 § lagen om skyddsrum om vad som ska genomgås vid ett tekniskt samråd lämpligen flyttas och samlas i 10 kap. 17 § plan- och bygglagen. Av bestämmelsen i plan- och bygglagen bör således framgå att man vid ett tekniskt samråd, utöver det som framgår av 10 kap. 19 § plan- och bygglagen, ska gå igenom byggherrens ansvar för att uppfylla de krav som ställs i och med stöd av lagen om skyddsrum.

Den som ska bygga och utrusta ett skyddsrum bör även framöver ha rätt till skälig ersättning för kostnaden att inrätta skyddsrum. Någon ändring av ersättningsbestämmelserna krävs därför inte i detta avseende. Utredningen har föreslagit att länsstyrelsen ska fatta beslut om ersättning för underhåll och förbättringar av befintliga skyddsrum (se avsnitt 6.3.1). Eftersom frågan hänger nära samman med beslutet om byggande är det däremot lämpligt att MSB även fortsättningsvis beslutar om ersättning vid nybyggnation i enlighet med de närmare föreskrifter som MSB ska få meddela i fråga om ersättningen och rätten till ersättning.

Särskilt om pågående ny- och ombyggnationer

I många kommuner pågår ny- och ombyggnationer där kommunerna kan se ett behov av inrättande av skyddsrum i samband med byggåtgärden. Det kan i vissa regioner också pågå nybyggnation av sjukhus där det bedöms som särskilt viktigt att det finns tillgång till skyddsrum. I de fall kommunerna eller regionerna på eget initiativ skulle vilja bygga skyddsrum finns det enligt utredningens bedömning inget som hindrar att dessa också bör kunna tillföras det samlade systemet över skyddsrum. Detta förutsätter naturligtvis att skyddsrummet uppfyller de föreskrivna kraven för skyddsrum, att samma krav i övrigt iakttas i fråga om byggprocessen och att samråd sker med MSB i frågan. MSB skulle i sådana fall kunna fatta beslut om att tillföra skyddsrummet till skyddsrumsregistret med förbehåll om att statlig ersättning inte utgår för nybyggnationen. Skulle ett sådant skyddsrum tillföras skyddsrumsregistret är det nödvändigt

att dessa förvaltas på samma sätt som andra skyddsrum, vilket innebär att kommunen eller regionen också överlåter en del av nyttjanderätten för skyddsrumsfunktionen på staten. Detta skulle dock medföra bl.a. en rätt till skälig ersättning för underhåll av skyddsrummet precis som för andra skyddsrum. Ett annat alternativ skulle kunna vara att kommuner och regioner som på eget initiativ önskar utöka antalet skyddsplatser inrättar skyddade utrymmen som till sin konstruktion motsvarar skyddsrumskraven, men avvaktar med att utrusta det med särskild skyddsrumsutrustning. Utrymmet skulle då kunna byggas om till skyddsrum i ett senare skede när det finns statliga medel tillgängliga.

I sammanhanget bör nämnas att MSB, i sin rapport över förslag till åtgärder för att stärka det civila försvaret inför budgetpropositionen för 2023 (avser budgetåren 2023–2025), har föreslagit att det avsätts 255 miljoner kronor för budgetåret 2023. Åtgärderna handlar om investeringar i förvarningssystem, organisation, beredskap och teknik för att skyddsrumsverksamheten ska kunna fungera fullt ut. MSB har samtidigt framhållit att det skulle kunna uppstå strategiskt viktiga tillfällen att uppföra skyddsrum eller skyddade utrymmen även innan utredningens slutsatser har omsatts i lagstiftning, varför möjligheten att i så fall skjuta till extra medel bör övervägas. Detta förutsätter att regeringen avser att återuppta någon form av skyddsrumsproduktion. Av de medel som föreslagits för budgetåret 2023 föreslås 50 miljoner kronor för att förbereda för nybyggnation av skyddsrum och skyddade utrymmen i samband med nya infrastruktursatsningar.[28]

Behovet av nya skyddsrum kan beaktas vid kommunernas planläggning

Utredningens bedömning: Behovet av nya skyddsrum kan beaktas vid kommunernas planläggning. Detta kräver inte någon ändring av plan- och bygglagen (2010:900).

I plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och

[28] Se MSB:s rapport Ett balanserat civilt försvar, MSB 2022-04929-66, s. 46 f.

en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (1 kap. 1 §). Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (1 kap. 2 §). Vid prövningen av frågor enligt plan- och bygglagen ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 §).

Varje kommun får ha detaljplaner eller områdesbestämmelser enligt 4 kap. I detta kapitel finns bl.a. bestämmelser med krav på detaljplan i vissa situationer i syfte att pröva ett områdes lämplighet för bebyggelse och reglera bebyggelsemiljöns utformning. Det är bara kommunen som kan besluta att ta fram och anta en detaljplan. Detta brukar beskrivas som det så kallade planmonopolet. I vissa fall krävs det att kommunen gör en detaljplan innan byggnadsnämnden kan ge bygglov. Det sker när någon vill göra större förändringar i bebyggelsen och när någon vill använda mark- och vattenområden på vissa sätt, vilket regleras i 4 kap. 2 § plan- och bygglagen.

Av 2 kap. 2 § plan- och bygglagen följer att planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas. Bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken innehåller regler om att områden med vissa värden eller som är av betydelse för vissa ändamål så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar.[29] Av 3 kap. 9 § första stycket miljöbalken följer i fråga om särskilda markanvändningsintressen att mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen. Detta innebär att kommuner och statliga myndigheter så långt möjligt ska beakta totalförsvarets intressen genom att inom berörda områden exempelvis inte tillåta verksamheter som hindrar eller påtagligt motverkar dessa. Totalförsvar består både av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Bestämmelserna innebär att skyddsrumsintressena kan behöva beaktas inte bara i detaljplaner där skyddsrum är belägna, utan även i angränsande områden. Detta kan medföra

[29] Se Riksintresseutredningen, SOU 2015:99, s. 94.

svårigheter och osäkerhet för exploatörer eller byggherrar i angränsande markområden.[30]

Detaljplanen är bindande för såväl kommun som markägare och ska ha en genomförandetid på mellan fem och femton år (4 kap. 21 § plan- och bygglagen). Fördelen med att planen är bindande är att markägaren har rätt, men ingen skyldighet, att uppföra byggnader och anläggningar som stämmer överens med planen. I 5 kap. plan- och bygglagen finns bestämmelser om processen för att anta en detaljplan och områdesbestämmelser. Detaljplanen antas av fullmäktige enligt 5 kap. 27 § och kan överklagas till mark- och miljödomstolen enligt 13 kap. 2 a §.

Det som framgår av detaljplanen ger en så kallad byggrätt. Genom detaljplanen kan en exploatör eller byggherre läsa sig till vad som gäller i fråga om en viss fastighet eller ett visst område, även om en sådan analys ofta kräver viss fackkunskap. Detaljplanen tolkas av den instans som ska pröva ett ärende. Kommunen tolkar detaljplanen när det gäller beslut om bygglov och andra myndigheter tolkar detaljplanen utifrån andra lagstiftningsområden. Om bygglovet överklagas är det den prövande instansen som tolkar detaljplanen.

I detaljplanen ska det kunna utläsas vad som är allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Allmänna platser är oftast gator, torg och parker. Detaljplanen reglerar hur de allmänna platserna ska användas och utformas. Kvartersmark är mark som kan användas för exempelvis bostäder, affärer, industrier och kontor. Inom kvartersmark kan planen till exempel reglera hur stora eller höga byggnaderna får vara, hur långt det får vara mellan byggnader och tomtgräns och om någon har rätt att dra fram ledningar över någon annans mark; så kallade egenskapsbestämmelser.[31]

Vid prövning av bygglov inom detaljplan ska byggnadsnämnden pröva om åtgärden överensstämmer med den detaljplan som gäller

[30] Detta särskilt när skyddsrum förläggs intill en planområdesgräns och en angränsande detaljplan skulle möjliggöra placering och utformning av byggnader som påverkar den raslast skyddsrummet är dimensionerat för. Risken är då att nya byggnader uppförs på ett sådant sätt att skyddsrummet inte längre är dimensionerat för den raslast som det kan komma att utsättas för, eller att exploatören inte kan uppföra en byggnad med den placering eller höjd som den angränsande detaljplanen medger. Det krävs tydlig vägledning till berörda aktörer för att skapa förståelse för behovet av att säkerställa skyddet för civilbefolkningen i den fysiska planeringen.
[31] Se 4 kap. 16 § plan- och bygglagen och Boverkets websida om samhällsplanering och detaljplanering.

på platsen (9 kap. 30 § plan- och bygglagen).[32] Det ska inte göras någon lokaliseringsprövning eftersom detta har gjorts när detaljplanen togs fram. Utöver kravet på planenlighet ska åtgärden även prövas mot vissa andra krav som framgår av 2 och 8 kap. plan- och bygglagen. De krav som inte ska prövas är antingen avgjorda i detaljplanen eller ska tas om hand först i byggprocessen. En ansökan om bygglov ska enligt 9 kap. 21 § plan-och bygglagen vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen. Byggnadsnämnden har endast att pröva det som en ansökan avser. Bedömningen ska göras utifrån både vad den sökande angett i ansökan och utifrån det ritningsunderlag som sökanden har lämnat in.[33]

Det behöver inte nödvändigtvis framgå av detaljplanen att uppförande av skyddsrum är tillåtet, eftersom detta bedöms kunna ingå i de flesta användningar som anges i detaljplanen. De flesta detaljplaner medger att skyddsrum uppförs, i vissa fall med förbehåll avseende placering och storlek som kan regleras genom egenskapsbestämmelser.

I förarbetena till den äldre plan- och bygglagen (1987:10), angavs att ”inom stadsförnyelsearbetet kan det inom ramen för en given markanvändning behöva bestämmas var inom ett kvarter gemensamhetslokaler, service, skyddsrum o.d. bör förläggas” (se prop. 1985/86:1, s. 575). Det är dock oklart hur vanligt förekommande det var att peka ut just skyddsrum som en explicit markanvändning. Skyddsrum har dock ansetts vara förenliga med vilken annan användning som helst, oavsett om kvartersmarken är avsedd för bostäder, affärer, industrier eller kontor. Denna ordning gäller även i dag, varför det i exempelvis en detaljplan som endast avser bostäder inte finns något planmässigt hinder för att uppföra skyddsrum.

Egenskapsbestämmelserna i en detaljplan skulle visserligen kunna medföra begränsningar för produktion av nya skyddsrum, som exempelvis var inom kvartersmark en byggnad (och då även skyddsrum) får placeras eller om det finns en bestämmelse om att byggnad inte får förses med källare. Detta skulle kunna hindra att ett skyddsrum kan uppföras på en viss plats inom en detaljplan – åtminstone på det sätt och med den storlek och utformning som skyddsrumsplaneringen

[32] I 9 kap. 31 b och 31 c §§ finns undantagsbestämmelser som innebär att bygglov i vissa fall får ges trots att en åtgärd avviker från detaljplanen, bl.a. om avvikelsen är liten och förenlig med detaljplanens syfte.
[33] Se Boverkets websida PBL Kunskapsbanken, – en handbok om plan och bygglagen.

förutsätter. Samtidigt är det osannolikt att egenskapsbestämmelser inom samtliga fastigheter som berörs av skyddsrumsplaneringen skulle omöjliggöra uppförandet av skyddsrum.

Frågan är om det behöver införas en särskild egenskapsbestämmelse som uttryckligen anger var och i vilken omfattning skyddsrum ska byggas. Införandet av en sådan egenskapsbestämmelse skulle ha stöd i 2 kap. 6 § punkten 3 samt 4 kap. 16 § plan- och bygglagen. Av 2 kap. 6 § punkten 3 framgår att det vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov ska beaktas att bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar. Bestämmelsen avsåg i den äldre plan- och bygglagen ursprungligen att bebyggelsemiljön skulle utformas med hänsyn till behovet av ”skyddsåtgärder för civilförsvaret” och enligt förarbetena skapades därigenom en grund för att bl.a. ställningstaganden vid skyddsrumsplaneringen kunde integreras i de fysiska planerna. Bestämmelsen ansågs även vara kopplad till 2 kap. 6 § punkten 2 när det gäller intresset att bebyggelse ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till skydd mot uppkomst och spridning av brand, trafikolyckor och andra olyckshändelser. (Se prop. 1985/86:1, s. 475). Den nuvarande lydelsen av 2 kap. 6 § punkten 3 tillkom närmast i förtydligande syfte och innebar således inte någon ändring i sak (se prop. 1994/95:7, s. 39 och 123). Punkten 3 tar sikte på civilförsvarsintressena, bl.a. att skyddsrum ska byggas i erforderlig utsträckning.

I enlighet med vad som angetts i förarbetena skulle det alltså inte behövas någon särskild bestämmelse som härutöver direkt pekar ut att sådana faktorer som framgår av 2 kap. 6 § punkten 3 plan- och bygglagen ska beaktas. Med hänvisning till den aktuella bestämmelsen samt 4 kap. 16 § punkten 1, av vilken följer att kommunen redan i detaljplan kan ge besked om hur de krav på byggnader, anläggningar och tomter som anges i 2 och 8 kap. ska tillämpas i området, krävs enligt utredningens bedömning inte någon författningsändring i plan- och bygglagen för att skyddsrum skulle kunna hanteras som möjlig egenskapsbestämmelse och regleras i Boverkets föreskrifter om detaljplan. Den skyddsrumsplanering som MSB tar fram kommer att utgöra ett planeringsunderlag för kommunerna och möjliggöra att skyddsrumsbehovet beaktas vid kommunernas planläggning.

Behovet av nya skyddsrum bör beaktas tidigt i lovprocessen

Utredningens förslag: Ett bevis om besked om skyddsrum ska, förutom att vara en förutsättning för startbesked, även vara en del av ansökan om bygglov enligt plan- och bygglagen.

Som tidigare framhållits följer det av 3 kap. 3 § lagen om skyddsrum att den som avser att utföra sådana byggåtgärder som kräver bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) inom ett område där skyddsrum ska byggas har en skyldighet att skriftligen underrätta MSB om detta. Avsikten med bestämmelsen är att det ska finnas möjlighet att besluta om inrättande av skyddsrum i samband med nybyggnation. Av 3 kap. 4 § lagen om skyddsrum framgår att den som har lämnat en underrättelse har rätt att få ett beslut i skyddsrumsfrågan.

I plan- och bygglagen uppkommer frågan om nybyggnad av skyddsrum emellertid först i samband med byggnadsnämndens ställningstagande om startbesked. Enligt 10 kap. 23 § punkten 3 plan- och bygglagen ska således ett bevis om besked om skyddsrum ha visats upp för nämnden, i de fall det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen om skyddsrum, innan byggherren får startbesked. Denna konstruktion kan vara följd av regeringens direktiv till Statens räddningsverk, i samband med att lagen om skyddsrum infördes år 2006, att någon ny skyddsrumsproduktion inte skulle förekomma.

Om byggherren inte har lämnat en underrättelse enligt 3 kap. 3 § lagen om skyddsrum, och byggnadsnämnden under sin prövning av ansökan om bygglov inte uppmärksammar att den byggnad som ansökan avser omfattas av underrättelseskyldighet, finns det en risk att kravet på skyddsrum aktualiseras först när byggnaden eller anläggningen redan är färdigprojekterad. Detta kan leda till att byggnaden eller anläggningen måste projekteras om, eller att byggherren måste lämna in en ny ansökan om bygglov, vilket skulle innebära merkostnader och förseningar i projektet.

För att utbyggnaden av skyddsrumsbeståndet ska kunna ske effektivt är det angeläget att det blir förutsägbart för exploatören eller byggherren att ett skyddsrum måste uppföras i eller i samband med byggnaden eller anläggningen. Det är alltså viktigt att fastighetsexploatören eller byggherren redan i ett tidigt skede kan bli varse om att denne behöver bygga ett skyddsrum. Av detta skäl bör frågan om skyddsrum enligt utredningens uppfattning uppmärksammas så tidigt

som möjligt i lovprocessen så att den som avser att utföra sådana byggåtgärder som omfattas av MSB:s föreskrifter om underrättelseskyldigheten kan ta ett beslut i frågan om skyddsrum i beaktande.

En ansökan om bygglov ska enligt 9 kap. 21 § plan-och bygglagen vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen. Enligt samma paragraf ska en ansökan om lov dessutom innehålla byggherrens förslag om vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga, liksom – om ansökningen avser tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus – de handlingar som krävs för beslut om startbesked. Om ett certifierat byggprojekteringsföretag har använts för projektering följer det av bestämmelsen att ansökan även ska innehålla en uppgift om vilket företag som har använts.

Enligt utredningens bedömning behöver det framgå redan av 9 kap. 21 § plan och bygglagen att ett bevis om besked om skyddsrum ska vara en del av ansökan om bygglov, om det krävs ett sådant besked enligt lagen om skyddsrum. Detta skulle också innebära att byggnadsnämnden med stöd av 9 kap. 22 § plan- och bygglagen får förelägga sökanden att inkomma med sådant bevis och att ansökan inte anses vara komplett förrän så har skett.[34]

Beslut om byggande av skyddsrum i befintlig byggnad eller anläggning

Utredningens förslag: Det ska förtydligas att beslut om byggande av skyddsrum i befintlig byggnad eller anläggning, liksom andra beslut om byggande av skyddsrum, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Utredningens bedömning: MSB ska även fortsättningsvis kunna besluta att skyddsrum ska byggas utan att frågan uppkommit i samband med att någon sådan byggåtgärd ska utföras som kräver bygglov enligt plan- och bygglagen och i dessa fall ombesörja att skyddsrummet byggs och utrustas.

[34] Ett kompletteringsföreläggande påverkar tidsfristen och handläggningstiden för bygglovsansökan enligt 9 kap. 27 § andra stycket plan- och bygglagen.

I flera nybyggda områden saknas det tillgång till skyddsrum. Eftersom det skulle vara förenat med betydande kostnader och svårigheter att inrätta skyddsrum i många av dessa byggnader bör MSB, där det bedöms som nödvändigt, kunna överväga möjligheten att uppföra exempelvis skyddsrum ovan mark i anslutning till vissa byggnader och anläggningar i dessa områden för att säkerställa att personer som bor eller vistas där i tillräcklig omfattning har tillgång till fysiskt skydd. I den mån en utbyggnad sker i detta avseende är det rimligt att även detta sker under en längre tidsperiod. Vidare måste särskilt i sådana områden beaktas vilka andra ändamålsenliga skyddsmöjligheter som finns att tillgå. Som utredningen redan har konstaterat bör möjligheterna till utrymning bedömas. Att det inte bedöms som realistiskt att planera för att helt kunna utrymma större städer innebär inte att vissa delar av dessa skulle kunna planläggas för utrymning. Utredningen återkommer till hur andra skyddade utrymmen kan användas och komma att tas med i den sammantagna planeringen. Utifrån det stora antalet skyddsrum som redan finns i strategiskt viktiga områden ställt i relation till omfattande kostnader och betydande praktiska svårigheter som det skulle innebära att genomföra s.k. bristtäckningsbyggnation i eller vid befintlig bebyggelse, bör sådan nybyggnation enligt utredningens bedömning i princip inte förekomma. I stället bör utvecklingen av skyddsrumsbeståndet ske i huvudsak genom upprustning och förbättringar och nybyggnation, i förekommande fall främst i samband med nybyggnation av större byggnader såsom flerfamiljshus och offentliga byggnader. Utbyggnaden, liksom upprustningen av det nuvarande skyddsrumsbeståndet, kommer rimligen att behöva ske successivt under en längre tidsperiod.

Utredningen bedömer att MSB även fortsatt bör kunna besluta att skyddsrum ska byggas utan att frågan uppkommit i samband med att någon sådan byggåtgärd ska utföras som kräver bygglov enligt plan- och bygglagen.[35] I dessa fall ska MSB ombesörja att skyddsrummet byggs och utrustas. I dessa fall bör också staten, liksom enligt den nuvarande regleringen, bekosta åtgärden. Bestämmelsen om skyddsrum i befintlig byggnad eller anläggning i 3 kap. 2 § lagen om skyddsrum behöver enligt utredningens bedömning alltså inte ändras i sak. Ägaren till byggnaden eller anläggningen där skydds-

[35] Ett sådant skyddsrum kommer i sig förutsätta bygglov om det inte är av hemlig natur, se 9 kap. 15 § plan- och bygglagen (2010:900).

rummet uppförs blir sedan skyldig att underhålla skyddsrummet och den utrustning som hör till skyddsrummet. I dessa avseenden behövs inga författningsändringar. Den som berörs av ett beslut om byggande av skyddsrum i befintlig byggnad eller anläggning bör kunna överklaga beslutet hos allmän förvaltningsdomstol eftersom det kan komma att påverka dennes rättigheter och skyldigheter. Enligt MSB behöver dagens reglering förtydligas i detta avseende. Ett sådant förtydligande behöver införas i bestämmelsen som rör överklagande (se 9 kap. 1 § lagen om skyddsrum).

I de fall MSB beslutar att skyddsrum ska inrättas i befintlig byggnad eller anläggning och fastighetsägaren inte frivilligt rättar sig efter sin lagstadgade skyldighet och inte accepterar att ett skyddsrum byggs i fastigheten, kan expropriation komma i fråga. Enligt 2 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719) får expropriation ske för det militära försvaret eller för annat ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret. För det fallet bestäms eventuell ersättning för intrång enligt den lagen. Expropriation kan och bör bara tillgripas om andra alternativ inte är möjliga, varvid en frivillig uppgörelse är att föredra, och som först bör undersökas. Det har i lagens förarbeten förutsatts att den enskilde i de flesta fall kommer att vara beredd att överlåta mark eller tåla ett intrång på skäliga villkor till den som vill tillgodose ett expropriationsändamål. (Jfr prop. 2005/06:133 s. 117.)

6.4 Skyddade utrymmen

6.4.1 Det behövs en ny reglering om skyddade utrymmen

Utredningens bedömning: Det finns behov av att inrätta ett system för skyddade utrymmen som ett komplement till skyddsrum och en del av det samlade systemet för att skydda civilbefolkningen. Ett sådant system bör bl.a. kunna ge förutsättningar till mer flexibla lösningar och snabbt kunna öka skyddsnivån i samhället. En reglering om att vissa utrymmen vid behov ska kunna inrättas som skyddade utrymmen ska införas.

I samband med att lagen om skyddsrum infördes 2006 avskaffades regleringen om skyddade utrymmen som fanns i lagen (1994:1720) om civilt försvar. Alla utrymmen för skydd av befolkningen i krig

skulle i stället ha samma status och vara utformade och utrustade för att motstå verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig (se prop. 2005/06:133, s. 121).[36]

Skyddade utrymmen var utrymmen som skulle utformas och utrustas så att de gav *ett skäligt skydd* mot joniserande strålning och splitter samt mot byggnadsras i särskilt utsatta områden.[37] De skyddade utrymmena hade en lägre skyddsgrad än skyddsrum. Det var en typ av enklare fysiskt skydd som vid behov skulle kunna färdigställas med hjälp av viss förhandslagrad byggnadsmateriel. Sådana utrymmen skulle anordnas först under höjd beredskap om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde beslutade att så skulle ske redan dessförinnan. Skyddade utrymmen planerades alltså i fredstid, och byggdes ut under höjd beredskap.

Enligt bestämmelserna i lagen om civilt försvar skulle kommunen i samråd med länsstyrelsen besluta inom vilka områden det skulle finnas skyddade utrymmen (och även skyddsrum). Om enighet inte kunde nås, skulle kommunen överlämna frågan till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde. Det var kommunen som beslutade om byggande av skyddade utrymmen och förde register över de skyddade utrymmen som planlagts. Ägaren till en byggnad eller annan anläggning var skyldig att bygga och utrusta ett skyddat utrymme där sådant utrymme enligt föreläggande av kommunen skulle finnas. Ägaren till byggnaden eller anläggningen där skyddat utrymme byggts var sedan skyldig att underhålla det skyddade utrymmet och dess utrustning. Den som var skyldig att bygga, utrusta och underhålla ett skyddat utrymme hade rätt till ersättning av staten för sina kostnader. Ersättningen beslutades av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde. [38]

---

[36] Enligt 2 kap. 1 § lagen om skyddsrum får skyddsrummen utformas och utrustas för att i största möjliga utsträckning stå emot sådana verkningar om det krävs skyndsamma åtgärder för skydd av befolkningen i krig. Bestämmelsen innebär, till skillnad mot vad som tidigare gällde för skyddade utrymmen, att ett skyddsrum alltid ska vara utformat och konstruerat med huvudsyftet att kunna motstå de angrepp som kan tänkas genomföras i krig, även om skyddsrummet tillkommer under sådana omständigheter som kräver skyndsamma åtgärder (se prop. 2005/06:133, s. 165).

[37] I civilförsvarslagen (1960:74) fanns bestämmelser om skyddade utrymmen som skulle ge skäligt skydd mot radioaktiv strålning, kemiska stridsmedel samt splitter och byggnadsras (57 § första stycket d). I samband med att lagen om civilt försvar infördes togs *kemiska stridsmedel* bort från beskrivningen av skyddade utrymmen (se prop. 1994/95:7, s. 73 f.).

[38] Även i den tidigare lagstiftningen var det ägaren av en anläggning eller byggnad som, i enlighet med vad regeringen eller den myndighet som regeringen utsåg förordnade, skulle förse anläggningen eller byggnaden med skyddat utrymme (57 § första stycket d civilförs-

I huvudsak kunde skyddade utrymmen avse källarlokaler i bostadshus i de områden där tillgängligheten till normala skyddsrum var bristfällig. Det tidigare systemet med inventering och registrering av lokaler som lämpade sig för användning som skyddade utrymmen skulle tillämpas i samtliga kommuner och kunde tidigare ingå i kommunernas skyddsplan. I många kommuner torde det dock aldrig ha varit aktuellt med skyddade utrymmen.[39] Iordningställande av skyddade utrymmen skulle genomföras av fastighetsägaren och skyddsbehövande. Kommunen hade det övergripande ansvaret för iordningställandet av skyddade utrymmen. Hemskyddsorganisationen, som var kommunens resurs i beredskap eller krig, skulle bistå och informera fastighetsägare och allmänheten.[40]

Enligt MSB torde det numera inte förekomma några egentliga förberedelser för att bygga skyddade utrymmen, vilket troligen inte heller funnits tidigare i någon nämnvärd omfattning. På 1990-talet gjordes vissa försök och förberedelser med skyddade utrymmen vid ett antal tunnelbanebanestationer och tunnlar.[41] MSB har uppgifter om att det finns 22 skyddade utrymmen som alla är belägna i tunnelbanan i Stockholm och sammantaget rymmer 46 965 skyddsplatser. Två av dessa är placerade i servicetunnel och två i gångtunnel i anslutning till tunnelbanan. Antalet skyddsplatser utökas med 400 platser om det finns ett tåg inne på respektive tunnelbanestation. Enligt uppgift ska dessa utrymmen ha förberetts enligt standarden TB 78 som gällde under åren 1978–1992.[42]

Utöver de nyss redovisade uppgifterna om tunnelbanan i Stockholm har MSB inte tillgång till några landsomfattande uppgifter om hur många skyddade utrymmen som tidigare funnits och var dessa var belägna. Det finns alltså ingen samlad dokumentation över vilka utrymmen som kan vara av betydelse som sådana utrymmen. Utrymmena inom tunnelbanan i Stockholm finns fysiskt kvar och skulle teoretiskt sett kunna iordningställas. Det finns dock inga rutiner och eller någon organisation för detta.[43]

---

varslagen [1960:74]). Kommunen skulle förbereda utbyggnaden av skyddade utrymmen och bistå fastighetsägaren med att förse anläggningen eller byggnaden med sådana utrymmen (40 § första stycket i).

[39] Se Krisberedskapsmyndigheten, Framtida inriktning av befolkningsskyddet, 2004, s. 56.

[40] Se Statens räddningsverk, FOU rapport B54-150/93, Grundskydd del 2, s. 30.

[41] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 7.

[42] TB 78 är en äldre skyddsrumsstandard än den standard som gäller i dag.

[43] Det finns instruktioner för montage av splitterskydd för samtliga skyddade utrymmen i tunnelbanan, men dessa kan vara i behov av uppdateringar.

Som redan har framhållits finns det drygt 64 000 skyddsrum i Sverige, men detta är enligt MSB:s analyser inte tillräckligt bl.a. eftersom många städer förtätats och expanderat sedan 2002 och under de år skyddsrumsbyggande för att täcka nya behov inte förekommit. Utifrån det påtagligt försämrade säkerhetspolitiska läget kan det, med hänsyn till omfattningen av det befintliga skyddsrumsbeståndet, vara i högsta grad relevant att kunna utnyttja även andra skyddsutrymmen än skyddsrum, särskilt i de områden som utpekats som strategiskt viktiga och då särskilt i anslutning till områden i storstäderna som saknar skyddsrum. Försvarsberedningen har pekat på behovet av att inventera möjligheterna att nyttja andra skyddade utrymmen som kan ge ett tillräckligt skydd vid sidan av skyddsrum samt behovet av en organisation och beredskap för att med kort varsel kunna iordningställa skyddsrum och skyddade utrymmen.[44]

Utrymmen som tunnelbanor, vägtunnlar och andra underjordiska anläggningar, såsom källare, kan vara av betydelse som fysiskt skydd åt civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp. Det finns ett stort antal sådana utrymmen i landet. Som exempel kan nämnas att staten genom Trafikverket äger en mängd anläggningar i form av väg- och järnvägstunnlar samt broar med sidoutrymmen som skulle kunna vara användbara. Dessa anläggningar samt de anläggningar och lokaler som kommunerna och regionerna äger och disponerar bör vara av särskilt intresse för frågan om inrättande av skyddade utrymmen.[45]

Utredningen kan konstatera att det finns ett behov av en reglering motsvarande den som fanns tidigare om skyddade utrymmen. Ett sådant system skulle vara av stor betydelse vid höjd beredskap och då ytterst krig som en del av det samlade systemet för att skydda civilbefolkningen. Skyddade utrymmen skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till skyddsrum och utrymning särskilt i områden där det behövs för att antalet skyddsplatser ska kunna räcka till den del av befolkningen som kan behöva stanna kvar på en plats som riskerar att utsättas för ett väpnat angrepp. Ett system med skyddade utrymmen skulle kunna ge förutsättningar till mer flexibla lösningar med förhållandevis enkla tekniska konstruktioner som snabbt skulle

[44] Ds 2017:66, s. 149.

[45] Regionerna disponerar exempelvis tunnelbanan i Stockholm och sjukhus där behovet av skyddsutrymmen för civilbefolkningen i regel är särskilt angeläget. I sammanhanget ska framhållas att såväl kommuner som regioner i stor utsträckning bedriver samhällsviktig verksamhet som kan behöva bedrivas även under höjd beredskap. Detta kan i vissa fall leda till att relevanta utrymmen i första hand kommer behövas för att fortsätta bedriva den ordinarie verksamheten, snarare än att användas som skydd för allmänheten.

ge en ökad skyddsnivå i samhället, och dessutom till en lägre kostnad än skyddsrum. Eftersom det finns möjlighet att använda befintliga byggnader och anläggningar som skyddade utrymmen, kan sådana utrymmen inrättas nära befintliga arbetsplatser och bostäder. Sådana utrymmen skulle kunna inrättas på olika sätt och med olika ambitionsnivå beroende på behov och förutsättningar. De skulle också i högre grad än skyddsrum kunna anpassas för speciella behov eller omständigheter (såsom för djur, vårdbehov, barn, personer med funktionsnedsättningar och grupper med speciella behov)[46]. Skyddade utrymmen skulle exempelvis kunna bli enklare att tillgänglighetsanpassa och göra mer lämpliga för vistelse av barn eller husdjur. Vidare skulle sådana utrymmen kunna anordnas på platser som utgör en ändamålsenlig samlingspunktför allmänheten vid en fredstida krissituation eller större olycka. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att en reglering om att vissa utrymmen vid behov ska kunna inrättas som skyddade utrymmen ska införas.

6.4.2 Hur skyddade utrymmen ska utformas

Utredningens förslag: Skyddade utrymmen ska kunna utformas som ett mer begränsat skydd än skyddsrum. Skyddade utrymmen ska vara utformade och utrustade för att ge ett skäligt skydd mot verkningar av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter eller i särskilda fall besluta om vilka närmare krav som ska ställas på skyddade utrymmen samt sådana utrymmens utformning och utrustning. Skyddade utrymmen ska som utgångspunkt vara utformade och utrustade för att ge skydd mot splitter, stötvåg och värme samt i särskilda fall även kunna ge ett skäligt skydd mot byggnadsras och andra verkningar av stridsmedel.

I tidigare lagstiftning definierades skyddade utrymmen som utrymmen utformade och utrustade för att ge ett skäligt skydd mot radioaktiv strålning och splitter, samt i särskilt utsatta områden ge skydd

[46] Som framgår av avsnitt 5.5 har en del regioner och sjukhus s.k. skyddade sjukvårdsanläggningar som en särskild resurs inom ramen för sjukvårdens beredskap.

om byggnader raseras. Såvitt utredningen kan bedöma bör skyddade utrymmen åtminstone skydda mot effekter av konventionella stridsmedel, såsom splitter, stötvåg och värme. Sådana utrymmen skulle beroende på vald konstruktion samtidigt kunna ge ett visst skydd mot exempelvis C-stridsmedel i vätskeform eller nedfall av radioaktivt material. Ett fullgott fysiskt skydd mot joniserande strålning, brandgaser och andra gaser samt giftiga ämnen behöver dock i första hand dimensioneras och anordnas på ett annat sätt (såsom genom skyddsrum eller skyddsmasker).

Som utredningen även återkommer till i avsnitt 6.4.4 bör systemet med skyddsrum som utgångspunkt närmare definieras genom myndighetsföreskrifter. Det behövs dock övergripande bestämmelser bl.a. om skyddade utrymmens utformning. Enligt utredningens bedömning bör skyddade utrymmen kunna utformas som ett mer begränsat skydd än skyddsrum för att på ett effektivt sätt snabbt kunna öka skyddsnivån i samhället. Skyddade utrymmen bör därför, liksom enligt tidigare reglering, utformas och utrustas för att ge ett skäligt skydd mot verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela ytterligare föreskrifter eller i särskilda fall besluta bl.a. om skyddade utrymmen och vilka närmare krav som ska ställas på dessa samt sådana utrymmens utformning och utrustning. Vilka mer specifika krav som bör ställas på skyddade utrymmen behöver närmare analyseras av expertmyndigheter på området.[47] Som nämnts inledningsvis föreslår utredningen dock att det av förordningsbestämmelsen bör framgå att skyddade utrymmen som ett minimum ska ge skydd mot splitter, stötvåg och värme. Det bör också framgå att sådana utrymmen, i särskilda fall där det bedöms som nödvändigt, även ska kunna ge skydd om byggnader rasar och mot andra verkningar av stridsmedel. Enligt utredningens uppfattning bör mer specifika krav än så, liksom för skyddsrum, regleras genom myndighetsföreskrifter.

[47] Regeringen har den 2 juni 2022 gett MSB i uppdrag bl.a. att bedöma vilka krav som ska ställas på skyddade utrymmen som kan användas som skydd av civilbefolkningen vid höjd beredskap. Uppdraget ska i denna del genomföras i samverkan med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Fortifikationsverket och redovisas senast den 2 maj 2023, se Regeringskansliets diarienummer: Ju2022/01976.

6.4.3 Planering och beslut om behovet av skyddade utrymmen

Utredningens förslag: Regeringen eller MSB ska besluta om behovet av skyddade utrymmen och inom vilka områden inom landets kommuner som sådana ska inrättas. Sådant beslut ska, liksom för motsvarande beslut beträffande skyddsrum, inte få överklagas.

Kommunen ska på begäran av regeringen eller MSB lämna upplysningar om vilka utrymmen inom kommunen som kan vara av betydelse som skyddade utrymmen samt om andra förhållanden av betydelse för myndighetens beslut i frågor om sådana utrymmen.

Som tidigare redogjorts för finns ingen samlad dokumentation över vilka utrymmen som kan vara av betydelse som skyddade utrymmen. Eftersom det saknas en aktuell överblick över vilka utrymmen som kan bli aktuella som skyddade utrymmen behöver det initialt ske en inventering av vilka tänkbara utrymmen som kan finnas inom kommunerna. En sådan inventering skulle sedan kunna ligga till grund för närmare planering och beslut om inrättande av skyddade utrymmen.[48] Övergripande bestämmelser om planeringen och beslut om behoven av skyddade utrymmen bör dock utformas och regleras på motsvarande sätt som för skyddsrum. Liksom beträffande skyddsrum bör därmed regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta om behovet av skyddade utrymmen och inom vilka områden inom landets kommuner som sådana ska inrättas. Utredningen föreslår att MSB ska ansvara för detta och således planera för ett system med både skyddsrum och skyddade utrymmen där olika skyddsmekanismer kan komplettera varandra. Liksom för den övergripande planeringen om skyddsrum kommer MSB i detta avseende behöva samverka med andra aktörer. MSB bör vidare ge Försvarsmakten tillfälle att yttra sig vid myndighetens beslut om behovet av skyddade utrymmen.[49]

[48] Regeringen har den 2 juni 2022 också gett MSB i uppdrag bl.a. att genomföra en inventering av befintliga skyddade utrymmen och härvid inhämta de underlag som krävs för att genomföra inventeringen från kommuner, regioner, Trafikverket och Statens fastighetsverk. Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2023, se Regeringskansliets diarienummer: Ju2022/01976.
[49] Se närmare i avsnitt 6.2.2.

På samma sätt som i fråga om skyddsrum bör kommunerna på begäran av regeringen eller MSB lämna upplysningar om vilka utrymmen inom kommunen som kan vara av betydelse som skyddade utrymmen samt om andra förhållanden av betydelse för myndighetens beslut i frågor om sådana utrymmen.

Beslut om behovet av skyddade utrymmen och inom vilka områden inom landets kommuner som sådana ska inrättas bör, liksom för motsvarande beslut beträffande skyddsrum, inte kunna överklagas. Detta behöver uttryckligen framgå av bestämmelserna om överklagande (se 9 kap. 2 § lagen om skyddsrum).

6.4.4 Föreskrifter om skyddade utrymmen

Utredningens förslag: Regeringen eller MSB ska få meddela ytterligare föreskrifter och i särskilda fall besluta om skyddade utrymmen och vilka krav som ska ställas på dessa utrymmen, om utrymmenas placering, utformning och utrustning samt inom vilken tid sådana utrymmen ska kunna iordningställas. På samma sätt som beträffande föreskrifter om skyddsrum ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon sådan föreskrift kunna dömas till böter.

Som har framförts tidigare är det enligt utredningen angeläget att systemet med skyddade utrymmen utformas på ett flexibelt sätt för att fördelarna med sådana utrymmen ska kunna tas tillvara. Skyddade utrymmen bör därför inte heller detaljregleras på samma sätt som skyddsrum. För detta talar också det faktum att utredningen inte har en tillräcklig bild över vilka utrymmen som finns och som skulle kunna komma i fråga.

Enligt utredningens bedömning bör MSB med beaktande av den inventering som bör göras i landets kommuner samt sin behovsplanering ha möjlighet att inrätta ett system med olika skyddsklasser för dessa utrymmen. Detta förutsätter, förutom en överblick av vilka utrymmen som finns och en bedömning av var skyddade utrymmen bör förläggas, en samverkan med andra expertmyndigheter. I huvudsak bör systemet med skyddade utrymmen enligt utredningens uppfattning utformas genom myndighetsföreskrifter. Det behöver dock införas bestämmelser som åtminstone övergripande reglerar berörda

aktörers ansvar. Utredningen föreslår således att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyddade utrymmen. Uppgiften bör tilldelas MSB. MSB:s föreskrifter bör omfatta bestämmelser om hur sådana utrymmen närmare ska vara beskaffade och förberedas, när sådana utrymmen ska iordningställas, huruvida kontroller av utrymmena ska genomföras samt frågor om ersättning för att inrätta och upprätthålla utrymmena. MSB bör inom ramen för sitt ansvar även bedöma i vilken omfattning skyddade utrymmen bör finnas i kommunerna och vilken skyddsnivå sådana utrymmen bör ha. MSB bör även kunna meddela föreskrifter om huruvida utrymmena ska förses med särskild skyltning eller annan information.

Skyldigheten att i särskilda fall ansvara för visst underhåll och rätt till ersättning för sådant bör också kunna regleras genom MSB:s föreskrifter. Eftersom det är fråga om att ta tillvara befintliga lokaler och anläggningar bör detta bara bli aktuellt i undantagsfall beträffande specifika installationer som kan behövas. Samma sak bör, som redan nämnts, gälla beträffande eventuell kontroll av utrymmena. Det är också en klar fördel om ansvaret för underhåll och kontroller skulle kunna utformas olika beroende på vad det är fråga om för utrymme och skyddsklass.

På samma sätt som beträffande föreskrifter om skyddsrum framstår det som proportionellt att förena skyldigheten att följa föreskrifter om skyddade utrymmen med ett straffansvar. Utredningen ser ingen anledning att göra skillnad på föreskrifter om skyddsrum och föreskrifter om skyddade utrymmen i detta avseende. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon sådan föreskrift bör därför kunna dömas till böter.

6.4.5 Beslut om inrättande av skyddade utrymmen

Utredningens förslag: Kommunen ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen. Om det finns skäl att fatta ett beslut om inrättande av skyddade utrymmen i anläggningar som ägs av staten eller regionen ska beslutet fattas av den myndighet som regeringen bestämmer. Den statliga myndighet eller region som berörs samt länsstyrelsen ska dessförinnan få tillfälle att yttra sig. Om myndigheten, regionen eller länsstyrelsen motsätter sig

åtgärden får beslut om inrättande av skyddade utrymmen fattas endast om det finns synnerliga skäl. Skyddade utrymmen som har inrättats ska föras in i skyddsrumsregistret.

Det som framför allt bör komma i fråga som skyddade utrymmen är kommunala anläggningar och lokaler såsom källare i skolor, parkeringsgarage eller andra liknande anläggningar och lokaler där skyddsrum inte finns. Som redan framhållits bedömer utredningen att även Trafikverkets och regionernas anläggningar och lokaler också kan vara särskilt intressanta. Det är kommunerna som har bäst lokalkännedom och som förväntas bidra till att skyddet för civilbefolkningen fungerar lokalt. Det är också rimligt att kommunerna i den utsträckning det är möjligt kan tillhandahålla eller anvisa befolkningen utrymmen där befolkningen i kommunen vid behov kan beredas skydd. Kommunerna bör därför vara den som, i enlighet med MSB:s föreskrifter och planering, ska ha det primära ansvaret för skyddade utrymmen i kommunen. Kommunen bör ansvara för beslut om inrättande av skyddade utrymmen. Såvitt gäller regionens eller statens (såsom Trafikverket, eller andra statliga myndigheter) anläggningar krävs särskilda hänsyn. Dessa anläggningar kan tjäna andra totalförsvarsintressen som behöver prioriteras. Om det finns skäl att fatta ett beslut om inrättande av skyddade utrymmen i anläggningar som ägs av staten eller regionen bör beslutet därför fattas av den myndighet som regeringen bestämmer. Den statliga myndighet eller region som berörs samt länsstyrelsen ska dessförinnan få tillfälle att yttra sig. Om myndigheten, regionen eller länsstyrelsen motsätter sig åtgärden får beslut om inrättande av skyddat utrymme fattas endast om det finns synnerliga skäl.[50]

Skyddade utrymmen som inrättas för att utgöra en del av det samlade systemet för skydd för civilbefolkningen bör föras in i skyddsrumsregistret som MSB ansvarar för. Detta för att allmänheten och andra berörda aktörer ska kunna få en överblick över var sådana anläggningar är belägna och kunna söka sig dit.

[50] Ett sådant beslut bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, varför det bör vara en annan statlig myndighet, och inte regeringen, som fattar beslutet.

6.4.6 Skyldigheten att inrätta skyddade utrymmen och rätten till ersättning

Utredningens förslag: Ägaren till en byggnad eller annan anläggning ska vara skyldig att bygga och utrusta ett skyddat utrymme där sådant utrymme ska finnas enligt föreläggande av regeringen, MSB eller kommunen. Den som ska inrätta ett skyddat utrymme ska ha rätt till skälig ersättning av staten för merkostnaden. Regeringen eller MSB ska fatta beslut om ersättning. Regeringen eller MSB ska även få meddela närmare föreskrifter i fråga om ersättningen och rätten till ersättning. Beslut om inrättande av skyddat utrymme eller om ersättning ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Liksom enligt den reglering som fanns tidigare om skyddade utrymmen behöver det regleras att ägaren till en byggnad eller annan anläggning är skyldig att inrätta ett skyddat utrymme där sådant utrymme ska finnas enligt beslut av kommunen eller MSB. Den som ska bygga och utrusta ett skyddat utrymme ska också ha rätt till skälig ersättning av staten för sina merkostnader. Äganderätten är grundlagsskyddad i 2 kap. 15 § regeringsformen. Här framgår att var och ens egendom ska vara tryggad mot det allmänna. Vidare har varje fysisk eller juridisk person rätt till sin egendom genom artikel 1 i första tilläggsprotokollet till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Även artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) skyddar äganderätten. Äganderätten kan inskränkas för angelägna allmänna intressen. Det finns inte skäl för utredningen att göra någon annan bedömning än tidigare i fråga om det angelägna intresset att skydda civilbefolkningen. Ersättningen bör liksom för inrättande av skyddsrum beslutas av regeringen eller MSB. Regeringen eller MSB bör vidare ha rätt att meddela föreskrifter i fråga om rätten till ersättning och ersättningens storlek.

Beslut om att skyddat utrymme ska inrättas eller beslut om ersättning bör liksom motsvarande beslut beträffande skyddsrum få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, vilket kräver ett tillägg till bestämmelsen om överklagande (se 9 kap. 1 § lagen om skyddsrum).

Särskilt om statlig ersättning till kommuner

En fråga är om det krävs en ersättningsbestämmelse motsvarande den som finns i 5 kap. 1 § lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap i fråga om kommunernas uppgifter att besluta om inrättande av skyddade utrymmen.[51] Systemet med skyddade utrymmen och omfattningen på detta arbete är inte överblickbart i nuläget. Utredningens förslag innebär att MSB framöver kommer få möjlighet att initiera ett arbete och utforma ett system avseende skyddade utrymmen. Först kommer det dock bl.a. behöva göras en inventering av potentiellt intressanta utrymmen samt en analys av hur sådana utrymmen ska dimensioneras. Enligt utredningens förslag ska MSB besluta om behovet av skyddade utrymmen och inom vilka områden inom landets kommuner som sådana ska inrättas. Utifrån det stöd som MSB ska tillhandahålla bl.a. genom planering, beslut och föreskrifter kommer uppgifterna för kommunerna, såvitt nu kan bedömas, bli förhållandevis begränsade. Kommunerna hade dessutom tidigare motsvarande uppgifter enligt lagen om civilt försvar och då fanns inte en dylik ersättningsbestämmelse. Det finns inte heller någon sådan ersättningsbestämmelse beträffande kommunernas medverkan i fråga om skyddsrum (jfr 3 kap. 1 § andra stycket i lagen om skyddsrum).

Enligt utredningens bedömning krävs det inte en särskild ersättningsbestämmelse när det gäller en kommuns uppgifter i fråga om skyddade utrymmen. Enligt utredningens förslag ska staten som utgångspunkt stå för de merkostnader som den som ska inrätta ett skyddat utrymme får. Utredningen återkommer i avsnitt 11.2.6 till vilka ekonomiska konsekvenser som utredningens förslag kan innebära, bl.a. i fråga om behov av resursförstärkningar hos vissa kommuner.

[51] Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och de kommuner som varit representerade i utredningen har framfört att förslaget innebär nya permanenta uppgifter för kommunerna som kan bli omfattande. De har i det sammanhanget pekat på att dessa uppgifter i praktiken kan komma att innefatta att identifiera lämpliga utrymmen, bedöma utrymmenas skyddsnivå, svara för kommunikation och förhandling om villkor med fastighetsägare, administrera beslutsprocessen, samverka med MSB, samt andra uppgifter som krävs för förvaltningen av ett system av skyddade utrymmen.

6.4.7 Skyldigheten att bereda plats i skyddade utrymmen

Utredningens förslag: Ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddat utrymme ska vara skyldig att iordningställa det utrymmet och bereda plats i detta under höjd beredskap åt dem som behöver skydd. På samma sätt som i fråga om skyddsrum ska skyldigheten att bereda plats i utrymmet vara förenad med straffansvar.

Det formella skäl behövs en bestämmelse, liknande den som fanns tidigare, om att ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddat utrymme under höjd beredskap är skyldig att bereda plats i detta åt dem som behöver skydd.

Skyldigheten att bereda plats i skyddsrum åt dem som behöver skydd är förenad med straffansvar enligt 8 kap. 1 § lagen om skyddsrum. På motsvarande vis var det också i tidigare lag förenat med straffansvar att uppsåtligen eller av oaktsamhet inte bereda plats i skyddsrum eller skyddat utrymme under höjd beredskap åt dem som behöver skydd.[52] Av samma skäl som för skyddsrum bör straffansvaret även omfatta skyldigheten att bereda plats i skyddat utrymme.

Av samma skäl som utvecklas i avsnitt 6.5.3 om iordningställande av skyddsrum behöver det också tydliggöras vem som är ytterst ansvarig för att det skyddade utrymmet blir iordningställt. Enligt utredningens bedömning ska samma utgångspunkter gälla som för skyddsrum i detta avseende. Ägaren eller nyttjanderättshavaren ska därför ansvara för det skyddade utrymmet är iordningställt inom den tid som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriver eller särskilt beslutar.

6.4.8 Avveckling av skyddade utrymmen

Utredningens förslag: Kommunen eller den myndighet som beslutar om inrättande av skyddade utrymmen ska få besluta att ett utrymme inte längre ska vara ett skyddat utrymme. MSB ska få meddela närmare föreskrifter om avveckling av skyddade utrym-

[52] Se 10 kap. 1 § punkten 2 och 6 kap. 17 § i lagen om civilt försvar.

men samt få ta ut avgifter för kontroller som krävs i samband med avveckling och meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Liksom beträffande skyddsrum bör det även finnas en uttrycklig möjlighet att besluta om avveckling av ett skyddat utrymme. Det bör därför införas en bestämmelse om att kommunen eller den myndighet som beslutar om inrättande av skyddade utrymmen får besluta att ett utrymme inte längre ska vara ett skyddat utrymme. Liksom beträffande skyddsrum bör MSB få meddela närmare föreskrifter om avveckling. MSB bör även få ta ut avgifter för kontroller som krävs i samband med avveckling och meddela föreskrifter om avgifternas storlek (se avsnitt 6.6 för närmare överväganden i denna fråga).

6.5 Särskilda åtgärder för att förbättra kunskap och förmåga

6.5.1 Kommunernas ansvar för förmedling av övergripande information och grundläggande kunskap om skyddsrum och skyddade utrymmen inom kommunen

Utredningens förslag: Kommunen ska ansvara för att förmedla information om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen till invånare samt ägare och nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar inom kommunen. Detta ansvar ska framgå uttryckligen av regleringen om skyddsrum och skyddade utrymmen.

Utredningens bedömning: Det finns ett tydligt behov av att skapa bättre förutsättningar för att stärka kunskapen och beredskapen i fråga om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen lokalt i kommunerna. MSB bör inom ramen för sitt centrala ansvar kunna ge stöd åt kommunerna och ta fram erforderligt underlag för informationsförmedling.

Försvarsberedningen har bedömt att det för en fungerande skyddsrumsorganisation bl.a. krävs en organisation och beredskap för att med kort varsel iordningställa skyddsrum och skyddade utrymmen (se Ds 2017:66, s. 149 f.) Det finns i dag inte någon organisation

eller annan personal med särskild utbildning för att kunna iordningställa skyddsrum eller skyddade utrymmen. För detta fanns tidigare bland annat en hemskyddsorganisation som bestod av såväl frivillig personal som personal som utbildats med civilplikt.[53]

I avsnitt 9.4 lämnar utredningen en redogörelse för det tidigare civila försvaret på lokal nivå och den hemskyddsorganisation som reglerades i lagen om civilt försvar. Hemskyddet beskrevs i lagen om civilt försvar som en beredskapsorganisation som under höjd beredskap hade till uppgift att (1) förmedla information mellan kommunen och befolkningen, (2) verka för att skydda, rädda och i övrigt hjälpa befolkningen i samband med stridshandlingar, samt (3) verka för att trygga sådan försörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad. Bland dessa uppgifter ingick att leda iordningställandet av skyddsrummen samt att förbereda befolkningen för att kunna vistas i skyddsrummen.[54]

I ett läge när skyddsrummen ska användas för sitt ändamål, kommer såväl fastighetsägare som berörd befolkning att behöva stöd i fråga om skyddsrummens funktion och med information om hur man uppsöker skyddsrummen.

Mot bakgrund av att arbetet med befintliga skyddsrum bedrivits i begränsad omfattning under många år kan det antas att kunskapen om iordningställande är låg och sannolikt är det få som numera vet hur man gör för att iordningställa ett skyddsrum. Som utredningen återkommer till i avsnitt 6.5.2 bör fastighetsägare och nyttjanderättshavare få ett uttryckligt ansvar för att skyddsrummen iordningställs. Det kommer förutsätta att dessa aktörer skaffar sig relevant kunskap för uppgiften. Mot denna bakgrund finns det enligt utredningen ett tydligt behov av att skapa bättre förutsättningar för att även på lokal nivå kunna stärka skyddsrumskompetensen bland både kommuninvånare och fastighetsägare. Ur ett betydligt vidare perspektiv är det dessutom av stor betydelse att det finns kunskap och förmåga i kommunerna för att kunna hantera de svåra förhållanden som kommer att råda i händelse av höjd beredskap. I ett sådant läge kan bl.a. skyddsrummen snabbt behövs iståndsättas för användning.

En kommun har ett omfattande samhällsansvar och enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att enskilda i kommunen får det

[53] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 7.
[54] Se även MSB, a.a., s. 18.

stöd och den hjälp som de behöver (se 2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 §). Det ska i detta sammanhang även framhållas att en kommun enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) har ett ansvar för räddningstjänst inom kommunen, även under höjd beredskap. Vad detta ansvar innebär och vad det huvudsakliga syftet med LSO är behandlas närmare i avsnitt 9.6.1 och 9.6.2).

Härutöver är det rimligt att anta att kommuninvånare i allmänhet har en förväntan på att kommunerna har grundläggande kompetens på skyddsrumsområdet och att de utifrån det ska kunna förmedla övergripande information om såväl användning som iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen inom kommunen. Sammantaget framstår det som väl förenligt med kommunens uppgifter och ansvar i övrigt att kommunen ges ett övergripande ansvar även i fråga om skyddsrumsanvändning i praktiska avseenden.

Kommunerna, som har störst lokalkännedom och även i flera avseenden ett grundläggande ansvar gentemot kommunens invånare, bör därför ansvara för att förmedla övergripande information till invånare samt ägare och nyttjanderättshavare inom kommunen om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen. Detta bör framgå uttryckligen av regleringen om skyddsrum och skyddade utrymmen. Inom ramen för detta ansvar bör kommunerna exempelvis kunna svara på vilka skyddsmöjligheter som finns i kommunen. Kommunernas ansvar bör syfta till att det på lokal nivå finns goda förutsättningar för fastighetsägare – främst för enskilda fastighetsägare och bostadsrättsföreningar – att få övergripande information och kunskap om det som är av relevans för att kunna ta skyddsrummen och skyddade utrymmen i bruk. Kommunerna skulle inom ramen för detta ansvar exempelvis kunna anordna informationsträffar eller genomföra övningar. Att kommunernas ges ett sådant ansvar på lokal nivå inverkar inte på MSB:s ansvar att ta fram och sprida generell information om skyddsrum och skyddade utrymmen. Kommunens ansvar bör framför allt syfta till ett mera lokalt aktivt arbete i fråga om skyddet för civilbefolkningen, samt till att öka medvetenheten och kunskapen om skyddsrum och skyddade utrymmen inom kommunen. Kommunens ansvar bör i ett konkret avseende omfatta en förmåga att kunna svara på frågor på skyddsrumsområdet, och att vid behov kunna hänvisa till relevanta aktörer på det området. En kommun bör således ha förhållandevis stor frihet att kunna anpassa sitt arbete efter behov och förutsättningar i den enskilda kommunen.

MSB bör inom ramen för sitt centrala ansvar ge stöd åt kommunerna och ta fram erforderligt underlag för informationsförmedling om iordningställande och användning av skyddsrum. Detta bör även innefatta informationsunderlag om hur enskilda ska eller bör agera i dessa sammanhang. Inom ramen för detta arbete är det också nödvändigt att information tas fram som riktar sig till personer med särskilda svårigheter och funktionsnedsättningar.[55]

Erfarenheter visar att en öppen och ärlig kommunikation skapar förtroende och förståelse och att brist på relevant och användbar information skapar oro och misstro. Det är generellt angeläget att risker och åtgärder kommuniceras redan i ett tidigt skede samt att informationen till allmänheten innefattar tydliga upplysningar om olika myndigheters ansvar och arbete, hur man som enskild berörs samt vad enskilda behöver göra och inte göra för att skydda sig. I dessa avseenden har både MSB och kommunerna ett ansvar inom sina respektive ansvarsområden.

6.5.2 Ägarens eller nyttjanderättshavarens ansvar för tillgängliggörande och iordningställande av skyddsrum

Utredningens förslag: Ägaren eller nyttjanderättshavaren ska, förutom att bereda plats, ansvara för att skyddsrummet är iordningställt inom den tid som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriver eller särskilt beslutar.

Beredskapslarm ska innebära att skyddsrum och skyddade utrymmen ska iordningställas om beslut om detta inte fattats redan dessförinnan. Detta bör uttryckligen framgå av förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Ägarens rätt att få tillträde till byggnaden eller anläggningen där det finns ett skyddsrum (eller skyddat utrymme) ska förtydligas.

Utredningens bedömning: Det behöver förtydligas vem som är ytterst ansvarig för att skyddsrummet blir iordningställt. MSB bör även fortsatt ha möjlighet att meddela närmare föreskrifter om tiden för iordningställande.

[55] Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2006:638) om skyddsrum ska MSB verka för att skyddsrummen ska vara tillgängliga för personer med funktionshinder.

Ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är enligt lagen om skyddsrum skyldig att hålla skyddsrummet tillgängligt vid höjd beredskap (4 kap. 3 § lagen om skyddsrum). Enligt 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap råder högsta beredskap om Sverige är i krig. Regeringen får enligt andra stycket samma bestämmelse besluta om skärpt eller högsta beredskap om Sverige är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Enligt 6 § samma lag tillkännages beslut om höjd beredskap på det sätt regeringen bestämmer. Enligt 1 kap. 2 § lagen om skyddsrum är skyddsrum utrymmen för skydd av befolkningen i krig. Bestämmelsen beskriver skyddsrummens övergripande syfte. Eftersom skyddsrummen ska hållas tillgängliga vid höjd beredskap utgör skyddsrummen ett potentiellt skydd förutom i krig, även vid krigsfara. Utredningen återkommer i avsnitt 6.7 till skyddsrummens eventuella användning i andra situationer, såsom vid fredstida kriser.

Vem som förutom att hålla skyddsrummet tillgängligt ansvarar för skyddsrummets iordningställande framgår inte av lagen om skyddsrum. Enligt utredningen måste man utgå från att offentliga myndigheter inte har tillräcklig kapacitet eller tillgängliga resurser för att ge praktisk hjälp åt ägaren, nyttjanderättshavaren eller de skyddssökande när skyddsrummen behöver iståndsättas eller användas. Det går inte heller att förlita sig på att de skyddssökande har kunskapen eller förmågan att iordningställa skyddsrummet. Utredningen bedömer att det behöver klarläggas vem som är ytterst ansvarig för att skyddsrummet blir iordningställt.

Enligt utredningens bedömning är det rimligt att ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum ska se till att skyddsrummen ställs i ordning och att utrustning finnas på plats inom den tid som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detta utesluter inte att ägaren eller nyttjanderättshavaren kan anlita hjälp eller samla personella resurser som kan bistå honom eller henne med detta. Ägaren eller nyttjanderättshavarens skyldighet behöver förtydligas i lagstiftningen. Det finns däremot inte skäl att begränsa ägaren eller nyttjanderättshavarens möjligheter att använda skyddsrummen i fredstid, med vilket ett ansvar för iordningställande också får anses följdriktigt.

För att inte motverka ändamålet med skyddsrummen ser utredningen nu inget behov av att ändra den tid som föreskrivits avseende iordningställande. MSB bör även fortsatt ha möjlighet att meddela närmare föreskrifter om tiden för iordningställande. Iordningställandetiden bör alltså fortsatt regleras på föreskriftsnivå eftersom den enligt utredningens bedömning framför allt hänger samman med ett skyddsrums utformning och den bedömning av hotbilden och behovet av skydd som MSB gör. När det gäller möjligheten att besluta om iordningställande kan det finnas skäl för att inte låta iordningställandet vara direkt kopplat till beslutet om höjd beredskap. Det bör finnas möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att även i andra situationer där det bedöms nödvändigt besluta om att skyddsrummen ska iordningställas. Det kan röra sig om tiden före ett formellt beslut om höjd beredskap. Det bör införas en ny bestämmelse om att ägaren eller nyttjanderättshavaren ansvarar för att skyddsrummet är iordningställt inom den tid som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriver eller särskilt beslutar. En sådan bestämmelse skulle innebära att ägaren eller nyttjanderättshavaren, förutom att hålla skyddsrummet tillgängligt, ska ansvara för ett iordningställande av skyddsrummet. Om ett beslut om iordningställande inte har fattats redan dessförinnan bör vidare beredskapslarm automatiskt innebära att skyddsrum och skyddade utrymmen ska iordningställas. Utredningen föreslår att det införs en ny bestämmelse om detta i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Av 4 kap 5 § lagen om skyddsrum följer att en nyttjanderättshavare inte får hindra ägaren till en byggnad eller annan anläggning att inrätta skyddsrum eller att *företa andra åtgärder* enligt lagen. Detta bör i de situationer det skulle krävas innefatta en rätt för fastighetsägaren att få tillträde eller annars göra intrång i nyttjanderättshavares rätt för att möjliggöra ett iordningställande. Det behöver enligt utredningens bedömning emellertid införas ett förtydligande i bestämmelsen att en nyttjanderättshavare inte får hindra ägaren till en byggnad eller annan anläggning att inrätta skyddsrum eller *få tillträde* för att företa andra åtgärder enligt lagen.[56]

[56] Av 16 kap. 14 § plan- och bygglagen (2010:900) följer att regeringen får meddela sådana föreskrifter som avviker från lagen och som är av betydelse för totalförsvaret eller som behövs för att nödvändig byggnadsverksamhet i övrigt ska kunna utföras. På så vis finns en möjlighet för regeringen att exempelvis besluta om bygglovsbefrielse för containers eller moduler som är avsedda att underlätta iordningställande av skyddsrummen i händelse av krig.

Inom ramen för sina föreskrifter om hur ett skyddsrum närmare ska vara utformat och utrustat skulle MSB kunna meddela bestämmelser om att det till skyddsrum ska finnas en plan för iordningställande eller att ägaren eller nyttjanderättshavaren ska redovisa en iordningställandeplan för att säkerställa förmågan till iordningställande.[57] Att en sådan plan finns skulle i så fall även kunna omfattas av den skyddsrumskontroll som ska göras. MSB bör i så fall ta fram ett stöd till ägare eller nyttjanderättshavare för framtagande av en sådan plan.

6.5.3 Ansvaret för iordningställande och drift av s.k. specialskyddsrum

Utredningens bedömning: Även i fråga om befolkningsskyddsrummen och andra skyddsrum som kräver särskild kompetens ska fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren som utgångspunkt ansvara för iordningställandet och driften. Utredningen föreslår i kapitel 10 att befattningar för iordningställande och drift av befolkningsskyddsrum ska omfattas av civilplikt, och bedömer därvid att kommunerna bör vara bemanningsansvariga för sådan skyddsrumspersonal. Denna personal föreslås alltså kunna ansvara för utförandet av det praktiska arbetet vid såväl iordningställande som drift av ifrågavarande skyddsrum. MSB bör bistå fastighetsägaren med nödvändig kompetens för iordningställande och drift.

Det är rimligt att utgå från att en hel del av de skyddsplatser som finns i befolkningsskyddsrummen och de s.k. specialskyddsrummen kan behöva tas tillvara för att säkerställa tillgången till ett tillräckligt antal skyddsrumsplatser i de områden där dessa är belägna. Inom ramen för skyddsrumsplaneringen bör MSB bedöma om det är nödvändigt att dessa skyddsrum bör bibehållas med befintliga funktioner, eller om det i något fall är tillräckligt att de tas tillvara som andra skyddade utrymmen för att tillgodose behovet av skydd. Utred-

[57] I de skyddsrum som uppförts enligt standarden TB 78 och senare finns krav på s.k. iordningställanderitning som visar hur skyddsrummet ska ställas i ordning. På MSB:s websida finns information och vägledning om iordningställande.

ningen behandlar denna fråga även i anslutning till de ekonomiska konsekvenserna av att iståndsätta dessa skyddsrum, se avsnitt 11.2.2.

Befolkningsskyddsrummen och vissa andra skyddsrum var tänkta att driftsättas av speciellt utbildad och utsedd personal som också var krigsplacerad för uppgifter rörande anläggningen. En sådan organisation saknas i dag och behöver därför inrättas för att möjliggöra en driftsättning om skyddsrummen ska ha samma funktion som tidigare. [58] I sammanhanget måste även beaktas att inrymning och utrymning av dessa skyddsrum ofta är tidskrävande och kräver särskild planering. För att den här typen av skyddsrum ska kunna användas krävs också att driftsättning övas i fredstid.

Det är, med några undantag, kommunerna eller regionerna som äger de s.k. specialskyddsrum av detta slag som kan behöva tas i bruk.[59] Utredningen föreslår i kapitel 10 att befattningar för iordningställande och drift av dessa skyddsrum ska omfattas av civilplikt, och bedömer därvid att berörda kommuner bör vara bemanningsansvariga för sådan personal. Avsikten är att den civilpliktiga skyddsrumspersonalen i stor utsträckning ska kunna ansvara för utförandet av det praktiska arbetet vid såväl iordningställande som drift av ifrågavarande skyddsrum (se avsnitt 10.12.3). Utredningen ser mot denna bakgrund ingen anledning att härutöver nu, till skillnad från vad som gällt hittills, göra skillnad på dessa skyddsrum och andra skyddsrum. Även beträffande de skyddsrum som kräver särskild kompetens för att kunna iordningställas och användas bör det alltså som utgångspunkt vara fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren som har ansvaret för iordningställandet och driften. Det bör även förutsättas att MSB inom ramen för sitt övergripande ansvarsområde bistår fastighetsägaren med nödvändig kompetens för iordningställande och drift.[60] I praktiken kommer detta behöva ske genom en samverkan mellan fastighetsägaren, kommunen och MSB.

[58] Enligt MSB:s uppgifter finns det i dag 39 sådana befolkningsskyddsrum och andra större skyddsrum med plats för sammanlagt drygt 84 000 skyddssökande. Eftersom det numera saknas en organisation för driftsättning ingår de 14 befolkningsskyddsrum som inte har avvecklats för närvarande inte i den totala skyddsrumsplaneringen. I MSB:s register är befolkningsskyddsrummen därför angivna med en skyddsplats. Se mer i avsnitt 5.5.2.

[59] Av sammanlagt 80 specialskyddsrum med plats för drygt 96 000 personer ägs 14 av privata aktörer enligt de uppgifter som MSB har redovisat, se avsnitt 5.5.2.

[60] I de fall sådan kompetens inte finns tillgänglig eller kan tillhandahållas bör MSB överväga om skyddsrummets funktion tillfälligt bör begränsas så att skyddsrummet inte ingår i den övergripande skyddsrumsplaneringen.

6.6 Avveckling och tillfällig begränsning av skyddsrum

Utredningens förslag: I fråga om avveckling ska MSB beakta att ett ersättningsskyddsrum inrättas. Vidare ska MSB kunna besluta om tillfällig begränsning av skyddsrumsfunktionen. MSB ska få meddela föreskrifter om avveckling av skyddsrum. MSB ska vidare få ta ut avgifter för kontroller som krävs i samband med avveckling av skyddsrum samt få meddela föreskrifter om avgifternas storlek. Den som uppför ett ersättningsskyddsrum och som samtidigt utökar antalet skyddsplatser eller behöver förbättra skyddsförmågan i förhållande till det äldre skyddsrummet ska ha rätt till skälig ersättning av staten för sina kostnader på samma sätt som vid förbättringsåtgärder av ett befintligt skyddsrum. Den som berörs av beslutet ska ha rätt att överklaga ett avslag på ansökan om avveckling eller tillfällig begränsning eftersom ett sådant beslut får anses gå den som gjort ansökan emot.

Utredningens bedömning: Det bör fortfarande finnas möjlighet att besluta om avveckling av ett skyddsrum. Detta bör ske med restriktivitet för att befintliga skyddsrum ska bevaras och tas tillvara i så stor utsträckning som det är nödvändigt för att upprätthålla ett ändamålsenligt och effektivt skydd för civilbefolkningen. MSB bör även framöver vara den myndighet som ansvarar för beslut om att ett utrymme inte längre ska vara skyddsrum.

Utredningen ska analysera och ta ställning till om delar av det nuvarande skyddsrumsbeståndet bör avvecklas med hänsyn till den långsiktiga militära hotbilden och de kvalitetskrav som bör ställas på ett modernt skyddsrumsbestånd, samt i förekommande fall lämna de förslag som behövs för en sådan avveckling.

Skyddsrumsbeståndet är för närvarande av sådan ålder och karaktär att många av de byggnader där skyddsrummen är belägna står i begrepp att byggas om eller moderniseras. MSB har tidigare gjort bedömningen att det befintliga skyddsrumsbeståndet bör bevaras i så stor utsträckning som det är möjligt och rimligt med hänsyn till

kostnader och behov samt andra motstående intressen.[61] I avsnitt 5.3.5 lämnas en närmare redogörelse för hur MSB i dag tillämpar reglerna om avveckling i fråga om skyddsrum.

Utredningen har redan konstaterat att det befintliga skyddsrumsbeståndet bör bevaras i så stor utsträckning som det är nödvändigt för att upprätthålla ett ändamålsenligt och effektivt skydd för civilbefolkningen. Det befintliga skyddsrumsbeståndet har byggts upp under lång tid och är till sin helhet en viktig resurs med beaktande av den nuvarande totalförsvarsplaneringen och betydelsen av tillgången till skyddsrum. Detta förutsätter att skyddsrummen på längre sikt fortsätter att kontrolleras och upprustas i hela landet. För att skyddsrumsbeståndet bör bevaras i hela landet, i vissa fall även utanför strategiskt viktiga områden, talar även att de vapen som kan komma att användas vid ett krig kan få verkningar långt ifrån själva angreppsplatsen, såsom vid användning av kärnvapen. Vidare är skyddsrummen, som redan konstaterats, i stor utsträckning i ett sådant skick att de fortfarande i betydande omfattning kan utgöra ett ändamålsenligt skydd mot de vapenverkningar som kan förekomma. En ytterligare aspekt är att det vid en krigssituation kan ske befolkningsförflyttningar samt utrymning och inkvartering över i stort sett hela landet vilket också kan påverka behovet av skyddsrum, även i områden där väpnade angrepp inte förväntas samt att platser som inte nödvändigtvis har ett militärstrategiskt värde i första skedet kan vidare bli föremål för attacker längre fram under krigets gång (jfr FOI Memo 7843, april 2022, s. 3 och FOI Memo 7836, mars 2022, s. 4).

Eftersom det befintliga skyddsrumsbeståndet i stor utsträckning ska bevaras bör avveckling av befintliga skyddsrum ske med restriktivitet. Det bör dock fortfarande finnas möjlighet att kunna besluta om avveckling av ett skyddsrum. Exempelvis kan det förekomma skyddsrum som till sin typ inte motsvarar dagens skyddskrav och som inte heller är värda att bygga om i det avseendet, såsom exempelvis s.k. *volymskyddsrum* eller *splitterskyddsrum*. Sådana skyddsrum som inte kan förstärkas till en rimlig kostnad och som därför bedöms vara farliga att vistas i vid ett väpnat angrepp, bör naturligtvis kunna avvecklas. Vidare kan det vara rimligt att besluta om avveckling av mindre skyddsrum hos privata fastighetsägare såsom skyddsrum som är byggda i anslutning till småhus där det finns ett omfattande

[61] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 14.

underhållsbehov. Det kan vidare vara rimligt att även fortsättningsvis fasa ut de allra äldsta skyddsrummen, exempelvis de som är byggda före år 1945. Härvid bör dock problem med teknisk livslängd och hållfasthet vara styrande. Skyddsrummets ålder får inte ensamt vara styrande i fråga om avveckling. Många skyddsrum skulle med löpande underhåll, upprustning och nödvändiga förbättringar kunna ha samma livslängd som byggnaden eller anläggningen i övrigt. I fråga om skyddsrum som bör avvecklas därför att de till sin typ inte uppfyller dagens skyddskrav bör det även övervägas om skyddsrummet i stället kan användas som *skyddat utrymme* framöver, särskilt i områden och på platser där tillgången till skyddsrumsplatser generellt är mera begränsad i förhållande till det bedömda behovet. Så kan vara fallet med nyss nämnda volym- och splitterskyddsrummen. Förutsättningarna för nybyggnation i området inom en överskådlig framtid bör i viss mån också kunna beaktas. Ett beslut om avveckling bör även i fortsättningen föregås av en särskild prövning och göras av MSB med ansvar för befolkningsskyddet och ett centralt helhetsansvar för skyddsrumssystemet och systemet med skyddade utrymmen.

Ett restriktivt synsätt till avveckling kan innebära att nödvändig exploatering, framför allt i storstadsområdena, riskerar att förhindras. Som tidigare nämnts har MSB med beaktande av detta i vissa fall tillåtit avveckling om ett likvärdigt ersättningsskyddsrum har byggts. Under byggtiden har en tillfällig begränsning av skyddsrumsfunktionen beslutats, varvid det befintliga skyddsrummet kunnat rivas, flyttas och förändras. Kostnaden för ersättningsskyddsrum har fallit på den byggande då ett ersättningsskyddsrum inte täckt några nya behov av skyddsplatser. Ett ersättningsskyddsrum har godkänts av MSB om skyddsrummets funktion har återställts och det nya skyddsrummet uppförts i enlighet med de rutiner som anges i MSB:s Skyddsrumshandbok SR15. På så vis har ersättningsskyddrummen i många fall fått en mer ändamålsenlig utformning än det ursprungliga skyddsrummet.

MSB har under utredningen pekat på att det saknas författningsstöd i fråga om ersättningsskyddsrum och tillfällig begränsning av skyddsrumsfunktionen. I de fall ägaren till en byggnad eller anläggning där det finns ett skyddsrum vill avveckla skyddsrummet är det rimligt att uppförande av ett ersättningsskyddsrum kan beaktas som ett skäl för avveckling. Om det inte finns synnerliga skäl mot det bör ett skyddsrum alltid kunna avvecklas om ägaren till byggnaden eller

anläggningen uppför ett nytt likvärdigt skyddsrum. Vidare bör skyddsrumsfunktionen formellt tillfälligt kunna begränsas, bl.a. i sådana sammanhang. Tillfällig begränsning av skyddsrumsfunktionen bör dock kunna ske även i andra sammanhang där det finns särskilda skäl. Detta bör enligt utredningen komma till uttryck i anslutning till bestämmelserna om avveckling. Kontrollen av att ett ersättningsskyddsrum uppförs där detta bedöms som nödvändigt bör ske antingen genom ett villkorat avvecklingsbeslut eller tillfällig begränsning.

I den mån ägaren önskar riva ett befintligt skyddsrum och ersätta detta med ett nytt är det rimligt att ägaren som utgångspunkt också får stå för kostnaden för detta i den utsträckning ersättningsskyddsrummet inte täcker något nytt behov av skyddsrumsplatser. Detta hänger samman med att staten en gång har bekostat inrättandet av det ursprungliga skyddsrummet och att befintliga skyddsrum så långt som möjligt behöver tillvaratas. I de fall detta aktualiseras är det ofta fråga om större och kapitalstarka fastighetsägare, där kostnaden för ersättningsskyddsrummet är marginell i förhållande till den totala exploaterings- och byggkostnaden. Om det finns andra skäl för avveckling, exempelvis därför att skyddsrummet på grund av ålder och skick inte är värt att rusta upp eller skyddsplatserna inte längre behövs, så bör naturligtvis inte krav på ersättningsskyddsrum ställas för att beslut om avveckling ska meddelas. I den mån den som uppför ett ersättningsskyddsrum också samtidigt utökar antalet skyddsplatser eller behöver förbättra skyddsförmågan i förhållande till det äldre skyddsrummet så bör skälig ersättning kunna utgå i det avseendet på samma sätt som vid förbättringsåtgärder av ett befintligt skyddsrum. Detta bör komma till uttryck i bestämmelsen om ersättning. Således bör den som vidtagit sådana förbättringsåtgärder som anges i 4 kap. 2 § lagen om skyddsrum, eller som i samband med avveckling uppfört ett nytt likvärdigt skyddsrum och därvid vidtagit motsvarande åtgärder ha rätt till skälig ersättning av staten.

MSB bör kunna meddela föreskrifter om förfarandet vid avveckling av skyddsrum. Härvid kan myndigheten bestämma att en särskild besiktning ska utföras i syfte att säkerställa att utrymmet inte längre ska kunna uppfattas som ett skyddsrum. Vidare bör MSB kunna föreskriva om särskild besiktning för att godkänna ett ersättningsskyddsrum som uppförts. Som MSB har framfört inom ramen för utredningen bör det finnas en möjlighet för myndigheten att ta ut avgifter för sådana kontroller som krävs i samband med avveckling av

skyddsrum. MSB bör även få meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Enligt 9 kap. 2 § lagen om skyddsrum får ett beslut enligt 5 kap. 1 § inte överklagas. Detta motiveras dels av att beslut om att avveckla ett skyddsrum innebär att alla skyldigheter för ägaren eller nyttjanderättshavaren upphör, dels av att det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som avgör i vilken omfattning och var skyddsrum behövs enligt 1 kap. 2 §. Därför har det tidigare bedömts saknas anledning att låta en enskild överklaga ett beslut om avveckling av ett skyddsrum, oavsett om den enskilda vill att skyddsrummet ska finnas kvar eller avvecklas.[62] Enligt utredningen kan intresset av att få skyddsrummet avvecklat vara stort hos den enskilde fastighetsägaren, inte minst eftersom skyddsrumsarbetet nu enligt utredningens förslag ska intensifieras och effektiviseras. Vidare får detta anses röra dennes civila rättigheter och skyldigheter. Den som berörs av beslutet bär därför ha rätt att överklaga ett avslag på ansökan om avveckling eftersom ett sådant beslut får anses gå den som gjort ansökan emot.

6.7 Användningen av skyddsrum vid fredstida kriser

Utredningens bedömning: Skyddsrummen har en begränsad praktisk betydelse vid fredstida kriser. I sådana situationer är andra skyddsmekanismer mer relevanta än skyddsrumsanvändning. Det finns inte tillräckliga skäl för att ytterligare inskränka fastighetsägarnas möjlighet att använda utrymmet i fredstid genom att införa en möjlighet att besluta att skyddsrummen ska hållas tillgängliga i andra speciella situationer än vid höjd beredskap.

I utredningens uppdrag ingår att bedöma om skyddsrummen kan användas som skydd vid fredstida kriser. Fredstida kriser kan exempelvis vara pandemier, värmeböljor, skogsbränder, terrorattentat, snöstormar, översvämningar och olyckor med utsläpp av radioaktiva ämnen (radiologiska nödsituationer) eller andra farliga ämnen.

Enligt gällande föreskrifter ska skyddsrum vara konstruerande så att de, förutom mot väpnat angrepp, skyddar mot en viss grad av

[62] Se prop. 2005/06:133, s. 170.

joniserande strålning från radioaktivt nedfall samt mot kemiska och biologiska stridsmedel samt brandgaser. Som närmare redogjorts för i avsnitt 5.3.2 ska skyddsrum vara konstruerade med viss hållfasthet och för att stå emot brand, hålla vissa angivna temperaturer samt skydda mot luftföroreningar, förutom kemiska och biologiska stridsmedel, såsom damm och grövre partiklar.

Det kan konstateras att skyddsrum visserligen i sig skulle kunna utgöra ett skydd även vid andra allvarliga händelser än i samband med krig (eller krigsfara). Ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är under höjd beredskap skyldig att bereda plats i skyddsrummet åt dem som behöver skydd (4 kap. 3 § lagen om skyddsrum). Utredningen har föreslagit att ägaren eller nyttjanderättshavaren ska ansvara för att skyddsrummet är iordningställt inom den tid som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriver eller annars beslutar. På så vis skulle skyddsrummen kunna förberedas och iordningställas redan innan höjd beredskap har beslutats.

Krisberedskapsmyndigheten, vars uppgifter MSB numera ansvarar för, har i en tidigare rapport gjort bedömningen att skyddsrummen har liten eller ingen användning vid fredstida hot som utsläpp av farliga ämnen, explosionsolyckor eller vid terroristattacker. Anledningen är att skyddsrummen i fred används för ändamål som utesluter omedelbar tillgänglighet. De används i flertalet fall som lägenhetsförråd, garage, cykelparkeringar och dylikt. Vid höjd beredskap förutsätts att skyddsrummen ska vara iordningställda på 48 timmar. Detta är alldeles för lång tid för att de ska vara användbara som skyddsresurs vid allvarliga händelser i fred. I dessa situationer får man i flertalet fall räkna med att ingen förvarning alls kan ges. Om skyddsrummen ska hållas tillgängliga för omedelbar användning förutsätter det att skyddsrummen inte används av fastighetsägarna för andra ändamål. Om fastighetsägaren inte skulle kunna använda utrymmena kan man utgå från att de skulle kräva kompensation för detta intrång i förfoganderätten till fastigheten. Staten skulle behöva betala hyra för skyddsrummet eller erbjuda likvärdiga lokaler i anslutning till fastigheten. Detta skulle givetvis bli mycket kostsamt. Om ett större antal skyddsrum ska hållas omedelbart tillgängliga krävs dessutom en statlig eller kommunal drift- och underhållsorganisation för att sköta skyddsrummen.[63]

[63] Se Krisberedskapsmyndigheten, Framtida inriktning av befolkningsskyddet, 2004, s. 53.

Utredningen instämmer i Krisberedskapsmyndighetens tidigare bedömning av de praktiska svårigheterna att använda skyddsrummen vid allvarliga krissituationer i fredstid. Utredningen bedömer dessutom att skyddsrummen generellt kan antas ha en förhållandevis liten praktisk betydelse vid fredstida kriser. Om det är fråga om kärnteknisk olycka så finns det redan en särskild planering och ett särskilt varningssystem, se avsnitt 7.2.6. I många andra situationer är det skydd ett skyddsrum skulle ge inte optimalt. I sådana sammanhang är det andra lokaler eller skyddsmekanismer, såsom exempelvis utrymning, som primärt bör bli relevanta. Det kan inte uteslutas att skyddsrummen skulle kunna ha betydelse vid någon enskild händelse i avvaktan på exempelvis utrymning, men i sådana fall finns ofta andra mer lättillgängliga lokaler som kan användas. Enligt utredningens bedömning finns det inte tillräckliga skäl för att ytterligare inskränka fastighetsägarnas möjlighet att använda utrymmet i fredstid genom att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skulle få möjlighet att besluta att skyddsrummen ska hållas tillgängliga i andra situationer än vid höjd beredskap.

I situationer där behov av att använda skyddsrum i ett visst område skulle uppstå finns det inget som hindrar att ansvariga myndigheter i samråd med ägaren eller nyttjanderättshavaren kommer överens om att iordningställa skyddsrummet.

6.8 Andra skydd för civilbefolkningen

Utredningens bedömning: Ett ändamålsenligt skydd för civilbefolkningen bör innefatta tillgång till skyddsrum och skyddade utrymmen samt förmåga till utrymning och inkvartering. Detta system kompletteras bl.a. av bestämmelserna om räddningstjänst under höjd beredskap, med information till befolkningen om hur man ska agera i olika situationer när dessa skyddsalternativ inte finns, samt arbetet med att stärka den enskildes krisberedskap.

Det finns, och har funnits, andra möjliga komplement till skyddsrum och skyddade utrymmen. Det kan finnas anledning att i ett annat sammanhang överväga viss lagerhållning eller tillgång till andningsskydd eller annan särskild skyddsmateriel. Kommunala trygghetspunkter kan också vara av betydelse bl.a. som en del av det samlade systemet för skyddet av civilbefolkningen. Det

pågår ett arbete som kan leda till en samverkan mellan MSB och kommunerna i fråga om trygghetspunkter. Utredningen lämnar därför inga förslag i det avseendet.

Skyddets huvudsakliga beståndsdelar

Utredningen ska enligt direktiven analysera om det, förutom utrymning, kan finnas andra sätt och metoder som kan vara ett ändamålsenligt komplement till skyddsrum och andra skyddade utrymmen och i förekommande fall lämna förslag i det avseendet.

Enligt utredningens bedömning är utrymning och inkvartering de främsta alternativen till skyddsrum och skyddade utrymmen vid höjd beredskap och då ytterst krig. Härtill kommer de särskilda bestämmelserna om räddningstjänsten under höjd beredskap som finns i 8 kap. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, vilka är av högsta relevans för skyddet av civilbefolkningen i dessa sammanhang.[64] Räddningstjänstens materiel och personal kan under höjd beredskap flyttas mellan olika kommuner. Ett särskilt bemyndigande till länsstyrelsen i det avseendet finns i 8 kap. förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. MSB förvaltar också statliga förstärkningsresurser som kan vara relevanta även för räddningstjänsten under höjd beredskap.

Enligt 8 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) har de kommunala räddningstjänstorganisationerna – utöver ansvaret för ordinära räddningstjänstuppgifter – ett särskilt föreskrivet ansvar för att skydda och rädda civilbefolkningen vid höjd beredskap och krig. Det ansvaret omfattar bl.a. att kunna undsätta människor som blivit instängda under raserade byggnader. Det är av största vikt att räddningstjänsten har en grundläggande förmåga att snabbt klara av att hantera bränder och röjningsarbete på flera ställen samtidigt. Utan en fungerande räddningstjänst och möjligheter till röjning och undsättning utgör skyddsrummen och andra skyddade utrymmen inget ändamålsenligt skydd mot väpnade angrepp.[65] Som utredningen återkommer till i kapitel 10 föreslås att kommunala rädd-

[64] Den 1 januari 2021 trädde författningsändringar i lagen om skydd mot olyckor i kraft vilka syftar till att stärka den kommunala räddningstjänsten vid stora och allvarliga olyckor (se prop. 2019/20:176).
[65] Jfr Civilbefolkningens roll i framtida krig – Perspektiv på befolkningsskydd och civilt försvar i ljuset av Ukraina, Peter Bennesved, FOI Memo 7843, april 2022.

ningstjänstorganisationer under höjd beredskap och krig ska kunna förstärkas av en statlig beredskapsorganisation.

Information om självskydd med avseende på individens skyddsåtgärder i krig har inte bedrivits på länge. Motsvarande information har i stället varit inriktad på information om hur den enskilde kan skydda sig i samband med fredstida olyckor och kriser. Den informationen är samtidigt delvis relevant även för förhållanden under höjd beredskap. De senaste åren har MSB på eget initiativ höjt ambitionsnivån när det gäller information till allmänheten om hemberedskap m.m., bland annat genom den årliga kampanjen Krisberedskapsveckan. Myndigheten har även haft ett särskilt regeringsuppdrag (regeringsbeslut 2017-02-16, Ju2017/01534/SSK) som syftat till att öka kunskapen hos allmänheten om krisberedskap och höjd beredskap, bland annat genom ett nationellt informationsmaterial.[66]

År 2018 publicerade MSB sin broschyr *Om krisen eller kriget kommer.*[67] Under sommaren det året skickade MSB på uppdrag av regeringen ut broschyren till 4,8 miljoner hushåll i Sverige. Det huvudsakliga syftet med utskicket var att hjälpa alla att bli bättre förberedda på allt från allvarliga olyckor, extremväder och it-attacker till militära konflikter. I broschyren lämnas kort, tydlig och sammanhållen information om vad som händer vid en kris eller vid höjd beredskap, och hur en enskild bör förbereda sig för och agera vid sådana förhållanden. Där ges bl.a. konkreta råd till hur en enskild kan upprätthålla en god krisberedskap i hemmet (såsom i fråga om tillgång till mat, vatten, värme och möjligheterna att kunna ta emot viktig samhällsinformation via radio vid en kris eller höjd beredskap). Vidare lämnas information om varningssystemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) och om beredskapslarm samt om skyddsrum och andra skyddade utrymmen. I fråga om skyddsrum anges att en enskild ska ta reda på sitt närmaste skyddsrum där han eller hon bor eller befinner sig dagtid. Vid flyglarm ska den enskilde omedelbart bege sig till ett skyddsrum eller i nödfall till ett annat skyddande utrymme som källare, tunnel eller tunnelbanestation.

Det kan nämnas att det i lagen om civilt försvar fanns regler om s.k. mörkläggning som en enskild skyddsåtgärd. Numera finns det emellertid varken några bestämmelser om eller förberedelser för mörk-

[66] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 9.
[67] Publ.nr: MSB1186 – maj 2018.

läggning. Utredningen bedömer att mörkläggning i dag inte utgör ett ändamålsenligt komplement till skyddsrum och andra skyddade utrymmen.

Utredningen bedömer att ett ändamålsenligt skydd för civilbefolkningen bör innefatta tillgång skyddsrum, möjligheten att inrätta och använda skyddade utrymmen samt utrymning och inkvartering. För att systemet ska fungera är det därtill angeläget att det finns information om hur man ska agera i olika situationer när dessa skyddsalternativ saknas, såsom där skyddsrum inte är tillgängliga eller planering för utrymning inte är ett alternativ. Det kan också handla om hur man ska agera när tänkta skyddsalternativ inte fungerar. Utredningen har i avsnitt 6.5.1 föreslagit att kommunerna ska ansvara för att förmedla information till invånare samt ägare och nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar inom kommunen om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen. Inom ramen för detta ansvar bör kommunerna exempelvis kunna svara på vilka skyddsmöjligheter som finns i kommunen. Kommunernas ansvar bör syfta till att det på lokal nivå finns goda förutsättningar för fastighetsägare och andra att få övergripande information och kunskap om det som är av relevans för att kunna ta skyddsrummen och skyddade utrymmen i bruk. Att kommunernas ges ett sådant ansvar på lokal nivå ska inte inverka på MSB:s ansvar att ta fram och sprida generell information.[68] Härutöver är den enskildes egen krisberedskap av stor betydelse. Betydelsen av denna krisberedskap utvecklas och beskrivs närmare i avsnitt 9.9. Det bedöms som värdefullt att MSB fortsätter sitt arbete med att stärka enskildas krisberedskap.

Särskilt om varningssystem

För att skyddsrummen ska kunna fylla sin funktion att bereda skydd inför ett förestående angrepp krävs det att befolkningen kan varnas i tid och nås av en uppmaning att omgående bege sig till närmaste skyddsrum. För detta fanns tidigare ett förvarningssystem som möjliggjorde att en tidig upptäckt från det militära försvaret av ett förestående luftangrepp kunde kommuniceras vidare i systemet fram till de ljudanläggningar där signalen flyglarm kan ges. Detta förvar-

[68] Se avsnitt 6.5.1.

ningssystem finns inte längre på plats. Det som finns kvar är ljudanläggningarna, men de används nu för varning i samband med fredstida olyckor och faror i lokalsamhället.[69]

Varning till allmänheten består av två system, utomhusvarning samt Viktigt Meddelande till Allmänheten, (så kallat VMA-systemet). Systemet för utomhusvarning (även kallat ”Hesa Fredrik”) används för att kunna varna allmänheten både under höjd beredskap och i fredstid. Hela systemet för utomhusvarning är skyddat för elektromagnetiska pulser och klarar av strömavbrott upp till sju dagar. Det är MSB som äger systemet för utomhusvarningen. Kommunen ansvarar för underhåll och för utplaceringen av de ljudsändare som finns i kommunen. Ljudsändarna sitter främst i kommunernas tätorter, men kan även förekomma på andra ställen i kommunen. VMA-systemet används i dag för att varna allmänheten vid olyckor eller vid överhängande fara för olyckor, andra allvarliga händelser eller i samband med spridning av allvarlig smittsam sjukdom i syfte att hindra och begränsa skador på liv, hälsa, egendom eller miljö. Systemet är främst anpassat för fredstida olyckor. Ett VMA sänds alltid i radio och tv samt upprepas efter 5–10 minuter. Varningen kan också skickas ut som sms till människor som befinner sig i ett visst område. Detta har förekommit sedan den 1 juli 2017 och blir ett allt vanligare komplement till radio och tv. Denna tjänst positionerar de mobiltelefoner som befinner sig i området och man behöver inte anmäla sitt nummer för att få dessa meddelanden.[70]

I departementspromemorian Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet (Ds 2022:1) presenteras förslag som syftar till att förbättra och effektivisera varningssystemet. Utredningens uppdrag bestod i att göra en översyn av VMA-systemet och föreslå en mer sammanhållen författningsreglering av hela systemet som ska vara tillämplig på varning i fred och krig. I översynen skulle utredningen utgå från det befintliga systemet. I promemorian betonas bl.a. att lagstiftningens bestämmelser om VMA gäller även vid varning eller information i samband med höjd beredskap. Flyglarm föreslås inordnas i VMA-systemet, vilket inte tidigare varit fallet. Ett VMA om flyglarm ska kunna sändas i radio och tv, till terminalutrustning samt i anläggningar för utomhusvarning. Sändning av ett

[69] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 8.
[70] Se MSB:s vägledning Totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen, MSB1646 – januari 2021, s. 32.

VMA om flyglarm ska kunna begäras av regeringen eller Försvarsmakten. Försvarsmakten föreslås även få ansvaret för aktivering av utomhusvarningssystemet vid flyglarm. Ett VMA kommer enligt promemorian typiskt sett att innehålla en uppmaning om att allmänheten omedelbart ska uppsöka skydd i ett skyddsrum eller i annat skyddat utrymme. Andra typer av varningar, information eller uppmaningar till allmänheten som kan behöva nå ut i samband med ett luftanfall kommer även i fortsättningen att primärt vara uppgifter för aktörer inom det civila försvaret. Det gäller exempelvis beslut om att ett område ska utrymmas. Kommuner och andra myndigheter har möjlighet att begära sändning av VMA för att lämna närmare information och anvisningar om vad befolkningen ska göra, såsom i tiden efter ett VMA om flyglarm. Promemorians förslag beträffande VMA-systemet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Information och varning är som redan framhållits av grundläggande i ett skydd för civilbefolkningen. Det är angeläget att verifierad information skickas via de kanaler som civilbefolkningen använder. När skyddsrummen ska iordningställas behöver detta ske genom kommunikation från ansvariga myndigheter såsom regeringen och MSB. Vidare krävs, förutom flyglarm, varning och information till allmänheten för att människor ska kunna ta sig till skyddsrum. MSB bör inom ramen för sitt ansvarsområde tillkännage när skyddsrummen ska iordningställas och se till att nödvändig information når ut till allmänheten. Sådan information bör om möjligt kommuniceras via samma kanaler som ett VMA. MSB har dock påpekat att det inte är säkert att sådana meddelanden kan skickas genom VMA-systemet om det då inte råder omedelbar fara. Vidare har MSB framhållit att det kan behöva utredas huruvida angelägna myndighetsmeddelanden ska kunna sändas via det systemet. MSB undersöker för närvarande möjligheten att använda Cell broadcast, vilket är en metod för att skicka meddelanden till flera mobiltelefonanvändare i ett definierat område samtidigt.

VMA-utredningen föreslår att s.k. flyglarm ska beslutas av Försvarsmakten. Kommuner och andra myndigheter ska ha möjlighet att begära sändning av VMA för att lämna närmare information och anvisningar om vad befolkningen ska göra i tiden efter ett VMA om

flyglarm.[71] Genom de förslag som presenteras i promemorian kan utredningen konstatera att frågan om varning har omhändertagits. Det pågår vidare en metodutveckling för informationsförmedling hos MSB.

Särskilt om andningsskydd och annan skyddsmateriel

Enligt inriktningen i 1982 års försvarsbeslut skulle hela Sveriges befolkning inom en tioårsperiod ha tillgång till andningsskydd. Målet var uppfyllt år 1994. Andningsskydden var i första hand dimensionerade för att kunna ge ett skydd mot kemiska stridsmedel i gas- och vätskeform samt radioaktiva partiklar, men de gav även ett visst skydd mot giftiga industrikemikalier såsom klor, ammoniak och svaveldioxid. Skydden var i första hand avsedda för att delas ut vid höjd beredskap till dem som inte fick tillgång till personligt andningsskydd genom sitt arbete eller sin krigsplacering. Andningsskydden ägdes av staten men fanns lagrade i särskilda förråd i landets kommuner.

Enligt det avtal som träffades mellan staten och Svenska Kommunförbundet 1994, i samband med att kommunerna tog över ansvaret för det civila försvaret på lokal nivå, skulle kommunerna förvara, vårda, underhålla och redovisa den skyddsutrustning för allmänheten och den räddningsmateriel för krig som utvecklas, anskaffas, ägs och ställs till kommunernas disposition av staten. En planläggning var avsedd att genomföras på kommunal nivå för att skydden vid höjd beredskap skulle kunna delas ut till allmänheten inom 48 timmar efter ett beslut om att så ska ske. Inom varje kommun skulle ett antal förutbestämda utlämningsplatser såsom skolor och andra offentliga lokaler ha förberetts, dit skydden kunde transporteras och där allmänheten skulle kunna hämta ut sitt skydd efter att ha provat ut en lämplig storlek.

År 2004 fanns det cirka 7,6 miljoner andningsskydd i form av skyddsmasker, skyddsjackor och skyddsväskor. Sedan dess har emellertid samtliga dessa skyddstillgångar avvecklats och destruerats. Skydden förlorar med tiden sin skyddsförmåga och avvecklingen har skett

[71] Enligt 2 § i promemorians förslag ska myndighet kunna begära att ett viktigt meddelande till allmänheten ska sändas när det finns fara för liv eller hälsa samt när det finns fara för omfattande skada på egendom eller miljö. Meddelandet ska avse varning eller information som skyndsamt behöver nå allmänheten för att förhindra eller begränsa sådan fara eller skada.

i takt med detta, utan att något program för förnyade anskaffningar beslutats.[72]

Tillgång till andningsskydd och annan personlig skyddsutrustning skulle kunna vara relevant i vissa sammanhang i samband med ett väpnat angrepp. Ett andningsskydd kan ge ett skydd mot kemiska stridsmedel i gas- och vätskeform samt radioaktiva partiklar. I fråga om radioaktiva partiklar skulle andningsskyddet dock ge ett begränsat skydd då resten av kroppen exponeras.

Utifrån erfarenheterna av det tidigare systemet framstår det inte som ändamålsenligt eller resurseffektivt att lagerhålla andningsskydd eller skyddsutrustning för civilbefolkningen på ett sådant sätt som gjorts tidigare. Andningsskydd och annan personlig skyddsutrustning har en viss livslängd och lagerhållningen kräver tillgång till lokaler. Det kan dock vara nödvändigt och högst relevant att överväga en viss mera begränsad lagerhållning av andningsskydd eller annat skyddsmaterial som en del av samhällets försörjningsberedskap. Detta faller dock utanför utredningens uppdrag. Det skulle även kunna vara intressant att överväga ett system där civilbefolkningen rekommenderas att på egen bekostnad anskaffa och lagerhålla andningsskydd och viss personlig skyddsutrustning, vilket skulle kunna subventioneras av staten. Inom ramen för sitt arbete med att stärka den enskildes krisberedskap skulle MSB kunna få i uppdrag att analysera vad den enskildes skyddsutrustning bör bestå av samt ta fram en modell för subventionering av detta. Även sådana överväganden och förslag får anses ligga utanför utredningens uppdrag. Utredningen lämnar därför inga förslag i fråga om lagerhållning eller tillgång till andningsskydd eller annan särskild skyddsmateriel.

Kommunala trygghetspunkter

Trygghetspunkter är något som en del kommuner inrättar vid störningar och kriser.[73] De tjänster som tillhandahålls vid en trygghetspunkt varierar mellan olika kommuner. Det finns ingen central styr-

[72] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 8 f.

[73] I Jämtlands län arbetar flera kommuner tillsammans med länsstyrelsen med att upprätta s.k. SOT-punkter. SOT står för service och trygghet. SOT-punkten är en plats på orten som ligger nära en livsmedelsbutik och en drivmedelsanläggning. Med hjälp av reservkraft kan driften fortgå trots strömavbrott. SOT-punkten utgör också ett informationsnav för samtliga aktörer i händelse av en samhällsstörning, men kommer också att utvecklas på olika sätt utifrån lokala förutsättningarna. Exempelvis funktioner kopplad till annan offentlig service.

ning eller enhetlig standard avseende trygghetspunkter. På trygghetspunkter kan man exempelvis få information, värme, dricksvatten, lättare förtäring eller övernattning. På en del av dessa finns nödtelefon så att man kan nå 112 vid telestörningar. Trygghetspunkter kan inrättas exempelvis vid befintliga kommunala verksamheter såsom äldreboenden, skolor (med idrottshallar) eller församlingshem som har tillgång till reservkraft, telefoni, hygienutrymmen, kök och andra nödvändigheter. Trygghetspunkter bemannas ofta av frivilliga och kommunens personal. Beslut att aktivera en eller flera trygghetspunkter kan tas när kommunens krisledningsgrupp tillträder under en särskild händelse.

Kommunala trygghetspunkter skulle kan utgöra en viktig komponent i det samlade skyddet för civilbefolkningen som kan behöva tas till vara och vidareutvecklas. Inte minst kan dessa punkter vara viktiga för informationsförmedling samt som uppsamlingsplatser inför en utrymning eller vid inkvartering, se avsnitt 8.3.2 och 8.3.3. Trygghetspunkter skulle på en del platser också kunna inrättas av kommunen i eller i anslutning till skyddsrum.

Än så länge så får trygghetspunkter uppfattas som en kommunal angelägenhet. MSB har i sin rapport över kompletterande åtgärder som kan vidtas för att stärka det civila försvaret inför budgetpropositionen för 2023 (vilket avser budgetåren 2023–2025) pekat på ett behov av substantiella resurstillskott mot bakgrund av den försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen. MSB har bl.a. föreslagit att regeringen under angivna budgetår ska avsätta ekonomiska medel för utveckling av trygghetspunkter (316 miljoner kronor) och samtidigt framhållit att detta utgör en viktig beståndsdel i kommunalt befolkningsskydd. Vid sådana trygghetspunkter kan invånare och de som vistas i kommunen enligt MSB få stöd i form av exempelvis information, värme och dricksvatten under höjd beredskap, men också under fredstida kriser som drabbar det lokala samhället.[74] Utifrån detta och kommunernas egna initiativ kan utredningen konstatera att det pågår ett arbete på området som kan leda till en samverkan mellan MSB och kommunerna i den här frågan. Mot denna bakgrund lämnar utredningen inga förslag i fråga om trygghetspunkter.

[74] Se MSB:s rapport Ett balanserat civilt försvar, MSB 2022-04929-66, s. 46 f.

6.9 En ny lag om skyddsrum och skyddade utrymmen

Utredningens förslag: Bestämmelserna om skyddsrum och skyddade utrymmen ska föras in i en ny lag med rubriken *Lag om skyddsrum och skyddade utrymmen*. Den nya lagen ska kompletteras av en ny förordning med rubriken *Förordning om skyddsrum och skyddade utrymmen*. Genom den nya lagen respektive förordningen ska den nuvarande lagen (2006:545) om skyddsrum respektive förordningen (2006:638) om skyddsrum upphävas. Följdändringar ska göras i plan- och bygglagen (2010:900).

De förslag som utredningen lämnar i fråga om lagen om skyddsrum är så omfattande och påverkar lagens systematik att det bedöms som mest ändamålsenligt att införa en ny lag om skyddsrum och skyddade utrymmen. På grund av detta bör även en ny förordning som kompletterar lagen införas. Detta förutsätter, förutom några sakliga ändringar, även följdändringar i plan- och bygglagen (2010:900).

6.10 Ansvarsfördelningen i fråga om skyddsrum och skyddade utrymmen samt därmed sammanhängande frågor

I utredningens direktiv anges att det är av stor vikt att den framtida rättsliga regleringen på området är väl sammanhållen och tydlig i fråga om såväl berörda offentliga aktörers uppgifter och ansvar som enskildas rättigheter och förpliktelser. Utredningen har till uppgift att analysera och ta ställning till om det finns behov av att förändra den nuvarande ansvarsfördelningen mellan relevanta offentliga organ och myndigheter samt berörda privata rättssubjekt i fråga om skyddsrum. Om det finns ett behov att förändra den nuvarande ansvarsfördelningen ska utredningen föreslå en ny ansvarsfördelning. Uppdraget i denna del ska bl.a. omfatta frågan om det finns behov av förändringar i förvaltning, ansvar för drift, underhåll och iordningställande av skyddsrum samt kontroll av skyddsrum, exempelvis i fråga om hur ofta kontroller bör göras. I detta avsnitt lämnas en sammanfattning av utredningens bedömningar och förslag i fråga om ansvarsfördelningen avseende skyddsrum och skyddade utrymmen.

Vidare behandlas sådana frågor som hänger samman med ansvarsfördelningen och genomförandet av utredningens förslag i praktiken.

Övergripande ansvar och planering

MSB har bedömt att den administrativa beredskapen för att återuppta ett mer ambitiöst nationellt program för nyproduktion, kontroll och upprustning av skyddsrum är begränsad så länge som alla dessa uppgifter vilar på staten med MSB som ensam ansvarig offentlig aktör.[75] Även Försvarsberedningen har konstaterat att en mer omfattande skyddsrumsverksamhet kräver att uppgifter fördelas från MSB till framför allt kommunerna (se Ds 2017:66, s. 150).

Utredningen föreslår inte någon ändring i fråga om MSB:s övergripande ansvar för civilbefolkningens skydd. MSB ska även framöver ha ansvar för att besluta om behovet av skyddsrum och inom vilka områden inom landets kommuner som skyddsrummen ska vara belägna samt föra register över samtliga skyddsrum. Utredningen föreslår att MSB ska ha ansvar även för skyddade utrymmen. Således ska MSB besluta om behovet av skyddade utrymmen och inom vilka områden inom landets kommuner som sådana ska inrättas. MSB ska även registerföra de utrymmen som inrättats som skyddade utrymmen.

Utifrån de riktlinjer som utredningen angett är det rimligt att utgå från att skyddsrumsarbetet initialt kommer att fokuseras till de skyddsrumstätorter inom strategiskt viktiga områden där antalet skyddsrumsplatser är färre än befolkningens storlek. På dessa platser behövs det snarast tas fram en närmare planering för hur det befintliga skyddsrumsbeståndet kan tillvaratas och utvecklas. Kontrollverksamheten behöver också planeras. MSB bör även bedöma hur många skyddsrum som inom de närmsta åren kan behöva avvecklas därför att de är för små eller så gamla att det inte längre är ekonomiskt försvarbart att förbättra deras skyddsförmåga. Skyddsrum som kan ge ett fullgott skydd med rimligt underhåll eller genom ekonomiskt försvarbara förbättringsåtgärder ska inte avvecklas. Önskar ägaren avveckla skyddsrummet p.g.a. nybyggnation så ska i princip ett ersättningsskyddsrum byggas för att avveckling av det äldre skydds-

[75] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 8.

rummet ska kunna godtas. Vidare ska MSB noga se över vilka alternativa skyddsutrymmen som kan tas i anspråk och som befolkningen kan få tillgång till. Utifrån samtliga relevanta data ska MSB göra en beräkning av hur många skyddsrumsplatser som totalt sett behövs med hänsyn till alternativa skyddsåtgärder, samt en beräkning av hur många nya skyddsrumsplatser som ska byggas inom områden av detta slag inom den närmaste tio års perioden. I samråd med kommunen ska nybyggnation tas med i MSB:s planläggning över civilbefolkningens tillgång till skydd i form av skyddsrum (och skyddade utrymmen). På vissa platser där exempelvis tillgången på skyddade utrymmen är otillräcklig, där nybyggnation av skyddsrum inte kan förutses inom en rimligt nära framtid och där förutsättningarna för att genomföra en storskalig utrymning eller planera för annat skydd är begränsade, bör MSB överväga att bygga bristtäckningsskyddsrum. I storstäderna ska MSB räkna med att betydligt fler människor, men långt ifrån alla, kommer behöva stanna kvar p.g.a. att förutsättningarna för storskalig utrymning är begränsade och att samhällsviktiga funktioner kommer behöva upprätthållas.

För att säkra en större mängd skyddsrumsplatser är det särskilt viktigt att MSB tillsammans med kommunerna tar fram en planering för hur de stora befolkningsskyddsrummen ska kunna moderniseras och kunna tas i bruk i de större orterna inom strategiskt viktiga områden. Vidare ska MSB och kommunerna räkna med en viss kontinuerlig nybyggnation av skyddsrum i anslutning till fastigheter med flerfamiljshus och byggnader där många arbetar eller vistas för att upprätthålla ett jämnt och bestående antal skyddsrumsplatser i området.

MSB ska även fortsättningsvis utfärda föreskrifter i fråga om skyddsrum och skyddade utrymmen. MSB ska också, liksom i dag, besluta om avveckling av skyddsrum och tillfällig begränsning av skyddsrumsfunktionen samt ta fram informations- och stödmaterial till kommuner och andra aktörer i fråga om skyddsrum och skyddade utrymmen. MSB ska enligt utredningens förslag fortsatt ha möjlighet att meddela närmare föreskrifter om tiden för iordningställande och i vissa fall kunna besluta att skyddsrummen ska iordningställas redan före höjd beredskap. MSB:s arbete med att stärka den enskildes hemberedskap bör fortsätta (se avsnitt 6.8 och 9.9). MSB ska, liksom i dag, fortfarande ha ett övergripande kvalitetsansvar för skyddsrum och även skyddade utrymmen. I detta ansvar bör ingå att även fortsättningsvis tillhandahålla uppgifter om hur

skyddsrum och komponenter till dessa ska vara utformade, vilket skydd skyddsrum och skyddade utrymmen mera konkret ska ge, hur brister i utförandet ska åtgärdas, hur enskilda behov av förändring i utförandet ska göras på ett sätt som inte sänker skyddsförmågan, samt beräknings- och metodstöd för dessa tillfällen och vid nyproduktion. MSB bör vidare vara kunskapsbärare inom området impulsbelastade konstruktioner så att dessa stödfunktioner enligt ovan är synkroniserade med aktuella forskningsrön och utförandemetoder.

I fråga om befolkningsskyddsrummen och andra skyddsrum som kräver särskild kompetens ska fastighetsägaren ansvara för iordningställandet och driften. MSB ska bistå fastighetsägaren med den kompetens som krävs för iordningställande och driften av dessa skyddsrum. I detta avseende kommer det krävas omfattande informationsinsatser av MSB. De extra personella resurser som behövs för utförande av alla praktiska uppgifter vid ett iordningställande och drift av dessa utrymmen bör i stor utsträckning tillgodoses genom civilpliktiga (se avsnitt 10.12).

Ansvaret för kontroll av skyddsrum

Inventeringen av skyddsrumsbeståndet bör intensifieras och effektiviseras, inledningsvis i de strategiskt viktiga områdena. Även Försvarsberedningen har gjort bedömningen att det behövs en utökad kontrollverksamhet (se Ds 2017:66, s. 149 ff.) Att förvalta och upprusta det befintliga skyddsrumsbeståndet framstår som det mest effektiva alternativet för att tillgodose behovet av skydd. Vidare behöver skyddsrummen kvalitetssäkras så snart det går.

Mot bakgrund av att kontroller har utförts i en liten omfattning de senaste decennierna och att brister inte åtgärdats efter dessa anser utredningen att hela det befintliga skyddsrumsbeståndet bör kontrolleras inom det närmaste femårsintervallet. Därefter ska skyddsrummen återkommande kontrolleras regelbundet. De skyddsrum som senast kontrollerats bör genomgå kontroll först i slutet av femårsperioden. Härtill behöver administrativt arbete utföras genom att föra in uppgifterna i skyddsrumsregistret, utfärda förelägganden, besluta om ersättning m.m. Ansvaret för kontrollverksamheten bör tilldelas länsstyrelserna.

Inom ramen för sitt centrala ansvar ska MSB tillhandahålla en vägledning för skyddsrumskontroll samt ta fram ett standardiserat underlag för egenkontroll av skyddsrum. MSB ska även fortsättningsvis tillhandahålla utbildning och certifikat för skyddsrumssakkunniga.

Ansvaret för underhåll och upprustning av befintliga skyddsrum samt beslut om ersättning

Utredningen gör bedömningen att ansvaret för drift, underhåll och iordningställande av skyddsrum som utgångspunkt fortfarande bör ligga på fastighetsägaren. Enligt nuvarande reglering har den som är skyldig att underhålla ett skyddsrum rätt till skälig ersättning av staten för sina kostnader. Detsamma gäller den som efter föreläggande vidtagit åtgärder för att förbättra utrymmets skyddsförmåga. Ersättning ska inte lämnas för åtgärder som har föranletts av att ägaren eftersatt underhållet av skyddsrummet, gjort otillåtna ingrepp i det eller på annat sätt varit försumlig. Enligt utredningens bedömning bör utgångspunkten även fortsättningsvis vara att staten ska stå för vissa merkostnader avseende skyddsrum. I situationer där underhållsåtgärderna går utöver vad som normalt krävs för att hålla skyddsrummet och dess befintliga utrustning i ett gott och användbart skick är det skäligt att den som ska vidta åtgärder har rätt till ersättning av staten. Däremot bör fastighetsägaren själv stå för normala underhållskostnader som fastighetsägaren skulle ha haft även om det inte hade funnits ett skyddsrum.

Med anledning av att kontroller av befintliga skyddsrum utförts i en begränsad omfattning de senaste decennierna kan det antas att det i många fall kommer finns ett större underhållsbehov än om kontrollerna hade genomförts med en högre frekvens. För att säkerställa att brister kommer kunna åtgärdas i praktiken är det rimligt att staten i en del fall bär en del av kostnaderna för att återställa skyddsrummets funktioner och se till att det så långt som möjligt överensstämmer med moderna krav på ett skyddsrum. Detta bör särskilt gälla mer omfattande underhåll av själva skyddsrumsutrustningen och i de fall skyddsrummens ålder i sig kräver mer omfattande åtgärder. Hittills har skyddsrummen utförts och utrustats för en livslängd av minst 50 år. Inte minst bör detta gälla beträffande befolknings-

skyddsrummen och de andra s.k. specialskyddsrum med särskilt avancerad teknisk utrustning.[76]

Liksom tidigare är det rimligt att staten även ersätter förbättringsåtgärder i form av nyinstallationer, utbyte av komponenter till skyddsrummet och liknande åtgärder. Sedvanligt byggnadsunderhåll bör som utgångspunkt inte vara ersättningsberättigat. Dock bör mer omfattande underhållsåtgärder kunna vara delvis ersättningsberättigade samt förbättringar vara ersättningsberättigade. Den som är skyldig att underhålla ett skyddsrum ska således även framöver ha rätt till *skälig* ersättning av staten för sina kostnader. Enligt utredningens bedömning är underhåll åtgärder för att hålla skyddsrummet och dess utrustning i ett gott och användbart skick och som inte utgör åtgärder för att förbättra utrymmets skyddsförmåga. Skälig ersättning bör *inte* motsvara ersättning för kostnader avseende sedvanligt byggnadsunderhåll som fastighetsägaren skulle haft även om det inte fanns ett skyddsrum, underhåll som inte avser skyddsrumsspecifika installationer, eller åtgärder som beror på försumlighet. Skälig ersättning för kostnader bör avse specifika åtgärder eller omfattande underhåll av installationer/funktioner som är av betydelse för skyddsrummets funktionalitet, och som inte beror på fastighetsägarens försumlighet. Utredningen anser inte att nuvarande bestämmelser om rätten till ersättning för underhåll och förbättringar behöver ändras för att detta ska gälla. Ersättning ska dock kunna utgå vid förbättringsåtgärder i samband med uppförande av ersättningsskyddsrum. Utredningen föreslår att länsstyrelserna ska besluta om ersättning för underhåll och förbättringar. Däremot ska MSB även fortsättningsvis besluta om ersättning vid nybyggnation av skyddsrum, ersättning för förbättringar i samband med uppförande av ersättningsskyddsrum samt framöver även för inrättande av skyddade utrymmen. MSB ska få meddela närmare föreskrifter om rätten till ersättningen och ersättningens storlek, vilka ska tillämpas vid besluten om ersättning. Vad som bedöms utgöra skälig ersättning för underhållsåtgärder och förbättringar bör således närmare regleras genom myndighetsföreskrifter.

[76] Som utgångspunkt är fastighetsägaren, liksom för normalskyddsrum, skyldig att underhålla skyddsrummet och den utrustning som hör till skyddsrummet. Se avsnitt 6.3.2 om eventuella oklarheter i fråga om ägar- eller ansvarsförhållandena.

Ansvaret för nybyggnation av skyddsrum och inrättande av skyddade utrymmen samt rätten till ersättning för detta

Utredningen har konstaterat att många skyddsrum börjar bli gamla samt att skyddsrumsbeståndet successivt behöver förnyas och på vissa platser byggas ut. Utredningen föreslår att MSB även framöver ska ansvara för beslut om i vilka byggnader och anläggningar skyddsrum ska uppföras utifrån den skyddsrumsplanering som tagits fram. MSB ska vidare meddela föreskrifter om i vilka fall den som ska bygga har en skyldighet att särskilt underrätta myndigheten och få ett besked gällande inrättande av skyddsrum. På så vis har MSB möjlighet att styra eller avgränsa vilka byggnader och anläggningar som kan eller bör komma i fråga för nyproduktion av skyddsrum. När ett skyddsrum är färdigbyggt och innan ersättningen beslutas ska skyddsrummet, liksom enligt nuvarande ordning, besiktigas. Besiktningen ska även fortsättningsvis utföras av MSB som ska utfärda ett bevis om att skyddsrummet uppfyller föreskrivna krav.

Försvarsberedningen har bedömt att det bör byggas cirka 2 500 nya skyddsrumsplatser per år samt att nybyggnation av skyddsrum i perioden 2021–2025 bör begränsas och i huvudsak genomföras i områden som bedöms särskilt utsatta i händelse av krig i samband med nyproduktion av byggnader (se Ds 2017:66, s. 149 ff.). Enligt utredningens uppfattning är detta något för lite i förhållande till den avvecklingstakt som kan förväntas samt den omständigheten att det inte har byggts nya skyddsrum på länge. Det är rimligt att de allra äldsta skyddsrummen kommer avvecklas eller tas tillvara som skyddat utrymme. Dessutom kan det inom flera områden vara så att skyddsrummen inte längre finns på de platser där det finns skyddsbehov. Enligt utredningen bör mellan 2 500–5 000 skyddsrumsplatser eller 25–50 nya skyddsrum med cirka 100 skyddsrumsplatser i varje skyddsrum kunna byggas per år.[77]

Det kan inte uteslutas att det på vissa platser krävs en nybyggnation utan att det är fråga om uppförande av skyddsrum i samband med en bygglovspliktig åtgärd, såsom i en befintlig bebyggelse. För sådana fall ska MSB besluta, ombesörja och bekosta byggåtgärden. Utredningen bedömer med hänsyn till att det ska införas krav på planering av utrymningar, ett regelverk om skyddade utrymmen och

[77] Dagens ventilationsutrustning är dimensionerad för 60 personer varför det kan vara mest resurseffektivt att bygga normalskyddsrum för 120 personer.

tillgången i övrigt på skyddsrum att detta kommer behöva aktualiseras bara i mycket speciella undantagsfall.

Utredningen föreslår även att det ska införas ett nytt system med skyddade utrymmen som ett komplement till skyddsrum. Tanken är att detta system ska vara mer flexibelt än systemet med skyddsrum. Som skyddade utrymmen bör befintliga byggnader och anläggningar utnyttjas. Sådana byggnader som ägs av kommunerna, staten genom Trafikverket, andra statliga myndigheter och regionerna bör vara särskilt intressanta och komma i fråga i första hand. I stor utsträckning bör byggnader och anläggningar identifieras som i sig kan uppfylla kraven på ett skyddat utrymme utan några särskilda anpassningar. Det kan dock på vissa platser och beträffande vissa anläggningar finnas anledning att i fredstid göra anpassningar för att utrymmena ska uppnå rätt skyddsnivå. Innan det har gjorts en närmare inventering av vilka utrymmen som kan komma i fråga och en bedömning av vilken skyddsnivå dessa bör ha på olika platser går det inte att göra någon bedömning av i vilket utsträckning sådana anpassningar kommer bli aktuella. Enligt utredningens förslag är det kommunen och MSB som, beroende på vad det är fråga om för utrymme, ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen.

Liksom enligt nuvarande reglering ska den som ska bygga och utrusta ett skyddsrum ha rätt till skälig ersättning av staten för sina merkostnader. Detsamma bör gälla den som ska inrätta ett skyddat utrymme. Äganderätten är grundlagsskyddad i 2 kap. 15 § regeringsformen. Här framgår att var och ens egendom ska vara tryggad mot det allmänna. Vidare har varje fysisk eller juridisk person rätt till sin egendom genom artikel 1 i första tilläggsprotokollet till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Även artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) skyddar äganderätten. Äganderätten kan inskränkas för angelägna allmänna intressen. Det finns inte skäl för utredningen att göra någon annan bedömning än tidigare i fråga om det angelägna intresset att skydda civilbefolkningen. Utredningen anser att skyddsrum och skyddade utrymmen liksom tidigare ska kunna användas för andra ändamål i fredstid.

Kommunernas ansvar för informationsförmedling och övning

Utredningen föreslår att kommunerna uttryckligen ska ges ett större ansvar för de praktiska frågorna kring skyddsrum och skyddade utrymmen. Kommunerna ska således ansvara för att förmedla information till kommuninvånare, fastighetsägare och nyttjanderättshavare. Detta ska förtydligas i den nya lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen. Ansvaret ska innefatta att vidareförmedla nödvändig kunskap om iordningställande och användning av skyddsrum och syfta till att det i praktiken finns förutsättningar att ta skyddsrummen i bruk.

Ansvaret för iordningställande och drift av skyddsrum

Fastighetsägarens eller nyttjanderättshavarens skyldighet att iordningställa ett skyddsrum ska enligt utredningens förslag förtydligas i lagstiftningen. Härvid ska det framgå att fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren ansvarar för att skyddsrummet är iordningställt inom den tid som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver eller annars beslutar. I fråga om befolkningsskyddsrummen och andra skyddsrum som kräver särskild kompetens ska fastighetsägaren, med stöd av MSB, ansvara för iordningställandet och driften. Ägarens rätt att få tillträde till byggnaden eller anläggningen där det finns ett skyddsrum ska förtydligas.

Överklagande till förvaltningsdomstol

Utredningen föreslår att fler beslut än tidigare ska kunna överklagas. Således ska beslut om inrättande av skyddade utrymmen samt beslut om avslag på avveckling av skyddsrum kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut rörande skyddade utrymmen kommer också kunna överklagas.

7 Utrymning med efterföljande inkvartering: Bakgrund och kartläggning

7.1 Inledning

Med utrymning menas enkelt uttryckt att invånare inom ett område ska lämna området och uppehålla sig utanför detta (se t.ex. Lag om civilt försvar, prop. 1994/95:7, s. 81).[1] Med storskalig utrymning avses enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) en utrymning som omfattar en stad, en stadsdel eller ett stort geografiskt område snarare än ett kvarter eller ett enskilt bostadshus (MSB, Storskalig utrymning Del 1 – grunder i planering, 2022). Det saknas en vedertagen definition av begreppet inkvartering. Vanligtvis avses emellertid med begreppet att de personer som har omfattats av en utrymning får boende och därmed angränsande omhändertagande på annan plats under en kortare eller längre tid. Med att inkvartera avses enligt MSB att anvisa förläggningsplats för utrymda och säkerställa driften av denna plats (MSB, a.a.).[2]

Utrymning kan vid höjd beredskap vidtas till skydd för civilbefolkningen vid förestående eller genomförda krigshandlingar eller om det finns behov av att vidta militära åtgärder av väsentlig betydelse och åtgärderna allvarligt försvåras om utrymning inte sker. Någon utrymning under sådana förhållanden har inte genomförts i Sverige i modern tid. Det är emellertid inte enbart vid höjd beredskap som det kan bli aktuellt med utrymning. Även under fredstida förhållanden kan utrymning komma i fråga. Exempelvis genom-

[1] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap definierar i vägledningen Storskalig utrymning Del 1 – grunder i planering (2022) utrymning som ”förflyttning av människor ut ur ett riskområde för att skydda och rädda liv och hälsa”. Definitionen avser i första hand utrymning i fredstid, men torde gälla även för utrymning vid höjd beredskap.
[2] Även denna definition avser i första hand fredstida förhållanden.

fördes, med stöd av bestämmelserna i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), begränsade utrymningar under de omfattande skogsbränderna år 2014 och 2018.

7.1.1 Bakgrund

Utvecklingen före och under andra världskriget

Bestämmelser om utrymning vid höjd beredskap till följd av stridshandlingar infördes i slutet av 1930-talet. Planeringen för sådan utrymning sattes i gång i större omfattning år 1939. Tillgången till skyddsrum var vid den tiden begränsad och utrymning ansågs utgöra ett alternativ till skyddsrum som skydd för civilbefolkningen. *Permanent* utrymning skulle bestå så länge fara för luftanfall förelåg (proposition med förslag till lag om förfoganderätt för luftskyddets behov, prop. 1938:4, s. 14 f.). Sådan utrymning skulle enligt regeringen i första hand omfatta personer vars närvaro var obehövlig, och då särskilt barn och äldre personer. Det skulle även kunna beslutas om *tillfällig* utrymning i samband med omedelbart hotande anfall. Enligt Civila luftskyddsutredningen skulle den planering för permanent utrymning med efterföljande inkvartering som då skulle inledas begränsas till områden som var särskilt hotade, såsom fästningar, större städer och orter där krigs- eller försörjningsindustrier var belägna (betänkande angående det civila luftskyddet, SOU 1936:57, s. 55 ff.). Tillfällig utrymning ansågs företrädesvis kunna användas inom mindre samhällen och i vissa fall även i utkanterna av större samhällen. Sådan utrymning skulle t.ex. kunna ske när personal befann sig inom en hotad anläggning. Personalen skulle då i samband med flyglarm snabbt förflytta sig till en plats på betryggande avstånd. Vid mer oväntade anfall ansågs skyddsrum vara av stort värde även inom områden där utrymning ansågs som den normala skyddsåtgärden.

År 1941 hade tillstånd till planering för utrymning getts till 76 s.k. luftskyddsorter.[3] Den planering som fanns beträffande nämnda orter avsåg vissa befolkningsgrupper, nämligen barn jämte vårdare, blivande mödrar samt äldre och andra arbetsoförmögna personer. Nämnda befolkningsgrupper skulle vid utrymning flytta till bostäder på lands-

[3] Termen luftskyddsort användes för att klassificera orter efter läge och beskaffenhet med hänsyn till anfallsrisken.

bygden som de själva ordnat eller till bostäder anordnade av myndigheterna. För barn och vissa andra personer planerades i stor utsträckning också för inkvartering i s.k. internatförläggningar, där anställd vårdpersonal skulle finnas. I vissa fall hade det också ansetts erforderligt att upprätta planer för omflyttning inom samma kommun beträffande personer bosatta i omedelbar närhet av mer sannolika bombmål. (Proposition med förslag till utrymningslag, m.m., prop. 1941:273, s. 22.)

I slutet av andra världskriget fanns planer för s.k. luftskyddsutrymning, dvs. utrymning med syfte att ge befolkningen skydd mot verkningar av anfall från luften, för 84 luftskyddsorter. Planeringen omfattade alltjämt enbart vissa befolkningsgrupper, som beräknades utgöra cirka 25–30 procent av befolkningen i varje ort. (Se proposition med förslag till civilförsvarslag, m.m., prop. 1944:268, s. 47 och 155.)

Utvecklingen under kalla kriget

Vid slutet av 1940-talet hade utrymning planerats för ett 90-tal städer och andra större orter. Planerna omfattade som regel endast de s.k. utrymningsberättigade kategorierna, nämligen barn, blivande mödrar samt äldre och icke arbetsföra personer. Planerna omfattade sammanlagt omkring en fjärdedel av befolkningen i utrymningsorterna. Planer för en mer eller mindre total utrymning fanns endast för vissa gränsorter med utsatt läge vid militära operationer. Det fanns planer för inkvartering i så gott som samtliga de kommuner som inte utgjorde utrymningsorter. Endast några få kommuner (cirka fem procent) med särskilt utsatt läge i gränstrakt eller liknande hade undantagits från inkvarteringsplaneringen. (Se betänkande med förslag rörande civilförsvarets organisation m.m., SOU 1947:10, s. 111 ff.)

Med hänsyn till anfallsmedlens utveckling ansågs det att behovet av utrymning skulle komma att öka, varför den planering som fanns inte ansågs motsvara de krav som ställdes (proposition med förslag till lag om ändring i civilförsvarslagen den 15 juli 1944 [nr 536] samt fortsatt giltighet av samma lag, prop. 1948:81, s. 77 f.). Det ansågs därför behövas en omläggning av utrymningsplaneringen.

I enlighet med ovan nämnda riktlinjer fanns år 1956 en ”väl utförd utrymningsplanläggning” avseende i huvudsak barn, äldre och sjuka

samt vårdare till dem. Dessa kategorier omfattade 30–35 procent av fredsbefolkningen i utrymningsorterna. Dessutom fanns bl.a. planer för så kallad snabbutrymning. Med hänsyn bl.a. till kärnvapenutvecklingen ansågs en nära nog fullständig utrymningsplanering behövas beträffande de största städerna och vissa andra utsatta områden. Den planeringen skulle ske efter två huvudalternativ; dels successiv utrymning, som kunde genomföras när viss tid stod till förfogande, dels samtidig snabbutrymning att tillämpa vid överraskande anfall. Planer skulle också upprättas för s.k. beredskapsutrymning vid successiv utrymning. Beredskapsutrymningen skulle avse samtliga arbetsoförmögna personer samt vissa därmed jämställda kategorier. Sammanlagt skulle den omfatta 50 procent av befolkningen i utrymningsorten. Som en andra etapp i den successiva utrymningen skulle det planeras för en omflyttning av inneområdenas kvarvarande befolkning till ytterområdena. För mer utsatta orter skulle beredskapsutrymningen även kunna följas av en slutlig utrymning, omfattande alla som kunde utrymmas utan lamslagande av för totalförsvaret oundgänglig verksamhet. För vissa andra städer och områden skulle planer upprättas för en mindre långtgående utrymning. Vilka städer och områden de olika planerna skulle avse skulle beslutas centralt. Vid den bedömningen skulle anfallsrisken vara avgörande. Fullständig utrymningsplanering ansågs dock åtminstone behövas för de största städerna. (Proposition med förslag till lag om ändring i civilförsvarslagen den 15 juli 1944 [nr 536], prop. 1956:185, s. 1 f., 9 f. och 49 ff.)

År 1959 fanns preliminära snabbutrymningsplaner för de mest utsatta orterna. Arbetet med planeringen för den successiva utrymningen var även det långt framskridet. Utrymningsplaneringen berörde vid den tidpunkten ungefär tre miljoner människor. (Proposition angående ny organisation för civilförsvaret, m.m., prop. 1959:114, s. 9 och 18, samt Civilförsvarets organisation, SOU 1958:13, s. 201.)

År 1989 fanns planering för snabbutrymning för Sveriges 14 största städer (Risker och skydd för befolkningen, SOU 1989:17, s. 58).

Det kan här nämnas att de planer som under kalla kriget fanns för hur de större städerna skulle kunna utrymmas enligt MSB redan då kan ha varit svåra att genomföra (MSB, Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden Redovisning av regeringens uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2017).

Utvecklingen därefter

När lagen (1994:1720) om civilt försvar infördes i mitten av 1990-talet bedömdes det konventionella kriget med korta förvarningstider och snabba stridsförlopp utgöra det största säkerhetspolitiska hotet. Möjligheterna att genomföra utrymningar ansågs därför vara begränsade. Vidare ansågs bl.a. landsbygdens avfolkning och koncentrationen av befolkningen till tätorterna vara faktorer som i hög grad ändrat förutsättningarna för möjligheten att använda utrymning. Regeringen betonade att det moderna samhällets komplexa infrastruktur ställde krav på att de viktigaste samhällsfunktionerna skulle kunna hållas i gång även i krigstid. Vidare framhölls att kraven på att det civila försvaret skulle kunna understödja det militära försvaret på olika sätt, bl.a. med sjukvård och transporter, hade ökat. Det fanns därför önskemål om att en så stor del av befolkningen som möjligt skulle kunna stanna kvar på hemorten för att upprätthålla totalförsvarsfunktionerna. Regeringen framhöll därutöver att man i de senaste försvarsbesluten hade betonat att befolkningen i första hand skulle ges ett skydd där den bor och arbetar, att behovet av utrymning minskat och att utrymning i stället främst bör ses som ett komplement till skydd genom skyddsrum. Eftersom det förutsågs finnas brister i fråga om tillgången på skyddsrum under lång tid ansågs emellertid möjligheten att utrymma befolkningen behöva finnas kvar. Bestämmelserna om utrymning och inkvartering i civilförsvarslagen (1960:74) överfördes därför, efter en språklig och redaktionell översyn, till den nya lagen om civilt försvar. (Se prop. 1994/95:7, s. 81.)

I samband med att lagen om civilt försvar upphävdes överfördes bestämmelserna om utrymning och inkvartering till den alltjämt gällande lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Som skäl för detta anförde regeringen i propositionen Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133, s. 129) att utrymning under vissa omständigheter kan vara en åtgärd som kan vara aktuell för att Sverige under en väpnad konflikt ska anses ha uppfyllt sina förpliktelser enligt Tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (se SÖ 1979:22). Att redan i fredstid ha författningsbestämmelser som tydligt visar att Sverige avser att leva upp till den humanitära rättens krav ansågs vara ett viktigt skäl för att behålla de regler som då gällde. Det ansågs visser-

ligen redan finnas tämligen goda möjligheter att med stöd av andra, redan i fredstid gällande, bestämmelser besluta om utrymning. Likväl bedömde regeringen det vara befogat att ha kvar en motsvarighet till de särskilda bestämmelser om utrymning och inkvartering vid höjd beredskap som fanns i lagen om civilt försvar. Regeringen gjorde i anslutning till detta även bedömningen att bestämmelserna i den nya lagen inte stod i strid med den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Någon aktiv planering för utrymning och inkvartering under höjd beredskap torde enligt MSB numera inte förekomma (MSB, a.a., s. 6). Som närmare behandlas framöver, förekommer dock viss planering i fråga om utrymning vid fredstida kriser.

7.1.2 Försvarsberedningen

Enligt Försvarsberedningen ska skyddet för civilbefolkningen, förutom genom fysiskt skydd, åstadkommas genom att i områden vilka med stor sannolikhet skulle drabbas av krigshandlingar förbereda utrymning av civilbefolkningen (Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025, Ds 2017:66, s. 150 f.). Konkreta utrymningsplaner måste enligt Försvarsberedningen upprättas för de mest utsatta områdena – detta utifrån Försvarsmaktens operativa planering. Det inkluderar bl.a. planering för transporter, inkvartering och försörjning. Beredningen konstaterar att det inom såväl räddningstjänsten som Polismyndigheten finns en planering för olika storskaliga utrymningsbehov i samband med olyckor i fredstid, samt att en vägledning för att kunna planera och förbereda en storskalig utrymning också har tagits fram. Vidare betonas att MSB enligt förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap får meddela föreskrifter om hur utrymning ska planläggas och besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning. Sammantaget utgör det enligt Försvarsberedningen en grund att bygga planeringen för utrymning av vissa områden under höjd beredskap och krig. Beredningen betonar vikten av att arbetet med sådan planering genomförs på den nivå där den är mest relevant. Särskilt ska den högre och lägre regionala nivån (länsstyrelserna) beaktas och involveras i plane-

ringen. Försvarsberedningen anser att planering för utrymning av särskilt utsatta områden vilka bedöms kunna drabbas av krigshandlingar bör påbörjas så snart som möjligt.

Det ska här tilläggas att regeringen i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) inte uttalar sig särskilt om utrymning och inkvartering, men konstaterar att det är av betydelse att slå fast en tydlig inriktning och närmare planering för en ändamålsenlig utveckling av framtidens skydd av civilbefolkningen vid höjd beredskap och då ytterst krig (s. 138). Regeringens bedömning beträffande utrymning och inkvartering kommer dock till specifikt uttryck i utredningens direktiv, vilka redovisas nedan.

7.1.3 Utredningens uppdrag

Uppdraget är, såvitt avser utrymning och inkvartering, att kartlägga och analysera gällande ansvarsförhållanden och förmåga på lokal, regional och nationell nivå när det gäller planering och genomförande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap och ytterst krig samt att bedöma om det är tillämpbart även vid fredstida kriser. Vidare ingår det i uppdraget att analysera och lämna förslag till åtgärder som behövs för att åstadkomma en sammanhållen och effektiv planering på lokal, regional och nationell nivå inför genomförande av utrymning och inkvartering vid såväl höjd beredskap och ytterst krig som vid fredstida kriser. Det ingår också i uppdraget att utarbeta nödvändiga författningsförslag.

I direktiven anges det bl.a. att det är av stor betydelse att utrymningsplanering utförs på den nivå där det är som mest relevant. Kommunernas roll när det gäller utrymning är enligt direktiven uppenbar, men även den regionala och nationella nivån är av stor vikt eftersom planering och genomförande av utrymning behöver ske samordnat på samtliga nivåer i samhället. Mot denna bakgrund finns det enligt direktiven ett behov av att se över dagens ansvarsförhållanden på lokal, regional och nationell nivå. Det behövs vidare förslag när det gäller hur utrymning med efterföljande inkvartering ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt vid höjd beredskap och ytterst krig, samt svar på frågan om samma struktur är tillämpbar även vid fredstida kriser.

7.2 Rättslig reglering

7.2.1 Inledning

Utrymning och inkvartering under höjd beredskap regleras i lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap (utrymningslagen) och i förordningen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap (utrymningsförordningen). Bestämmelserna i utrymningslagen om utrymning (2 kap.) och inkvartering (3 kap.) är endast tillämpliga under höjd beredskap. Bestämmelser som till viss del berör utrymning och inkvartering finns också i andra författningar, bl.a. i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (se 4 kap. om bistånd mellan kommuner och regioner samt stöd till enskilda). Som tidigare nämnts, kan utrymning och inkvartering bli aktuellt även under fredstida förhållanden. Bestämmelser om utrymning och, i vissa fall, uppehälle under fredstida förhållanden finns bl.a. i LSO, socialtjänstlagen (2001:453) och polislagen (1984:387). Följande genomgång redovisar de bestämmelser som särskilt behandlar utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Bestämmelser som behandlar utrymning och uppehälle under fredstida förhållanden, eller som behandlar krisberedskap och krishantering i stort, beskrivs mer framöver. Det innebär bl.a. att frågor om ansvarsförhållanden beträffande planering och genomförande av utrymning och inkvartering redovisas mer ingående i kommande avsnitt.

7.2.2 Utrymning m.m.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 2 kap. 1 § utrymningslagen besluta att de som uppehåller sig inom ett område ska utrymma detta om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen, eller det i området behöver vidtas militära åtgärder av väsentlig betydelse och åtgärderna allvarligt försvåras om inte utrymning sker.

Ett beslut om utrymning kan omfatta alla civilpersoner inom ett område eller bara vissa grupper. Efter en utrymning av huvuddelen av befolkningen inom ett område kan nya utrymningsbeslut fattas innebärande att den kvarvarande befolkningen flyttas mellan olika

delar av det i övrigt utrymda området. En sådan åtgärd kan syfta till att samla kvarvarande personer i områden där tillgången på skyddsrum är god. Ett beslut om utrymning innebär inte bara en skyldighet för dem som omfattas av beslutet att lämna området utan även ett förbud för dem att återvända dit så länge beslutet om utrymning gäller. Finns det behov av att förhindra att människor som inte omfattas av utrymningsbeslutet flyttar in ett område måste i stället – som beskrivs närmare nedan – inflyttningsförbud enligt 2 kap. 7 § tillämpas. (Se prop. 1994/95:7, s. 112 och 2005/06:133, s. 170 f.)

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även enligt 2 kap. 2 § utrymningslagen besluta att de som omfattas av ett utrymningsbeslut ska vistas på en viss plats och vilka villkor som ska gälla för vistelsen. Ett sådant beslut får emellertid inte utformas så att det inskränker den enskildes frihet mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet med utrymningen och förhållandena på vistelseplatsen. Genom bestämmelsen möjliggörs en fördelning av den utrymda befolkningen. På så sätt säkerställs exempelvis att belastningen på mottagningsområdena blir jämn. (Se prop. 1994/95:7, s. 112 och 2005/06:133, s. 170 f.)

Regeringen har med stöd av 2 kap. 1 och 2 §§ utrymningslagen bemyndigat länsstyrelserna att besluta om utrymning inom det egna länet och att meddela beslut om vistelsen gällande det egna länet. Detta framgår av 3 § utrymningsförordningen. Såväl regeringen som länsstyrelserna kan således fatta beslut om utrymning och om de villkor som ska gälla.

Vid utrymning enligt 2 kap. 1 och 2 §§ ska Polismyndigheten enligt 2 kap. 3 § lämna den hjälp som behövs. Det innebär enligt regeringen att Polismyndigheten har det övergripande ansvaret för att ett beslut om utrymning genomförs (prop. 2005/06:133, s. 171). Utredningens bedömning av hur bestämmelsen bör tolkas redovisas i avsnitt 8.3.2.

Med stöd av 2 kap. 6 och 7 §§ kan regeringen också meddela utflyttnings- respektive inflyttningsförbud. Även länsstyrelserna får, med stöd av 4 och 5 §§ utrymningsförordningen, meddela sådana förbud. Ett utflyttningsförbud innebär att de personer som uppehåller sig inom ett visst område förbjuds att lämna detta. Ett sådant förbud får enbart meddelas om förflyttningen eller vistelsen utanför området allvarligt skulle försvåra åtgärder av väsentlig betydelse för totalförsvaret, eller vara förenad med uppenbar livsfara. Bestämmelsen

gör det möjligt att hindra att befolkningen spontant lämnar ett område och därigenom skapar problem för totalförsvaret eller utsätter sig för fara (prop. 1994/95:7, s. 112 och 2005/06:133, s. 172). Med inflyttningsförbud avses att personer som inte är bosatta inom ett visst område förbjuds att annat än tillfälligt uppehålla sig inom området. Ett sådant förbud får enbart meddelas om en inflyttning allvarligt skulle försvåra åtgärder av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Bestämmelsen kan exempelvis tillämpas när en koncentration av människor skulle försvåra militära operationer i området eller när försörjningsläget i ett visst område inte tillåter att större mängder människor samlas där (prop. 1994/95:7, s. 113 och 2005/06:133, s. 172).

Enligt 2 § första stycket utrymningsförordningen får MSB, efter samråd med Försvarsmakten och Polismyndigheten, meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas. Det saknas dock myndighetsföreskrifter på området. Enligt paragrafens andra stycke får MSB vidare besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning. Ett sådant beslut ska tas i samråd med Försvarsmakten. Något sådant beslut har inte fattats.

Med hänsyn till vad som redovisats ovan kan emellertid här nämnas att MSB år 2014 publicerade Att planera och förbereda en storskalig utrymning, i vilken viss vägledning gavs avseende såväl planering som genomförande av utrymning och inkvartering. Utgångspunkten för vägledningen var utrymning enligt LSO. Vägledningen ersattes sommaren 2022 med en ny vägledning beträffande storskalig utrymning (Storskalig utrymning Del 1 – grunder i planering).

7.2.3 Inkvartering

I 2 kap. 4 och 5 §§ utrymningslagen finns bestämmelser om kommuners och regioners skyldighet att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut och om utlänningar som söker skydd i Sverige, samt att lämna hjälp till de kommuner och regioner som i större omfattning får ta emot befolkningen. Beträffande skyldigheten att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut och utlänningar som söker skydd i Sverige hänvisas i 2 kap. 4 § till bestämmelser i socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen (2017:30, HSL) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Exempelvis framgår det av socialtjänstlagen att en kommun ansvarar

för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver (2 kap. 1 §).

De kommuner och regioner som befolkningen lämnar på grund av utrymning är enligt 2 kap. 5 § skyldiga att i skälig omfattning lämna hjälp till de kommuner och regioner som i större omfattning får ta emot befolkningen. Bestämmelsen innebär att de resurser, t.ex. materiel och personal, som finns i en kommun eller en region ska följa med befolkningen när den, på grund av utrymningsbeslut, flyttas till en ny kommun eller en ny region. Det är således en skyldighet för den kommun och den region som befolkningen kommer ifrån att se till att kommunens och regionens resurser, i den mån de frigörs, följer med till den eller de nya kommuner och regioner som i större omfattning får ta emot befolkningen. (Se prop. 1994/95:7, s. 116 och 2005/06:133, s. 172.)

En kommun får enligt 3 kap. 1 § utrymningslagen förelägga innehavaren av en byggnad eller bostadslägenhet (inkvarteringsvärd) att under höjd beredskap upplåta bostad och utrustning åt den som behöver en bostad (inkvarteringsbostad) på grund av beslut om utrymning eller på grund av att denne till följd av krigshändelser tvingats lämna sin ordinarie bostad. Ett sådant föreläggande får enligt paragrafens andra stycke meddelas endast om behovet av bostad inte kan tillgodoses på annat lämpligt sätt. Beslutet får vidare inte medföra större olägenhet för inkvarteringsvärden än vad som är nödvändigt och får inte heller avse utrymmen som behövs för inkvarteringsvärden och hans eller hennes familj eller någon dem närstående. Möjlighet till handräckning finns enligt 3 kap. 2 § samma lag.

I 3 kap. 3–6 §§ utrymningslagen finns bestämmelser om ersättning. Av bestämmelserna framgår bl.a. att inkvarteringsvärden har rätt till ersättning av kommunen samtidigt som den som disponerat inkvarteringsbostaden i sin tur kan vara skyldig att återbetala beloppet till kommunen.

7.2.4 Skyldighet att förmedla meddelanden m.m.

Enligt 4 kap. 1 § första stycket utrymningslagen är ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning eller den som i fråga om förvaltning och skötsel företräder honom eller henne skyldig att förmedla myndigheternas beslut och meddelanden

i frågor som rör verksamhet enligt utrymningslagen till dem som bor eller bedriver verksamhet i byggnaden eller anläggningen. Samma skyldighet gäller enligt paragrafens andra stycke för arbetsgivare i fråga om de anställda. Med myndigheter avses såväl statliga som kommunala myndigheter (prop. 1994/95:7, s. 111 och 2005/06:133, s. 173). Av 4 kap. 2 § samma lag framgår vidare att var och en är skyldig att på fråga av en myndighet ange om han eller hon har egendom som kan behöva tas i anspråk för verksamhet enligt utrymningslagen.

7.2.5 Övriga bestämmelser

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet som inte är ringa underlåter att fullgöra sina skyldigheter enligt 4 kap. 1 och 2 §§ utrymningslagen, eller vid fullgörandet lämnar oriktiga uppgifter, döms enligt 5 kap. 1 § första stycket samma lag till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som inte följer ett föreläggande eller förbud som meddelats med stöd av nämnda lag. Det kan således exempelvis vara fråga om brott mot beslut om utrymning eller vägran att upplåta inkvarteringsbostad (jfr prop. 1994/95:7, s. 117 och 2005/06:113, s. 173). Har gärningen begåtts under höjd beredskap och medfört avsevärt men för totalförsvaret eller är den av någon annan anledning att anse som grov, döms enligt 5 kap. 1 § andra stycket till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Ett brott kan exempelvis bedömas som grovt när en person genom att lämna oriktiga uppgifter har brutit mot skyldigheten att på förfrågan ange om han eller hon har egendom som kan behöva tas i anspråk och den aktuella egendomen är av stor betydelse för totalförsvaret (prop. 1994/95:7, s. 117).

I 6 kap. utrymningslagen finns bestämmelser som behandlar vilka beslut enligt samma lag som får överklagas och vilken myndighet som ska pröva ett eventuellt överklagande. Vidare framgår det av 4 § att beslut enligt 2 eller 3 kap. som meddelas under höjd beredskap ska gälla omedelbart om inte något annat bestäms i beslutet. Det gäller även beslut av allmän förvaltningsdomstol (prop. 1994/95:7, s. 120 och 2005/06:133, s. 173).

7.2.6 Utrymning och uppehälle under fredstida förhållanden

För att de möjligheter till åtgärder som redovisas i detta avsnitt ska kunna genomföras krävs inte att höjd beredskap föreligger. Det innebär emellertid inte nödvändigtvis att åtgärderna inte är tillämpbara även i situationer där höjd beredskap råder. I en sådan situation torde dock – beroende på de omständigheter som föreligger – bestämmelserna som särskilt rör verksamheten vid höjd beredskap tillämpas i första hand.

Lagen om skydd mot olyckor

Enligt 6 kap. 2 § LSO får räddningsledare vid räddningsinsats bl.a. avspärra eller utrymma områden om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt. Ett sådant ingrepp får enbart ske om det är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. Bestämmelsen överensstämmer till stor del med tidigare gällande bestämmelser i 11 § brandlagen (1974:80) och 45 § räddningstjänstlagen (1986:1102). Ett ingripande förutsätter att det intresse som är hotat och till vars skydd ingreppet görs är av avsevärt större betydelse än det intresse som uppoffras genom ingreppet. Bestämmelsen innebär enligt förarbetena till brandlagen en ”tämligen försiktig uppmjukning” av vad som krävs för att en nödhandling ska få företas enligt 24 kap. 4 § brottsbalken. (Proposition med förslag till brandlag m.m., prop. 1973:185, s. 165 ff., se även hänvisningar i proposition om räddningstjänstlag, m.m., prop. 1985/86:170, s. 87 och i Reformerad räddningstjänstlagstiftning, prop. 2002/03:119, s. 120.)

Ingrepp enligt 6 kap. 2 § får även göras av en kommunal nämnd (jfr 3 kap. 11 § LSO) eller, i fråga om statlig räddningstjänst, av den myndighet som ansvarar för räddningstjänsten. Om länsstyrelsen eller annan statlig myndighet har tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten (jfr 4 kap. 10 § första stycket LSO), får ingrepp även göras av den myndigheten. Vidare får ingrepp enligt 6 kap. 2 § LSO också, enligt paragrafens andra stycke förenat med 4 kap. 8 § LSO och 4 kap. 15 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO), göras av länsstyrelsen vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen om det är nödvändigt för att göra det möjligt

att åter använda den förorenade egendomen. Bestämmelsen i 6 kap. 3 § föreskriver att Polismyndigheten vid ingrepp enligt 6 kap. 2 § ska lämna den hjälp som behövs.

Den som har beslutat om utrymning ska enligt 6 kap. 4 § LSO i skälig omfattning hjälpa till med att ordna uppehälle för dem som till följd av åtgärden är i behov av det. Bestämmelsen innebär enligt regeringen en uppmaning att hjälpa till, inte att staten eller kommunen inom ramen för räddningstjänsten har ett eget ansvar för att ordna uppehälle (prop. 2002/03:119, s. 120).

Särskilt om utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar

Det finns särskilda regler om utrymning beträffande utsläpp av radioaktiva ämnen. Vid ett utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning i sådan omfattning att särskilda åtgärder krävs för att skydda allmänheten eller då överhängande fara för ett sådant utsläpp föreligger ansvarar länsstyrelsen för räddningstjänst (4 kap. 6 § LSO i förening med 4 kap. 15 § FSO). Begreppet kärnteknisk anläggning används i samma betydelse som i 2 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (jfr prop. 1985/86:170, s. 78 och prop. 2002/03:119, s. 116). Det som avses är således anläggning för utvinning av kärnenergi (kärnkraftsreaktor), annan anläggning i vilken en självunderhållande kärnreaktion kan ske, såsom forskningsreaktor, anläggning för utvinning, framställning, hantering, bearbetning, förvaring som avses bli bestående (slutförvaring) eller annan förvaring (lagring) av kärnämne samt anläggning för hantering, bearbetning, lagring eller slutförvaring av kärnavfall. Bestämmelsen är tillämplig även vid s.k. åskådarfall, dvs. vid olyckor i kärntekniska anläggningar belägna utanför Sverige, under förutsättning att radioaktiva ämnen sprids in över landet eller att det föreligger överhängande fara för en sådan spridning. Begreppet överhängande fara ska inte tolkas så snävt att bara tidsfaktorn vägs in i bedömningen. Det kan exempelvis dröja timmar till dygn mellan en ursprunglig reaktorskada och ett utsläpp till omgivningen. Också i ett sådant fall föreligger överhängande fara för utsläpp. (Se prop. 1985/86:170, s. 41 och 78 f.)

Länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Hallands, Skåne och Västerbottens län ska bistå andra länsstyrelser i fråga om räddningstjänst på området. MSB får enligt 4 kap. 16 § FSO, efter att ha hört Strål-

säkerhetsmyndigheten, meddela ytterligare föreskrifter om räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. Vidare får MSB enligt 4 kap. 32 § FSO meddela ytterligare föreskrifter om samordning av räddningstjänsten.

Enligt 4 kap. 21 § FSO ska en länsstyrelse, efter att ha låtit berörda myndigheter, kommuner och regioner yttra sig och i samverkan med länsstyrelser i närliggande län, upprätta ett program för räddningstjänsten, som ska ha ett visst bestämt innehåll i det avseendet. Programmet ska bl.a. behandla skyddsåtgärder. För de länsstyrelser som berörs av de s.k. beredskaps- och planeringszoner som ska finnas kring kärnkraftverken ställs ytterligare krav beträffande nämnda program för räddningstjänsten. I dessa fall ska enligt 4 kap. 21 a och b §§ FSO programmet också innehålla uppgifter om en inre beredskapszon, en yttre beredskapszon och en planeringszon. Liknande krav ställs beträffande kärnbränslefabriken i Västerås och centrala mellanlagret för använt kärnbränsle i Simpevarp.

Det finns beträffande nämnda beredskaps- och planeringszoner för kärnkraftverken en uttrycklig reglering såvitt avser utrymning. Berörda länsstyrelser ska enligt 4 kap. 25 § andra stycket FSO förbereda utrymning av allmänheten inom beredskapszonerna för kärnkraftverken. Utrymning av den inre beredskapszonen ska därvid kunna prioriteras framför utrymning av den yttre beredskapszonen. Därutöver föreskriver bestämmelsen i 4 kap. 26 § första stycket FSO att utrymning av allmänheten baserad på strålningsmätningar ska förberedas inom planeringszonerna.

En kommun inom en beredskapszon ska enligt 4 kap. 28 § första stycket FSO bistå länsstyrelsen med beredskapsplaneringen.

Särskilt om dammhaveri

Det finns inte någon särskild reglering beträffande planering och genomförande av utrymning och uppehälle vid dammhaveri (eller dammbrott). Med hänsyn till att berörda aktörer – med anledning av risken för dammhaveri – inte sällan har tagit fram en planering för detta, behandlas området ändå särskilt här. Vilken planering som finns och vilka ansvarsförhållanden som gäller behandlas närmare framöver.

Regler som behandlar dammägares skyldigheter finns främst i miljöbalken, förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egen-

kontroll och förordningen (2014:214) om dammsäkerhet. Vidare finns i 2 kap. 4 § LSO bestämmelser om beredskap m.m. vid farlig verksamhet. Med farlig verksamhet menas verksamhet som innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön. Den som utövar verksamheten är bl.a. skyldig att analysera riskerna för sådana olyckor. Länsstyrelsen beslutar, efter samråd med kommunen, vilka anläggningar som omfattas av nämnd bestämmelse (2 kap. 3 § FSO). Länsstyrelsens beslut kan överklagas i förvaltningsrättslig ordning. Anläggningar med dammar där det bedöms att ett dammbrott kan orsaka allvarliga skador på människor eller miljö utgör generellt sett sådan farlig verksamhet som omfattas av bestämmelsen. Utgör verksamheten sådan farlig verksamhet som anges i 2 kap. 4 § LSO, utövar kommunen tillsyn över verksamheten (jfr 5 kap. 1 § LSO).

Vid behov av utrymning och uppehälle i samband med ett dammhaveri tillämpas reglerna i LSO. Det innebär exempelvis att räddningsledare vid räddningsinsats bl.a. får utrymma områden med stöd av bestämmelsen i 6 kap. 2 §. Reglerna i LSO om utrymning och uppehälle har beskrivits närmare ovan.

Strålskyddslagen

I föregående avsnitt har de krav på beredskaps- och planeringszoner som uppställs i FSO redovisats. Som där har beskrivits, ska länsstyrelsen under angivna förutsättningar förbereda för utrymning av beredskaps- och planeringszonerna runt kärnkraftverken. Reglerna kring vilka beredskaps- och planeringszoner som ska finnas har tagits fram med stöd av strålskyddslagstiftningen och de referensnivåer som där anges samt Strålsäkerhetsmyndighetens rapport Översyn av beredskapszoner (SSM 2017:27). Rapporten har tagits fram tillsammans med MSB och länsstyrelserna i kärnkraftslänen på uppdrag av regeringen. I detta avsnitt ges en övergripande beskrivning av strålskyddslagstiftningen.

Strålskyddslagen (2018:396) innehåller bestämmelser om grundläggande principer för strålskyddet. I strålskyddslagen avses enligt 1 kap. 6 § med radiologisk nödsituation en plötsligt inträffad händelse som inbegriper en strålkälla, har medfört eller kan befaras medföra skada och kräver omedelbara åtgärder. Uttrycket förekommer

även, med samma innebörd, i lagen om kärnteknisk verksamhet (Ny strålskyddslag, prop. 2017/18:94, s. 125).

Den som är ansvarig för en åtgärd som vidtas i en omgivning med joniserande strålning eller i samband med en radiologisk nödsituation ska enligt 3 kap. 3 § se till att åtgärden är berättigad, om den medför ändrad exponering för joniserande strålning. Utrymning är att betrakta som en sådan åtgärd som omfattas av bestämmelsen. Exempelvis kan utrymning genomföras för att utrymma ett förorenat område efter en radiologisk nödsituation (jfr a. prop., s. 135). En åtgärd enligt 3 kap. 3 § ska enligt 1 kap. 10 § anses vara berättigad om den medför en nytta som överstiger den skada som åtgärden kan medföra. Med nytta avses fördelar både för individer och för samhället i stort. Nyttan kan exempelvis bestå i att människor utsätts för en lägre stråldos genom att man utrymmer ett område i samband med en radiologisk nödsituation. Skadan består ofta av de skador som strålningen kan ge upphov till, men även andra skador kan vägas mot nyttan. Skadan kan exempelvis bestå av att människor måste flytta från sina hem till följd av utrymning. (Se a. prop., s. 128.)

Den som bedriver en verksamhet eller är ansvarig för en åtgärd som kan innebära ett en människa exponeras för joniserande strålning ska enligt 3 kap. 5 § optimera strålskyddet genom att så långt som det är möjligt och rimligt med hänsyn till befintlig teknisk kunskap samt ekonomiska och samhälleliga faktorer begränsa sannolikheten för exponering, antalet personer som exponeras och storleken på den individuella stråldosen. Enligt 3 kap. 8 § strålskyddsförordningen (2018:506) är referensnivån för exponering av personer i allmänheten i en radiologisk nödsituation för händelser på ett kärnkraftverk som inte beaktats i kärnkraftsreaktorns konstruktion 100 millisievert årlig effektiv dos och för andra händelser 20 millisievert årlig effektiv dos.

Polislagen

Om det av särskilda skäl kan anses finnas en risk att ett brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats får en polisman enligt 23 § polislagen vidta vissa åtgärder i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot det. Bestämmelsen omfattar bl.a. en rätt för

polisen att stänga av, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe. Åtgärderna får vidtas i anslutning till den aktuella platsen och enbart i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot detta. Vidare kräver paragrafen att det finns risk för brott av en särskild typ, nämligen brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Exempel som anges i förarbetena är att ett anonymt meddelande lämnas om att en bomb har placerats på viss plats, eller att polisen får anledning att misstänka att våldsamma angrepp planeras mot en främmande statschef på besök i Sverige. Vid tillämpning av bestämmelsen får proportionalitetsprincipen stor betydelse – ett ingripande måste alltid till sin beskaffenhet, styrka, omfattning och varaktighet stå i rimligt förhållande till den fara som hotar eller föreligger. För att avvärja en allvarlig fara mot människors liv och hälsa anses mer långtgående ingrepp än annars vara tillåtna.[4] De åtgärder som omfattas av bestämmelsen ska enligt tredje stycket beslutas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Endast om fara är i dröjsmål får en polisman själv vidta åtgärder utan sådan föregående prövning.

Polismyndigheten får också i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, eller vid risk för sådana störningar, förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme (24 §). Sådana förbud får endast meddelas om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska upprätthållas. Vid fara i dröjsmål får även en polisman, i avvaktan på myndighetens beslut, meddela beslutet. Bestämmelsen kan tillämpas i mer allmänt förebyggande syfte än bestämmelsen i 23 §. Det krävs dock en konkret risk för störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten för att den ska kunna tillämpas. Som exempel på fall där bestämmelsen kan tillämpas innan några ordningsstörningar har uppstått nämner regeringen bl.a. idrottsevenemang av olika slag dit det förväntas ett mycket stort antal besökare. Även för den här bestämmelsens tillämpning har proportionalitetsprincipen stor betydelse. (Se Ändringar i polislagen m.m., prop. 1996/97:175, s. 29 och 82.)

[4] Proposition med förslag till polislag m.m., prop. 1983/84:111, s. 134 och 136, med hänvisningar till Polisen, SOU 1979:6, s. 306 ff.

7.3 Erfarenheter av utrymning och inkvartering

7.3.1 Sverige

Mot bakgrund av att Sverige har varit helt förskonat från krigshandlingar inom sitt territorium under väldigt lång tid, saknas praktiska erfarenheter av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Även erfarenheter av utrymningar vid fredstida kriser är begränsade. År 1996 fick 9 000 personer evakueras under ett drygt dygn sedan ett tåg med vagnar innehållande ammoniak spårat ur i Kävlinge. Året därpå fick omkring 800 personer evakueras i Kälarne, även det med anledning av att ett tåg med farliga ämnen hade spårat ur. Efter en tågurspårning i Borlänge år 2000 fick omkring 1 000 personer evakueras. I det fallet innehöll tågets vagnar farlig gas. (Se Per Larsson och Carl Denward, Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar, FOI Memo 6121, 2017, s. 21.)

De omfattande skogsbränderna i Västmanland år 2014 och i Gävleborgs län, Jämtlands län och Dalarnas län år 2018 föranledde också beslut om utrymning. Vid skogsbranden i Västmanland år 2014 evakuerades uppskattningsvis 1 000 personer och många tamdjur. Nästan 14 000 hektar skog brann. Vid skogsbränderna år 2018 brann hela 25 000 hektar skog. Bränderna föranledde att ett hundratal personer fick evakueras. I vissa fall varade evakueringarna i flera veckor. Även nu nämnda bränder föranledde att tamdjur fick evakueras. I följande avsnitt redovisas närmare hur nu nämnda insatser genomfördes i praktiken och vilka lärdomar som har dragits av dessa erfarenheter.

Viss erfarenhet beträffande mer omfattande inkvartering har föranletts av de stora migrationsströmmarna under 2010-talet. Kriget i Ukraina har dock inte föranlett en så omfattande flyktingvåg till Sverige som man inledningsvis trott.

Skogsbranden i Västmanland år 2014

Branden startade den 31 juli efter en längre period med varm och torr väderlek. Räddningstjänsten genomförde olika insatser men lyckades inte omringa branden, som spred sig snabbt. Den 4 augusti ökade brandens intensitet. Omkring 14 000 hektar mark brann. Under branden omkom en person och två personer skadades allvarligt. Den ledde till stora materiella förluster och drabbade ett stort antal skogs-

ägare. Sammanlagt utrymdes cirka 1 000 personer och cirka 1 700 tamdjur. Den 11 augusti bedömdes branden vara under kontroll.

Den 4 augusti, dvs. dagen då släckningsförhållandena förvärrades, beslutades om utrymning av området Gammelby i Surahammars kommun. Inget VMA gick ut om beslutet men det fanns information om det på länsstyrelsens hemsida och en rapport om beslutet publicerades av P4 Västmanland. Polismyndigheten bistod vid utrymningen, som ska ha skett under förhållandevis ordnade former. Endast ett fåtal personer behövde hjälp vid utrymningen. Någon registrering skedde emellertid inte av de utrymda och av kommunen upplevdes utrymningen som ineffektiv och utan samordning. (Se Viktoria Asp m.fl., Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014, 2015, s. 84 f.)

Den 4 augusti beslutades också om utrymning av områdena Ängelsberg och Västervåla. Det visade sig senare att det beträffande Västervåla vidtagits förberedelser för utrymning på flera håll. Dåvarande räddningsledaren informerade Södra Dalarnas räddningstjänstförbund om att Västervåla höll på att evakueras samt att även Ängelsberg behövde evakueras och att ett VMA behövde utfärdas. Samtidigt arbetade emellertid personalen i en samverkansstab med samma fråga. Förberedelser vidtogs således på olika håll och utan koordination. Staben förberedde exempelvis för transport till Västerås, medan det VMA som hade gått ut innehöll information om att utrymmande skulle samlas i Fagersta. Dock var kommunen inte informerad om att så skulle ske och mottagningsplatsen saknade resurser.[5] Ett kriscenter upprättades i kommunhuset och FRG kopplades in för stöd vid mottagningen av utrymmande (Rapport från Skogsbrandsutredningen, 2015, s. 85).

Någon timme senare samma dag beslutades om utrymning av ytterligare ett område. Endast ett fåtal personer behövde transporthjälp, vilket underlättade arbetet. Eftersom beslutet fattades med hjälp av en bristfällig karta överensstämde emellertid det VMA som gick ut inte med räddningsledarens avspärrningsområden. Samtliga hushåll omfattades inte heller av den dörrknackning som räddningstjänsten företog i området. Detta föranledde att flera personer blev kvar i det utrymda området för att sedermera få fly på egen hand. (Se Asp, m.fl, a.a.)

[5] Asp m.fl, a.a., s. 85 f.

Vid något tillfälle genomförde räddningstjänsten utrymning på egen hand, medan man i andra fall samarbetade med Polismyndigheten.[6] Branden spred sig dock snabbare än vad räddningsledningen hann informera om och många fick därför utrymma på egen hand (Anna Henningsson och Ulf Jacobsen, Olycksutredning Skogsbrand Västmanland, dnr 2014/336 – MBR – 196, s. 49).

Under förloppet upprättades en evakueringsfunktion, som kom under ledning av en högre polistjänsteman. Syftet var att skapa gemensamma utrymningsplaner för det fall ytterligare utrymning skulle komma att behövas. Planerna togs fram utifrån ett scenario som framställde en bild av ett stort behov av transportmedel och krisstöd samt boende på såväl kort som lång sikt. Förberedelser vidtogs även inför en eventuell utrymning av Norberg. Eftersom brandens spridning hade hunnit avta innan något beslut fattades, gick räddningsledaren i stället ut med en rekommendation om utrymning. Samtidigt åkte polispersonal ut i området och rekommenderade invånarna att förbereda sig för en eventuell utrymning och att lämna området om de hade möjlighet. (Se Asp m.fl., a.a., s. 87 f. och 92.)

Utrymning av djur hanterades på frivillig basis med Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) som huvudansvarig. En omfattande utrymning påbörjades den 4 augusti. Transporten skedde via större slaktbilar. Enligt LRF kunde såväl utrymning som mottagande skötas effektivt mot bakgrund av LRF:s personliga kontakter med lantbrukare i området. (Se Asp m.fl., a.a., s. 90 f.)

Det har sedermera kunnat konstateras att ingen av de berörda kommunerna hade planerat för utrymning eller uppehälle.[7] Utrymningen bestod främst av ad hoc-lösningar från räddningstjänstens, Polismyndighetens och frivilliga aktörers sida. Kommunikationsbrist var en genomgående trend, som främst grundade sig i avsaknad av tydlig information och lägesbild. Från Polismyndighetens sida ansåg man det vara svårt att få klara besked från räddningstjänsten. Kommunikationsbristen ledde även bl.a. till oklarheter vad gäller vilka områden som skulle utrymmas och vilka mottagningsplatser som skulle användas. Även informationen till utrymmande var bristfällig. Vidare har det i efterhand konstaterats att personer troligtvis inte lämnats kvar i det utrymda området med välfungerande stöd för GIS (geografiska informationssystem). (Se Asp m.fl., a.a., s. 88 och 135.)

[6] Rapport från Skogsbrandsutredningen, s. 73 f.
[7] Rapport från Skogsbrandsutredningen, s. 101.

Kommunikationsbristerna föranledde enligt Skogsbrandsutredningen även oklarheter beträffande ansvarsfördelning och planering (Rapport från Skogsbrandsutredningen, s. 74). Arbetet ansågs även ha försvårats av bristfälliga kartor och förteckningar över boende.

Även registreringen av dem som hade utrymts har ansetts vara bristfällig.[8] I samband med den granskning som Rikspolisstyrelsen gjorde av Polismyndighetens insatser konstaterades att den bristfälliga registreringen bl.a. berodde på att räddningstjänsten ibland genomförde utrymningar på egen hand, medan ansvaret för registrering låg på Polismyndigheten (Rikspolisstyrelsen, Tillsynsrapport 2014:16, Granskning av Polismyndigheten i Västmanlands län med anledning av Polisens åtgärder i samband med räddningstjänst). Ett annat skäl ansågs vara avsaknaden av ett nationellt registreringsverktyg.

Det har även konstaterats att det var svårt för Polismyndigheten att upprätthålla de avspärrningar som räddningsledaren beslutat om. Avspärrningarna medförde även i viss utsträckning transportsvårigheter när djur skulle utrymmas. (Asp m.fl., a.a., s. 90 och 92.)

Beredskapssamordnare från de drabbade kommunerna var efter händelsen överens om att klarare direktiv och rollfördelning måste till för att storskaliga utrymningar ska kunna hanteras. Bedömningen var att en effektivisering av samverkan och kommunikation sannolikt hade förbättrat utrymningens förlopp. (Asp m.fl., a.a., s. 135.)

Det har vidare konstaterats att en framgångsrik hantering av en olycka eller en kris generellt sett förutsätter att vissa åtgärder har vidtagits redan före olyckan eller krisen. Det är helt nödvändigt att de aktörer som kan bli involverade har rätt kompetens och har övat samt att dessa aktörer har planerat för bl.a. utrymning av människor och djur, inklusive registrering av individer. En generell erfarenhet blev att utrymningar tar tid att förbereda och genomföra och att det därför krävs god framförhållning i planeringen. (Rapport från Skogsbrandsutredningen, s. 9 f. och 74.)

Regeringen gav år 2015 MSB i uppdrag att utifrån erfarenheterna från hanteringen av skogsbranden i Västmanlands län 2014 skapa förutsättningar för en stärkt krisberedskap. MSB redovisade uppdraget genom rapporten Ansvar, samverkan, handling – Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (dnr 2015-954). MSB konstaterade i rapporten bl.a. att erfarenheterna från skogsbranden visade att samhällets planering för

[8] Asp m.fl., a.a., s. 89.

och förmåga att genomföra storskaliga utrymningar hade brister samt att myndigheten skulle arbeta för att regionala strategier för storskalig utrymning skulle tas fram av länsstyrelserna, i samverkan med kommunerna i respektive län.

Skogsbränderna i Gävleborgs, Jämtlands och Dalarnas län år 2018

Sommaren 2018 var brandrisken extrem i nästan hela Sverige. På flera platser i landet härjade svårsläckta skogsbränder, som sammanlagt omfattade 25 000 hektar skog. Skogsbrandsflyget, som flyger över skogarna för att lokalisera nya bränder, upptäckte under sommaren 2018 över 500 bränder. En normal sommar är den siffran 100. Först i mitten på augusti hade läget förbättrats och brandriskvärdena återgått till en normal nivå för säsongen. Skogsbränderna sommaren 2018 blev de mest omfattande i Sverige i modern tid.

Under helgen 14–15 juli bröt flera bränder ut, som tillsammans täckte drygt 18 000 hektar. Värst drabbade var Gävleborgs, Jämtlands och Dalarnas län. En brandman dog i samband med släckningsarbetet vid en av bränderna och enskilda skogsägare drabbades hårt. Sammanlagt omfattades ett hundratal personer på olika platser i landet av utrymningar.

Bränderna fick inledningsvis ett mycket snabbt förlopp, vilket i vissa fall krävde snabb utrymning från de fastigheter som hotades.[9] I dessa situationer blev andra förvaltningar inom kommunen inte alltid informerade om räddningsledarens beslut. I de fall det fanns tid för förberedelser förberedde kommunen dock transporter och boenden samt förde en dialog med Polismyndigheten, som genomförde utrymningarna. Utöver att Polismyndigheten hade en aktiv roll i själva genomförandet, bevakade man även berörda områden med hjälp av avspärrningar. Med den uppgiften fick myndigheten, som saknade de resurser som krävdes för bemanningen, personalstöd från Trafikverket. Samverkan kring avspärrningar skedde även med Försvarsmakten. (Se Viktoria Asp m.fl., Försvarshögskolan, Besten besegrad – Utvärdering av krishanteringen under skogsbränderna i Ljusdal 2018, 2018, s. 58 f.)

De beslut om utrymning som fattades omfattade främst Ljusdals kommun. Information om utrymning kommunicerades i dessa fall

[9] Skogsbränderna 2018, SOU 2019:7, s. 172.

till allmänheten på länsstyrelsens hemsida och genom utfärdade VMA.[10] Dessutom informerade Polismyndigheten boende i olika områden om utrymningsplaner (a. SOU, s. 277 f.).

LRF upprättade utrymningsplaner för djurbesättningar inom flera av de branddrabbade områdena. LRF var också behjälplig med att genomföra utrymningar i de fall som det behövdes. LRF konstaterade efter händelsen att räddningstjänsterna behöver informeras om vad som krävs för att kunna genomföra utrymningar av större och mindre djurbesättningar. (Se a. SOU s. 218 f.)

Kommunen anordnade boenden för de utrymmande. Enligt uppgifter till utredningen användes för det ändamålet främst campingplatser, vandrarhem och privata bostäder. Byggnader i Svenska kyrkans ägo erbjöds som lagerplats för dem som berörts av utrymning (a. SOU s. 231). Frivilliga engagerade sig med bl.a. aktiviteter och materiel till utrymmande. De flesta utrymmande kunde återvända hem efter ett par veckor. (Asp m.fl., a.a., s. 58 och 64.)

Organisationen kring utrymningarna har i efterhand bedömts ha fungerat väl, vilket anses ha bidragit till en välfungerande utrymning.[11] 2018 års skogsbrandsutredning konstaterade dock att behovet hos allmänheten i de drabbade områdena av verifierad och fortlöpande information från ansvariga myndigheter var stort – och inför och under utrymningar akut (a. SOU s. 277 och 288). Utredningen konstaterade vidare att vägledningarna för utrymning av människor behövde ses över och att kunskapen om dessa behövde spridas nationellt av MSB. Dessutom förelåg enligt utredningen ett behov av att upprätta vägledningar för utrymning av djur. Den uppgiften ansågs böra ankomma på länsstyrelserna i samarbete med de som inom länet har djurbesättningar och deras organisationer.

Även om utrymningarna bedömdes ha fungerat väl, har det efter händelsen bl.a. konstaterats att samverkan mellan länen var bristfällig. Invånare i Härjedalens kommun blev exempelvis tvungna att utrymma sina hem med anledning av bränder i andra län. Härjedalens kommun hade behov av samverkan för att bl.a. kunna planera för en eventuell utrymning. Man ansåg det dock vara svårt att hitta rätt i samverkan. (Se a. SOU s. 119 f.)

[10] Asp m.fl., a.a., s. 54 och 57 f.
[11] Asp m.fl., a.a., s. 60.

En annan lärdom är att ett beslut om utrymning måste vara tydligt, bl.a. på så sätt att det tydligt framgår vilket område och vilka fastigheter som avses (Asp m.fl., a.a., s. 58).

7.3.2 Andra länder

Många länder har större erfarenhet av storskaliga utrymningar i modern tid än Sverige. Det gäller inte minst utrymning vid fredstida kriser. Här presenteras två sådana händelser.

Orkanen Katrina

Orkanen Katrina drabbade sydöstra USA i slutet av augusti 2005. Orkanen klassificerades till en femma, innebärande en medelvindhastighet på dryga 70 meter i sekunden. När orkanen nådde land översvämmades staden New Orleans, som till stora delar ligger under havsytans nivå.[12] Orkanen föranledde förstörelse av en landmassa motsvarande Storbritanniens storlek (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared, 2006).

Frivillig utrymning uppmuntrades ett par dagar innan Katrina nådde land. Utrymningen underlättades bl.a. av beslut om s.k. contraflow, vilket innebär att vissa motorvägar enkelriktas. Någon dag senare meddelades flertalet beslut om beordrad utrymning. Besluten följdes emellertid inte av samtliga invånare. Det berodde bl.a. på bristande ekonomiska förutsättningar.[13] Uppemot 25 000 personer, som av olika anledningar inte lämnade den värst drabbade staden New Orleans, sökte tillflykt på arenan the Superdome. Dessa blev sedermera transporterade därifrån, vissa dock först efter en veckas vistelse. (Se FEMA, DHS/FEMA Initial Response Hotwash: Hurricane Katrina in Louisiana, 2006, s. 43.)

Förberedelserna inför och hanteringen av Katrina har utvärderats vid flera tillfällen. Redovisningen nedan härrör, om annat inte anges, från en utvärdering som genomfördes på uppdrag av senaten (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, Hurricane

[12] Krisinformation.se, 2014, https://www.krisinformation.se/detta-kan-handa/handelser-och-storningar/2005/orkanen-katrina.
[13] Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, a.a., s. 243 ff.

Katrina: A Nation Still Unprepared, 2006). Enligt utvärderingen var evakueringen av den del av befolkningen som ville och hade möjlighet att utrymma på egen hand framgångsrik. Exempelvis lämnade över en miljon invånare sydöstra Louisiana på ett dygn. Utrymningen av den del av befolkningen som inte utrymde på egen hand var emellertid något mer problematisk. Exempelvis saknades tillräckliga transportmedel för att hjälpa invånarna från de utsatta områdena. Det bedömdes till stor del ha berott på dålig kommunikation mellan aktörerna. Transportmedel ska nämligen ha funnits att tillgå, utan att det kom lokala myndigheter till känna. Vidare var vistelsen på the Superdome inte helt oproblematisk. Exempelvis slutade såväl belysning som rörsystem att fungera.

Vid utvärderingen konstaterades bl.a. att planeringen och förberedelserna inför utrymning med efterföljande inkvartering behövde förbättras samt att det framtagandet krävde ett samarbete mellan samtliga aktörer. Exempelvis behövde planeringen avseende transport av husdjur och personer utan egen möjlighet till transport förbättras. Vidare ansågs vissa storstäder särskilt behöva överväga hur utrymning skulle kunna gå till på snabbast sätt. I sådana överväganden kunde s.k. contraflow beaktas. Planering ansågs även behövas på nationell nivå för utrymningar omfattande flera delstater. Det föreslogs vidare att befintliga utrymningsplaner skulle utvärderas en gång om året och att ansvarsfördelningen skulle tydliggöras i såväl författningar som planeringar. Dessutom betonades bl.a. ansvaret att tillse att sjukhus, vårdhem och liknande faciliteter också planerar inför framtida utrymningar.

Det betonades därtill att även samarbetet vid genomförandet av utrymningar med efterföljande inkvarteringar behövde förbättras. Det skulle bl.a. kunna säkra bättre transport- och inkvarteringsmöjligheter. Vidare konstaterades att mer personal behövde utbildas. Fler övningar ansågs också behövas, inte minst avseende utrymning av människor med särskilda behov. Andra förslag som presenterades var bl.a. etablering av en central enhet för koordination och prioritering vid utrymningar samt bättre system för kommunikation och för kartläggning av kapaciteten på olika inkvarteringsplatser.[14]

[14] Se även FEMA, a.a., s. 44 f.

Kärnkraftsolyckan i Fukushima

I mars 2011 inträffade en stor jordbävning utanför Japans kust. Jordbävningen utlöste tsunamivågor, som översvämmade kärnkraftverket Dai-ichi i Fukushima. Händelsen föranledde härdsmältor i flera reaktorer. Sammanlagt evakuerades omkring 150 000 personer med anledning av händelsen. (The National Diet of Japan, The official report of The Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission, Executive summary, 2012.)

Beslut fattades inledningsvis om evakuering av personer inom två kilometer från kärnkraftverket.[15] Utrymningszonen utökades gradvis till två mil. Utrymningen beträffande det området tog sammanlagt tre dagar och omfattade 78 000 invånare. I slutet av mars rekommenderades frivillig utrymning från området mellan två och tre mil från kärnkraftverket. Vid den tidpunkten hade emellertid även det området till stor del redan utrymts. Dessutom infördes någon månad senare en s.k. ”deliberate evacuation area” bortom den tidigare beslutade utrymningszonen i syfte att inkludera områden där den effektiva stråldosen kunde överskrida 20 millisievert under det första året efter olyckan. Det området sträckte sig som längst 47 km från kärnkraftverket. Ungefär tre månader efter händelsen kom vidare en policy om s.k. ”hot spots” utanför utrymda områden, innebärande rekommenderad utrymning beträffande vissa områden där stråldoserna riskerade att överskrida 20 millisievert effektiv dos inom ett år efter olyckan.

Beredskapszonerna kring kärnkraftverket sträckte sig en mil från anläggningen. Efter händelsen konstaterades att dessa zoner inte varit anpassade till en så pass allvarlig olycka, samt att planer beträffande inkvartering helt saknats. Vidare konstaterades att svårigheter uppstått vid utrymningen med anledning av skador förorsakade av jordbävningen och tsunamin samt kommunikations- och transportproblem som följde därav. Exempelvis blev det svårare att ta sig fram på vägarna och det meddelades, med anledning av bristande kommunikation, beslut om utrymning på såväl regional som nationell nivå. Dessutom fick vissa evakuerade personer flytta flera gånger eftersom de orter där de hade inkvarterats sedermera också kom att omfattas av utrymningsbeslut. Det berodde bl.a. på bristande pla-

[15] Redogörelsen härrör, om annat inte anges, från IAEA, The Fukushima Daiichi Accident, Report by the Director General, 2015, och The Fukushima Daiichi Accident, Technical Volume 3/5, Emergency Preparedness and Response, 2015.

nering med otillräckliga beredskapszoner som inte var anpassade till en så pass allvarlig kärnkraftsolycka. Det konstaterades vidare att otillräcklig information gavs beträffande hur befolkningen skulle förbereda sig på utrymningen. Det föranledde att vissa återvände hem för att hämta tillhörigheter.

Efter händelsen betonades därutöver att bättre förberedelser behövdes för säker utrymning av vissa faciliteter, såsom sjukhus och vårdhem. Endast ett sjukhus i området hade tagit fram en utrymningsplan vid händelse av en nukleär nödsituation. Svårigheter uppstod vid evakuering av patienterna, bl.a. med anledning av brist på lämpliga transportmedel och inkvarteringsplatser med medicinsk försörjning. Av de drygt 800 patienter som evakuerades akut dog 50 personer under utrymningen eller kort därefter (Socialstyrelsen, The Distasters in Japan 2011, Kamedo-rapport 98, 2016). Bedömningen är att flera av dessa dödsfall troligen hade kunnat undvikas om det funnits färdiga planer för utrymning.

7.4 Internationell utblick

7.4.1 Finland

Det finska inrikesministeriet leder och samordnar befolkningsskyddet nationellt sett. Som befolkningsskyddsuppgifter räknas bl.a. evakuering av civilpersoner och deras tillgång till skyddsrum.[16]

Under vissa undantagsförhållanden kan enligt 121 § beredskapslagen befolkningen eller en viss del av befolkningen inom ett område förflyttas någon annanstans, om det är nödvändigt med tanke på befolkningens säkerhet. Det är statsrådet som bestämmer vilka områden och vilken del av befolkningen som förflyttningen gäller, medan inrikesministeriet sörjer för den allmänna ledningen av förflyttningen. Även rätten att vistas eller röra sig på en bestämd ort eller ett bestämt område kan enligt 118 § samma lag förbjudas eller begränsas tillfälligt av statsrådet, om det är nödvändigt för att avvärja en allvarlig fara som hotar människors liv eller hälsa. Kommunen kan enligt 122 § ålägga en enskild person, ett företag, en sammanslutning eller en inrättning att överlåta sådan egendom som är nödvändig för

[16] Inrikesministeriet, https://intermin.fi/sv/raddningsvasendet/beredskap/befolkningsskydd.

ordnande av inkvartering, bespisning och annan försörjning av flyttad befolkning samt rum för tillfällig inkvartering av förflyttad befolkning.

Vägledning för planering och genomförande av utrymning har tagits fram på central nivå. Därtill sköter varje ministerium de uppgifter som hör till respektive kompetensområde när det gäller evakuering och ansvarar för sina egna beredskapsplaner. Utrymningsplanering krävs även på regional nivå. Nyckelaktörer beträffande utrymningsfrågan är bl.a. kommunikationsministeriet, Försvarsmakten, hälso- och socialtjänst, regionala räddningsmyndigheter och kommuner. För befolkningsskyddsuppgifter ansvarar också de myndigheter som ansvarar för uppgifterna under normala förhållanden.[17] Varje ansvarig aktör ansvarar för den egna planeringen, medan räddningsmyndigheterna ansvarar för att koordinera planeringen. De planer som har tagits fram revideras när det behövs. Räddningsmyndigheterna ansvarar även för verkställighet av ett beslut om utrymning.

Kommuner, socialtjänst och frivilliga ansvarar för att stödja utrymmande med inkvarteringsrelaterade åtgärder. Det finns planer rörande sådana åtgärder, men enligt uppgifter till utredningen varierar nivån på planerna.

Slutligen kan nämnas att alla som är bosatta i Finland och som har fyllt 18 men inte 68 år enligt 116 § beredskapslagen har en s.k. befolkningsskyddsplikt. Det innebär att man, under vissa undantagsförhållanden, är skyldig att hjälpa till med uppgifter som är nödvändiga för skyddande av befolkningen.

7.4.2 Norge

Enligt loven om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) kan kungen bl.a. vid krig besluta om evakuering av befolkningen. Det är därefter Sivilforsvarets myndigheter som ansvarar för verkställigheten av beslutet. Evakueringen ska i så stor utsträckning som möjligt ske i samråd med polisen. Sivilforsvarets myndigheter kan även begära att berörda kommuner medverkar under evakueringen.

Det saknas nationella planer för evakuering. Det arbetet har emellertid påbörjats. Sivilforsvaret bär huvudansvaret för framtagandet av lokala planer för evakuering. Även kommunerna är dock delaktiga i

[17] Inrikesministeriet, https://intermin.fi/sv/raddningsvasendet/beredskap/befolkningsskydd.

det arbetet. Enligt uppgift till utredningen förekommer sådan planering enbart i begränsad omfattning.

7.5 Kartläggning av gällande ansvarsförhållanden såvitt gäller utrymning och efterföljande uppehälle vid fredstida kriser

I detta avsnitt behandlas den del av utredningens uppdrag som omfattar kartläggning och analys av gällande ansvarsförhållanden på lokal, regional och nationell nivå när det gäller planering och genomförande av utrymning och efterföljande uppehälle vid fredstida kriser. Kartläggning och analys beträffande utrymning och efterföljande inkvartering vid höjd beredskap behandlas i avsnitt 7.6.

Det svenska krishanteringssystemet bygger på de ordinarie förvaltningsstrukturerna och på ett antal grundläggande principer, som närmare har beskrivits i kapitel 3. En viktig princip är ansvarsprincipen, som innebär att den som ansvarar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande verksamhetsansvar vid en kris (se t.ex. prop. 2005/06:113, s. 51). Det gäller även vid en kris som föranleder behov av utrymning. Verksamhetsansvaret upphör inte i en sådan situation, vilket kan föranleda en skyldighet att genomföra en utrymning av egen verksamhet för det fall en kris skulle uppstå. Det kan exempelvis röra sig om en brand, en översvämning eller ett elavbrott. Verksamhetsansvaret innebär dock inte nödvändigtvis att en aktör, som t.ex. en region eller en statlig myndighet, kan förväntas ha planering och förmåga att utrymma hela sin verksamhet samtidigt. Som regeringen tidigare har betonat, får ansvarsprincipen vidare inte användas som en förevändning att inte agera eller undvika nödvändiga förberedelser och förebyggande åtgärder, med argumentet att någon annan aktör bär huvudansvaret (a. prop., s. 51).

Ansvarsprincipen gäller genomgående för alla de aktörer som nämns i denna kartläggning. Den beskrivs därför inte närmare beträffande varje aktör. I stället fokuserar kartläggningen på andra regler och principer med bäring på ansvarsförhållandena i fråga om utrymning och efterföljande uppehälle vid fredstida kriser.

Det är inte ändamålsenligt att i en kartläggning av nu aktuellt slag presentera alla de aktörer som kan ha en roll vid en utrymningssitua-

tion. I stället presenteras de aktörer med störst ansvar i en sådan situation.

7.5.1 Planering för utrymning och efterföljande uppehälle

Utrymning vid fredstida kriser kan ske med stöd av flera olika författningar. Därav kan även ansvarsförhållandena vad gäller planering för utrymning och efterföljande uppehälle skilja sig åt. I viss mån grundar sig även ansvarsfördelningen på de grundläggande principer som berör krisberedskap i stort. Principerna, nämligen ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen, har närmare beskrivits i kapitel 3. Även det geografiska områdesansvaret har betydelse för ansvarsfördelningen.

Som tidigare har nämnts, innebär ansvarsprincipen enligt utredningens bedömning att varje aktör som huvudregel ansvarar för den egna verksamheten även i en utrymningssituation. Det föranleder även en skyldighet att förbereda för utrymning beträffande den egna verksamheten. Utredningen återkommer till sådana resonemang framöver.

Nationell nivå

Regeringen har ett nationellt geografiskt områdesansvar. Det har bl.a. ansetts omfatta ett ansvar för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. Ansvaret omfattar vidare bl.a. att på en övergripande nivå säkerställa en effektiv krishantering samt kontakt med andra länder, EU och andra internationella aktörer. Regeringen har delegerat delar av ansvaret till myndigheterna.[18] Regeringens ansvar avser därmed i första hand strategiska frågor, att fatta beslut i olika frågor samt att vidta åtgärder för att åstadkomma nationell samordning, medan ansvaret för operativa åtgärder av nationell karaktär ofta hanteras av myndigheter (prop. 2005/06:133, s. 40 och 56 ff.). Något uttryckligt ansvar beträffande planering för utrymning och efterföljande uppehälle har inte regeringen. Utredningens bedömning är emellertid att regeringen, med hänsyn till sitt geografiska områdesansvar, har ett ansvar för att

[18] Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull, prop. 2007/08:92, s. 13 f.

hantera den övergripande kravställningen beträffande planering för utrymning med efterföljande uppehälle inför fredstida kriser.

De övergripande bestämmelserna för de *statliga myndigheternas* beredskapsansvar finns i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Enligt 7 § ska varje myndighet bl.a. kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet och minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Myndighetens RSA ska även omfatta vilka åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker som identifierats samt en övergripande bedömning av vilka övriga åtgärder inom myndighetens ansvarsområde som bör vidtas i samma syfte. Varje myndighet ska vidare enligt 8 § samma förordning ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter i samband vid fredstida krissituationer.

Vissa myndigheter, som anges i bilagan till förordningen om statliga myndigheters beredskap, har som beredskapsmyndigheter ett särskilt ansvar inför fredstida krissituationer. Beredskapsmyndigheterna ska enligt 20 § nämnd förordning ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter och hantera fredstida krissituationer. De ska även verka för att de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden. Vidare ska myndigheterna bl.a. särskilt samverka med varandra, berörda länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser och de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda. Beredskapsmyndigheterna ska därutöver, enligt 19 § samma förordning, varje jämnt årtal lämna en sammanfattande redovisning baserad på sin risk- och sårbarhetsanalys till Regeringskansliet och MSB.

Vissa beredskapsmyndigheter ingår enligt 23 § förordningen om statliga myndigheters beredskap i beredskapssektorer. I varje beredskapssektor är en av beredskapsmyndigheterna sektorsansvarig myndighet. En sektorsansvarig myndighet ska enligt 24 § samma förordning bl.a. leda arbetet med att samordna åtgärder inför fredstida krissituationer och verka för att de åtgärder som beredskapsmyn-

digheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter samt Försvarsmakten vidtar. Den ska också verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs.

Det saknas en uttrycklig skyldighet för statliga myndigheter att planera för utrymning eller efterföljande uppehälle. Den reglering som finns beträffande statliga myndigheters krisberedskap får emellertid, i förening med ansvarsprincipen, enligt utredningens bedömning anses föranleda en skyldighet för myndigheterna att förbereda för att vid behov kunna utrymma verksamheten vid en fredstida krissituation. I vilken utsträckning sådan planering bör ske torde bero på respektive verksamhet och på vilka risker eller hot som har identifierats.

Vissa statliga myndigheter berörs mer direkt av en utrymning. En statlig myndighet som ansvarar för statlig räddningstjänst får exempelvis vid en räddningsinsats utrymma områden med stöd av 6 kap. 2 § LSO. Med den befogenheten får anses följa även ett ansvar för myndigheterna i fråga att förbereda för att kunna vidta en sådan åtgärd. Om en statlig myndighet har lämpliga resurser för att delta i räddningsinsatser, är myndigheten vidare enligt 4 kap. 31 § FSO skyldig att medverka i planläggningen av räddningstjänsten och vid övningar i räddningstjänsten. Med hänsyn till bestämmelsens breda formulering kan skyldigheten bl.a. omfatta planläggning och övning beträffande utrymning och efterföljande uppehälle enligt LSO och FSO.

Polismyndigheten, eller en enskild polisman, får i vissa fall meddela beslut om utrymning (se avsnitt 7.2.6). Med befogenheten att kunna meddela ett sådant beslut får anses följa även ett ansvar att förbereda för verkställigheten av beslutet. Någon uttrycklig skyldighet för Polismyndigheten att planera för utrymning finns dock inte.

MSB ska enligt sin instruktion (förordningen [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet. MSB har vidare ansvar för frågor om krisberedskap, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris. Myndigheten ska bl.a. utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser. MSB ska vidare i samverkan med myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga

samt, tillsammans med de ansvariga myndigheterna, genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. Av nämnd författning får anses följa en skyldighet för MSB att stödja andra aktörers arbete med att, vid behov, ta fram planering för utrymning. MSB publicerade också år 2014 *Att planera och förbereda en storskalig utrymning*, i vilken viss vägledning gavs avseende såväl planering som genomförande av utrymning och inkvartering. Dessutom har Combitech, på uppdrag av Samverkansområde skydd, undsättning och vård (SOSUV), tagit fram ett utkast till en handbok avsedd att kunna användas som stöd för de aktörer som ansvarar för planering och förberedelse av storskalig utrymning. Materialet har sedan övertagits av MSB. Under sommaren 2022 har MSB publicerat en ny vägledning beträffande storskalig utrymning (Storskalig utrymning Del 1 – grunder i planering), som ersätter den tidigare vägledningen.

MSB får dessutom enligt 3 kap. 3 § tredje stycket FSO meddela närmare föreskrifter om vad de handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst som avses i 3 kap. 3 och 8 §§ LSO ska innehålla och hur de ska struktureras. Med stöd av bestämmelsen har MSB meddelat föreskrifter och allmänna råd om innehåll och struktur i kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst (MSBFS 2021:1). MSB får även enligt 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) i förening med 12 § förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH) meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser, vilket MSB bl.a. har gjort genom MSBFS 2015:5 (Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser). MSB får vidare, efter att ha hört Strålsäkerhetsmyndigheten, meddela ytterligare föreskrifter om räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning (4 kap. 16 § FSO). Sådan räddningstjänst kan bl.a. omfatta utrymning.

MSB har således rätt att ta fram föreskrifter som i viss mån kan beröra frågor om planering för utrymning och efterföljande uppehälle. MSB utövar också viss tillsyn över efterlevnaden av LSO och nämnda föreskrifter.

Strålsäkerhetsmyndigheten ska enligt sin instruktion (förordningen [2008:452] med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten) inom

den nationella strålskyddsberedskapen vara pådrivande och vidta åtgärder för att förebygga, identifiera och detektera radiologiska nödsituationer som kan leda till skador på människors hälsa och på miljön. I detta ingår bl.a. att svara för expertkompetens samt kunskaps- och beslutsunderlag inom strålskyddsområdet inklusive spridningsprognoser, strålningsmätningar och strålskyddsbedömningar. Strålsäkerhetsmyndigheten ska även enligt 4 kap. 30 § andra stycket FSO bl.a. bistå med strålskyddsbedömningar vid analysen av risker som programmen för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning ska utgå från. Myndighetens arbete är således av stor betydelse när det kommer till förberedelser för utrymning vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning.

Regional nivå

Länsstyrelsen ansvarar, enligt 4 kap. 6 § LSO i förening med 4 kap. 15 § FSO, för räddningstjänsten vid ett utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning i sådan omfattning att särskilda åtgärder krävs för att skydda allmänheten eller då överhängande fara för ett sådant utsläpp föreligger. En länsstyrelse ska, efter att ha låtit berörda myndigheter, kommuner och regioner yttra sig och i samverkan med länsstyrelser i närliggande län, upprätta ett program för räddningstjänsten, som enligt 4 kap. 21 § FSO ska ha ett visst bestämt innehåll i det avseendet. Programmet ska bl.a. behandla skyddsåtgärder. Berörda länsstyrelser ska enligt 4 kap. 25 § andra stycket FSO även förbereda för utrymning av allmänheten inom beredskapszonerna för kärnkraftverken. Utrymning av den inre beredskapszonen ska därvid kunna prioriteras framför utrymning av den yttre beredskapszonen. Därutöver ska enligt 4 kap. 26 § första stycket FSO utrymning av allmänheten baserad på strålningsmätningar förberedas inom planeringszonerna.

Länsstyrelsen har även i övrigt, enligt 3 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, uppgifter i fråga om bl.a. skydd mot olyckor och krisberedskap. Länsstyrelsen är också enligt 7 § förordningen om statliga myndigheters beredskap och 4 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap skyldig att göra en risk- och sårbarhetsanalys minst vartannat år. Länsstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys ska bl.a.

kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder. Dessutom har länsstyrelsen som beredskapsmyndighet ett särskilt ansvar inför fredstida krissituationer.

Länsstyrelsen har, enligt 7 § förordningen med länsstyrelseinstruktion och 4 § förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap, dessutom ett geografiskt områdesansvar på regional nivå. Det innebär bl.a. att länsstyrelsen ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom länet, verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas samt stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller bl.a. planering. Regeringen har gett Länsstyrelsen i Uppsala län i uppdrag att ta fram en vägledning för utövande av länsstyrelsernas geografiska områdesansvar (Ju2017/09023/SSK). Enligt den vägledning som har tagits fram innebär det geografiska områdesansvaret bl.a. att länsstyrelsen ska ha en aktiv roll i det gemensamma förebyggande och förberedande arbetet i länet (Länsstyrelsen i Uppsala län, 2019, Länsstyrelsens geografiska områdesansvar – Vägledning för utövande, dnr 7701-17). Enligt vägledningen bör länsstyrelsen dokumentera vilka rutiner, planer och andra dokument som beskriver det aktörsgemensamma agerandet och se till att berörda aktörer kan ta del av informationen. Som exempel på sådana planer och rutiner anges exempelvis särskilda planer för specifika typhändelser såsom oljeolycka, kärnteknisk olycka och dammhaveri.

Enligt regeringen innebär länsstyrelsens områdesansvar bl.a. att länsstyrelserna på regional nivå bör samordna planeringen beträffande kommuners, regionens och statliga aktörers åtgärder inför en kris (Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, prop. 2001/02:10, s. 78). Enligt den vägledning för storskalig utrymning som MSB har tagit fram innebär länsstyrelsernas områdesansvar att de bör vara sammanhållande och ansvara för planering av storskalig utrymning inom länet. Planeringen bör fokusera på att kartlägga och planera för länets förutsättningar att kunna förflytta människor mellan olika kommuner, och för länet som helhet att kunna ta emot utrymda från andra län.

Utredningen instämmer i bedömningen att länsstyrelsernas geografiska områdesansvar innebär att länsstyrelsen har en sammanhållande funktion när det kommer till planering för utrymning och efterföljande uppehälle inom länet. Något uttryckligt ansvar för länsstyrelsen att planera för utrymning och efterföljande uppehälle finns dock inte, utöver regleringen beträffande beredskaps- och planerings-

zonerna. Enligt utredningens bedömning bör emellertid en identifierad risk för fredstida olyckor som föranleder behov av att kunna utrymma i sin tur föranleda att länsstyrelsen i vart fall vidtar åtgärder för att samordna den planering för utrymning som vidtas inom länet.

Länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län är civilområdesansvariga länsstyrelser enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska enligt 5 § nämnd förordning inom civilområdet verka för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida krissituationer. Det gäller enligt utredningens bedömning även såvitt gäller planering och förberedelse för utrymning. Civilområdesansvariga länsstyrelser får vidare ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst i vissa fall (se 4 kap. 33 § FSO). Det föranleder bl.a. en befogenhet att besluta om utrymning med stöd av 6 kap. 2 § LSO. Således finns det ett visst ansvar för dessa länsstyrelser att planera för att kunna vidta sådana åtgärder.

Regioner ska enligt 2 kap. 1 § LEH analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Regioner ska vidare, med beaktande av den RSA som har tagits fram, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

Det finns även annan lagstiftning som reglerar sektorsspecifik beredskap för regioner. Ansvaret för att bedriva hälso- och sjukvård vilar exempelvis enligt 8 kap. HSL till stor del på regionerna. Enligt 7 kap. 2 § första stycket HSL ska regionen planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i behovet av vård hos dem som omfattas av regionens ansvar för hälso- och sjukvård. Enligt bestämmelsen i paragrafens tredje stycke ska regionen även planera sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls. Planeringsbestämmelserna i HSL innebär enligt Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap att regioner ska planera hälso- och sjukvården så att skyldigheten att erbjuda befolkningen god vård kan fullgöras i alla lägen, dvs. i ett normalläge, vid kris och vid krig (Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga, SOU 2022:6, s. 189 ff.).

Socialstyrelsen har meddelat närmare föreskrifter och allmänna råd avseende katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2013:22). Med sådan beredskap avses enligt 2 kap. 1 § beredskap att bedriva hälso- och sjukvård i syfte att minimera följderna vid en allvarlig händelse. Enligt 5 kap. 3 § ska varje region ta fram en katastrofmedicinsk beredskapsplan. Vidare ska det enligt 6 kap. 2 § i varje region finnas en särskild sjukvårdsledning, som ska ansvara för ledningsuppgifter vid en allvarlig händelse eller risk för sådan händelse. I 6 kap. 3 § nämns specifikt att den särskilda sjukvårdsledningen ska ha befogenhet och förmåga att bl.a. förflytta patienter och evakuera vårdenheter.

Något uttryckligt ansvar för regionen att planera för utrymning finns inte, bortsett från att det i SOSFS 2013:22 anges att det i varje region ska finnas en särskild sjukvårdsledning, som bl.a. ska ha befogenhet och förmåga att förflytta patienter och evakuera vårdenheter. Regionens ansvar för hälso- och sjukvård gäller emellertid även i en krissituation. Med hänsyn till det, och med hänsyn till den reglering som redovisats ovan, behöver regionerna ha beredskap för att vid exempelvis en brand kunna utrymma den egna verksamheten om ett sådant behov skulle uppstå. Behovet av sådan beredskap lyfts även av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap. Det bör dock tilläggas att utrymning av vårdinrättningar torde undvikas i så stor utsträckning som möjligt, med hänsyn till de risker som en sådan åtgärd kan föranleda för de utsatta grupper som omfattas.

Regionerna bär som regel även ett ansvar för kollektivtrafiken inom länet (se lagen [2010:1065] om kollektivtrafik). Någon skyldighet att medverka vid planering för utrymning kan emellertid inte anses följa av regionens ansvar för kollektivtrafiken.

Lokal nivå

En räddningsledare får enligt 6 kap. 2 § LSO vid en räddningsinsats utrymma områden om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på annat sätt. Någon uttrycklig skyldighet att planera för utrymning enligt 6 kap. 2 § LSO finns dock inte, även om befogenheten att besluta om utrymning även får anses föranleda ett ansvar att förbereda för en generell förmåga att kunna verkställa ett sådant beslut.

Det finns omfattande regler kring kommunernas krisberedskap i stort. Kommuner ska enligt 2 kap. 1 § LEH analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Kommuner ska vidare, med beaktande av den RSA som har tagits fram, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser. Med extraordinär händelse avses enligt 1 kap. 4 § LEH 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 en region. Begreppet får anses omfatta händelser som kan föranleda ett beslut om utrymning, varför bestämmelserna i LEH således blir tillämpliga beträffande sådana situationer. Av de föreskrifter som MSB meddelat om kommunernas arbete med risk- och sårbarhetsanalyser framgår att kommunens rapportering bl.a. ska innehålla identifierade och analyserade risker för kommunen och kommunens geografiska område samt behov av åtgärder med anledning av risk- och sårbarhetsanalysens resultat.

Ett viktigt syfte med risk- och sårbarhetsanalyser är enligt regeringen att ta fram ett underlag för planering och genomförande av åtgärder som minskar riskerna och sårbarheten i kommunen. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser utgör också ett värdefullt stöd i den fysiska planeringen för att kunna hantera en extraordinär händelse och utvecklar dessutom förmågan att hantera inträffade kriser. Kommunens risk- och sårbarhetsanalyser ska även omfatta sådan verksamhet som bedrivs av hel- eller delägda kommunala företag och som kan komma att beröras av en extraordinär händelse. För det fall en verksamhet lagts ut på entreprenad, måste kommunen i planen för hur extraordinära händelser ska hanteras beakta om det finns ett behov av att anlita entreprenören vid en extraordinär händelse. Om privata aktörer bedöms ha en uppgift att fylla vid en extraordinär händelse får detta regleras genom avtal. (Se Extraordinära händelser i kommuner och landsting, prop. 2001/02:184, s. 26 samt prop. 2005/06:133, s. 105 och 157 f.)

Enligt MSB bör planering för storskalig utrymning integreras i och dra nytta av annan planering som redan genomförts, exempelvis arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (MSB, Storskalig utrymning Del 1 – grunder i planering, s. 22). I linje med det gör utred-

ningen bedömningen att den plan som kommuner ska fastställa med beaktande av sin risk- och sårbarhetsanalys kan behöva beakta förmågan att genomföra utrymning, om risk- och sårbarhetsanalysen påvisar ett sådant behov. Någon uttrycklig författningsreglerad skyldighet att ta fram planering för utrymning utifrån kommunens risk- och sårbarhetsanalys finns dock inte.

En kommun ska enligt 3 kap. 8 § LSO ha ett handlingsprogram för räddningstjänst, i vilket kommunen bl.a. ska ange de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser och förmågan att genomföra räddningsinsatser för varje typ av sådan olycka. I programmet ska kommunen också ange vilka resurser som finns för att upprätthålla förmågan.

MSB har meddelat föreskrifter och allmänna råd om innehåll och struktur i kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst (MSBFS 2021:1). Av föreskrifterna framgår bl.a. att handlingsprogrammet ska innehålla en beskrivning av kommunens risker, i form av bedömningar av vilka olyckor inom kommunens geografiska område som kan föranleda räddningsinsatser, hur ofta de kan förväntas inträffa och förväntade konsekvenser för det fall att de inträffar. Varken av lag, förordning eller föreskrifter framkommer något uttryckligt krav på kommunen att i anslutning till framtagandet av nämnda program också förbereda för utrymning enligt LSO. Den omständigheten att handlingsprogrammet bl.a. ska ange hur verksamheten planeras innebär emellertid enligt utredningens bedömning att även planer för utrymning bör anges, under förutsättning att sådana har tagits fram. Har det identifierats risker för olyckor som kan föranleda ett behov av att genomföra en utrymning, bör också förmågan att genomföra en sådan åtgärd anges.

Utöver nu nämnda uppgifter ska kommuner enligt 2 kap. 7 § LEH inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet. Enligt MSB är kommunerna, med hänvisning till det geografiska områdesansvaret, lämpliga aktörer för att sammanhålla och driva en planering för utrymning (MSB, Storskalig utrymning Del 1 – grunder i planering, s. 21).

Av den reglering som nu har redovisats följer sammanfattningsvis enligt utredningens bedömning en skyldighet för kommunen att i viss mån förbereda för att kunna genomföra en utrymning vid en kommunal räddningsinsats enligt 6 kap. 2 § LSO. Någon uttrycklig

skyldighet för kommunerna att förbereda för utrymning av den egna verksamheten finns inte. Ansvaret för den egna verksamheten kvarstår emellertid även i en sådan situation och verksamheten behöver kunna utrymmas vid exempelvis en brand eller en översvämning. Kommunerna bör även tillse att de privata aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet vidtar förberedelser inför en utrymning av den egna verksamheten (jfr Socialstyrelsen, Kartläggning av den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap – Delrapportering, 2022, s. 40). Detta förutsätter dock att det rör sig om en kommunal angelägenhet (jfr 6 kap. 6 § och 10 kap. 1 § kommunallagen [2017:725]). Kommunernas geografiska områdesansvar innebär även generellt sett en skyldighet att verka för samverkan och samordning i förhållande till andra aktörer inom kommunen.

Kommunerna är dessutom enligt 6 kap. 9 § LSO skyldiga att delta i planeringen av räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar och att medverka vid övningar i sådan räddningstjänst. Enligt 4 kap. 28 § första stycket FSO ska en kommun inom en beredskapszon bistå länsstyrelsen med beredskapsplaneringen. Som redovisats ovan, omfattar beredskapsplaneringen bl.a. förberedelser för utrymning.

Den som har beslutat om utrymning med stöd av 6 kap. 2 § LSO, dvs. vanligen räddningsledaren, ska i skälig omfattning hjälpa till med att ordna *uppehälle* för dem som till följd av åtgärden är i behov av det. Kommunen är även i övrigt skyldig att ta hand om personer som omfattas av ett utrymningsbeslut. Det följer bl.a. av 2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen, som föreskriver att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det gäller oavsett hur personen i fråga har tagit sig till kommunen. Det finns t.ex. inget undantag för personer som omfattas av ett utrymningsbeslut. Enligt MSB är kommuner, med hänvisning till det geografiska områdesansvaret, lämpliga aktörer för att planera för att kunna ta emot utrymmande såväl inom kommunen som från andra kommuner och län (MSB, a.a., s. 21). Någon författningsreglerad skyldighet att planera för uppehälle finns det emellertid inte.

Enskilda organisationer och företag

Enskilda organisationer och företag bibehåller, i enlighet med ansvarsprincipen, ansvaret för respektive verksamhet även i samband med en fredstida kris. Det ansvaret innebär enligt utredningens bedömning även ett ansvar för att vid behov kunna utrymma verksamheten i fråga. Genom bestämmelser i strålskyddslagen, lagen om kärnteknisk verksamhet och föreskrifter utfärdade av Strålsäkerhetsmyndigheten finns det vidare krav på att de kärntekniska anläggningarna ska vidta åtgärder som möjliggör att lämpliga skyddsåtgärder kan vidtas. Utrymning är ett exempel på en sådan skyddsåtgärd. Vidare ska anläggningarna bl.a. samverka med berörda myndigheter. Det saknas emellertid därutöver regler som behandlar enskilda organisationers och företags skyldigheter att förbereda sig för utrymning vid en fredstida kris, eller för att medverka vid offentliga aktörers sådana förberedelser.

Sammanfattande analys

Berörda länsstyrelser ska förbereda för utrymning inom beredskaps- och planeringszonerna för kärnkraftverken. Kommunerna inom beredskapszonerna ska bistå länsstyrelserna i det arbetet. Det saknas i övrigt regler som uttryckligen ställer krav på planering för utrymning och efterföljande uppehälle i samband med fredstida kriser. Aktörernas verksamhetsansvar fortlöper emellertid även i händelse av en kris. Det innebär enligt utredningens bedömning att samtliga aktörer ska ha möjlighet att utrymma den egna verksamheten i händelse av en fredstida kris. Det föranleder även ett behov av viss beredskap. Kommuner och länsstyrelser har, med hänsyn till deras geografiska områdesansvar, en skyldighet att i vart fall verka för samverkan i planeringsarbetet.

Vissa offentliga aktörer bär ett tyngre ansvar för utrymning och efterföljande uppehälle vid en fredstida kris. En räddningsledare får exempelvis besluta om utrymning i vissa fall. Den befogenheten, i förening med den reglering som finns beträffande kommuners arbete med risk- och sårbarhetsanalyser samt program för räddningstjänst, föranleder även en skyldighet för kommunen att vidta förberedelser för att kunna företa en sådan åtgärd. Även länsstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, i förening med dess geografiska om-

rådesansvar, kan föranleda en skyldighet för länsstyrelsen att i vart fall samordna den planering för utrymning som tas fram inom länet. Dessutom föranleder Polismyndighetens befogenhet att besluta om och genomföra utrymningar en skyldighet att vidta förberedelser för att kunna genomföra en sådan åtgärd.

Den som har beslutat om utrymning med stöd av 6 kap. 2 § LSO, dvs. vanligen räddningsledaren, ska i skälig omfattning hjälpa till med att ordna uppehälle för dem som till följd av åtgärden är i behov av det. Vidare bär kommunerna den övergripande skyldigheten för att tillse att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Den skyldigheten gäller även i förhållande till utrymmande. Det saknas emellertid regler som uttryckligen ålägger någon aktör en skyldighet att planera för uppehälle till utrymmande.

7.5.2 Genomförande av utrymning och efterföljande uppehälle

Utrymning kan vid fredstida kriser ske med stöd av flera olika författningar. I normalfallet torde bestämmelserna i LSO tillämpas vid de större fredstida olyckor – såsom översvämningar och skogsbränder – som kan komma att föranleda en storskalig utrymning. Kartläggningen som presenteras i det följande fokuserar därför på bestämmelserna i LSO och FSO, men behandlar även i viss mån genomförande av utrymning med stöd av andra bestämmelser.

Nationell nivå

Regeringen har ett geografiskt områdesansvar på nationell nivå. Det innebär ett ansvar för regeringen att säkerställa en tvärsektoriell samordning, samverkan och prioritering vid kriser. I regeringens ansvar ingår bl.a. att snabbt kunna initiera vissa operativa insatser, som t.ex. transporter, att snabbt kunna inleda samarbete med operativa funktioner vid centrala myndigheter och aktörer som behövs i den aktuella krisen samt att fatta beslut om prioriteringar och om att vid särskilt allvarliga kriser av tvärsektoriell karaktär ge ett tydligt samordnande ansvar till en myndighet för samhällets operativa insatser av nationell karaktär. (Se prop. 2005/06:133, s. 56 f.) Något uttryckligt ansvar för

regeringen att hantera frågor om utrymning vid fredstida kriser finns dock inte.

Ansvaret för operativa åtgärder av nationell karaktär ligger i den svenska förvaltningsmodellen på central myndighetsnivå (a. prop., s. 58). De övergripande bestämmelserna för de *statliga myndigheternas* krishantering finns i förordningen om statliga myndigheters beredskap. Enligt 9 § ska varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en fredstida krissituation, vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av den. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation. Beredskapsmyndigheterna har ett särskilt ansvar för den fredstida krisberedskapen samt inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Dessa myndigheter ska enligt 20 § bl.a. ha en god förmåga att hantera fredstida krissituationer. Vid en fredstida krissituation ska de sektorsansvariga myndigheterna enligt 24 § bl.a. leda arbetet med att samordna åtgärderna och verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs. Det saknas reglering som uttryckligen ålägger statliga myndigheter att företa utrymning vid fredstida krissituationer. Med hänsyn till ovannämnd reglering, i förening med myndigheternas skyldighet att i enlighet med ansvarsprincipen bibehålla ansvaret för respektive verksamhet, finns emellertid enligt utredningens bedömning en skyldighet för myndigheterna att vid behov utrymma den egna verksamheten.

Vissa statliga myndigheter berörs mer direkt av en utrymning. En myndighet som ansvarar för statlig räddningstjänst får exempelvis utrymma områden med stöd av 6 kap. 2 § LSO. I 6 kap. 7 § LSO finns vidare en skyldighet för statliga myndigheter att delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren. Det kan t.ex. gälla utrymning vid en fredstida olycka. En sådan skyldighet föreligger dock enbart om myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Statliga myndigheter ska vidare enligt 6 kap. 8 § samma lag på begäran av en myndighet som ansvarar för räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen lämna upplysningar om personal och egendom som kan användas i räddningstjänsten eller vid saneringen.

MSB har enligt 1 § i sin instruktion ansvar bl.a. för frågor om skydd mot olyckor och krisberedskap, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller kris. Myndigheten ska bl.a. bidra till att

minska konsekvenser av olyckor och kriser. Vid en kris ska MSB enligt 7 § nämnd instruktion stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder. Myndigheten ska bl.a. se till att berörda aktörer under sådana förhållanden får tillfälle att samordna åtgärder och effektivt använda samhällets samlade resurser. Myndigheten ska vidare enligt 7 a § samma instruktion upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna bistå i samband med allvarliga olyckor och kriser. Någon uttrycklig skyldighet för MSB att medverka vid genomförandet av en utrymning finns inte. MSB får emellertid med hänsyn till nu redovisade regler anses ha en stödjande roll vid genomförandet av en utrymning i samband med en fredstida olycka eller kris.

Polismyndighetens ansvar i samband med utrymning beror till viss del på vilken reglering som utrymningen sker med stöd av. Om det av särskilda skäl kan anses finnas en risk att ett brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats får en polisman enligt 23 § polislagen vidta vissa åtgärder i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot det. Bestämmelsen omfattar bl.a. en rätt för polisen att stänga av, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe. Polismyndigheten får också, i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, enligt 24 § polislagen förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Nämnda bestämmelser har beskrivits närmare i avsnitt 7.2.6.

Vid en utrymning enligt 6 kap. 2 § LSO ska Polismyndigheten enligt 6 kap. 3 § LSO lämna den hjälp som behövs. Bestämmelsen har tolkats som att Polismyndigheten ska leda verkställigheten (se t.ex. Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting, SOU 2004:134, s. 126). Enligt regeringen följer av bestämmelsen i 2 kap. 3 § utrymningslagen, som har en liknande utformning, att Polismyndigheten har det övergripande ansvaret för att ett beslut om utrymning genomförs (prop. 2005/06:133, s. 130 och 171). I propositionen hänvisas till 6 kap. 3 § LSO, vilket talar för att samma tolkning ska göras beträffande nu aktuell bestämmelse. Enligt vad utredningen har erfarit är det också så som bestämmelsen har tolkats i praktiken. Enligt utredningens bedömning är emellertid bestämmelsen snarare utformad som en handräckningsbestämmelse, vilket talar för att räddningsledaren ska tillse att åtgärden genomförs, medan Polismyndigheten har en skyldighet att hjälpa till. Oavsett bär Polis-

myndigheten i praktiken ett stort ansvar för verkställigheten. Utredningen utvecklar resonemangen kring dessa frågor i avsnitt 8.3.2.

Vissa uppgifter måste emellertid Polismyndigheten alltid ansvara för vid en utrymning. Det gäller t.ex. tvångsåtgärder. Polismyndigheten ansvarar även generellt sett för upprätthållandet av den allmänna ordningen och säkerheten samt för att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp (jfr 1 och 2 §§ polislagen). Det gäller även i en utrymningssituation. Till Polismyndighetens uppgifter hör enligt 4 kap. 4 § LSO i förening med 4 kap. 11 § FSO även efterforskning av försvunna personer. Polismyndigheten ska också lämna den hjälp som behövs när det finns behov av bevakning efter en avslutad räddningsinsats (3 kap. 9 § LSO). Det är vidare enligt MSB lämpligt att Polismyndigheten i samband med en utrymning ansvarar för registrering i enlighet med rutiner för nationell katastrofregistrering (MSB, a.a., s. 120).

Försvarsmakten kan, precis som andra statliga myndigheter, enligt 6 kap. 7 § LSO åläggas att lämna stöd vid en räddningsinsats. Möjlighet finns också för Försvarsmakten att lämna stöd med stöd av förordningen (2002:275) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

Strålsäkerhetsmyndigheten ska enligt sin instruktion bl.a. ge råd om strålskydd i samband med en radiologisk nödsituation och svara för teknisk rådgivning till de myndigheter som är ansvariga för att hantera konsekvenserna av en radiologisk nödsituation i kärnteknisk verksamhet. Enligt 4 kap. 30 § FSO i förening med 4 kap. 6 § LSO ska myndigheten även ge råd om strålningsmätningar samt samordna och bistå med strålskyddsbedömningar vid räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen. Strålsäkerhetsmyndigheten har således en viktig rådgivande och samordnande roll i händelse av en kärnteknisk olycka och vid utrymning med anledning av en sådan händelse.

Regional nivå

Som tidigare har redovisats, ansvarar *länsstyrelsen* för räddningstjänst vid ett utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning i sådan omfattning att särskilda åtgärder krävs för att skydda allmänheten eller då överhängande fara för ett sådant utsläpp föreligger. En sådan händelse kan bl.a. föranleda behov av utrymning. Länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Hallands, Skåne och Västerbottens län ska

bistå andra länsstyrelser i fråga om räddningstjänst på området. En länsstyrelse får även besluta om utrymning vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen under de förutsättningar som anges i 6 kap. 2 § första stycket eller om det är nödvändigt för att göra det möjligt att åter använda den förorenade egendomen.

Länsstyrelsen har även i övrigt enligt 3 § förordningen med länsstyrelseinstruktion uppgifter i fråga om bl.a. skydd mot olyckor och krisberedskap. Vidare har länsstyrelsen enligt 7 § samma instruktion och 4 § förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap ett geografiskt områdesansvar på regional nivå. Det innebär att länsstyrelsen under en kris ska verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Länsstyrelsen ska särskilt bl.a. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer. Enligt den vägledning för utövande av länsstyrelsernas geografiska områdesansvar som har tagits fram innebär det geografiska områdesansvaret bl.a. att länsstyrelsen ska ha en aktiv roll vid den gemensamma hanteringen av samhällsstörningar i länet (Länsstyrelsen i Uppsala län, a.a.). Sammanfattningsvis har länsstyrelsen vid en fredstida kris en samordnande uppgift. Det gäller även i händelse av en utrymning.

De *civilområdesansvariga länsstyrelserna* ska enligt 6 § förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser vid fredstida krissituationer som berör flera län inom civilområdet ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen. Det gäller även i en utrymningssituation. Vidare får en länsstyrelse som är civilområdesansvarig och som i enlighet med 4 kap. 10 § första stycket LSO har tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten utrymma områden enligt 6 kap. 2 § samma lag.

Ansvaret för att bedriva hälso- och sjukvård vilar enligt 8 kap. HSL till stor del på *regionerna*. Regionens skyldighet att erbjuda befolkningen god vård ska kunna fullgöras i alla lägen, dvs. i ett normalläge, vid kris och vid krig (jfr SOU 2022:6, s. 189 ff.). Således kvarstår regionens ansvar även vid behov av utrymning i samband med en fredstida krissituation. Om behov av utrymning uppstår är det därför regionens ansvar att genomföra utrymningen. Det stöds även av den omständigheten att det i varje region enligt SOSFS 2013:22 ska finnas en särskild sjukvårdsledning, som ska ha befogenhet och förmåga att bl.a. förflytta patienter och evakuera vårdenheter. Som tidigare konstaterats, torde det emellertid höra till ovanligheterna att

vårdinrättningar utryms med hänsyn till de risker en sådan åtgärd kan föranleda för de ofta mycket sårbara grupper som omfattas av en sådan utrymning.

De regioner som mottar patienter från regioner som har utrymts ansvarar för vården av patienterna i fråga. Regioner får enligt 4 kap. 1 § LEH på begäran lämna hjälp till andra regioner som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid. Om hjälp har lämnats föreligger rätt till ersättning för den hjälpande regionen.

Regionerna bär som regel även ett ansvar för kollektivtrafiken inom länet (se lagen om kollektivtrafik). Kollektivtrafiken kan ha stor betydelse vid genomförande av en storskalig utrymning. Någon skyldighet att delta vid en sådan utrymning genom att t.ex. ställa fordon till förfogande kan emellertid inte anses följa av regionens ansvar.

Lokal nivå

Kommunens ansvar för genomförande av en utrymning under fredstida förhållanden regleras främst i LSO. Enligt 6 kap. 2 § får en räddningsledare vid en räddningsinsats bl.a. avspärra eller utrymma områden om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt. Ett sådant ingrepp får enbart ske om det är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. Bestämmelsen beskrivs närmare i avsnitt 7.2.6. Ingrepp enligt 6 kap. 2 § får även göras av en kommunal nämnd. Som redovisats tidigare, är det enligt utredningens bedömning den som har beslutat om en åtgärd, dvs. i normalfallet räddningsledaren, som ska tillse att beslutet verkställs. Polismyndigheten ska emellertid enligt 6 kap. 3 § lämna den hjälp som behövs.

Återflyttning kan ske när räddningsledaren fattar beslut om att räddningsinsatsen är avslutad (jfr 3 kap. 9 § LSO). Om det behövs får enligt 3 kap. 9 § LSO räddningsledaren efter en avslutad räddningsinsats utföra bevakning som inte kommer till stånd genom ägarens eller nyttjanderättshavarens försorg.

Den som har beslutat om utrymning med stöd av 6 kap. 2 § LSO ska enligt 6 kap. 4 § samma lag i skälig omfattning hjälpa till med att ordna uppehälle för dem som till följd av åtgärden är i behov av det. Som tidigare har nämnts, innebär enligt regeringen bestämmelsen en

uppmaning att hjälpa till, inte att staten eller kommunen inom ramen för räddningstjänsten har ett eget ansvar för att ordna uppehälle (prop. 2002/03:119, s. 120). Kommuner är emellertid enligt annan författning skyldiga att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut. Exempelvis framgår det av 2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver, allt under förutsättning att ansvaret inte vilar på någon annan aktör.

Kommuner får enligt 4 kap. 1 § LEH på begäran lämna hjälp till andra kommuner som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid. Om hjälp har lämnats har den hjälpande kommunen rätt till skälig ersättning. När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en extraordinär händelse i fredstid, har enligt bestämmelsen i paragrafens andra stycke vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen.

Andra kommuner är vidare enligt 6 kap. 7 § LSO även skyldiga att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som ansvarar för saneringen. En sådan skyldighet gäller dock endast om kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Bestämmelsen kan föranleda en skyldighet för kommuner att medverka vid en utrymning i samband med en räddningsinsats. Kommuner ska vidare enligt 6 kap. 8 § samma lag på begäran av en myndighet som ansvarar för räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen lämna upplysningar om personal och egendom som kan användas i räddningstjänsten eller vid saneringen.

Vissa verksamheter behöver kunna bedrivas även under en pågående krissituation. För kommunens del gäller det bl.a. vårdinsatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), hemtjänst och – i viss mån – skolverksamhet, under förutsättning att verksamheten bedrivs av kommunen i ett normalläge. Kommunens ansvar för verksamheterna i fråga kvarstår således även i en krissituation. Ansvaret för att kunna genomföra utrymningar av den egna verksamheten är inte uttryckligen reglerad. I och med att kommunens ansvar för de egna verksamheterna kvarstår även i en krissituation är det emellertid enligt utredningens bedömning även kommunens ansvar att utrymma verksamheterna om behov av en sådan åtgärd skulle uppstå.

Kommunerna har därutöver ett lokalt geografiskt områdesansvar. Enligt 2 kap. 7 § LEH innebär det bl.a. att kommuner inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid ska verka för att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas och för att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas. Som tidigare har redovisats, får begreppet extraordinär händelse anses omfatta händelser som kan föranleda en storskalig utrymning, varför bestämmelserna i LEH således blir tillämpliga i en sådan situation. Kommunens geografiska områdesansvar gäller således även i samband med en extraordinär händelse som föranleder utrymning.

Enskilda organisationer och företag

Vid en fredstida krissituation ska de sektorsansvariga myndigheterna verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs. Dessutom ska enskilda enligt 6 kap. 8 § LSO på begäran av en myndighet som ansvarar för räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen lämna upplysningar om personal och egendom som kan användas i räddningstjänsten eller vid saneringen.

Det saknas i övrigt regler som behandlar enskilda organisationers och företags skyldigheter att genomföra eller delta vid utrymning i samband med en fredstida kris. Även det ansvar som dessa aktörer har i en normal situation kvarstår emellertid vid en krissituation. Om behov av utrymning av den egna verksamheten skulle uppstå kan således även sådana organisationer och företag behöva genomföra en utrymning.

Sammanfattande analys

Vilken offentlig aktör som beslutar om utrymning beror på vilket regelverk som är tillämpligt. När det kommer till storskaliga utrymningar i fredstid är det som regel bestämmelserna i 6 kap. 2 § LSO som tillämpas. Det innebär att det är räddningsledaren, den kommunala nämnden, den myndighet som ansvarar för statlig räddningstjänst eller den statliga myndighet som har övertagit ansvaret för den kommunala räddningstjänsten som beslutar om utrymning. Samma

aktör ska, tillsammans med Polismyndigheten, genomföra utrymningen.

Den som har beslutat om utrymning med stöd av 6 kap. 2 § LSO ska också i skälig omfattning hjälpa till med att ordna uppehälle för dem som till följd av åtgärden är i behov av det. Dessutom är kommuner enligt annan författning skyldiga att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut. Exempelvis framgår det av 2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Något uttryckligt ansvar – bortsett från bestämmelsen i 6 kap. 4 § LSO – för kommunen att ordna uppehälle finns dock inte.

Såväl statliga myndigheter som andra kommuner kan bli skyldiga att delta i en räddningsinsats, under förutsättning att aktören i fråga har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Kommuner kan dessutom lämna hjälp till andra kommuner som har drabbats av en extraordinär händelse. Detsamma gäller för regioner. Om enskilda personer till följd av utrymning med anledning av en extraordinär händelse i fredstid befinner sig i en annan kommun, har vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen.

Även om ovannämnda aktörer har det övergripande ansvaret för verkställigheten av ett beslut om utrymning enligt LSO, ansvarar enligt utredningens bedömning samtliga aktörer – med stöd av grundläggande regler och principer om krishantering – för utrymning av den egna verksamheten. Någon uttrycklig sådan skyldighet finns emellertid inte. Under det geografiska områdesansvaret faller vidare ett ansvar att verka för samordning av de åtgärder som vidtas. Det gäller både för kommuner och länsstyrelser.

Även Polismyndigheten kan, under vissa i polislagen angivna förutsättningar, besluta om och genomföra en utrymning.

7.6 Kartläggning av gällande ansvarsförhållanden såvitt gäller utrymning och inkvartering vid höjd beredskap

I detta avsnitt behandlas den del av utredningens uppdrag som omfattar kartläggning och analys av gällande ansvarsförhållanden på lokal, regional och nationell nivå när det gäller planering och genom-

förande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Kartläggning och analys beträffande utrymning och efterföljande uppehälle i samband med fredstida kriser behandlas i föregående avsnitt.

7.6.1 Planering för utrymning och inkvartering

Vilka ansvarsförhållanden som gäller beträffande planering av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap behandlas inte på ett samlat vis i en viss författning. Utrymningslagen och utrymningsförordningen reglerar endast till viss del ansvarsfrågan. Ansvarsfördelningen grundas i stället i relativt stor utsträckning på grundläggande regler och principer, som berör krisberedskap och planeringen av det civila försvaret i stort. I det sammanhanget bör nämnas att det civila försvaret, som tidigare redovisats, så långt som möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen (se t.ex. prop. 2020/21:30, s. 127). Det finns ett antal grundläggande principer för samhällets krishantering, som enligt regeringen i och för sig bör ta sin utgångspunkt i den fredstida verksamheten, men som även bör utgöra en grund för ledning under höjd beredskap (prop. 2001/02:10, s. 75). Principerna, nämligen ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen samt därutöver det geografiska områdesansvaret, är viktiga även för utveckling av det civila försvaret och har närmare beskrivits i kapitel 3.

Även om utgångspunkten således bör vara att ansvarsförhållandena beträffande det civila försvaret ska bygga på de strukturer som används inom den fredstida krisberedskapen, kan emellertid inte de strukturerna tillämpas rakt av. Exempelvis finns det i vissa fall särskilda regler som ska tillämpas beträffande höjd beredskap. Dessutom kommer andra resurser att behövas för att möta krigstida hot, samtidigt som de resurser som är delar av krisberedskapen kommer att behövas i större omfattning än under fredstida kriser (Bengt Johansson m.fl., Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen, FOI-R--4431--SE). Vilka regler och principer som bedöms ha betydelse för ifrågavarande ansvarsförhållanden behandlas närmare nedan.

Nationell nivå

Som tidigare har redovisats, får *regeringen* vid höjd beredskap besluta om utrymning och om villkoren för åtgärden under de förutsättningar som anges i 2 kap. 1 och 2 §§ utrymningslagen. Regeringen får också meddela utflyttnings- och inflyttningsförbud med stöd av 2 kap. 6 och 7 §§ utrymningslagen. Regeringskansliet bär ansvaret för att vidta de förberedelser som krävs inför beslut om utrymning och de överväganden som det kan innebära (jfr förordningen [1996:1515] med instruktion för Regeringskansliet).

Regeringen hanterar inför höjd beredskap även i övrigt flertalet strategiska och nationellt övergripande frågeställningar. Exempelvis har regeringen att hantera beslut om prioritering av försvarsåtgärder. (Se Ds 2017:66 s. 89.) Något uttryckligt ansvar beträffande planering för utrymning och inkvartering finns emellertid inte. Snarare har det ansvaret delegerats till MSB, vilket behandlas närmare i det följande.

MSB ska enligt sin instruktion se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet. MSB ska vidare bl.a. stödja berörda aktörer i planeringen för civilt försvar och ha förmågan att bistå med stödresurser såväl i samband med allvarliga olyckor och kriser som vid höjd beredskap. Dessutom ska MSB, tillsammans med andra berörda aktörer, verka för att skapa en sammanhållen information om bl.a. totalförsvar och stärka samhällets förmåga att hantera bl.a. konsekvenser av krig och krigsfara.

MSB får enligt 2 § andra stycket utrymningsförordningen, i samråd med Försvarsmakten, besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning. Därutöver får myndigheten enligt första stycket i samma paragraf, efter samråd med Försvarsmakten och Polismyndigheten, meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas. Några sådana föreskrifter eller beslut har emellertid inte meddelats. Som tidigare har redovisats, har MSB dock bl.a. publicerat vägledningar beträffande storskalig utrymning såväl år 2014 som år 2022.

Polismyndigheten bär huvudansvaret för verkställighet av ett beslut om utrymning vid höjd beredskap (se närmare avsnitt 7.2.2 och 8.3.2). Det får anses omfatta även en skyldighet att vidta vissa förberedelser inför en sådant scenario. Någon skyldighet för Polismyndigheten att ta fram planer inför utrymning vid höjd beredskap finns dock inte.

Även andra *statliga myndigheter* än MSB och Polismyndigheten bär ett visst ansvar för planeringen för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. De övergripande bestämmelserna för de statliga myndigheternas beredskapsansvar finns i förordningen om statliga myndigheters beredskap och i förordningen om totalförsvar och höjd beredskap. Enligt 10 § förordningen om statliga myndigheters beredskap ska varje myndighet i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att planera för att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare.

Beredskapsmyndigheterna har enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap ett ansvar att vidta vissa ytterligare förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap. De ska ha god förmåga att genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap och ska bl.a. särskilt genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap, planera, öva och utbilda personal och därutöver ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation samt planera för att, efter beslut av regeringen, kunna påskynda nödvändiga åtgärder inför höjd beredskap. Dessa myndigheter har således ett längre gående ansvar beträffande förberedelser inför höjd beredskap. Vidare ska de sektorsansvariga myndigheterna bl.a. leda arbetet med att samordna åtgärder inför höjd beredskap. Sektorsansvariga myndigheter är bl.a. Polismyndigheten (för beredskapssektorn Ordning och säkerhet), MSB (för beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen) samt Trafikverket (för beredskapssektorn Transporter).

Även med beaktande av de regler beträffande statliga myndigheter som nu har nämnts, saknas en uttrycklig skyldighet för myndigheterna i fråga att planera för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Skyldigheterna för myndigheterna att beakta totalförsvarets krav och att genomföra de förberedelser som krävs för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap får emellertid anses omfatta en skyldighet att planera för att kunna utrymma den egna verksam-

heten. I vilken utsträckning sådan planering bör ske torde bero på respektive verksamhet.

Regional nivå

Länsstyrelsen får, med stöd av 3 § utrymningsförordningen, besluta om utrymning enligt 2 kap. 1 § utrymningslagen inom det egna länet och om villkoren för en sådan åtgärd enligt 2 kap. 2 § samma lag, även det gällande det egna länet. Länsstyrelsen får också, med stöd av 4 och 5 §§ utrymningsförordningen, meddela utflyttnings- och inflyttningsförbud enligt 2 kap. 6 och 7 §§ utrymningslagen. Vissa förberedelser krävs naturligtvis för att vid höjd beredskap kunna göra de avvägningar som krävs inför nämnda beslut. Regler som särskilt pekar ut länsstyrelser som ansvariga för själva framtagandet av planläggning för utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap saknas dock. Som statlig myndighet ska emellertid länsstyrelsen i sin verksamhet enligt 10 § förordningen om statliga myndigheters beredskap beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att planera för att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Länsstyrelsen är dessutom geografiskt områdesansvarig på länsnivå och har en sammanhållande och stödjande roll för det civila försvaret i länet. Länsstyrelsens områdesansvar regleras i förordningen med länsstyrelseinstruktion och förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap. Av nämnda författningar framgår exempelvis att länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Genom sin verksamhet ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Enligt den vägledning som har tagits fram av Länsstyrelsen i Uppsala län innebär det geografiska områdesansvaret i praktiken att länsstyrelserna bl.a. ska ha en aktiv och sammanhållande roll i länet och förmå alla inblandade aktörer att dra åt samma håll i frågor om det civila försvaret (Länsstyrelsen i Uppsala län, a.a.). Länsstyrelsen har således sammanfattningsvis en samordningsuppgift för det civila försvaret inför höjd beredskap. Någon uttrycklig sådan upp-

gift beträffande den planering för utrymning och inkvartering som i förekommande fall behöver tas fram inom länet finns dock inte.

De *civilområdesansvariga länsstyrelserna* har ett geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar. Inför höjd beredskap ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna inom civilområdet verka för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning. De ska särskilt ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och mellan dessa och Försvarsmakten, samverka med Försvarsmakten i frågor som rör totalförsvaret samt stödja länsstyrelsernas planering och förberedelser inom respektive län. De civilområdesansvariga länsstyrelsernas uppgift att ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och mellan dessa och Försvarsmakten omfattar enligt Utredningen om civilt försvar bl.a. att ge länsstyrelserna planeringsförutsättningar för arbetet på länsnivå och att ta fram planeringsförutsättningar för regionerna (Struktur för ökad motståndskraft, SOU 2021:25, s. 355 ff.). Uppgiften att samverka med Försvarsmakten i frågor som rör totalförsvaret ska enligt nämnd utredning omfatta bl.a. ett ansvar att tillse att planläggningen för höjd beredskap inom civilområdet är samordnad mellan det civila och det militära försvaret. En del i det arbetet ska omfatta samordning av förberedelser för åtgärder såsom utrymning.

Regionen ska enligt 3 kap. 1 § LEH vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Varje region ska vidare enligt 4 § FEH ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också bl.a. framgå vad som behövs för att regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap. Dessutom ska enligt 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap regionen vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Av nämnda bestämmelser följer således sammanfattningsvis ett ansvar för regionen att fortsätta bedriva verksamhet under höjd beredskap och att planera inför ett sådant scenario. Regionerna ska enligt 5 kap. 1 § LEH få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. samma lag. Enligt 11 § FEH bestäms och

betalas ersättningen ut av Socialstyrelsen eller MSB, allt inom ramen för vad regeringen beslutar. Överenskommelser om uppgifter och ersättning kopplat till krisberedskap och civilt försvar tecknas mellan MSB och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Dessutom tecknas en överenskommelse mellan regeringen och SKR om hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar. Den överenskommelsen är emellertid inte direkt kopplad till LEH.

Utöver nämnd lagstiftning finns annan författning som reglerar sektorsspecifik beredskap för regioner. Det gäller exempelvis för hälso- och sjukvården. Vad som i relevanta delar gäller beträffande regionernas planering inför fredstida krissituationer redovisas i avsnitt 7.5.1. Särskilda bestämmelser rörande ansvaret vid höjd beredskap finns visserligen inte i HSL. Samtidigt finns det inte heller bestämmelser som begränsar bestämmelsernas tillämplighet vid höjd beredskap. Samma ansvar gäller således även vid höjd beredskap. Planeringsbestämmelserna i HSL innebär enligt Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap att regioner ska planera hälso- och sjukvården så att skyldigheten att erbjuda befolkningen god vård kan fullgöras i alla lägen, dvs. i ett normalläge, vid kris och vid krig (SOU 2022:6, s. 189 ff.).

I utrymningslagen förtydligas att regionernas skyldigheter enligt HSL även gäller beträffande utrymmande. Något uttryckligt ansvar för regionerna att planera för utrymning vid höjd beredskap finns dock inte. Regionernas ansvar för hälso- och sjukvård gäller emellertid även vid höjd beredskap. Således behöver regionerna ha viss beredskap för utrymning av en vårdinrättning om sådan utrymning skulle behövas. Behovet av en sådan beredskap lyfts även av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (se t.ex. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning, SOU 2020:23, s. 65). Det kan dock betonas att det ytterst sällan skulle vara aktuellt att vid höjd beredskap utrymma ett helt sjukhus.

Regionerna bär som regel även ett ansvar för kollektivtrafiken inom länet (se lagen om kollektivtrafik). Även det ansvaret kvarstår vid höjd beredskap. Någon skyldighet att medverka vid planering för utrymning kan emellertid inte anses följa av regionens ansvar.

Lokal nivå

Kommunens uppgifter och skyldigheter inför och vid höjd beredskap regleras främst i LEH och FEH. LEH innehåller till stor del bestämmelser som syftar till att kommuner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. På så sätt ska också en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås, vilket också framgår av 1 kap. 1 § LEH. Enligt 3 kap. 1 § LEH ska kommuner vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Bestämmelsen i 3 kap. 1 § motsvarar bestämmelsen i 2 kap. 1 § första stycket lagen om civilt försvar. När den lagen infördes nämnde regeringen som exempel på åsyftade beredskapsförberedelser planläggning av verksamheten under höjd beredskap, utbildning samt anskaffning av ledningsplatser, skyddade uppehållsplatser och andra särskilda anläggningar som behövs för det civila försvaret (prop. 1994/95:7, s. 97). Uppräkningen ansågs emellertid inte vara uttömmande, utan bestämmelsen syftade enligt regeringen på alla de olika typer av förberedelser som är nödvändiga för att en kommuns verksamhet ska fungera under de svåra förhållanden som kan råda under krig. I prop. 2005/06:133 framhöll regeringen att det torde vara tillräckligt att kommuner vidtar de beredskapsförberedelser som bedöms behövas för att de ska kunna anpassa sin verksamhet inför en förändrad säkerhetspolitisk situation (s. 107). Skulle det säkerhetspolitiska läget i landet försämras måste kommuner, i likhet med alla andra aktörer i samhället, förskjuta sitt fokus när det gäller krisplaneringen och inrikta sig mer på beredskapsförberedelser för höjd beredskap. Som ett av de viktigaste områdena som berörs av beredskapsförberedelser nämnde regeringen att se till att personal och förtroendevalda får den utbildning och övning som behövs (s. 160).

Varje kommun ska därutöver, enligt 4 § FEH, ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Planerna ska bl.a. innehålla uppgifter om den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap.

Dessutom ska enligt 7 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap kommuner vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är

nödvändiga för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.

Av den reglering som finns beträffande kommunens ansvar inför och vid höjd beredskap följer sammanfattningsvis en skyldighet för kommunen att planera för att fortsätta kunna bedriva sin verksamhet. Skyldigheten att fortsätta bedriva verksamheten gäller även i en utrymningssituation. Det får enligt utredningens bedömning anses omfatta en skyldighet att i viss mån förbereda för att vid behov kunna utrymma den egna verksamheten. Någon uttrycklig sådan skyldighet finns dock inte. Vid höjd beredskap ansvarar enligt utredningens bedömning kommunen även för sådan offentligt finansierad verksamhet som kommunen bär det yttersta ansvaret för men som bedrivs av privata företag, under förutsättning att den privata aktören i fråga inte är skyldig att bedriva verksamhet även under höjd beredskap. Det gäller exempelvis beträffande vård som bedrivs enligt LSS. Frågan är emellertid inte helt okomplicerad, eftersom kommunen ofta torde sakna relevant information om de personer som omfattas av verksamheten i fråga. Den frågan belyses närmare framöver. Beträffande fristående skolor (friskolor) är lagstiftningen emellertid formulerad på ett annat sätt och friskolorna har i de fallen huvudmannaansvaret för verksamheten. Utredningens bedömning är därför att kommunen i och för sig inte kan anses bära samma verksamhetsansvar för den verksamheten. Med hänsyn till att friskolor som regel inte har något uttryckligt ansvar vid höjd beredskap kan det dock enligt utredningens bedömning åligga kommunerna att tillse att viss beredskap för utrymning finns även beträffande sådan verksamhet.

Även kommunernas geografiska områdesansvar påverkar arbetet beträffande det civila försvaret. Det lokala geografiska områdesansvaret går utöver verksamhetsansvaret och syftar till att möjliggöra samverkan för att samordna olika aktörers insatser i planering eller hantering av händelser (Pär Eriksson m.fl., Kommunerna och det lokala geografiska områdesansvaret, FOI-R--4800--SE, 2019). Kommunens geografiska områdesansvar regleras, såvitt avser höjd beredskap, i 3 kap. 4 § LEH. Enligt nämnd bestämmelse innebär kommunernas områdesansvar att kommunen under höjd beredskap ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten. Bestämmelsen beträffande kommunernas områdesansvar i LEH berör förhållanden under höjd

beredskap och således inte den planering som kan krävas inför en sådan situation. I det geografiska områdesansvaret finns emellertid också en förberedande del (se t.ex. FOI-R--4800--SE). Någon skyldighet för kommunerna att – med stöd av det geografiska områdesansvaret – i förekommande fall tillse att planer för utrymning vid höjd beredskap tas fram beträffande de personer som vistas i kommunen kan emellertid inte anses föreligga.

Vissa kommuner bär ett visst ansvar för kollektivtrafiken i länet. Inte heller beträffande det ansvarsområdet finns emellertid, som ovan redovisats, någon uttrycklig skyldighet att delta i utrymningsplaneringen.

Kommuner har enligt 5 kap. 1 § LEH rätt till ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter kopplade till civilt försvar som de utför i enlighet med LEH. Ersättningen bestäms och betalas ut av MSB, inom ramen för vad regeringen årligen beslutar. Någon motsvarande ersättningsbestämmelse finns inte i utrymningslagen. Nu gällande överenskommelse behandlar inte heller uttryckligen frågan om planering för utrymning och inkvartering (se Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020 med revideringar till och med 2022).

Beträffande frågan om inkvartering kan slutligen nämnas att kommunen är skyldig att ta hand om personer som omfattas av ett utrymningsbeslut. Det framgår bl.a. av 2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen, som föreskriver att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Någon författningsreglerad skyldighet att planera för sådan inkvartering saknas. Regeringen har emellertid i prop. 2005/06:133 uttalat att kommunerna måste företa beredskapsplanering för inkvartering under höjd beredskap om det säkerhetspolitiska läget skulle kräva det (s. 130). Vidare bör kommunen också förbereda för att kunna lämna hjälp till de kommuner som vid utrymning i större omfattning får ta emot befolkningen (jfr 2 kap. 5 § utrymningslagen).

Enskilda organisationer och företag

De enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig ska enligt 7 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap vid höjd

beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter. När bestämmelsen fördes in nämnde regeringen som exempel krigsviktiga företag, s.k. K-företag (proposition om höjd beredskap, prop. 1992/93:76, s. 48). Ett företag ansågs vara ett K-företag om dess produktion av varor eller tjänster var av stor vikt för totalförsvaret. K-företag var vid höjd beredskap skyldiga att fortsätta sin verksamhet, ibland med ändrad inriktning, för att säkra produktionen även vid krig (Ds 2017:66, s. 140). Beredskapsavtal upprättades med särskilt viktiga företag för att säkerställa produktion även under beredskapssituationer med allvarligt störd import. Totalt fanns cirka 250 sådana beredskapsavtal (prop. 2001/02:10, s. 175). Begreppet krigsviktiga företag, eller K-företag, används emellertid inte längre.

Enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen är ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer (totalförsvarsmyndighet) lämna de upplysningar som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete och, om det behövs, i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret. Reglerna gäller både för fysiska och juridiska personer (proposition om administrativ beredskap på arbetsrättens område, m.m., prop. 1981/82:179, s. 11). Enligt förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen är bl.a. MSB och länsstyrelserna sådana totalförsvarsmyndigheter som kan begära att näringsidkare lämnar upplysningar och i övrigt medverkar vid planeringen enligt nämnd lag. De näringsidkare som blir skyldiga att delta i totalförsvarsplaneringen kan ha rätt till ersättning av allmänna medel för utfört arbete, under förutsättning att arbetet har medfört betydande kostnader. Bestämmelserna skulle kunna tillämpas vid planering för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap.

Viss offentligt finansierad verksamhet bedrivs av privata aktörer. Det gäller t.ex. i viss utsträckning personlig assistans enligt LSS. Någon författningsreglerad skyldighet för sådana aktörer att medverka i planeringen för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap finns inte. Dock kan även sådana aktörer bli skyldiga att delta i

totalförsvarsplaneringen enligt lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Skyldighet att planera för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap skulle också kunna uppkomma genom att avtal därom tecknas.

Sammanfattande analys

MSB bär, enligt bestämmelserna i 2 § utrymningsförordningen, ett övergripande och nationellt ansvar för att tillse att planläggning för utrymning tas fram. MSB bär emellertid inte något ansvar för det faktiska framtagandet av sådan planläggning.

Det saknas regler som tydligt pekar ut vilken eller vilka aktörer som ansvarar för det faktiska framtagandet av planer för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Såväl statliga myndigheter som kommuner och regioner ska emellertid planera för sin verksamhet vid höjd beredskap. Verksamheten ska kunna fortgå även i en sådan situation. Således ska t.ex. regioner ha förmågan att kunna fortsätta bedriva hälso- och sjukvård medan kommuner behöver tillse att deras egna verksamheter, såsom barn- och äldreomsorg, ska kunna vidhållas. Ansvaret gäller även vid behov av utrymning, varför aktörerna i viss mån behöver förbereda för ett sådant scenario. Något uttryckligt ansvar för att planera för utrymning vid höjd beredskap finns dock inte.

Kommunerna bär, med hänsyn till reglerna i socialtjänstlagen, ansvaret för inkvartering av den befolkning som omfattas av en utrymning. Någon uttrycklig skyldighet för kommunerna att planera för ett sådant scenario finns inte. Regeringen har emellertid i tidigare förarbeten framhållit att kommunen måste företa beredskapsplanering för inkvartering under höjd beredskap om det säkerhetspolitiska läget skulle kräva det. Någon ersättning för sådana förberedelser har dock inte utgått.

Det kan slutligen konstateras att privata företag och organisationer mycket sällan bär något uttryckligt ansvar för framtagandet av planering för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap.

7.6.2 Genomförande av utrymning och inkvartering

En utrymning är en omfattande åtgärd, som inbegriper många olika delar och som därför kräver medverkan av flera olika aktörer. Dessa aktörer behöver dessutom kunna samverka för att utrymningen ska fungera. Precis som beträffande planering för utrymning vid höjd beredskap, finns det beträffande verkställighet av ett beslut om utrymning vid höjd beredskap få regler som tydligt pekar ut vilken aktör som ansvarar för vad. I stor utsträckning bygger även ansvarsförhållandet vid genomförandet av utrymning och inkvartering i stället på grundläggande principer och regler som gäller för krishanteringen och det civila försvaret i stort. Detta utvecklas i det följande.

Till stor del kan bestämmelserna avseende genomförande av utrymning och inkvartering vid fredstida kriser tillämpas även vid höjd beredskap. Exempelvis kan utrymning med stöd av bestämmelserna i LSO komma i fråga under höjd beredskap när ett område behöver utrymmas av andra anledningar än stridshandlingar. Vad som gäller för sådan utrymning framgår av avsnitt 7.5.2 och utvecklas därför inte närmare här.

Nationell nivå

Regeringen får enligt 2 kap. 1 § utrymningslagen besluta om utrymning vid höjd beredskap. Regeringen får vidare enligt 2 kap. 2 § samma lag besluta att de som omfattas av ett utrymningsbeslut ska vistas på en viss plats och vilka villkor som ska gälla för vistelsen. Regeringen får också meddela utflyttnings- respektive inflyttningsförbud i enlighet med 2 kap. 6 och 7 §§.

De *statliga myndigheterna* ansvarar i olika stor mån för genomförandet av utrymning med efterföljande inkvartering. Det finns även bestämmelser som mer allmänt rör myndigheternas verksamhet vid höjd beredskap. De övergripande bestämmelserna beträffande de statliga myndigheternas uppgifter inför och vid höjd beredskap finns i förordningen om statliga myndigheters beredskap och i förordningen om totalförsvar och höjd beredskap. Enligt 10 § förordningen om statliga myndigheters beredskap ska varje myndighet i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att planera för att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och för-

hållandena i övrigt. Beredskapsmyndigheterna ska enligt 21 § samma förordning vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret.

Någon uttrycklig författningsreglerad skyldighet för statliga myndigheter att utrymma sina respektive verksamheter finns inte. Genom den reglering som finns, i förening med vad som enligt grundläggande principer gäller beträffande myndigheternas verksamhetsansvar, får det emellertid anses finnas en skyldighet för myndigheterna att vid höjd beredskap utrymma de egna verksamheterna om behov för det uppstår. Vidare ska enligt 24 § förordningen om statliga myndigheters beredskap de sektorsansvariga myndigheterna bl.a. samordna åtgärder vid höjd beredskap, vilket får anses gälla även vid händelse av en utrymning.

Vissa statliga myndigheter berörs mer direkt av en utrymning. *Polismyndigheten* ska enligt 2 kap. 3 § utrymningslagen lämna den hjälp som behövs vid utrymning enligt 2 kap. 1 och 2 §§ samma lag. Enligt regeringen följer av bestämmelsen i 2 kap. 3 § att Polismyndigheten har det övergripande ansvaret för att ett beslut om utrymning genomförs (prop. 2005/06:133, s. 130 och 171). Utredningen utvecklar i avsnitt 8.3.2 sin syn på bestämmelsen i fråga. Vidare kan enligt 3 kap. 2 § utrymningslagen kommunen i samband med inkvarteringen begära hjälp hos Polismyndigheten för att den som ska inkvarteras ska få tillträde till en inkvarteringsbostad. Som under fredstida kriser, ansvarar Polismyndigheten vid höjd beredskap även generellt sett för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt för att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp (jfr 1 och 2 §§ polislagen). Det gäller naturligtvis även i en utrymningssituation.

MSB har enligt 7 § i sin instruktion en skyldighet att stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap. Vidare ska myndigheten i sådan situation bl.a. bistå Regeringskansliet med underlag och information. MSB ska också, enligt 7 a § samma förordning, kunna bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap. Någon uttrycklig skyldighet för MSB att medverka vid verkställighet av ett beslut om utrymning vid höjd beredskap finns dock inte.

Försvarsmaktens ordinarie verksamhet är vid höjd beredskap fokuserad på att möta väpnat angrepp. Vid verkställighet av ett beslut om utrymning vid höjd beredskap kan det således svårligen förlitas på

Försvarsmaktens resurser. Myndigheten bör dock vara delaktig i de avvägningar som görs i samband med att beslut om utrymning fattas.

Regional nivå

Länsstyrelsen får med stöd av 3 § utrymningsförordningen besluta om utrymning enligt 2 kap. 1 § utrymningslagen inom det egna länet. Länsstyrelsen får också meddela sådana beslut som avses i 2 kap. 2 § samma lag gällande det egna länet. Vidare får länsstyrelsen, med stöd av 4 och 5 §§ utrymningsförordningen, meddela utflyttnings- och inflyttningsförbud enligt 2 kap. 6 och 7 §§ utrymningslagen.

I övrigt saknas regler som uttryckligen reglerar länsstyrelsens delaktighet i genomförandet av en utrymning med efterföljande inkvartering. Som statlig myndighet ska länsstyrelsen emellertid i sin verksamhet enligt 10 § förordningen om statliga myndigheters beredskap beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att planera för att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Länsstyrelsen har dessutom geografiskt områdesansvar på regional nivå och ska, enligt 6 § förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Enligt paragrafens andra stycke ska länsstyrelsen då särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna, verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning samt, i samråd med bl.a. Försvarsmakten, verka för att det civila och det militära försvaret samordnas. Länsstyrelsens geografiska områdesansvar omfattar en skyldighet att vid höjd beredskap hantera händelser som inträffar i länet genom att ta en aktiv och sammanhållande roll samt, i praktiken, att förmå alla inblandade aktörer att dra åt samma håll i frågor om civilt försvar (Länsstyrelsen i Uppsala län, a.a.). Länsstyrelsen har således en samordningsuppgift för det civila försvaret vid höjd beredskap. Den uppgiften gäller även i en utrymningssituation.

De *civilområdesansvariga länsstyrelserna* har ett geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar och ska vid

höjd beredskap, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. De ska vid höjd beredskap särskilt bl.a. samordna de civila försvarsåtgärderna och i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas. Vidare ska de vid höjd beredskap bl.a. ge länsstyrelserna inom civilområdet vägledning i fråga om inriktning och prioritering av länsstyrelsernas verksamhet i syfte att uppnå en samordning av försvarsansträngningarna och största möjliga försvarseffekt. Således har även de civilområdesansvariga länsstyrelserna en samordnande uppgift vid utrymning under höjd beredskap.

Regionen ska enligt 7 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.

Utgångspunkten är att regionens verksamhetsansvar kvarstår vid höjd beredskap. Särskilda bestämmelser rörande regionens ansvar för att bedriva hälso- och sjukvård vid höjd beredskap finns inte i HSL. Samtidigt finns det inte heller bestämmelser som begränsar bestämmelsernas tillämplighet vid höjd beredskap. Ansvaret för att bedriva hälso- och sjukvård gäller således även vid höjd beredskap. Regionen ansvarar i en sådan situation som regel även för sådan offentligt finansierad verksamhet som utövas av privata aktörer, under förutsättning att den privata aktören i fråga inte har ålagts ett ansvar för verksamheten även vid höjd beredskap.

Något uttryckligt ansvar för regionerna att kunna utrymma den egna verksamheten vid höjd beredskap finns inte. Regionernas ansvar för hälso- och sjukvård gäller emellertid även i en sådan situation och planeringsbestämmelserna i HSL har ansetts innebära att regioner ska planera hälso- och sjukvården så att skyldigheten att erbjuda befolkningen god vård kan fullgöras i alla lägen, dvs. även vid krig (SOU 2022:6, s. 189 ff.). Det får sammanfattningsvis anses innebära att regionerna också bär ett ansvar för att fortsätta kunna bedriva verksamheten i samband med en utrymning vid höjd beredskap och att vid behov kunna utrymma vårdinrättningar. Det kan dock här betonas att en total utrymning av ett sjukhus sällan torde komma att ske, med hänsyn till de risker som en sådan förflyttning skulle kunna innebära för vissa patienter. Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap bedömer i SOU 2020:23 att Socialstyrelsen bör

få i uppdrag att i samverkan med regionerna och Försvarsmakten ta fram förslag till hur en modern nationell förstärkningsorganisation för sjuktransporter vid fredstida kriser och krig kan utformas (s. 118 f.). En sådan förstärkningsresurs bedöms kunna utnyttjas bl.a. då sjukhus eller särskilda boenden behöver evakueras. Socialstyrelsen har genom regeringsbeslut den 24 mars 2021 fått i uppdrag att bl.a. ta fram ett förslag på en sådan förstärkningsorganisation. I Socialstyrelsens redovisning av uppdraget föreslås bl.a. en ny förstärkningsfunktion för nationell samordning av sjuktransporter med tillgång till aktuell lägesbild av tillgängliga sjuktransportresurser och behov i landet (Socialstyrelsen, Förstärkning av nationell förmåga vid massskadehändelser – Delredovisning av masskadeplan, vårdkapacitet och förstärkningsorganisation för sjuktransporter).

I 2 kap. 4 § utrymningslagen förtydligas att regionernas skyldigheter enligt HSL även gäller beträffande utrymmande. Vidare är regioner som befolkningen lämnar på grund av utrymning enligt 2 kap. 5 § samma lag skyldiga att i skälig omfattning lämna hjälp till de regioner som i större omfattning får ta emot befolkningen. Bestämmelsen beskrivs närmare i kommande avsnitt. Om den region varifrån befolkningen kommer har fullgjort sin skyldighet och den mottagande regionen alltjämt är i behov av hjälp, har den sistnämnda regionen rätt till hjälp från andra regioner med stöd av bestämmelsen i 4 kap. 2 § LEH. Enligt den bestämmelsen är nämligen andra regioner skyldiga att lämna hjälp om en region har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara. Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap har i SOU 2022:6 föreslagit att en särskild bestämmelse för hjälp som avser hälso- och sjukvårdsbehov ska föras in i HSL (s. 404 ff.). Det har också föreslagits att bestämmelsen i 2 kap. 5 § utrymningslagen inte ska tillämpas i de fall hjälpen avser att tillgodose hälso- och sjukvårdens behov. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Regionerna bär som regel även ett ansvar för kollektivtrafiken inom länet (se lagen om kollektivtrafik). Även det ansvaret kvarstår vid höjd beredskap. Kollektivtrafiken kan ha stor betydelse vid genomförande av en storskalig utrymning. Någon skyldighet att delta vid en sådan utrymning genom att t.ex. ställa fordon till förfogande kan emellertid inte anses följa av regionens ansvar.

Lokal nivå

Kommunen ska enligt 7 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap vid höjd beredskap vidta de åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret under rådande förhållanden. Bestämmelserna avser framför allt åtgärder i fråga om den kommunala förvaltningens verksamhet under höjd beredskap (prop. 1992/93:76, s. 48).

Utgångspunkten är att det omfattande ansvar som kommunerna har för de som vistas i kommunen kvarstår även vid höjd beredskap. Det gäller exempelvis kommunens verksamhetsansvar för räddningstjänst, skola och omsorg. Med det ansvaret får även anses följa en skyldighet att vid behov utrymma verksamheten i fråga. Det gäller även beträffande offentligt finansierad verksamhet som utövas av privata aktörer, under förutsättning att den privata aktören i fråga inte har ålagts ett ansvar för att ansvara för verksamheten även vid höjd beredskap.

Den kommunala räddningstjänsten bär ett ansvar för utrymning vid olyckor. I 8 kap. LSO finns särskilda bestämmelser om den kommunala räddningstjänstens verksamhet under höjd beredskap. I 8 kap. 2 § första stycket anges vad den kommunala räddningstjänsten – utöver vad som i övrigt framgår av andra bestämmelser i LSO – ansvarar för under höjd beredskap. Enligt paragrafens andra stycke ska personal inom den kommunala räddningstjänsten bl.a. delta i åtgärder för befolkningsskydd. Det innebär enligt regeringen att huvudansvaret i dessa fall vilar på andra organ (jfr prop. 1994/95:7, s. 121 och prop. 2002/03:119, s. 123). Uttalandet går i linje med det uttalande från regeringen som tidigare har redovisats beträffande Polismyndighetens ansvar för genomförande av en utrymning vid höjd beredskap. Något huvudansvar för utrymning vid höjd beredskap kan således inte anses åvila kommunen.

Kommunernas geografiska områdesansvar innebär emellertid enligt 3 kap. 4 § LEH att kommunen under höjd beredskap ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten. Även om en kommun inte kan anses ha huvudansvaret för att en utrymning vid höjd beredskap ska genomföras, får

det ändå anses följa av det geografiska områdesansvaret att kommunerna har ett ansvar för att verka för att en sådan åtgärd inom kommunen samordnas.

Kommuner är enligt lag skyldiga att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut. Som framgår av 2 kap. 4 § utrymningslagen regleras den skyldigheten bl.a. i socialtjänstlagen. Exempelvis framgår det av 2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Om behovet av bostad för de som omfattas av ett beslut om utrymning eller som av andra anledningar tvingats lämna sin ordinarie bostad till följd av krigshändelser inte kan tillgodoses, får en kommun med stöd av 3 kap. 1 § utrymningslagen förelägga inkvarteringsvärdar att upplåta inkvarteringsbostäder.

De kommuner som befolkningen lämnar på grund av utrymning är å sin sida enligt 2 kap. 5 § utrymningslagen skyldiga att i skälig omfattning lämna hjälp till de kommuner som i större omfattning får ta emot befolkningen. Bestämmelsen innebär att de resurser, t.ex. materiel och personal, som finns i en kommun ska följa med befolkningen när den, på grund av utrymningsbeslut, flyttas till en ny kommun (prop. 1994/95:7, s.116 och 2005/06:133, s. 172). Det är således en skyldighet för den kommun som befolkningen kommer ifrån att se till att kommunens resurser, i den mån de frigörs, följer med till den eller de nya kommuner som i större omfattning får ta emot befolkningen. Om den kommun varifrån befolkningen kommer har fullgjort sin skyldighet och den mottagande kommunen alltjämt är i behov av hjälp har den sistnämnda kommunen rätt till hjälp från andra kommuner med stöd av bestämmelsen i 4 kap. 2 § LEH. Enligt den bestämmelsen är nämligen andra kommuner skyldiga att lämna hjälp om en kommun har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara. Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap har, som tidigare redovisats, i SOU 2022:6 föreslagit att en särskild bestämmelse för hjälp som avser hälso- och sjukvårdsbehov ska föras in i HSL och att bestämmelsen i 2 kap. 5 § utrymningslagen inte ska tillämpas i de fall hjälpen avser att tillgodose hälso- och sjukvårdens behov (s. 404 ff.). Förslagen, som gäller även för den hälso- och sjukvård som kommunerna bedriver, bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Enskilda organisationer, företag och personer

Vid höjd beredskap ska enligt 7 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap de *enskilda organisationer och företag* som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter. Som tidigare har redovisats, nämndes när bestämmelsen fördes in som exempel s.k. K-företag. Det begreppet används inte längre.

Som tidigare har redovisats, finns det regler kring näringslivets deltagande i totalförsvarsplaneringen även i lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Bestämmelserna innehåller emellertid inte något uttryckligt åliggande för nämnda aktörer att också delta i totalförsvaret vid höjd beredskap. Staten kan dock, med stöd av bestämmelserna i förfogandelagen (1978:262), bl.a. genom förfogande ålägga ägare eller innehavare av transportmedel att ombesörja transporter. Privata aktörer kan vidare vara skyldiga att upprätthålla verksamheten vid höjd beredskap med anledning av avtal och överenskommelser som i ett tidigare skede träffats med offentliga aktörer.

Enskilda personer har en lagstadgad skyldighet att i viss mån hjälpa till vid inkvartering. Innehavaren av en byggnad eller bostadslägenhet kan nämligen enligt 3 kap. 1 § utrymningslagen föreläggas av kommunen att upplåta bostad och utrustning åt den som behöver en bostad på grund av ett beslut om utrymning eller på grund av att denne till följd av krigshändelser tvingats lämna sin ordinarie bostad. Vidare får för statens eller annans räkning genom förfogande fastighet tas i anspråk med nyttjanderätt enligt förfogandelagen. Genom förfogande kan även, som redovisats ovan, ägare eller innehavare av transportmedel bl.a. åläggas att ombesörja transporter.

Sammanfattande analys

Vid höjd beredskap fattar regeringen eller länsstyrelsen beslut om utrymning och om villkoren för utrymningen. Polismyndigheten bär det övergripande ansvaret för verkställigheten av beslutet, men såväl länsstyrelse som kommun har – med det geografiska områdes-

ansvaret som grund – viktiga samordnande roller under verkställigheten. Som tidigare har redovisats, finns det emellertid ingen skyldighet för aktörerna i fråga att planera för ett sådant scenario. Även MSB har en skyldighet att samordna de åtgärder som vidtas vid höjd beredskap.

Statliga myndigheter, regioner och kommuner bär – med stöd av grundläggande principer och regler för det civila försvaret i stort – ett ansvar för att utrymma den egna verksamheten. Någon uttrycklig skyldighet för någon annan aktör än Polismyndigheten att genomföra en utrymning vid höjd beredskap finns dock inte.

Inkvarterande kommuner och regioner ansvarar för att ta hand om de personer som omfattas av ett utrymningsbeslut. De kommuner och regioner som befolkningen lämnar på grund av utrymning är å sin sida skyldiga att i skälig omfattning lämna hjälp till de kommuner och regioner som i större omfattning får ta emot befolkningen. Även enskilda aktörer kan ha en skyldighet att hjälpa till vid utrymning och inkvartering på så sätt att de bl.a. kan bli skyldiga att upplåta bostad och utrustning åt den som behöver det.

7.7 Kartläggning av gällande förmåga såvitt gäller planering och genomförande av utrymning och efterföljande inkvartering eller uppehälle

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga och analysera aktörernas förmåga när det gäller planering och genomförande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap samt att bedöma om det är tillämpbart även vid fredstida kriser. En sådan kartläggning och analys presenteras i detta avsnitt. Kartläggningen behandlar emellertid främst förmågan såvitt gäller fredstida kriser, eftersom erfarenheterna av en förmåga beträffande höjd beredskap är mycket begränsade. Detta till följd av att det inte har genomförts någon planering i det avseendet under en längre tidsperiod. Således sammanfaller i stor utsträckning förmågan beträffande fredstida kriser med den bedömda förmågan beträffande höjd beredskap. Kartläggningen fokuserar vidare på förmågan såvitt avser *storskalig* utrymning.

7.7.1 Planering för utrymning och efterföljande inkvartering eller uppehälle

Som tidigare har redovisats, finns det för närvarande inga krav på planering för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Enligt vad utredningen har erfarit fanns det när utredningen påbörjade sitt arbete inte heller någon påbörjad planering för ett sådant scenario. Under utredningens gång har det emellertid inkommit uppgifter som tyder på att länsstyrelserna i viss mån har påbörjat sådan planering. Detta har naturligtvis sin grund i det påtagligt försämrade säkerhetspolitiska läget, och möjligen även i de förslag som MSB presenterat i sin redovisning av regeringens uppdrag till myndigheten att bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det civila försvaret (MSB 2022-03446).

Viss planering för utrymning vid fredstid finns emellertid. Som stöd för aktörernas arbete har MSB publicerat flera vägledningar. Den senaste (Storskalig utrymning Del 1 – grunder i planering) publicerades sommaren 2022.

Länsstyrelserna är skyldiga att förbereda för utrymning av allmänheten inom beredskaps- och planeringszonerna för kärnkraftverken. Berörda länsstyrelser har också, tillsammans med andra berörda aktörer såsom kommuner, regioner, Försvarsmakten och Polismyndigheten, planerat för utrymning beträffande aktuella områden. Planeringen revideras fortlöpande, senast under år 2022 med anledning av den uppdatering av beredskapszoner som började gälla den 1 juli 2022. Det kan dock konstateras att frågan om uppehälle enligt vad utredningen har erfarit sällan behandlas i den planering som tas fram. Något sådant krav finns inte heller i aktuell författning.

Utöver förberedelserna för utrymning inom beredskaps- och planeringszonerna finns viss planering för utrymning i de kommuner och länsstyrelser som riskerar översvämning. Det rör sig främst om områden som riskerar att drabbas av ett dammbrott, men även om områden med risk för översvämning av andra anledningar – såsom hög havsnivå. Generellt sett brukar det i dessa fall finnas en övergripande beskrivning på länsnivå och en något mer detaljerad planering på kommunal nivå. Vid risk för dammbrott finns det inte sällan älvgrupper och andra projekt som samarbetar i frågorna. Ofta har även andra berörda aktörer, såsom Polismyndigheten, varit delaktiga i arbetet. Att ta fram och vidmakthålla en planering för utrym-

ning och efterföljande uppehälle är ett tidskrävande och dyrt projekt. Samtidigt är det ofta få anställda inom en länsstyrelse eller en kommun som arbetar med frågan. Enligt vad utredningen har erfarit uppdateras därför den planering som har tagits fram sällan, även om den ses över med viss regelbundenhet. Således blir planeringen daterad och mindre användbar. Involverade aktörer strävar därför efter att hålla planeringen på en övergripande nivå för att minska risken för inaktualitet. Även beträffande nu aktuell planering har frågan om uppehälle regelmässigt prioriterats ned. Vissa kommuner har dock ett visst samarbete med grannkommuner i frågan. Vid det framtagande av planering som har skett har länsstyrelser och kommuner i stor utsträckning använt sig av MSB:s vägledning och den handbok som har tagits fram genom Combitechs projektledning. Det har dock efterfrågats en bättre och slutgiltig handbok.

Bortsett från nu nämnd planering saknas i princip planering för utrymning. Den slutsatsen bekräftas även av de rapporter som följde efter skogsbranden år 2014. Det finns dock indikationer på att det inom kommunerna finns viss beredskap för att utrymma egen samhällsviktig verksamhet (se t.ex. Socialstyrelsen, Krisberedskap i socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård 2018 – Krishantering och krisberedskap i samband med värmeböljan 2018 för särskilt sårbara grupper, 2019, och Kartläggning av den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap – Delrapportering, 2022).

Sammanfattande analys

Utredningens sammanfattande bedömning av gällande förmåga såvitt avser planering för utrymning med efterföljande inkvartering eller uppehälle är att förmågan är bristfällig. Viss planering finns beträffande utrymning i fredstid. Det är dock i praktiken endast i kärnkraftslänen som planeringen är någorlunda detaljerad. Planering för uppehälle finns endast i undantagsfall. Någon planering för utrymning vid höjd beredskap finns inte, även om arbetet med framtagandet av sådan planering har påbörjats i viss mån. Eftersom det har tagits fram planering för utrymning inom vissa länsstyrelser och kommuner, finns det också bland dessa aktörer viss kunskap och förmåga beträffande planering för utrymning. Det kan dock konstateras att det ofta är få arbetskrafter inom respektive aktör som

arbetar med frågan, varför verksamheten är sårbar. Med hänsyn till att planering endast har tagits fram i begränsad mån är dock kunskapen hos de flesta aktörerna bristfällig. Ansvariga aktörer har efterfrågat bättre vägledning från nationellt håll beträffande planering för utrymning. En ny vägledning har presenterats av MSB under år 2022. Det återstår att se om aktörerna anser vägledningen vara till bättre hjälp i arbetet.

Utredningens bedömning är att den planering som har tagits fram beträffande utrymning i fredstid visserligen kan användas även för utrymning vid höjd beredskap. Planeringen omfattar dock endast begränsade delar av landet. Dessutom kan planeringen sannolikt inte användas fullt ut vid utrymning vid höjd beredskap. Exempelvis kommer de resurser som är delar av krisberedskapen att behövas i större omfattning än under fredstida kriser (FOI-R--4431--SE). Således kommer t.ex. Polismyndigheten att vid höjd beredskap ha fler arbetsuppgifter än vid en fredstida kris eller olycka, vilket föranleder svårigheter att förlita sig på Polismyndigheten för verkställigheten av ett beslut om utrymning i samma utsträckning som i fredstid. Även Försvarsmakten kommer, av uppenbara skäl, att ha andra uppgifter att fokusera på. Det föranleder att planeringar som pekar ut dessa aktörer som delaktiga i en utrymning, eller till och med som ansvariga för verkställigheten av beslutet, fungerar mindre bra i praktiken vid höjd beredskap.

Samtidigt är den planering som har tagits fram för fredstida kriser och olyckor till stor del statisk, eftersom det ofta med någorlunda säkerhet går att förutse varifrån hotet kommer. Motsvarande prognoser kan svårligen göras beträffande höjd beredskap. Planering för utrymning vid höjd beredskap behöver därför vara mer dynamisk. Dessutom berör inte sällan den planering som tas fram utrymning från enskilda verksamheter och inte utrymning av hela samhällen eller all verksamhet som bedrivs av en viss aktör.

Den planering som har tagits fram beträffande fredstida kriser och olyckor kan således sammanfattningsvis inte utan justeringar tillämpas vid höjd beredskap. Planeringen kan naturligtvis ändå komma till nytta i en sådan situation, men det finns alltså i nuläget i praktiken ingen fullt ut tillämpbar planering för utrymning vid höjd beredskap. Samtidigt saknas i princip helt planering för uppehälle och inkvartering.

7.7.2 Genomförande av utrymning och efterföljande inkvartering eller uppehälle

Som tidigare har redovisats, bedömer MSB att de planer som fanns under kalla kriget kan ha varit svåra att genomföra i ett verkligt läge. Flera utrymningsövningar genomfördes i Sverige under kalla kriget. Den största, ”Operation Stockholm”, genomfördes år 1961 och omfattade befolkningen i Stockholms västra delar. Övningen ansågs i och för sig vara välorganiserad. Antalet deltagare var emellertid förhållandevis litet, och från militärt håll bedömdes övningen vara orealistisk eftersom krigsplacerade deltog. (Se Marie Cronqvist, Utrymning i folkhemmet, Historisk tidskrift 128:3, 2008.) Några långtgående slutsatser beträffande samhällets förmåga till utrymning går inte att dra av de övningar som genomfördes under kalla kriget.

Liknande utrymningsövningar har, av förklarliga skäl, inte genomförts i Sverige de senaste decennierna. Vissa mindre omfattande övningar, då främst kring kärnkraftverken, har dock genomförts. Exempelvis genomfördes år 2019 Övning Havsörn. Övningen omfattade bl.a. utrymning av Gräsö. Utvärderingen av övningen är dock inte offentlig och kan därför inte redovisas här. År 2016 genomfördes vidare den regionala övningen Ångerfylld, som fokuserade på dammhaveri i Ångermanälven. Utrymning övades visserligen inte i praktiken, men frågan diskuterades inom ramen för övningen. I utvärderingen belystes bl.a. vikten av förberedelser och av ett förtydligande beträffande ansvarsfördelningen mellan räddningstjänst, kommun och Polismyndigheten. (Se Länsstyrelsen Västernorrland, Utvärderingsrapport Regional övning Ångerfylld 2016.)

I samband med en observation av den amerikanska krishanteringen kring orkanen Gustav rekommenderade dåvarande Krisberedskapsmyndigheten en bedömning av Sveriges behov av och förmåga att genomföra storskaliga utrymningar (Christer Brown och Anders Johansson, Krisberedskapsmyndigheten, Massevakueringen inför orkanen Gustav: Erfarenheter och lärdomar för det svenska krishanteringssystemet, 2008). Det konstaterades bl.a. att Polismyndighetens resurser ofta är otillräckliga för alla de uppgifter som ska lösas vid en utrymning. Militära enheter skulle därför kunna understödja, exempelvis med bevakning och avspärrning. Dessutom bedömdes nära samarbete med privata aktörer och frivilligorganisationer vara nödvändigt. Liknande bedömningar hade också gjorts vid tidigare

observationer. Det konstaterades exempelvis i en observatörsinsats år 2007 att Sverige har bristande förmåga att kunna hantera en mer omfattande situation innebärande att ett stort antal människor behöver evakueras under en längre tidsperiod (Bo Andersson, m.fl., California wildfires – en megainsats med effektiv samverkan).

Samverkansområdena Ekonomisk säkerhet, Skydd, undsättning och vård samt Teknisk infrastruktur konstaterade i *Samverkansområdenas studieresor till USA i oktober 2013: Erfarenheter av orkanen Sandy* (2014) att det behövs övningar på minst länsnivå för att fundera över vilka scenarion som skulle kunna inträffa där större utrymningar behövs. Man behöver enligt samverkansområdena även vara pragmatisk i sitt förhållningssätt till att vidta så pass kraftfulla åtgärder som utrymningar. Att inte fatta beslut kan nämligen få förödande konsekvenser för människorna i de hotade områdena. Det kan således vara av vikt att agera proaktivt.

Efter skogsbranden år 2014 kunde samhällets förmåga att utrymma konstateras som bristfällig. Brister identifierades bl.a. beträffande kommunikation, information, rollfördelning, kartor och förteckningar över boende. Eftersom planering saknades skedde utrymningarna ad hoc. Klarare direktiv och rollfördelning ansågs behövas för en bättre förmåga att hantera storskaliga utrymningar. Utrymningen av djur synes visserligen ha fungerat någorlunda väl, men det ansågs i stor utsträckning bero på frivilliga insatser från LRF:s sida.

Den mer begränsade utrymning som skedde i samband med skogsbränderna år 2018 synes ha varit mer välfungerande, vilket kan ha berott på flera förhållanden. Inte minst fanns det då erfarenheter från de utrymningar som skedde vid skogsbranden år 2014. Dessutom var antalet utrymmande förhållandevis litet. Det kan emellertid konstateras att Polismyndighetens resurser inte var tillräckliga, eftersom personalstöd behövdes från såväl Trafikverket som Försvarsmakten.

De kommuner och länsstyrelser som utredningen har varit i kontakt med och som har tagit fram planering kring utrymning – således främst aktörerna inom kärnkraftslänen – har bedömt sig ha en god förmåga att genomföra en storskalig utrymning med den planering som har tagits fram som grund. Detta trots den omständigheten att praktiska erfarenheter endast finns i begränsad utsträckning. Det kan mot bakgrund av vad som nu har redovisats konstateras att en god beredskap är grundläggande för en förmåga att genomföra en

storskalig utrymning. Beredskapen är dock, som tidigare har redovisats, bristfällig.

I föregående avsnitt har vidare planeringen för inkvartering respektive uppehälle bedömts vara än mer bristfällig. I de allra flesta delar av landet saknas sådan planering. De kommuner och länsstyrelser som utredningen har varit i kontakt med har även bekräftat att förmågan när det kommer till frågan om uppehälle är begränsad. Viss erfarenhet finns dock. Vid skogsbränderna år 2018 användes för uppehälle campingplatser, vandrarhem och privata bostäder. Även om förberedelser saknades kunde det konstateras att privatpersoner gärna bistod. Det bör dock återigen betonas att antalet utrymmande var förhållandevis få.

Under flyktingkrisen år 2015 genomfördes vidare ett mottagande som kan liknas vid inkvartering efterföljande en utrymning. År 2015 kom det 163 000 asylsökande till Sverige, varav 70 000 barn. 114 000 av dem som sökte asyl under året gjorde det under perioden september–december. Migrationsverket har huvudansvaret för mottagande av dem som söker asyl i Sverige. För ensamkommande barn ansvarar emellertid kommunen, efter det att Migrationsverket har anvisat en kommun till barnet. Överenskommelser får också träffas mellan Migrationsverket och kommuner om mottagande av ensamkommande barn.

Ansvariga samhällsaktörer hade inte förutsett att det skulle komma så många människor på flykt till Sverige hösten 2015 (se Att ta emot människor på flykt – Sverige hösten 2015, SOU 2017:12). Beredskapen var därför låg. Att anordna ankomstboenden blev en betungande uppgift för de kommuner som tog emot många barn, särskilt eftersom barnen ofta blev kvar länge i ankomstboendena. Även anvisningskommunerna hade svårt att hitta platser till barnen, som ofta fick flytta mellan kommuner allt eftersom boendefrågan löste sig. De kommuner som hade erfarenhet av att ta emot många människor från andra länder ansågs dock klara av situationen bättre än de som saknade sådan erfarenhet.

Även Migrationsverket hade svårigheter att hantera sitt uppdrag att ordna boende. Från början av oktober 2015 använde sig Migrationsverket av kommunala evakueringsplatser för att ordna boenden. Boendeplatserna var bl.a. placerade i idrottshallar och hotell. Evakueringsplatserna anskaffades genom kontakt med kommunen, som också ansvarade för driften av boendena. Under den aktuella hösten

användes ungefär 6 000 kommunala evakueringsplatser. Enligt uppgifter till utredningen var omkring 10 000 sådana platser aktiva samtidigt. Trots detta meddelade Migrationsverket i november 2015 att man inte längre kunde erbjuda boende för den som sökte asyl. Man gjorde bedömningen att socialtjänstlagen träder in i ett läge då staten inte kan erbjuda boende eftersom det är kommunen som ytterst ansvarar för de personer som vistas där. Svårigheterna föranledde att ett antal asylsökande fick sova i tält eller utomhus.

Efter flyktingmottagandet år 2015 har – enligt vad utredningen har fått erfara – en del kommuner behållit den grundläggande förmåga man då fick. Förmågan rör dock främst kortsiktiga lösningar, såsom boende i gymnastiksalar. Den förmågan kan naturligtvis även tillämpas beträffande befolkningsförflyttningar inom landet.

Även kriget i Ukraina har föranlett flyktingströmmar. Migrationsverket framförde tidigt att antalet boendeplatser som kunde ordnas i befintliga byggnader inte räckte för att möta behovet och gick bl.a. ut med en begäran till kommunerna, via länsstyrelserna, om tillfälliga boendeplatser.[19] Dessutom gav regeringen länsstyrelserna i uppdrag att inventera förekomsten av befintliga platser för tillfälliga boenden. Totalt rapporterade länsstyrelserna i april 2022 in drygt 70 000 befintliga platser för tillfälliga boenden. Antalet platser i kommunal regi var drygt 40 000.[20] I sammanhanget kan nämnas att författningsändringar innebärande att Migrationsverket ska anvisa skyddsbehövande till kommuner, som då får ansvaret för anskaffning och drift av boendet för dessa personer, trädde i kraft i juli 2022 (se t.ex. förordningen [2022:1008] om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar).

Sammanfattande analys

Det kan utifrån de större utrymningar som har skett i Sverige under senare tid konstateras att det finns en förmåga att fatta beslut om utrymning, även om det i framtiden bättre behöver säkerställas att beslutet är tillräckligt tydligt. Även resursmässigt finns en förmåga

[19] Migrationsverket, Förfrågan om anskaffning och nyttjande av 12 000 tillfälliga boendeplatser (extraordinärt läge) där kommuner om möjligt bistår Migrationsverket, dnr 4.2.1-2022-4374.
[20] Länsstyrelsen Stockholm, Rapportering av uppdrag till länsstyrelserna att inventera förekomsten av befintliga platser för tillfälliga boenden – Reviderad version, dnr 106-13169-2022.

att utrymma – åtminstone under förutsättning att krisen eller olyckan inte drabbar en alltför stor del av landet. Det uppstod visserligen svårigheter för Polismyndigheten att hantera samtliga de uppgifter som ankom myndigheten vid skogsbränderna år 2018. Myndigheten kunde dock understödjas med resurser från såväl Trafikverket som Försvarsmakten. Även frivilliga bidrog i stor utsträckning, inte minst med försörjning och uppehälle. Det kan dock konstateras att berörda offentliga aktörer kommer att behöva förstärkningar vid mer omfattande utrymningar.

För en väl fungerande utrymning krävs även enligt utredningens bedömning en föregående planering som involverade aktörer kan förlita sig på. Planeringen behöver även övas. Sådana förberedelser fanns inte på plats vid nämnda utrymningar. Således stod det exempelvis inte helt klart vilken aktör som skulle ansvara för vilka uppgifter, eller vilka platser som skulle fungera som mottagningsplatser. En bidragande orsak till att utrymningarna ändå fungerande förhållandevis väl var troligen att de omfattade jämförelsevis få hushåll. Utifrån vad utredningen har erfarit är förmågan att genomföra storskaliga utrymningar inte bättre nu än den var vid skogsbränderna år 2018, delvis mot bakgrund av att planering fortfarande i stor utsträckning saknas.

I de områden där planering för utrymning har tagits fram – främst i beredskaps- och planeringszonerna kring kärnkraftverken – finns det enligt berörda aktörer en förmåga att utrymma. Planeringen övas också, åtminstone i viss mån, med någorlunda regelbundenhet. Även i de områden som omfattas av planering för utrymning kan det emellertid befaras att de reella förutsättningarna att genomföra en storskalig utrymning är begränsade i ett skarpt läge. För ett lyckat genomförande krävs sannolikt stöd från andra aktörer, såsom frivilliga. Vidare kan det vara svårt att ordna med ändamålsenliga fordon, t.ex. för utrymning av äldreboenden, om sådana frågor inte har behandlats under planeringen. Samma svårigheter gäller beträffande personer som behöver medicinsk hjälp eller särskilda hjälpmedel. Saknas sådana förberedelser blir det i praktiken svårt att genomföra en utrymning beträffande de mest utsatta grupperna.

Det finns i princip ingen planering för uppehälle. Vid flyktingkrisen år 2015, men även i samband med flyktingströmmarna med anledning av kriget i Ukraina, visade det sig i och för sig vara möjligt att snabbt ordna boenden för ett stort antal migranter. En grund-

läggande förutsättning för en god förmåga är emellertid goda förberedelser – vilket naturligtvis behöver stödjas med tillgängliga resurser. Har det exempelvis inte på förhand identifierats lämpliga lokaler blir frågan svårhanterlig, även om den går att lösa om antalet utrymmande inte är alltför stort. Viss förmåga till grundläggande uppehälle har emellertid behållits i vissa kommuner sedan flyktingkrisen år 2015, och inte minst sedan flyktingströmmarna från Ukraina. Den förmågan kan självklart gynna möjligheten att ordna uppehälle eller inkvartering även efter befolkningsförflyttningar inom landet.

Förmågan att utrymma vid höjd beredskap är enligt utredningens bedömning inte bättre än förmågan att utrymma i fredstid. Sannolikt är förmågan snarare sämre, med hänsyn till att det vad gäller sådan utrymning i praktiken inte har vidtagits några specifika förberedelser. Vidare står det inte helt klart vilken aktör som ansvarar för vilka uppgifter. Vid höjd beredskap tillkommer dessutom den omständigheten att förhållandena i hela landet kommer att vara betydligt mer ansträngda än vid en fredstida kris och att vissa aktörer inte kan hjälpa till i samma utsträckning – om än alls. Det gäller t.ex. Försvarsmakten, Polismyndigheten och den kommunala räddningstjänsten, som vid en fredstida kris bär ett mycket stort ansvar för genomförandet av en utrymning. I stället behöver samhället i en sådan situation i stor utsträckning förlita sig på kommunen, som samtidigt har samhällsviktiga verksamheter som behöver fortgå. Dessutom behöver ett stort antal personer genomföra utrymningen samtidigt. Det är därför rimligt att utgå från att förmågan är sämre när det kommer till sådana förhållanden. Det är sammanfattningsvis utredningens bedömning att ansvariga aktörer är i behov av stora externa personella förstärkningar för att kunna upprätthålla en förmåga att genomföra större utrymningar vid höjd beredskap. Det är även viktigt att ett samarbete mellan det offentliga och näringslivet kan vidareutvecklas. Nu nämnda frågor utvecklas framöver.

Befintlig förmåga till inkvartering vid höjd beredskap bedöms vara densamma som förmågan till uppehälle vid fredstida kriser. Vid höjd beredskap riskerar emellertid fler personer i fler delar av landet att omfattas av utrymningar, vilket i sin tur föranleder ett större behov av inkvartering. Även antalet flyktingar kan tänkas öka. Dessutom tillkommer även beträffande inkvartering de svåra förhållanden som vid höjd beredskap sannolikt råder i hela landet.

8 Utrymning med efterföljande inkvartering: Överväganden och förslag

8.1 Inledning

Utredningen gör i kapitel 4 bedömningen att det så snart som möjligt bör vidtas åtgärder för att utveckla och förstärka Sveriges förmåga att kunna ge civilbefolkningen ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp. Det konstateras där vidare att ett sådant skydd ska omfatta utrymning med efterföljande inkvartering vid sidan om tillgången till skyddsrum. För att det ska vara möjligt bedöms det vara nödvändigt att det finns en planering hos berörda offentliga aktörer för att kunna genomföra utrymningar med efterföljande inkvarteringar.

I föregående kapitel har utredningen kartlagt och analyserat gällande ansvarsförhållanden och förmåga på lokal, regional och nationell nivå när det gäller planering och genomförande av utrymning och efterföljande inkvartering respektive uppehälle. Det ingår även i utredningens uppdrag att analysera och lämna förslag till åtgärder som behövs för att åstadkomma en sammanhållen och effektiv planering på lokal, regional och nationell nivå inför genomförande av utrymning och inkvartering vid såväl höjd beredskap och krig som vid fredstida kriser. Sådana överväganden och förslag presenteras i detta kapitel.

I enlighet med utredningens uppdrag syftar de förslag som lämnas till att åstadkomma en sammanhållen och effektiv planering inför genomförande av utrymning och inkvartering respektive uppehälle. För att det ska vara möjligt att ta fram en ändamålsenlig planering och för att den planering som har tagits fram ska kunna fungera på ett effektivt sätt vid ett genomförande, behöver det emellertid även stå

klart vilken aktör – eller vilka aktörer – som ansvarar för verkställigheten av ett beslut om utrymning samt för den inkvartering eller det uppehälle som följer därefter. Således behandlas även i viss utsträckning verkställighetsfrågor. Andra delar av aktuell författning behandlas enbart i den utsträckning behov av revideringar har upptäckts. Beträffande de delar som inte behandlas är således bedömningen att gällande författning ska bestå utan ändringar.

I avsnitt 8.2 och 8.3 presenteras förslag rörande utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Frågan om utrymning med efterföljande uppehälle vid fredstida kriser behandlas i avsnitt 8.5.

8.2 Planering för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap

8.2.1 Vilka områden bör planläggas för utrymning och efterföljande inkvartering?

Utredningens bedömning: Det bör finnas planering för utrymning och inkvartering för hela landet. Vikten av att planering för utrymning tas fram är av särskilt stor betydelse såvitt avser strategiskt viktiga områden och andra områden som bedöms utgöra sannolika mål vid ett väpnat angrepp.

Inledning

Utredningen har i kapitel 4 gjort bedömningen att det för att Sverige ska kunna ge civilbefolkningen ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp är nödvändigt att det finns en planering hos berörda offentliga aktörer för att kunna genomföra utrymningar och efterföljande inkvarteringar. I detta avsnitt behandlas vilka områden som enligt utredningens bedömning bör omfattas av sådan planering. Det kan redan inledningsvis nämnas att utredningen i kommande avsnitt presenterar överväganden beträffande vilka offentliga aktörer som ska besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Den bedömning som utredningen här presenterar är inte bindande för de aktörerna, men kan tjäna som en vägledning i deras beslutsfattande.

Historisk genomgång

Den planering för utrymning med efterföljande inkvartering som inleddes i anslutning till andra världskriget skulle enligt förarbetena begränsas till områden som var särskilt hotade, såsom fästningar, större städer och orter där krigs- eller försörjningsindustrier var belägna (betänkande angående det civila luftskyddet, SOU 1936:57, s. 55 ff.). År 1941 hade tillstånd till planläggning för utrymning getts för 76 luftskyddsorter (proposition med förslag till utrymningslag, m.m., prop. 1941:273, s. 22). Termen luftskyddsort användes för att klassificera orter efter läge och beskaffenhet med hänsyn till anfallsrisken.

Vid andra världskrigets slut hade utrymning planerats för ett 90-tal städer och andra större orter. Planer för en mer eller mindre total utrymning fanns dock endast för vissa gränsorter med utsatt läge vid militära operationer. Det fanns planer för inkvartering i så gott som samtliga kommuner, som inte ansågs utgöra eller ingå i utrymningsorter. Endast några få kommuner (cirka fem procent) med särskilt utsatt läge i gränstrakt eller liknande hade undantagits från inkvarteringsplaneringen. (Se betänkande med förslag rörande civilförsvarets organisation m.m., SOU 1947:10, s. 111 ff.)

Under 1950-talet utvidgades kravet på planering för utrymning vid höjd beredskap. För utsatta orter skulle planer upprättas dels för successiv utrymning, dels för snabbutrymning vid händelse av ett överraskande anfall. Den successiva utrymningen skulle inledas med beredskapsutrymning avseende arbetsoförmögna personer. Det skulle också planeras för en omflyttning av inneområdenas kvarvarande befolkning till ytterområdena. Så kallad beredskapsutrymning skulle kunna genomföras för städer med över 50 000 invånare men även för vissa mindre orter, beroende på sannolikheten för att orten skulle utsättas för anfall. För mer utsatta orter skulle beredskapsutrymningen även kunna följas av en slutlig utrymning av alla som kunde utrymmas utan lamslagande av för totalförsvaret oundgänglig verksamhet. Vilka städer och områden de olika planerna skulle avse skulle beslutas centralt. Vid den bedömningen skulle anfallsrisken vara avgörande. Att fullständig utrymningsplanering i varje fall borde göras för de största städerna ansågs dock vara uppenbart. (Se proposition med förslag till lag om ändring i civilförsvarslagen den 15 juli 1944 [nr 536], prop. 1956:185, s. 1 f. och 49 ff.)

År 1959 fanns preliminära snabbutrymningsplaner för de mest utsatta orterna. Arbetet med planeringen för den successiva utrymningen var även det långt framskridet. Utrymningsplaneringen berörde vid den tidpunkten ungefär tre miljoner människor.[1] År 1989 fanns planer för snabbutrymning för Sveriges 14 största städer (Risker och skydd för befolkningen, SOU 1989:17, s. 58).

Som tidigare redovisats, förekommer i princip inte längre någon planering för utrymning och inkvartering under höjd beredskap.

Regeringens och Försvarsberedningens bedömningar

I Försvarsberedningens rapport Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66, s. 145 f. och 150 f.) bedöms att det fysiska skyddet av civilbefolkningen i första hand ska åstadkommas genom tillgång till skyddsrum och andra skyddade utrymmen. Det ska kompletteras med planer för utrymning i områden där markstrider kan förväntas liksom i områden vilka med stor sannolikhet drabbas av bekämpning och där fysiskt skydd saknas eller har stora begränsningar. Konkreta utrymningsplaner ska enligt Försvarsberedningen upprättas för de mest utsatta områdena. Sådana planer ska utgå från Försvarsmaktens operativa planering. Planering för utrymning av särskilt utsatta områden bör enligt Försvarsberedningen påbörjas så snart som möjligt.

Utredningen har i uppdrag att bl.a. analysera och lämna förslag till åtgärder som behövs för att åstadkomma en sammanhållen och effektiv planering inför genomförande av utrymning och inkvartering. Det framgår inte av direktiven vilka områden som bör omfattas av planer för utrymning. Dock anges i direktivens sammanfattning att utredningen ska analysera och lämna förslag till hur ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat.

[1] Proposition angående ny organisation för civilförsvaret, m.m., prop. 1959:114, s. 9 och 18 samt Civilförsvarets organisation, SOU 1958:13, s. 201.

Skälen för utredningens bedömning

Det bör finnas planering för utrymning för strategiskt viktiga områden och andra områden som bedöms utgöra sannolika mål vid ett väpnat angrepp

Syftet med genomförande av utrymning under höjd beredskap är att civilbefolkningen inte ska drabbas av krigshandlingar eller att militära åtgärder av väsentlig betydelse inte allvarligt ska försvåras. En given utgångspunkt är således att civilbefolkningen ska beredas skydd i form av utrymning i de områden som löper störst risk för angrepp och att det därför bör tas fram planering för utrymning beträffande strategiskt viktiga områden. En sådan utgångspunkt går också i linje med Försvarsberedningens bedömning. Regeringen och Försvarsberedningen har som strategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en kris eller ett krig angett Stockholmsområdet, Gotland, sydöstra Sverige, Öresundsregionen, västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län (Ds 2017:66, s. 73 ff. och Totalförsvaret 2021–2025, prop. 2020/21:30, s. 60). Även i Försvarsmaktens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) handlingsplan från den 27 augusti 2021 för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025 (Handlingskraft) anges de områden som anses strategiskt viktiga i händelse av en säkerhetspolitisk kris eller krig. Bortsett från sydöstra Sverige anges här samma områden som tidigare lyfts fram.

Det arbete med skyddsrumsbeståndet som föreslås i kapitel 6 kommer i ett första skede att fokuseras på de strategiskt viktiga områdena. Det innebär emellertid inte att det där inte skulle behövas skydd i form av utrymning. Det finns enligt utredningens bedömning ett påtagligt behov av att kunna tillämpa utrymning vid sidan om vistelse i skyddsrum. Båda delarna behövs för att skyddet för civilbefolkningen vid höjd beredskap och ytterst krig sammantaget ska kunna bli ändamålsenligt och effektivt utformat. Det gäller inte minst beträffande de områden i landet som löper störst risk för att utsättas för krigshandlingar. Vilken åtgärd som ska tillämpas i varje enskilt fall beror på händelsen och dess art och omfattning. En sådan bedömning görs lämpligen av berörda myndigheter.

Utredningens bedömning är således att det ska tas fram planering för utrymning vid höjd beredskap för strategiskt viktiga områden.

Vilka områden som bedöms som strategiskt viktiga kan variera, bl.a. mot bakgrund av rådande hotbild. Det saknas därför anledning att här närmare precisera vilka områden som avses. Det bör i stället avgöras av Försvarsmakten och MSB (se vidare om rätten att besluta om planläggning i avsnitt 8.2.2).

Även andra områden än de som anses vara strategiskt viktiga kan utgöra *sannolika mål* vid ett väpnat angrepp. Troliga mål för fjärrbekämpningen är enligt Försvarsmakten stationära och semi-stationära mål av vikt för den nationella försvarsansträngningen (Handlingskraft s. 13). Militära mål vid ett väpnat angrepp kan vara ledningscentraler, radaranläggningar och baser. Civila mål kan vara exempelvis logistiknoder, hamnar, flygplatser, broar, viktig industri samt infrastruktur för energi och kommunikation. Även andra anläggningar för samhällsviktig verksamhet, såsom anläggningar för produktion av t.ex. dricksvatten, skulle kunna utgöra civila mål.

Nu angivna mål behöver inte nödvändigtvis vara belägna inom ett strategiskt viktigt område. Oavsett var de är belägna bör således även nu aktuella områden, med hänsyn till den förhöjda risken för väpnat angrepp, enligt utredningens bedömning omfattas av planering för utrymning. Det bör åligga Försvarsmakten och MSB att närmare avgöra vilka områden som avses och hur planläggningen ska se ut (jfr även här avsnitt 8.2.2).

Även andra områden bör planläggas för utrymning

Vid ett väpnat angrepp kommer initiativet initialt alltid att ligga hos angriparen. Denne väljer tid och plats för angreppet. Därför måste Sverige kunna möta angrepp i flera geografiska områden och vid olika tidpunkter, varvid delar av det svenska territoriet kan drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser och förödelse lokalt och regionalt. (Se Handlingskraft, s. 12 f.)

Ingen del av landet kan helt undantas från risken att utsättas för stridshandlingar. Inte minst kan användning av kärnvapen påverka delar av Sverige som annars generellt sett löper en mindre risk att utsättas för väpnade angrepp. Skillnaden mellan strategiskt viktiga områden och sådana områden som inte omfattas av det begreppet är således i det hänseendet mindre påtaglig. Dessutom råder stor osäkerhet kring hur ett väpnat angrepp skulle kunna gestalta sig i praktiken,

vilket talar mot att helt låta bli att planera för utrymning i vissa delar av landet. Därtill kommer uppgifterna från Ukraina om att civilbefolkningen utgjort både mål och verktyg i krigföringen. Även om den ryska invasionen inledningsvis inriktades mot ukrainska militära mål, liksom ukrainsk civil kritisk infrastruktur, övergick bombningarna till att bli mer och mer terroriserande i sin karaktär (Peter Bennesved, Civilbefolkningens roll i framtida krig – Perspektiv på befolkningsskydd och civilt försvar i ljuset av Ukraina, FOI Memo 7843, 2022). Platser som inte nödvändigtvis har ett militärstrategiskt värde i ett första skede kan således bli föremål för attacker längre fram under krigets gång.

Även andra skäl kan tala för ett utvecklat skydd för civilbefolkningen. Exempelvis är det rimligt att hänsyn också ska tas till graden av skada och förstörelse som ett anfall skulle kunna förorsaka i ett område som i och för sig löper relativt låg risk för väpnat angrepp. Vidare kan totalförsvarsskäl tala för planering för utrymning även för andra områden än de som bedöms utgöra sannolika mål vid ett väpnat angrepp. Därtill kan förekomsten av ett ändamålsenligt skydd för civilbefolkningen ha psykologisk betydelse, vilken i sin tur kan påverka försvarsviljan. Försvarsviljan och skyddet av civilbefolkningen har även i ljuset av den ryska invasionen av Ukraina bedömts vara ömsesidigt beroende – förmågan att upprätthålla motståndskraft och försvarsvilja anses kunna påverkas positivt genom att det finns utvecklade konkreta planer för skyddet av civilbefolkningen (FOI Memo 7843). Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) gör mot bakgrund av sådana överväganden bedömningen att åtgärder såsom snabba evakueringar måste kunna appliceras över i princip hela Sveriges yta, och således inte bara på platser inom de områden som tidigare utpekats som strategiskt viktiga. Således kan det argumenteras för att det måste finnas beredskap för utrymning överallt. Följden kan annars bli att vissa delar av landet, som inte prioriteras vad gäller upprustningen av skyddsrummen, i princip helt saknar skydd för civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp.

Dessutom har Nato identifierat förmågan till effektiv hantering av okontrollerade stora befolkningsrörelser som en av sju civila förmågor som ska bidra till att upprätthålla alliansens kollektiva försvarsförmåga och möta hot som utmanar den kollektiva säkerheten.

Mot en lösning innebärande att fler områden än de som bedöms utgöra sannolika mål vid ett väpnat angrepp ska planläggas för utrym-

ning talar emellertid den omständigheten att vissa delar av Sverige, som nämnts, löper mindre risk att utsättas för ett väpnat angrepp. Nyttan med en sådan planering kan således diskuteras. Det är nämligen såväl kostsamt som tidskrävande att ta fram och vidmakthålla en utrymningsplanering. Från mindre orter och glesbygd är det dessutom i allmänhet lättare att genomföra en snabb utrymning. Den begränsade folkmängden underlättar naturligtvis, samtidigt som infrastrukturen är mindre komplicerad och det i allmänhet saknas verksamhet som är viktig för totalförsvaret. Behovet av planering är därför även av den anledningen inte lika stort i sådana områden. Därtill kommer att en övergripande planering inför utrymning kan tas fram förhållandevis snabbt. Således kan MSB (jfr avsnitt 8.2.2) besluta att planering ska tas fram för en större del av landet vid exempelvis högre risk för användning av kärnvapen.

Enligt utredningen väger emellertid skälen för att bygga upp ett effektivt skydd för civilbefolkningen i hela landet tyngre än de kostnader som det kan förväntas innebära. Ingen del av landet kan helt uteslutas från risken att utsättas för ett väpnat angrepp, eller för konsekvenserna av ett sådant. Den sammantagna bedömningen är således att det bör finnas planering för utrymning för hela landet och inte bara för de områden som anses löpa störst risk för ett väpnat angrepp – även om det är mest angeläget att planering tas fram för sådana områden. I sammanhanget bör vidare beaktas att en framtagen planering inför utrymning vid höjd beredskap även skulle kunna användas för utrymning vid fredstida kriser. Som utvecklats tidigare är visserligen förhållandena annorlunda vid höjd beredskap än vid en fredstida kris. Exempelvis torde de resurser som är delar av krisberedskapen behövas i större utsträckning vid höjd beredskap (se t.ex. Bengt Johansson m.fl., Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen, FOI-R--4431--SE, 2017). Det kan således inte påräknas att dessa resurser kommer att finnas tillgängliga i samma utsträckning vid utrymning vid höjd beredskap. Dessutom omfattar sannolikt en utrymning vid höjd beredskap en betydligt större del av befolkningen, vilket skapar svårigheter inte bara vid planeringen inför utrymning utan även vid planeringen inför inkvartering. Dessa olikheter påverkar dock inte i lika stor mån möjligheten att använda planer för utrymning vid höjd beredskap vid en utrymning i samband med en fredstida kris. Den omständigheten att en sådan planering kan komma till nytta även vid fredstida krissituationer talar för att

planer bör kunna tas fram även beträffande andra områden än de som anses utgöra sannolika mål vid ett väpnat angrepp.

MSB får, enligt 2 § andra stycket förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap (utrymningsförordningen), redan i samråd med Försvarsmakten besluta om vilka områden som ska omfattas av planläggning för utrymning vid höjd beredskap (se närmare avsnitt 8.2.2). Det saknas enligt utredningen skäl att i bestämmelsen närmare precisera vilka områden som får omfattas av ett sådant beslut, eller att i författning föreskriva att utrymningsplanering ska finnas för hela landet. Det framstår som mer ändamålsenligt att en bedömning görs utifrån de förhållanden som föreligger vid varje enskilt tillfälle. Vid en sådan bedömning kan hänsyn exempelvis tas till det säkerhetspolitiska läget, vapenutvecklingen, befolkningstätheten och tillgången till annat skydd för civilbefolkningen. Utredningens resonemang kan dock tjäna som en utgångspunkt för MSB och Försvarsmakten.

Det åligger även MSB att meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas (jfr 2 § första stycket utrymningsförordningen). För att det inte ska vara alltför betungande att ta fram och vidmakthålla planering för utrymning finns det goda skäl att ställa relativt låga krav på planeringens detaljrikedom. Dock kan i vissa fall finnas skäl att driva den planering som tas fram för områden med bekämpningsmål, som t.ex. ledningscentraler, logistiknoder, hamnar och flygplatser samt viktig industri, längre. Det saknas anledning att här närmare precisera hur planeringen ska se ut beträffande varje område. Det förefaller mer ändamålsenligt att en bedömning görs av berörda myndigheter i varje enskilt fall. Utredningen återkommer dock till resonemang kring vilka faktorer som kan behöva beaktas i planeringen.

Det bör finnas planering för inkvartering i hela landet

Ett beslut om att ett visst område ska planläggas för inkvartering måste föregås av noggrant övervägande och bör korrespondera med beslut som fattas beträffande vilka områden som ska planläggas för utrymning. Det är därför inte lämpligt att i detta betänkande närmare fastställa vilka områden som ska planläggas för inkvartering och hur sådan planläggning ska se ut i varje enskilt fall. Nedan följer

dock resonemang som enligt utredningens bedömning kan tjäna som utgångspunkter för sådant beslutsfattande.

För det fall någon av de tre storstadsregionerna skulle utsättas för ett väpnat angrepp och ett beslut om utrymning skulle fattas med anledning av det, måste ett stort antal människor inkvarteras i andra områden i landet. En del av den befolkning som omfattas av ett sådant utrymningsbeslut kan troligen ordna med uppehälle på egen hand. Vidare kan en viss andel av befolkningen – beroende på utvecklingen i närområdet – tänkas söka tillflykt i andra länder. Hur befolkningen kommer att röra sig kan emellertid inte på förhand sägas säkert. FOI gör bedömningen att det är realistiskt att vänta sig att en del av landet är under angrepp eller lider av stora samhällsstörningar medan andra delar är förhållandevis opåverkade, och att det därför är relevant att planera för förflyttning av människor mellan dessa områden (Jonas Clausen Mork och Beatrice Reichel, När hot blir verklighet – betydelsen av det ryska angreppet mot Ukraina för svensk planering av civilt försvar, FOI Memo 7836, 2022). En stor del av den befolkning som omfattas av en sådan förflyttning inom landet – på eget initiativ eller med anledning av en organiserad utrymning – kan antas sakna möjlighet att ordna boende på egen hand. Därtill kommer att den del av befolkningen som i fredstid hade kunnat ordna med eget uppehälle troligen får svårare att göra så vid höjd beredskap och inte minst vid ett redan pågående angrepp. Med hänsyn till att det således kan röra sig om väldigt många människor som behöver hjälp med att ordna sitt uppehälle, är det rimligt att som utgångspunkt kräva att så stora delar av Sverige som möjligt förbereds för en eventuell inkvartering. Det behöver också särskilt beaktas att det kommer att finnas särskilt sårbara grupper som inte klarar av att ordna boende på egen hand. Det gäller inte minst barn, som av olika anledningar har separerats från sina vårdnadshavare.

Frågan är emellertid om även strategiskt viktiga områden och andra områden som bedöms utgöra sannolika mål vid ett väpnat angrepp bör omfattas av planläggning för inkvartering. Även om ett strategiskt viktigt område eller ett sannolikt bekämpningsmål inte är utsatt för ett väpnat angrepp när ett utrymningsbeslut har fattats, kan det föreligga en hög risk för ett sådant angrepp. Det kan därför diskuteras om det är ändamålsenligt att planera för inkvartering beträffande sådana områden.

Under andra världskriget och kalla kriget fanns planering för omflyttning inom särskilt utsatta områden. På så sätt kunde den del av befolkningen som behövde stanna kvar i området flyttas från innerområdena till de något säkrare ytterområdena. Även om det kan uppstå behov av att flytta många människor från storstadsområdena vid höjd beredskap och då ytterst krig, behöver det inte heller nu vara nödvändigt att inkvartera befolkningen på en plats alltför långt bort. Med hänsyn till befolkningskoncentrationen i storstäderna är det kanske inte ens realistiskt. Det är således inte säkert att en eventuell utrymning alltid kommer att handla om att helt lämna de stora strategiskt viktiga områdena. I stället kan utrymning i vissa situationer handla om att få befolkningen att under en kortare tid lämna ett visst område och flytta sig till en tillfällig plats inom den egna kommunen, eller till en grannkommun eller ett angränsande län. Med hänsyn till att utrymning är en komplicerad åtgärd kanske sådana korta förflyttningar till och med bör eftersträvas – inte minst med hänsyn till att befolkningen sannolikt helst befinner sig så nära hemmet som möjligt. Naturligtvis kan det även finnas skäl till utrymning från ett större strategiskt viktigt område, exempelvis när det finns risk för omfattande strid i bebyggelse, vid omfattande angrepp över större ytor eller vid kärnvapenanvändning. Oaktat detta finns det, med hänsyn till vad som redovisats ovan, goda skäl att förbereda för inkvartering även i områden som i och för sig löper hög risk att behöva utrymmas vid höjd beredskap. Därtill kommer att en planering för inkvartering vid höjd beredskap även är till nytta vid fredstida krissituationer. I en sådan situation är de områden som är mest utsatta inte nödvändigtvis desamma som de områden som bedöms utgöra sannolika mål vid ett väpnat angrepp.

Sammanfattningsvis bör hela landet omfattas av planering för inkvartering. En inkvartering vid höjd beredskap kan behöva bestå under en längre period. Det framstår ändå som mest ändamålsenligt att den planering som tas fram enbart är översiktlig och främst hänför sig till det första omhändertagandet av utrymmande. En annan lösning skulle vara alltför betungande för de aktörer som åläggs ansvaret för att ta fram planeringen. De närmare formerna för planeringen föreslås MSB få meddela föreskrifter kring (se avsnitt 8.2.3). Sådana resonemang utvecklas också framöver. I avsnitt 8.2.3 föreslår vidare utredningen att MSB, i samråd med Försvarsmakten, ska få besluta om vilka områden som ska planläggas för inkvartering vid höjd

beredskap. Den bedömning som utredningen redovisat i förevarande avsnitt är inte bindande för myndigheterna i fråga, men kan tjäna som vägledning i deras beslutsfattande.

Redan i samband med utrymningen måste det stå klart var befolkningen ska inkvarteras, för att på så sätt underlätta transporterna från området som ska utrymmas. Det behövs därför en planering kring var de som omfattas av ett utrymningsbeslut ska inkvarteras. Det är också av stor vikt att inkvarteringsplanerna samordnas med utrymningsplanerna. Utredningen föreslår i avsnitt 8.2.3 att MSB ska ha rätt att besluta om vilka områden som ska planläggas för inkvartering och meddela föreskrifter för planläggningen. Det bör kunna underlätta sådan samordning.

8.2.2 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska alltjämt ha rätt att meddela föreskrifter och beslut rörande planläggning för utrymning

Utredningens förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ge länsstyrelserna tillfälle att yttra sig innan myndigheten meddelar beslut om vilka områden som ska planläggas för utrymning.

Utredningens bedömning: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska alltjämt ha rätt att meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas. Myndigheten ska ge Försvarsmakten och Polismyndigheten tillfälle att yttra sig innan den meddelar sådana föreskrifter. Även rätten för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att, i samråd med Försvarsmakten, besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning ska kvarstå.

Föreskrifter och beslut rörande planläggning för utrymning vid höjd beredskap bör tas fram så snart som möjligt. Det gäller särskilt beträffande strategiskt viktiga områden och andra områden som bedöms utgöra sannolika mål vid ett väpnat angrepp.

MSB har möjlighet att, efter samråd med Försvarsmakten och Polismyndigheten, meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas (2 § första stycket utrymningsförordningen) och att, i samråd med

Försvarsmakten, meddela beslut rörande vilka områden som ska planläggas för utrymning (2 § andra stycket utrymningsförordningen).

En bedömning beträffande vilka områden som ska planläggas för utrymning behöver göras utifrån föränderliga förhållanden. Särskilt behöver bedömas vilka områden som bör kategoriseras som strategiskt viktiga eller av andra anledningar bedöms utgöra sannolika mål vid ett väpnat angrepp. Även andra förhållanden, exempelvis befolkningsmängd och vapenutveckling, kan ha betydelse för denna planering. Som tidigare konstaterats är det därför varken ändamålsenligt eller lämpligt att i betänkandet – eller i lag eller förordning – precisera vilka områden som ska planläggas. Mot denna bakgrund är det tydligt att det finns behov av att en myndighet även i fortsättningen ska ha möjlighet att över tid meddela beslut beträffande vilka områden som ska omfattas av sådan planering.

Det är också nödvändigt att en myndighet har möjlighet att meddela föreskrifter om den planering som behöver tas fram på olika förvaltningsnivåer. De offentliga aktörer som ska ansvara för det faktiska framtagandet av planer för utrymning behöver ett sådant författningsstöd – och även annan vägledning – kring vad planeringen bör innehålla i grundläggande avseenden samt vilka faktiska förhållanden som behöver beaktas i det arbetet.

MSB ska enligt sin instruktion (förordningen [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) särskilt verka för att aktörer samordnar planeringen för civilt försvar och för att samordning sker i förhållande till det militära försvaret. Vidare ska MSB enligt sin instruktion se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet. MSB har således ett övergripande ansvar för skydd av civilbefolkningen. Det är mot denna bakgrund lämpligt och ändamålsenligt att MSB alltjämt ska ha ett ansvar på nationell nivå att samordna den utrymningsplanering som ska tas fram, och att myndigheten även i fortsättningen ska kunna meddela föreskrifter om vad en utrymningsplanering på olika förvaltningsnivåer ska innehålla i grundläggande avseenden. På så sätt skapas förutsättningar för en mer sammanhållen och enhetlig planering.

Sammanfattningsvis ska MSB alltjämt ha möjlighet att meddela föreskrifter och beslut beträffande planering för utrymning. I den uppgiften bör omfattas även hur omfattande och detaljerad planeringen behöver vara i respektive område. Det kan exempelvis finnas skäl att ta fram mindre långtgående planer i områden som bedöms

vara något mindre utsatta. I normalfallet torde det vara tillräckligt att i besluten ange de större områden som ska planläggas för utrymning eller inkvartering. I vissa fall kan det dock finnas skäl att specificera beslutet ytterligare. Så kan exempelvis vara fallet när det rör sig om ett visst utpekat mål inom ett område som annars generellt sett löper mindre risk att utsättas för ett väpnat angrepp.

Med stor sannolikhet kommer det att ske en omfattande spontanutrymning såväl före som i samband med ett väpnat angrepp. Exempelvis tycks merparten av de befolkningsrörelser som har skett under Rysslands invasion av Ukraina ha varit baserade på egna initiativ, medan myndighetsorganiserade utrymningar främst tycks ha förekommit från helt eller delvis belägrade städer (FOI Memo 7836). De planer som tas fram torde därför främst kunna inriktas på utrymning av de särskilt sårbara grupper som inte kan utrymma på egen hand, exempelvis äldre, sjuka och barn som av olika anledningar behöver utrymma utan sina vårdnadshavare. Med hänsyn till den omfattande spontanutrymning som kan komma att ske bör dock i planeringen även särskilt beaktas följderna av sådan utrymning. Exempelvis torde spontanutrymningen föranleda omfattande påverkan på trafikflödena från det utrymda området och därmed särskilda behov av såväl drivmedel som vägvisning och annan information.

Försvarsmakten och Polismyndigheten bör alltjämt *ges tillfälle att yttra sig* innan MSB meddelar föreskrifter för hur utrymning ska planläggas. Även skyldigheten för MSB att ta fram beslut om vilka områden som ska planläggas för utrymning *i samråd med* Försvarsmakten bör bestå. Det innebär att MSB och Försvarsmakten i det senare fallet ska vara överens om innehållet i de beslut som meddelas. Det finns goda skäl att även involvera aktörer med kännedom om regionala förhållanden i arbetet med att ta fram beslut om vilka områden som ska planläggas för utrymning. På så sätt möjliggörs en större förståelse för vilka områden som bör omfattas av planer och hur konkreta planerna för respektive område bör vara. Utredningen föreslår därför att länsstyrelserna ska ges tillfälle att yttra sig innan beslut meddelas. Ett sådant tillvägagångssätt ökar även förutsättningarna för en i förhållande till fredstida kriser mer sammanhållen planering. I och med att en sådan lösning också involverar de civilområdesansvariga länsstyrelserna tillförsäkras även en länsöverskridande samordning. Föreslagen lösning kan visserligen göra systemet något mer tungrott. Vid krig eller krigsfara finns det emellertid

möjlighet att meddela beslut utan länsstyrelsens hörande (se lagen [1988:97] om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.).

Med hänsyn till det påtagligt försämrade säkerhetspolitiska läget gör utredningen bedömningen att föreskrifter och beslut rörande planläggning för utrymning vid höjd beredskap bör tas fram så snart som möjligt. Arbetet beträffande strategiskt viktiga områden och andra områden som bedöms utgöra sannolika mål vid ett väpnat angrepp bör prioriteras särskilt.

8.2.3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får rätt att meddela föreskrifter och beslut även beträffande planläggning för inkvartering

Utredningens förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får rätt att, efter att ha gett Försvarsmakten och Polismyndigheten tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter för hur inkvartering ska planläggas. Myndigheten får även rätt att, i samråd med Försvarsmakten, besluta om vilka områden som ska planläggas för inkvartering. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ge länsstyrelserna tillfälle att yttra sig innan myndigheten meddelar beslut om vilka områden som ska planläggas för inkvartering.

Utredningens bedömning: Föreskrifter och beslut rörande planläggning för inkvartering vid höjd beredskap bör tas fram så snart som möjligt.

Som tidigare redovisats, har MSB rätt att – efter samråd med Försvarsmakten och Polismyndigheten – meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas (2 § första stycket utrymningsförordningen). MSB har också rätt att, i samråd med Försvarsmakten, besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning (2 § andra stycket utrymningsförordningen). Motsvarande bestämmelser saknas beträffande planering för inkvartering. Frågan är om sådana regler bör föras in, för att underlätta genomförandet av såväl utrymning som inkvartering vid höjd beredskap.

För att berörda aktörer över huvud taget ska kunna ta fram en effektiv planering för utrymning behöver det finnas förberedelser för var befolkningen i respektive område eller kommun ska inkvarteras. Utrymningen omöjliggörs i princip om berörda aktörer inte har en plan för vart invånarna ska transporteras för inkvartering. För att en inkvartering ska kunna genomföras behöver vidare berörda aktörer ha kännedom om vilken planering för inkvartering som förväntas finnas hos respektive aktör. En sådan fråga kan omöjligen lösas vid höjd beredskap. För att säkerställa att planeringen blir ändamålsenlig behöver därför en offentlig aktör få ansvaret även för beslut om vilka områden som ska planläggas för inkvartering. I den uppgiften ingår även att besluta om hur många utrymmande som det ska planeras för. Rimligtvis bör en sådan fördelning som huvudregel kunna göras utifrån befolkningsmängden inom respektive område.

Beslut om vilka områden som ska planläggas för inkvartering behöver korrespondera med beslut om vilka områden som ska planläggas för utrymning, i vart fall på så sätt att det säkerställs att den befolkning som omfattas av planer för utrymning också kan inkvarteras i andra delar av landet. Naturligtvis står det dock först när ett angrepp väl har inletts klart vilka områden som är bäst lämpade för inkvartering. Det behöver inte nödvändigtvis röra sig om de områden som det initialt har planerats för. Berörda aktörer måste således vara förberedda på att snabbt kunna besluta om att inkvartera befolkningen på andra orter än vad som ursprungligen planerats för.

De aktörer som åläggs ansvaret för att ta fram planering för inkvartering behöver få författningsstöd och annan vägledning kring hur planeringen ska se ut. Det är därför nödvändigt att en offentlig aktör även åläggs ett ansvar för att ta fram föreskrifter beträffande planläggning för inkvartering. I de föreskrifter som tas fram behöver det lyftas vilka aspekter som den aktör eller de aktörer som åläggs ansvaret för att ta fram planeringen ska beakta i samband med det arbetet. Det behöver också tydliggöras vilken aktör som bär vilket ansvar för själva inkvarteringen. I arbetet med att klara ut förutsättningar, men också i det konkreta förberedelsearbetet, bör vidare erfarenheter från MSB:s internationella och humanitära verksamhet beaktas. Det finns nu, inte minst utifrån kriget i Ukraina, omfattande erfarenhet kring hur olika praktiska lösningar och även internationellt stöd kan se ut som bör omhändertas i den kommande nationella planeringen.

Det är således utredningens bedömning att en offentlig aktör ska åläggas ansvaret att ta fram föreskrifter beträffande planläggning för inkvartering och beslut om vilka områden som ska planläggas för inkvartering. Som tidigare har redovisats, har MSB ett övergripande ansvar för skyddet för civilbefolkningen. Mot bakgrund av det, och då starka skäl talar för att samma myndighet bör ta fram föreskrifter och meddela beslut beträffande planläggning för inkvartering som beträffande planläggning för utrymning, bör ansvaret åläggas MSB.

Bedömningar kring vilka områden som bör planläggas för inkvartering och hur den planläggningen ska koordineras med planläggningen för utrymning grundar sig bl.a. i bedömningar beträffande det säkerhetspolitiska läget och avvägningar kring vilka områden i landet som löper störst risk för att utsättas för ett väpnat angrepp. Med hänsyn till det är det av stor vikt att sådana beslut tas fram i samråd med Försvarsmakten. Det innebär att MSB och Försvarsmakten ska vara överens om innehållet i de beslut som meddelas. Även beträffande framtagandet av beslut rörande inkvartering finns det skäl att involvera aktörer med kännedom om regionala förhållanden. På så sätt säkerställs att aktuella beslut tas fram med beaktande av de förutsättningar för planläggning som finns i olika kommuner. Dessutom möjliggör ett sådant förfarande en mer sammanhållen planering för inkvartering vid såväl höjd beredskap som fredstida kriser. Länsstyrelserna ska därför ges tillfälle att yttra sig innan beslut meddelas. I och med att en sådan lösning också involverar de civilområdesansvariga länsstyrelserna säkerställs även en länsöverskridande samordning. Som tidigare redovisats finns det vid krig eller krigsfara möjlighet att meddela beslut utan länsstyrelsens hörande med stöd av bestämmelserna i lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Föreskrifter om inkvartering bör MSB meddela först efter det att Försvarsmakten och Polismyndigheten, som har en viktig roll i genomförandet av en utrymning, har fått tillfälle att yttra sig. Såvitt gäller föreskrifterna behöver således inte föreskrivas att framtagandet ska ske i samråd med myndigheterna i fråga.

Med hänsyn till det påtagligt försämrade säkerhetspolitiska läget gör utredningen bedömningen att föreskrifter och beslut rörande planläggning för inkvartering vid höjd beredskap bör meddelas så snart som möjligt.

8.2.4 Kommuner och länsstyrelser ska ansvara för framtagandet av planering för utrymning och efterföljande inkvartering vid höjd beredskap

Utredningens förslag: Det ska i lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap anges vilka offentliga aktörer som, utifrån de beslut och föreskrifter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap meddelar, ska ansvara för framtagandet av planering för utrymning och efterföljande inkvartering enligt den lagen. Länsstyrelser och kommuner ska åläggas det ansvaret. När Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har beslutat att ett område inom ett län ska planläggas för utrymning eller inkvartering, ska länsstyrelsen ta fram en inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap gällande länet. Inriktningen ska lämnas in till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och till den länsstyrelse som är civilområdesansvarig. Med länsstyrelsens inriktning som grund ska kommunen planera för utrymning eller inkvartering gällande kommunen. En dokumentation av planeringen ska lämnas in till länsstyrelsen.

Regionerna ska medverka i arbetet med planering för utrymning och inkvartering. De statliga myndigheter som berörs av planeringen ska ges tillfälle att yttra sig när den tas fram eller ändras i väsentliga delar.

Utredningens bedömning: Arbetet med framtagande av planering för utrymning och inkvartering bör samordnas av civilområdesansvariga länsstyrelser.

Inledande utgångspunkter

Utredningens bedömning är således att det behöver tas fram planering för utrymning med efterföljande inkvartering vid höjd beredskap. Planering ska ske efter beslut meddelat av MSB angående vilka områden som ska planläggas för utrymning respektive inkvartering. Vem som ska ansvara för *det faktiska framtagandet av sådan planering* framgår dock inte av gällande regelverk. För att ett framtagande av planer ska ske i enlighet med beslut meddelade av MSB måste det

enligt utredningens bedömning uttryckligen i författning anges vilka aktörer som ska ansvara för det arbetet.

Försvarsberedningen har betonat vikten av att arbetet med utrymningsplaneringen genomförs på den nivå där den är mest relevant (Ds 2017:66, s. 151). Särskilt ska, enligt Försvarsberedningen, den högre och den lägre regionala nivån (länsstyrelserna) beaktas och involveras i planeringen.

Enligt utredningens bedömning är det grundläggande att de planer som tas fram samordnas såväl med den militära verksamheten som med de andra planer som tas fram för utrymning och inkvartering över hela landet. Naturligtvis kräver framtagandet av sådan planering även god kännedom om såväl regionala som lokala förhållanden.

Civilområdesansvariga länsstyrelser bör samordna arbetet

Länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län är civilområdesansvariga länsstyrelser enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. De civilområdesansvariga länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar. Inför höjd beredskap ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna inom civilområdet verka för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning. De ska bl.a. särskilt ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och mellan dessa och Försvarsmakten, samverka med Försvarsmakten i frågor som rör totalförsvaret samt stödja länsstyrelsernas planering och förberedelser inom respektive län. De civilområdesansvariga länsstyrelsernas uppgift att ta initiativ till att samordna planeringen mellan statliga myndigheter och mellan dessa och Försvarsmakten ska bl.a. omfatta att ge länsstyrelserna planeringsförutsättningar för arbetet på länsnivå. Vidare ska uppgiften att samverka med Försvarsmakten i frågor som rör totalförsvaret bl.a. omfatta ett ansvar att tillse att planläggningen för höjd beredskap inom civilområdet är samordnad mellan det civila försvaret och det militära försvaret. En del i det arbetet ska omfatta samordning av förberedelser för åtgärder såsom utrymning. (Se Struktur för ökad motståndskraft, SOU 2021:25, s. 355 f.)

Med hänsyn till det ansvar som de civilområdesansvariga länsstyrelserna har, är det enligt utredningen lämpligt och ändamåls-

enligt att de samordnar planeringen för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. På så sätt säkerställs dels att planeringen samordnas med den militära verksamheten, dels att planeringen samordnas inom det civila försvaret i hela landet. Civilområdesansvariga länsstyrelser bär redan ansvaret för att planeringen inför höjd beredskap samordnas inom det civila försvaret samt mellan det militära försvaret och civila aktörer inom civilområdet. Någon ytterligare reglering behövs således inte.

Länsstyrelser och kommuner ska ansvara för framtagandet av planering

Det faktiska framtagandet av planeringen kan dock svårligen enbart de civilområdesansvariga länsstyrelserna svara för. Frågan är således vilken aktör som ska åläggas den uppgiften. Som tidigare konstaterats, kräver en sådan uppgift god lokalkännedom. Planeringen bör därför tas fram av aktörer med lokal anknytning. Den omständigheten att många olika aspekter behöver beaktas i arbetet talar vidare för att flera olika aktörer, på olika förvaltningsnivåer, behöver involveras. Regleringen kring förberedelser för utrymning vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar innebär, såvitt nu är aktuellt, att länsstyrelsen har det övergripande ansvaret för förberedelserna medan respektive kommun inom beredskapszonerna ska biträda länsstyrelsen med beredskapsplaneringen. Enligt vad utredningen har erfarit är även vid utrymningsplanering inför fredstida olyckor som regel såväl berörda länsstyrelser som berörda kommuner involverade, på så sätt att länsstyrelsen tar fram en övergripande plan för länet medan kommunerna strävar efter att ta fram en mer detaljerad planering för respektive kommun. Det framstår som ändamålsenligt att ansvaret för framtagande av planering för utrymning och efterföljande inkvartering vid höjd beredskap struktureras på ett liknande sätt. Inte minst bidrar en sådan lösning till möjligheterna att ta fram en mer sammanhållen planering för utrymning och inkvartering eller uppehälle vid såväl höjd beredskap som fredstida kriser. Sammanfattningsvis är således bedömningen att såväl berörda kommuner som berörda länsstyrelser bör ansvara för framtagandet av planer.

Länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet och har i det arbetet nära kontakt med Försvarsmakten. Länssty-

relsen har även ett geografiskt områdesansvar på regional nivå och ska bl.a. samordna de civila försvarsåtgärderna. Dessutom är länsstyrelsen totalförsvarsmyndighet enligt förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Med hänsyn till det ansvar som länsstyrelserna har framstår det som ändamålsenligt att de ansvarar för att översiktliga planer för respektive län tas fram. Så ska ske genom att länsstyrelsen tar fram en inriktning för planering gällande länet. Länsstyrelsens inriktning bör sedan utgöra en utgångspunkt för kommunens planering. I länsstyrelsens uppgift ingår också att samordna den planering som tas fram av de olika kommunerna inom länet. I länsstyrelsens arbete är nära kontakt med såväl Försvarsmakten som berörd civilområdesansvarig länsstyrelse nödvändigt.

Kommunernas ansvar omfattar den närmare planeringen för respektive kommun. Dessa planer ska inte bara omfatta kommunens egna verksamheter, utan samtliga personer som vistas i kommunen. Kommunernas ansvar omfattar emellertid inte de personer som omfattas av andra aktörers verksamheter och ansvar (se mer nedan).

Aktörernas arbete med att ta fram planeringen ska, som framgår ovan, inledas med att länsstyrelsen tar fram en inriktning för planering på regional nivå, som kommunerna sedan använder som utgångspunkt för framtagandet av lokalt anpassad planering för respektive kommun. För att förenkla länsstyrelsernas samordning föreslås att kommunerna ska rapportera sitt arbete till berörd länsstyrelse. Det är emellertid tillräckligt att en dokumentation av planeringen lämnas in. Länsstyrelsen ska i sin tur lämna in en framtagen inriktning till MSB och civilområdesansvarig länsstyrelse.

Det bör här återigen betonas att länsstyrelser och kommuner ska planera för utrymning eller inkvartering först när MSB har meddelat beslut om sådan planläggning beträffande det aktuella området. Utredningens bedömning är visserligen att hela landet bör omfattas av planering för såväl utrymning som inkvartering. Det är emellertid inte uteslutet att MSB:s initiala beslut kommer att innebära att planeringsarbetet inleds inom ett mer begränsat antal länsstyrelser och kommuner.

Det närmare innehållet i planeringen

Enligt utredningens förslag ska MSB alltjämt ha möjlighet att meddela föreskrifter och beslut rörande planläggning för utrymning vid höjd beredskap. Utredningen föreslår dessutom att föreskrifts- och beslutanderätten ska utvidgas till att även gälla planläggning för inkvartering. Med hänsyn till det finns det inte skäl att här närmare redogöra för hur planeringen ska se ut. I detta avsnitt identifieras dock en del aspekter som enligt utredningens bedömning bör beaktas i arbetet. De uppräkningar som presenteras bör emellertid inte ses som uttömmande. Ingenting hindrar heller MSB från att göra andra bedömningar än de som utredningen här presenterar, exempelvis beträffande hur stor andel av befolkningen som behöver omfattas av den planering som tas fram.

Med stor sannolikhet kommer stora delar av befolkningen att fly självmant inför eller vid ett väpnat angrepp. Länsstyrelsers och kommuners arbete med att ta fram *planering för utrymning* bör därför fokuseras på de mest sårbara grupperna, som inte kan utrymma på egen hand. Det gäller t.ex. barn som av olika anledningar står utan anhöriga, äldre, sjuka och personer med funktionshinder. Även de grupper som visserligen inte bedöms vara sårbara, men som saknar medel att transportera sig själva, bör beaktas i arbetet. Utredningens uppskattning är att omkring 15–20 procent av befolkningen torde behöva bistånd i samband med en utrymning. Det bör dock beaktas att samtliga invånare lär vara i stort behov av information, inte minst för att få klarhet i var inkvartering är tänkt att ske. Aspekter som bör beaktas vid planering för utrymning är bl.a.

- ansvarsfördelning
- resurser
- uppsamlings- och utrymningsplatser
- information
- särskilt sårbara grupper, såsom äldre, sjuka, personer med funktionshinder och barn, samt deras särskilda behov
- husdjur
- registrering.

En förutsättning för att en storskalig utrymning ska fungera på ett ändamålsenligt sätt är vidare naturligtvis att befolkningen kan förflyttas från utrymningsområdet. Även om utgångspunkten i och för sig bör vara att en stor del av befolkningen lämnar området på egen hand – antingen på eget initiativ eller efter det att beslutet om utrymning har meddelats – kommer vissa personer inte att ha möjlighet till det. Således behövs det planer för hur transporterna från området ska organiseras.

Transportorganisationen bör behandlas såväl i länsstyrelsens inriktning som i kommunernas planering. Det innefattar även bl.a. planering för hantering av stora trafikflöden och följderna därav samt frågan om tillgången på drivmedel. Bussar drivs t.ex. inte sällan av el, vilket kan föranleda svårigheter när många bussar används samtidigt och följaktligen också behöver laddas i större utsträckning.

Det kan emellertid konstateras att arbetet med att ta fram en planering avseende transportorganisationen är omfattande. Samtidigt kan det diskuteras om det är ändamålsenligt att på förhand detaljplanera transportorganisationen. Inte minst är det i praktiken omöjligt att med säkerhet förutse vilka områden som behöver utrymmas i första hand, och i vilken riktning en utrymning kan behöva ske. Den planering som tas fram bör därför inte vara alltför detaljerad. Inriktningen bör snarare vara att ha en så god samverkan som möjligt med såväl regionala kollektivtrafikmyndigheter som med privata transportorganisationer och att med stöd av det ta fram översiktliga planer. Det är naturligtvis grundläggande att även Trafikverket deltar i planeringen. Möjlighet finns vidare för länsstyrelsen att med stöd av lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen begära privata näringsidkare att delta i planeringen.

Planeringen på transportområdet kompliceras ytterligare av den omständigheten att det är en omfattande fråga som inte enbart berör utrymning. Dessutom är ansvarsförhållandena inte helt tydliga (se t.ex. samverkansområdet Transporter, Tydligare ansvar och roller – avseende transportsektorns krisberedskap samt avseende arbete inför och vid höjd beredskap, 2017). I prop. 2020/21:30 konstateras att en grundläggande funktionalitet inom transportområdet är en förutsättning för att flera viktiga samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas vid kriser i fredstid samt vid höjd beredskap och då ytterst krig (s. 146 f.). Kollektivtrafiken bedöms vara viktig vid höjd beredskap

bl.a. för utrymning och transport av krigsplacerade till inställelseplatser. Därutöver anser Försvarsberedningen att olika former för samverkan och kravställningar gentemot privata aktörer bör analyseras och utvecklas (Ds 2017:66, s. 178 f.). Trafikverket bör enligt Försvarsberedningen leda arbetet. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning och betonar att näringslivet i ökad utsträckning bör inkluderas i totalförsvarsplaneringen (a. prop., s. 148). Det är dock inte möjligt att inom ramen för den här utredningen analysera frågan närmare.

När det kommer till *planering för inkvartering* ingår det i MSB:s uppdrag att besluta om hur många utrymmande som det ska planeras för. Rimligtvis bör en sådan fördelning som huvudregel kunna göras utifrån befolkningsmängden inom respektive område. Utredningens uppskattning är att planeringen kan komma att omfatta ett antal utrymmande som motsvarar runt 15 procent av kommunens befolkningsmängd. Ett alternativ är dock att låta ett visst antal kommuner planera för en större mängd utrymmande än så. Vissa kommuner har nämligen bättre kapacitet att inkvartera med anledning av tidigare erfarenhet av liknande uppgifter. Sådan erfarenhet kan ha uppstått av olika anledningar. Vissa kommuner har exempelvis fått erfarenhet av mottagande i samband med de senaste årens flyktingströmmar. Dessutom finns det kommuner med stor erfarenhet av att anordna fotbollscuper och dylikt. Samtidigt finns det kommuner som saknar motsvarande erfarenhet och som därför har mycket begränsad förmåga till sådan inkvartering. En lösning skulle därför kunna vara att ett visst antal kommuner ansvarar för en större andel av det allra första mottagandet av utrymmande.

Planeringen för inkvartering bör enligt utredningens bedömning fokusera på det första mottagandet. Förekomsten av sådan planering torde kunna föranleda att inkvarteringen kan ske under något mer ordnade former. En närmare och mer långsiktig planering är det inte ändamålsenligt att ta fram, med hänsyn till hur omfattande en sådan planering skulle bli. Dessutom är det vanskligt att på förhand närmare planera för i vilka privata bostäder utrymmande kan komma att inkvarteras, med hänsyn till att det knappast kan uteslutas att påtänkta inkvarteringsvärdar redan kan ha inhyst utrymmande på eget initiativ. I kommunens planering bör emellertid ingå rutiner för hur kommunen ska gå till väga vid behov av inkvartering i privata bostäder. Aspekter som bör beaktas vid planering för inkvartering är bl.a.

- ansvarsfördelning
- resurser
- mottagningsplatser
- information
- registrering
- särskilt utsatta grupper och deras särskilda behov
- husdjur
- boende
- försörjning.

Även andra aktörer behöver involveras i arbetet

Planeringsarbetet behöver med nödvändighet samordnas med MSB och andra berörda myndigheter, såsom Försvarsmakten, Trafikverket, Polismyndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten, Kriminalvården, Migrationsverket och Statens institutionsstyrelse (se mer nedan beträffande vissa här angivna myndigheter). De statliga myndigheter som berörs av planeringen ska därför ges tillfälle att yttra sig över den. Det gäller främst när planeringen tas fram, men även i samband med ändringar av den (jfr avsnitt 8.2.6). Endast ändringar av viss dignitet behöver emellertid involvera myndigheterna. Det föreslås därför att berörda statliga myndigheter ska ges tillfälle att yttra sig när planeringen tas fram eller ändras i väsentliga delar.

Det är även grundläggande att regionerna involveras i arbetet. Regionerna behöver själva planera för att, i undantagsfall, kunna utrymma sina verksamheter (se mer nedan). Det behöver beaktas även i länsstyrelsens och kommunens planering. Dessutom bär regionerna som huvudregel ett ansvar för kollektivtrafiken, som utgör en viktig del i planeringen rörande transporter. Regionens samverkan ska säkerställas genom en skyldighet för regionen att medverka i planeringen.

Regioner och statliga myndigheter ansvarar för den egna verksamheten

Såväl regioner som statliga myndigheter ansvarar även vid höjd beredskap för de egna verksamheter som behöver kunna bedrivas i en sådan situation. Det innebär enligt utredningens bedömning bl.a. att regioner och myndigheter med egen verksamhet inom kommunen, såsom Kriminalvården, Migrationsverket och Statens institutionsstyrelse, behöver förbereda för att vid behov kunna utrymma de vårdtagare, intagna osv. som de ansvarar för (se avsnitt 7.6.1). Det kan dock här betonas att det sällan torde finnas ett tillräckligt stort behov av att utrymma exempelvis ett helt sjukhus, med hänsyn till de praktiska svårigheter och de risker för patienterna som en sådan åtgärd innebär. Den frågan kan emellertid inte utredas närmare inom ramen för den här utredningen. I sammanhanget bör även betonas att utrymning av en vårdinrättning, och då inte minst ett större sjukhus, är en omfattande uppgift som kräver stora resurser. Även planering för ett sådant scenario är följaktligen en stor uppgift. Inte heller den frågan omfattas emellertid av utredningens uppdrag och behandlas därför inte närmare här. Det kan dock finnas skäl att utreda frågorna närmare i ett annat sammanhang.

Närmare detaljer kring hur utrymning av exempelvis ett sjukhus eller en anstalt ska gå till ska således inte tas fram av en länsstyrelse eller en kommun. Det är varken lämpligt eller ändamålsenligt, bl.a. eftersom länsstyrelser och kommuner inte har den medicinska eller säkerhetsmässiga kompetens som krävs för att vare sig planera eller genomföra sådan utrymning. Dock behöver naturligtvis den omständigheten att det inom kommunen och länet finns exempelvis ett sjukhus eller en kriminalvårdsanstalt beaktas i planeringen, och länsstyrelser och kommuner behöver tillförsäkra att det finns planer för hur denna ofta sårbara grupp ska kunna utrymmas från området.

Kommunen eller regionen ansvarar som huvudregel för offentligt finansierad verksamhet

En del av verksamheterna inom hälso- och sjukvården i kommunal och regional regi bedrivs av privata aktörer. Det finns också möjlighet för privata aktörer att erbjuda vård utanför det offentligfinansierade systemet. Kommuner och regioner har ett ansvar även för

verksamheter som de har valt att organisera i bolag eller överlåta på privata aktörer, under förutsättning att aktörerna i fråga utför sådana tjänster för vilka kommunen eller regionen har ett ansvar. Kommuner och regioner behöver säkerställa att även invånare som omfattas av sådan verksamhet omhändertas vid en utrymning.

Enligt 7 § andra stycket lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap ska de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter. Vidare finns det enligt lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen en skyldighet för näringsidkare att vid begäran delta i totalförsvarsplaneringen genom att lämna uppgifter eller medverka på annat sätt. Bland de myndigheter som enligt förordningen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen har rätt att begära upplysningar eller medverkan av näringsidkare enligt lagen finns bl.a. MSB och länsstyrelserna.

Omfattas den privata aktör som bedriver verksamheten i fråga inte av de bestämmelser som har redovisats i föregående stycke, saknas – under förutsättning att avtal eller överenskommelse inte har träffats därom – enligt utredningens bedömning skyldighet för företaget att planera för sin verksamhet vid höjd beredskap. I en sådan situation åligger ansvaret i stället kommunen eller regionen. Kommunen ansvarar enligt utredningens bedömning även för planering beträffande de barn som omfattas av fristående skolors (friskolors) verksamhet, under förutsättning att friskolan i fråga inte har en skyldighet att bedriva verksamhet även vid höjd beredskap. För det ändamålet är det av stor vikt att friskolorna bidrar med information till kommunerna. Även om offentlighetsprincipen inte gäller för friskolorna, finns det inget hinder mot att de på eget initiativ – naturligtvis med beaktande av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) – delar viss information till kommunen för att möjliggöra planeringen. Frågan om införande av offentlighetsprincipen i friskolor utreds för närvarande av Skolinformationsutredningen (se dir. 2021:89 och 2022:10) och behandlas därför inte närmare här. Det bör dock betonas att de allra flesta barn torde ha hunnit hämtas

av sina anhöriga när det väl blir aktuellt med utrymning vid höjd beredskap.

Information är grundläggande för att kommunen ska kunna planera för utrymning. Visst informationsansvar bör åligga de enskilda hjälpbehövande som fortfarande bor i hemmet att, efter förmåga, informera kommunen om behovet av bistånd. För att förenkla för individerna i fråga att informera kommunen om behovet av hjälp bör kommunen tillse att information finns tillgänglig, exempelvis på kommunens hemsida eller genom riktade utskick till personerna i fråga. Ett sådant förfarande möjliggörs till viss del genom den grundläggande information som kommunen har om de hjälpbehövande, som fortlöpande ska följas upp (jfr t.ex. 15 § lagen [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrade och 10 kap. 8 § kommunallagen [2017:725]). Om kommunen är i behov av ytterligare information finns möjlighet att, med hjälp av en totalförsvarsmyndighet, tillämpa lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

8.2.5 Kommunens invånare ska informeras om innehållet i planeringen

Utredningens förslag: Kommunen ska informera dess invånare om det allmänna innehållet i kommunens planering för utrymning eller inkvartering.

Information är grundläggande för att en storskalig utrymning ska fungera i praktiken. Invånarna behöver exempelvis veta var det finns uppsamlings- och utrymningsplatser, vilka utrymningsvägar som är bäst lämpade och i vilka områden som inkvartering i första hand bör ske. Med hänsyn till de mycket svåra förhållanden som sannolikt råder vid höjd beredskap och ytterst krig, är det av stor vikt för utrymningens genomförande att invånarna i så stor utsträckning som möjligt är underrättade om framtagen planering redan på förhand. På så sätt underlättas arbetet för ansvariga aktörer att verkställa ett beslut om utrymning. Dessutom ökar möjligheterna för att utrymningen förlöper på ett så effektivt sätt som möjligt och att de som flyr på egen hand tar sig till områden med kapacitet att ta hand om utrym-

mande. Kommunen ska därför informera dess invånare om den planering för utrymning eller inkvartering som har tagits fram.

Vissa delar av den information som finns i planeringen kommer med stor sannolikhet att omfattas av sekretess. Sådan information ska naturligtvis bara delas med relevanta aktörer utifrån behov. Således ska enbart information om det allmänna innehållet i planeringen delas med kommunens invånare. Det får avgöras av involverade aktörer vilka uppgifter som kan offentliggöras på det viset.

8.2.6 Framtagen planering ska ändras och övas

Utredningens förslag: Den inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap som tas fram av länsstyrelsen ska ses över regelbundet, dock minst vart femte år, och ändras när det behövs på grund av väsentligt förändrade förhållanden. En ändrad inriktning ska lämnas in till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och till den länsstyrelse som är civilområdesansvarig.

Den planering för utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap som tas fram av kommunen ska ses över regelbundet, dock minst vart femte år, och ändras när det behövs på grund av väsentligt förändrade förhållanden. När planeringen har ändrats ska en reviderad dokumentation av planeringen lämnas in till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen och kommunen ska genomföra övningar av den planering för utrymning eller inkvartering som har tagits fram.

Planeringen ska ses över regelbundet

Med hänsyn till att framtagande av planering för utrymning och inkvartering är ett omfattande arbete är det inte ändamålsenligt att löpande revidera den planering som har tagits fram. För att tillförsäkra att planeringen är aktuell bör den emellertid regelbundet ses över. Det föreslås därför införande av ett sådant krav. Kravet ska gälla såväl länsstyrelse som kommun. En översyn kan ske för att det föreligger sådana väsentligt förändrade förhållanden som påkallar en ändring av planeringen (se nedan). En översyn kan emellertid ske

även utan att sådana förhållanden har identifierats, för att säkerställa att planeringen är aktuell. För att uppgiften att se över planläggningen inte ska prioriteras bort ska det förtydligas att så ska ske minst vart femte år. Fristen bör lämpligen räknas från den tidpunkt då inriktningen eller planen, eller en ändring därav, har lämnats in till MSB och den civilområdesansvariga länsstyrelsen respektive – för kommunens del – länsstyrelsen.

Planeringen ska ändras när det behövs på grund av väsentligt förändrade förhållanden

Kravet på att planeringen ska ses över innebär inget krav på att också revidera den planering som har tagits fram. Det är inte heller, som ovan konstaterats, ändamålsenligt att införa ett krav på att löpande revidera den planering som har tagits fram. I stället bör planeringen ändras först när behov för det föreligger. Ett sådant behov bör anses föreligga när förhållandena väsentligt har förändrats gentemot de förhållanden som förelåg när planeringen togs fram eller senast ändrades. Det kan exempelvis bero på organisatoriska förändringar hos berörda aktörer, förändringar i den fysiska samhällsstrukturen – såsom nya bostadsområden eller industrianläggningar – och demografiska förändringar. Vidare bör som huvudregel en reviderad inriktning från länsstyrelsens sida innebära en sådan förändring som föranleder ett behov för berörda kommuner att revidera sin respektive planering.

Kommunen ska lämna in en ändrad dokumentation av planeringen till länsstyrelsen, medan länsstyrelsen i sin tur ska lämna in en ändrad inriktning till MSB och till den länsstyrelse som är civilområdesansvarig.

Utredningen har övervägt om det finns skäl att ge en myndighet, förslagsvis MSB, utrymme att begära ändring av den planering som har tagits fram. Ett sådant behov skulle exempelvis kunna uppstå vid ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Enligt utredningens bedömning är det emellertid i en sådan situation lämpligare att MSB meddelar nya beslut beträffande planläggningen med stöd av 2 § utrymningsförordningen. Behovet av en möjlighet att kunna begära ändring anses därför inte tillräckligt stort, varför någon sådan möjlighet inte föreslås.

Framtagen planering ska övas

Enligt 2 kap. 8 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) ska kommuner och regioner ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de ska kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser i fredstid. När LEH fördes in uttalade regeringen att övning som tar sikte på extraordinära händelser inklusive svåra påfrestningar på samhället i fred även stärker förmågan att hantera en situation under höjd beredskap (Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle, prop. 2005/06:133, s. 110). Någon liknande bestämmelse beträffande höjd beredskap finns emellertid inte.

Kontinuerlig övningsverksamhet är väsentligt för att stärka förmågan att hantera en krissituation, såväl under fredstid som höjd beredskap. Det är förvisso så att de övningar som tar sikte på utrymning med anledning av en fredstida krissituation även stärker förmågan att hantera en utrymning vid höjd beredskap. Enligt vad utredningen har erfarit sker dock sådana övningar i relativt liten utsträckning. Samtidigt rör det sig om olika situationer, där en utrymning vid höjd beredskap är långt mer komplicerad än en utrymning i samband med en fredstida krissituation. För att den planering för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap som nu ska tas fram ska fungera i praktiken ska det därför föras in ett krav på att planeringen ska övas. Övningarna ska genomföras av länsstyrelserna och kommunerna. De behöver emellertid inte nödvändigtvis genomföras gemensamt, även om det torde vara en fördel att ibland genomföra sådana övningar.

En övning kan genomföras i olika former. Det kan röra sig om allt från en workshop till en operativ övning med flera aktörer inblandade. Vid höjd beredskap kommer utrymning att vara en av flera åtgärder som måste utföras parallellt. Det kan därför även finnas skäl att öva utrymning i kombination med andra utmaningar. Det bör överlåtas till aktörerna i fråga att avgöra hur omfattande övningar som behöver genomföras. Något krav på fullskaliga övningar bör inte föras in. Det framstår vidare som alltför långtgående att föra in ett krav på att övningarna ska genomföras med ett visst tidsintervall. Det är i stället mer ändamålsenligt att aktörerna själva, t.ex. i en regional övningsplanering, avgör hur ofta övningar behöver genom-

föras för att förmågan och kompetensen att tillämpa planeringen i praktiken ska stärkas i tillräcklig mån.

Statliga myndigheter bör vid behov delta i de övningar som genomförs. Med hänsyn till att sådana myndigheter redan har ett författningsreglerat krav på att i samverkan med övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda planera för totalförsvaret, behöver någon sådan skyldighet inte regleras.

8.2.7 Lagerhållning av materiel för inkvartering bör till viss del ske centralt

Utredningens bedömning: Det bör ske viss central lagerhållning för de behov som kan uppstå i landet av sängar, madrasser och dylik materiel att användas i samband med inkvartering.

Utredningen föreslår i avsnitt 8.2.4 att länsstyrelser och kommuner ska planera för inkvartering i enlighet med de beslut som MSB meddelar. I ansvaret ligger bl.a. en skyldighet att anordna temporära boenden för utrymmande. Vid en större inkvartering torde sådana boenden behöva anordnas i gymnastiksalar, mässhallar och liknande. I en sådan situation krävs också att de utrymmande har tillgång till sängar eller, i vart fall, madrasser. Det rör sig om ett större antal sängar eller madrasser, som med stor sannolikhet kommer att behövas endast för mycket sällan förekommande händelser, även om också fredstida utrymning kan föranleda ett behov av sängplatser. Det förefaller därför inte ändamålsenligt att varje kommun ensam ansvarar för lagerhållning av sådan materiel. Dessutom är det vanskligt att på förhand säga vilka delar av landet som kan komma att behöva ansvara för inkvarteringen. Det finns således goda skäl att, åtminstone till viss del, lagerhålla materielen i fråga centralt. Materielen bör kunna användas inte bara vid inkvartering vid höjd beredskap utan även vid fredstida kriser och stora flykting- eller migrationsströmmar. En utgångspunkt bör vara att lager placeras i olika delar av landet. Antalet sängar eller madrasser som behöver lagras, och vad som i övrigt bör gälla beträffande lagerhållningen, kan emellertid fastställas först när kommunerna har kunnat kartlägga vilket totalbehov som finns. Utifrån en sådan kartläggning kan det därefter bedömas hur mycket

materiel som behöver köpas in centralt sett. Ansvaret för inköp och lagerhållning bör delas mellan staten och kommunerna. Det kan vidare finnas skäl att framöver undersöka om också annan materiel för utrymning eller inkvartering bör lagerhållas centralt. Det har t.ex. framförts till utredningen att det kan finnas behov av centrallager även beträffande sanitetsmaterial och specialfordon.

MSB ska enligt 7 a § i dess instruktion utifrån en nationell riskbild upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna bistå i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap. MSB har också stor erfarenhet av att lagerhålla sådana förstärkningsresurser. Exempelvis har MSB 24 skogsbrandsdepåer på 15 platser i landet. Varje depå består av tre containrar, som främst innehåller släckutrustning. De flesta depåer förvaras hos olika räddningstjänster. Några utgörs emellertid av reservdepåer i MSB:s centrallager i Kristinehamn.[2] Dessutom har Sverige fått i uppdrag av EU-kommissionen att bistå Ukraina och närliggande områden med nödboenden, bl.a. bestående av boendeenheter och sängar. MSB, som ska ansvara för genomförandet av uppdraget, kommer att lagerhålla nödboendena i sitt centrallager i Kristinehamn.

MSB har således en väl etablerad förmåga i fråga om inköp och lagerhållning av förstärkningsresurser. Myndigheten har dessutom ett centralt ansvar i frågor som rör skyddet av civilbefolkningen. MSB skulle därför kunna vara en lämplig aktör att ges ansvaret för inköp och lagerhållning av förstärkningsresurser i form av sängar, madrasser och dylik materiel. Ett annat alternativ är emellertid att avtal träffas med en privat aktör, som åtar sig att tillverka och lagerhålla aktuell materiel på uppdrag av staten. I prop. 2020/21:30 (s. 130) konstateras att involveringen av det privata näringslivet i planeringsarbetet bör öka och att offentliga aktörer bör bedöma behovet av förberedelser för att säkerställa en rimlig beredskap i nära dialog med privata aktörer. Det kan enligt regeringen bl.a. avse framställning eller lagring av produkter och materiel. Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskap (dir. 2021:65) utreder för närvarande bl.a. frågan om det ska införas en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023. Med hänsyn till vad som nu har

[2] MSB, MSB:s förstärkningsresurser – ett stöd när de regionala resurserna inte räcker till, 2020, och Faktablad, publnr MSB1583, 2020.

redovisats förefaller det lämpligt att invänta utredningens betänkande innan ansvaret för lagerhållning fördelas.

8.2.8 Kommuner och regioner ska få ersättning för förberedande arbete

Utredningens förslag: Kommuner och regioner ska få ersättning av staten för förberedande uppgifter som de utför enligt lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Ersättningen ska bestämmas och betalas ut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom ramen för vad regeringen årligen beslutar.

Länsstyrelsen ska följa upp kommunernas tillämpning av lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap och kunna föreslå att del av ersättningen ska reduceras eller falla bort för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska få besluta att så ska ske.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska även i övrigt få meddela föreskrifter om ersättningens storlek.

Mellan staten och kommunsektorn tillämpas sedan år 1993 finansieringsprincipen. Principen innebär att kommuner och regioner ska kompenseras för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Den ekonomiska regleringen sker som huvudregel genom att nivån på anslaget om utjämning under utgiftsområde 25 (Allmänna bidrag till kommuner) förändras.

Ersättningen till kommuner och regioner för arbetet med civilt försvar enligt LEH regleras särskilt. Enligt 5 kap. 1 § LEH ska kommuner och regioner få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. samma lag. Uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av sådana mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive regionens verksamhet. Den ersättning som kommunerna får bestäms och betalas ut av MSB enligt 10 § första stycket förordningen (2006:637) om kommuners

och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (FEH), inom ramen för vad regeringen årligen beslutar. I paragrafens andra stycke föreskrivs att länsstyrelsen kan föreslå att del av ersättningen ska reduceras eller falla bort för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter. MSB får besluta att så ska ske. Beträffande regionerna gäller enligt 11 § FEH att ersättningen för verksamheter inom Socialstyrelsens ansvarsområde bestäms och betalas ut av Socialstyrelsen och i annat fall av MSB, allt inom ramen för vad regeringen beslutar. Överenskommelser om ersättning till kommuner och regioner tecknas, såvitt nu är aktuellt, mellan Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och MSB. Den ekonomiska regleringen enligt nämnda överenskommelser sker under utgiftsområde 6 (Försvar och samhällets krisberedskap).

Ansvaret för landets beredskap inför krig och krigsfara är ytterst en fråga för staten. Det är således grundläggande att kommuner och regioner ersätts fullt ut för de förberedande åtgärder som de vidtar med anledning av de förslag som utredningen nu presenterar. Frågan är om ersättningen ska ske genom generella eller riktade (specialdestinerade) statsbidrag. Även om utredningens bedömning är att planering för utrymning och inkvartering ska ske i samtliga kommuner, kan det inte uteslutas att vissa kommuner – exempelvis de kommuner som är belägna inom strategiskt viktiga områden – inledningsvis får större arbetsuppgifter än vissa andra kommuner. Även i framtiden kan behoven och åtgärderna komma att variera mellan kommuner – och därmed även regioner. Det är därför motiverat med avsteg från den annars tillämpade principen om ersättning per capita. Bedömningen är således att de förberedande åtgärder som kommuner och regioner vidtar med anledning av de förslag som utredningen nu presenterar ska ersättas på samma sätt som de förberedande åtgärder som vidtas enligt bestämmelserna i LEH. Det bör dock framöver, i en situation då visst planeringsarbete pågår i samtliga kommuner och regioner, övervägas om ersättningen i stället ska ske genom generella statsbidrag.

Det är enligt utredningens bedömning tveksamt om förberedelser som åläggs kommunen eller regionen enligt annan lagstiftning alltid kan anses omfattas av bestämmelsen om ersättning i 5 kap. 1 § LEH, som föreskriver ersättning för uppgifter utförda enligt bestämmelserna i LEH. Enligt 3 kap. 1 § LEH ska kommuner och regioner vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd bered-

skap. Ett av de viktigaste områdena som berörs av beredskapsförberedelse är att se till att personal och förtroendevalda får den utbildning och övning som behövs (prop. 2005/06:133, s. 160). Vidare ska enligt 4 § FEH varje kommun och region ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna ska också framgå krigsorganisationen, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap. Enligt utredningens bedömning är den planeringsskyldighet som nu åläggs kommunerna betydligt bredare än de förberedelser för att kunna hantera verksamheten under höjd beredskap som krävs enligt bestämmelserna i LEH och FEH. Den berör inte heller enbart den verksamhet som kommunen eller regionen ska bedriva vid höjd beredskap. Kommuners och regioners arbete med planering för utrymning och inkvartering får därför anses ligga utöver de skyldigheter som följer av bestämmelserna i LEH och FEH.

Bedömningen är därför att det behöver föras in en ny bestämmelse om ersättning för kommuners och regioners förberedande arbete enligt utrymningslagen. Ersättningssystemet bör utformas i enlighet med vad som föreskrivs i LEH och FEH, och nu aktuell ersättning bör framöver omfattas av de överenskommelser som behandlar frågan om ersättning enligt LEH och FEH.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ha rätt att utforma och administrera ersättningen. Det saknas anledning att i den delen tillämpa något annat förfarande än det som tillämpas vid bestämmande och utbetalning av ersättning enligt LEH och FEH. Således ska ersättningen bestämmas och betalas ut av MSB inom ramen för vad regeringen årligen beslutar. Det bör dock här betonas att det är viktigt att det finns långsiktiga och förutsebara ekonomiska förutsättningar för kommunerna att bedriva sitt arbete.

Länsstyrelsen ska kunna föreslå att en del av ersättningen ska reduceras eller falla bort för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter. Så kan bli fallet när en kommun inte lämnar in en plan för utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap till länsstyrelsen, eller underlåter att lämna in en reviderad plan trots väsentligt förändrade förhållanden. Det är emellertid MSB som beslutar att ersättningen ska reduceras eller falla bort.

Enligt 4 § andra stycket 4 förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap ska länsstyrelsen särskilt följa upp kommunernas tillämpning av LEH. För att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sitt uppdrag även i nu aktuellt avseende ska nämnd bestämmelse utvidgas till att omfatta även uppföljning av kommunernas tillämpning av utrymningslagen. Länsstyrelsens uppföljning ska dock naturligtvis enbart ske i förhållande till de kommuner som har fått i uppgift att planera för utrymning eller inkvartering enligt utrymningslagen.

8.3 Genomförande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap

8.3.1 Förutsättningarna för beslut om utrymning m.m. ska inte ändras

Utredningens bedömning: Beslut beträffande utrymning m.m. enligt lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap ska alltjämt meddelas av regeringen eller länsstyrelsen. Förutsättningarna för att meddela beslut om utrymning ska inte ändras.

Bakgrund

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 2 kap. 1 § utrymningslagen under höjd beredskap besluta att de som uppehåller sig inom ett område ska utrymma detta om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen, eller det i området behöver vidtas militära åtgärder av väsentlig betydelse och åtgärderna allvarligt försvåras om inte utrymning sker. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har också getts behörighet att enligt 2 kap. 2 § samma lag besluta att de som omfattas av ett utrymningsbeslut ska vistas på en viss plats och vilka villkor som ska gälla för vistelsen. Ett sådant beslut får inte utformas så att det inskränker den enskildes frihet mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet med utrymningen och förhållandena på vistelseplatsen. Reger-

ingen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidare enligt 2 kap. 6 och 7 §§ samma lag meddela utflyttnings- och inflyttningsförbud.

Regeringen har bemyndigat länsstyrelsen att meddela ovannämnda beslut och förbud. Det framgår av 3–5 §§ utrymningsförordningen.

Som tidigare har beskrivits, är utredningens överväganden begränsade till förslag och bedömningar avseende planeringen inför genomförande av utrymning och inkvartering – detta dock under förutsättning att behov av revidering inte har upptäckts beträffande andra delar. Frågan om det finns skäl att utvidga förutsättningarna att meddela beslut om utrymning har lyfts för utredningen. Därför tas frågan ändå upp här.

Skälen för utredningens bedömning

Regeringen eller länsstyrelsen ska meddela beslutet

Som beskrivits ovan, meddelar regeringen eller länsstyrelsen beslut om utrymning vid höjd beredskap. Frågan är om kommunerna, med hänsyn till det omfattande ansvar för utrymning vid höjd beredskap de nu föreslås få, också ska ges en rätt att i vissa fall meddela beslut om utrymning. Civilförsvarslagstiftningsutredningen föreslog i Det civila försvaret, SOU 1989:42, att kommunerna, i samråd med länsstyrelserna, skulle kunna fatta beslut om utrymning inom sitt eget område (s. 110 ff.). Regeringen uttalade i Lag om civilt försvar (prop. 1994/95:7, s. 82) att utrymning är en mycket ingripande åtgärd för den berörda befolkningen och att kommunerna oftast kommer att sakna det underlag som måste krävas innan ett sådant beslut fattas. Eftersom utredningens förslag ändå innebar att det skulle bli nödvändigt med en kontakt med en statlig myndighet innan beslut om utrymning skulle kunna fattas av kommunen, innebar det enligt regeringen ingen större nackdel om rätten att besluta om utrymning i stället lades på regeringen eller på den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen föreslog med anledning av detta inte någon rätt för kommunen att besluta om utrymning. Det saknas skäl att nu göra någon annan bedömning beträffande rätten att besluta om utrymning. Utredningens bedömning är således att det alltjämt bör vara regeringen eller länsstyrelsen som beslutar om utrymning vid höjd beredskap. Som tidigare har redovisats, och som framgår även

av tidigare förarbeten, kan ett sådant beslut omfatta hela befolkningen inom ett område eller bara vissa grupper. Efter en utrymning av huvuddelen av befolkningen inom ett område kan nya utrymningsbeslut fattas innebärande att den kvarvarande befolkningen flyttas, exempelvis mellan olika delar av det i övrigt utrymda området.

Fördelarna med en tidigt genomförd utrymning överväger inte nackdelarna

För ett beslut om utrymning enligt 2 kap. 1 § utrymningslagen krävs – såvitt nu är aktuellt – dels att området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen, dels att det råder höjd beredskap. Regeringen får besluta om höjd beredskap när Sverige är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Kraven för ett beslut om utrymning enligt utrymningslagen är således högt ställda.

Frågan har lyfts för utredningen om det i utrymningslagen bör föras in en möjlighet att besluta om och genomföra förberedande utrymning även före beslut om höjd beredskap. Syftet med en sådan möjlighet skulle vara att de mest utsatta grupperna – som inte har möjlighet att genomföra en utrymning på egen hand – skulle kunna lämna området i så god tid som möjligt. Det skulle exempelvis kunna röra sig om äldre, sjuka, barn utan vårdnadshavare och personer med funktionshinder. En tidig, och då mer ordnad, utrymning skulle vara betydelsefullt för nämnda grupper med hänsyn till de risker som en utrymning under betydligt mer svårartade förhållanden kan innebära för dem. Dessutom skulle ansvariga aktörers arbete när höjd beredskap väl inträder kunna inriktas på bistånd till de grupper som kan utrymma på egen hand, eller som enbart behöver hjälp med själva transporten. Den delen av verkställigheten av ett beslut om utrymning är långt mycket mindre resurskrävande för de ansvariga aktörerna och således mindre komplicerad att hantera under de svårartade förhållanden som kan komma att råda vid höjd beredskap. Även trafikflödet skulle minska något. Dessutom har det, som tidigare har redovisats, vid flera tillfällen konstaterats att den ideala förutsättningen för en riskfri utrymning är en så pass lång förvarningstid att utrym-

ning hinner genomföras innan hotet över huvud taget har realiserats.[3] Det finns således sammanfattningsvis goda skäl att överväga en sådan utvidgning.

Samtidigt är emellertid utrymning en så ingripande åtgärd för den enskilde att den inte bör tillgripas annat än när det är absolut nödvändigt. Huruvida en utrymning är nödvändig kan vara vanskligt att avgöra på förhand med hänsyn till svårigheterna att förutse var och när ett väpnat angrepp kan komma att ske. En gardering med tidigt genomförd utrymning skulle kunna innebära åtgärder i stora områden och beröra många människor – även om enbart vissa utsatta grupper skulle omfattas av en sådan utrymning.[4] Därtill kommer risken för att nämnda grupper – med anledning av uppbrottet från den vanliga vistelseorten, förhållandena under transporten och de sannolikt mindre goda förutsättningarna på inkvarteringsorten – kan komma att ta skada även av en ordnad utrymning. Med de konsekvenser som en sådan utrymning kan få som följd är det således viktigt att beslutet inte fattas på alltför vaga indicier om ett väpnat angrepp, för att sedermera visa sig ha meddelats i onödan. Därtill kommer att en utrymning naturligtvis alltid kan ske på frivillig basis. Behovet av en möjlighet att beordra förberedande utrymning kan under sådana förutsättningar således diskuteras.

Det förefaller vidare osannolikt att övriga förutsättningar för utrymning föreligger utan att beslut om höjd beredskap har meddelats. Om ett område i Sverige kan antas bli utsatt för krigshandlingar, föreligger rimligtvis även förutsättningar för ett beslut om höjd beredskap. Medan högsta beredskap inträder per automatik vid krig, finns det visserligen i andra fall inga krav på regeringen att besluta om höjd beredskap även om förutsättningarna för det föreligger. Det bör dock i princip kunna uteslutas att ett sådant beslut inte meddelas om det finns förutsättningar för det. Utan ett beslut om beredskapshöjning träder nämligen inte vissa nödvändiga bestämmelser i tillämpning. Bedömningen är därför att även övriga rekvisit i 2 kap. 1 § utrymningslagen troligen skulle behöva omformuleras för att möjliggöra utrymning i förberedande syfte. En sådan lösning skulle innebära att utrymning skulle kunna beslutas på en inte tillräckligt bärkraftig

[3] Maria Broberg m.fl., Storskalig utrymning – principproblem, tider och kostnader, FOA-rapport A 10030-1.2, mars 1992.
[4] Jfr Civilförsvarsstyrelsen, Utrymning/inkvartering – Taktiska handlingsregler, Cfs nr 2.03.06-44FK, 1982.

grund, vilket – även med beaktande av angivna fördelar – inte heller vore proportionerligt.

Sammanfattningsvis är utredningens bedömning att det i och för sig finns skäl att överväga en möjlighet till förberedande utrymning beträffande vissa utsatta grupper, men att fördelarna med att införa en sådan möjlighet inte väger tyngre än nackdelarna. Således föreslås inget sådant alternativ.

8.3.2 Kommunen ska ansvara för verkställighet av ett beslut om utrymning vid höjd beredskap

Utredningens förslag: Det ska förtydligas vilken offentlig aktör som ansvarar för verkställigheten av ett beslut om utrymning enligt 2 kap. 1 och 2 §§ lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Kommunerna ska åläggas det ansvaret. Polismyndigheten ska i nödvändig utsträckning delta i verkställigheten.

Det finns behov av att utse en aktör som har det huvudsakliga ansvaret för verkställighet av ett beslut om utrymning vid höjd beredskap

Utredningen föreslår i avsnitt 8.2.4 att kommuner och länsstyrelser ska åläggas ansvaret att ta fram planering för utrymning och inkvartering i enlighet med de beslut och föreskrifter som meddelas av MSB. För att en storskalig utrymning ska fungera på ett ändamålsenligt sätt är det emellertid inte tillräckligt att planer tas fram. Naturligtvis måste planerna även kunna tillämpas när ett beslut om utrymning väl har meddelats.

En storskalig utrymning är en komplicerad åtgärd som kräver stora resurser. Inom ramen för en sådan utrymning finns det från invånarnas sida ett stort behov av praktisk information, exempelvis kring när området ska lämnas, vad invånarna bör respektive inte bör ta med sig från hemmet samt hur invånarna ska lämna området och i vilka områden som inkvartering i första hand bör ske. Även transportfrågan är grundläggande. De invånare som har eget fordon kommer i och för sig högst sannolikt komma att använda sig av det. De

invånare som saknar eget fordon behöver emellertid hjälp med att lämna området. I sammanhanget kan nämnas att det i Stockholms kommun i slutet av år 2021 fanns knappt 360 000 personbilar i trafik, medan antalet invånare vid ungefär samma tidpunkt uppgick till knappt 980 000 personer (Trafikanalys, Fordon i län och kommuner 2021 och Statistiska centralbyrån, Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2021 och befolkningsförändringar 2021). Även om ytterligare fordon tillkommer kan det således konstateras att en relativt liten andel av invånarna i Stockholms kommun skulle kunna transportera sig ur staden på egen hand. Med hänsyn till mängden invånare utan möjlighet att transportera sig själva krävs en stor organisation för att tillse att det finns transportmedel till alla evakuerade och för att organisera vart alla invånare ska bege sig. Dessutom behöver de stora trafikflödena med anledning av såväl beordrad utrymning som spontanutrymning kontrolleras. Det kan t.ex. inte uteslutas att behov kan komma att uppstå av att under en period enkelrikta vissa motorvägar och motortrafikleder för att underlätta den situationen. Därtill kommer att äldre och sjuka som regel behöver mer hjälp än ett transportmedel. Detsamma gäller barn som av olika anledningar lämnar det område som ska utrymmas utan anhöriga. Det kan exempelvis ske när barnets båda vårdnadshavare har totalförsvarsplikt eller när barn och vårdnadshavare råkar separeras i samband med utrymningen. Andra åtgärder som behöver vidtas är exempelvis att peka ut uppsamlings- och utrymningsplatser och bemanna dessa. Det kan även behövas möjligheter till registrering. Vidare kan det inte uteslutas att somliga invånare vägrar att lämna sina bostäder. Även sådan problematik måste kunna hanteras inom ramen för en utrymning.

Nu nämnda frågor utgör enbart exempel på frågor som behöver kunna hanteras vid genomförande av en storskalig utrymning. Det bör även förtydligas att den problematik som kan tänkas uppstå vid sådan verkställighet sannolikt kommer att bli mångfalt värre vid höjd beredskap. I en sådan situation finns det nämligen exempelvis inte lika många tillgängliga resurser i övrigt. Vidare torde svårigheterna att hantera en storskalig utrymning bli än mer komplicerade när det rör sig om befolkningstäta områden, med hänsyn till den stora befolkning som då behöver lämna området. Skulle det bli aktuellt med en storskalig utrymning vid höjd beredskap är det inte uteslutet att

den omfattar ett sådant område, som ju bedöms löpa störst risk för väpnade angrepp.

Med hänsyn till vad som nu redovisats behöver det enligt utredningens bedömning, för att en framtagen planering ska fungera vid verkställighet av ett beslut om utrymning, stå klart vilken aktör – eller vilka aktörer – som ansvarar för verkställigheten av ett beslut om utrymning och för att verkställigheten dessutom sker i enlighet med framtagen planering. Det bör i sammanhanget nämnas att det vid höjd beredskap finns en stor sannolikhet för mycket svårartade förhållanden i samhället, med stora befolkningsströmmar såväl inom landet som från andra, hårdare drabbade, länder. Vid krig eller ökad risk för ett väpnat angrepp kommer spontanutrymningarna att bli omfattande. Det innebär bl.a. att Polismyndigheten kommer att ställas inför en omfattande uppgift i fråga om upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i flera olika avseenden. Nu nämnda omständigheter kommer även att försvåra möjligheten till en av berörda aktörer kontrollerad utrymning. Exempelvis kommer trafikflödet från de utrymda områdena att bli omfattande, bl.a. med konsekvenser beträffande tillgången till drivmedel som följd. En annan försvårande faktor kan vara att falska eller motsägelsefulla uppgifter sprids. Nu nämnda omständigheter förringar emellertid inte behovet av att utse en aktör som ska ansvara för att ett beslut om utrymning verkställs. Snarare föranleder de svåra förhållanden som råder vid ett väpnat angrepp enligt utredningens bedömning ett än större behov av en offentlig aktör som har huvudansvaret för att främst kunna stödja och hjälpa dem som är mest utsatta och sårbara i en sådan situation. Det behovet gör sig än mer påtagligt vid beaktande av att risken för människohandel anses öka vid kriser och konflikter.[5]

Bestämmelsen i 2 kap. 3 § utrymningslagen behöver förtydligas

Enligt 2 kap. 3 § utrymningslagen ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs vid utrymning enligt 2 kap. 1 och 2 §§ samma lag. I övrigt saknas regler som uttryckligen behandlar frågan om ansvarsförhållandet vid genomförande av en utrymning med stöd av bestämmelserna i utrymningslagen. Enligt regeringen följer av bestämmelsen

[5] Se t.ex. UNODC, Global report on trafficking in persons 2020 och Conflict in Ukraine: Key evidence on risks of trafficking in persons and smuggling of migrants, 2022.

i 2 kap. 3 § att Polismyndigheten har det övergripande ansvaret för att ett beslut om utrymning genomförs (prop. 2005/06:133, s. 130 och 171). I propositionen hänvisas till 6 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), som innehåller en liknande bestämmelse. Nämnd bestämmelse i 6 kap. 3 § LSO har tolkats som att Polismyndigheten ska leda verkställigheten (se t.ex. Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting, SOU 2004:134, s. 126).

Enligt utredningens bedömning kan det diskuteras om det av bestämmelsen i 2 kap. 3 § utrymningslagen framgår huruvida Polismyndigheten bär det övergripande ansvaret för att ett beslut verkställs eller om Polismyndigheten vid verkställigheten i stället ska hjälpa en annan aktör, som bär huvudansvaret. Bestämmelsen framstår till sin ordalydelse som en handräckningsbestämmelse, vilket i sig snarast talar för att Polismyndigheten ska bistå en annan aktör i verkställigheten. Vidare finns det en avsevärd skillnad mellan bestämmelsen i 2 kap. 3 § utrymningslagen och bestämmelsen i 6 kap. 3 § LSO på så sätt att det i 6 kap. 2 § LSO anges en annan involverad aktör, dvs. räddningsledaren och medverkande personal. Något motsvarande angivande saknas i utrymningslagen. Det gör bestämmelsen än mer otydlig. Otydligheten talar starkt för att bestämmelsen i utrymningslagen behöver förtydligas.

Det är inte lämpligt att ålägga Polismyndigheten huvudansvaret för verkställighet av ett beslut om utrymning

Frågan är då vilken aktör som bör bära det huvudsakliga ansvaret för verkställigheten. Polismyndigheten bär i och för sig ansvaret för att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten samt för att – när sådant bistånd lämpligen kan ges av Polismyndigheten – lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Det gäller även vid höjd beredskap. Med hänsyn till Polismyndighetens uppgifter och erfarenheter är dess resurser onekligen av grundläggande betydelse för att ett beslut om utrymning ska kunna verkställas. Det finns emellertid skäl som talar mot att Polismyndigheten ska ges huvudansvaret för verkställigheten av ett beslut om utrymning vid höjd beredskap.

Ett sådant skäl är polismäns kombattantstatus vid krig. En polisman är enligt 1 § lagen (1943:881) om polisens ställning under krig skyldig att under krig delta i rikets försvar i den omfattning regeringen föreskriver. En polisman, som enligt särskilda bestämmelser

ska delta i rikets försvar, tillhör enligt 2 § nämnda lag under krig Försvarsmakten. Innebörden av den bestämmelsen är att polismän under krig ska delta i försvaret av landet som kombattanter, dock inte att de organisatoriskt tillhör Försvarsmakten under krig (proposition med förslag till lag om polisens ställning under krig, prop. 1943:347, s. 9 f. och Första lagutskottets utlåtande 1943 nr 52, s. 8). Regeringen meddelar enligt 5 § samma lag närmare föreskrifter om tillämpningen av lagen. Sådana föreskrifter finns i kungörelsen (1958:262) om tillämpningen av lagen (1943:881) om polisens ställning under krig.

I nämnd kungörelse anges bl.a. att varje polisman är skyldig att under krig i enlighet med vad som sägs i kungörelsen delta i rikets försvar. Därutöver framgår bl.a. att Försvarsmakten får begära medverkan av Polismyndigheten om polisiär medverkan är nödvändig för att avvärja ett fientligt angrepp. Myndigheten får avslå en sådan begäran endast om polismän redan fullgör nödvändiga civila försvarsuppgifter eller medverkan allvarligt skulle äventyra den allmänna ordningen och säkerheten. När omständigheterna kräver det bör enligt kungörelsen vidare en försvarspliktig polisman, som är uniformerad, ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater, även om order om detta inte har getts.

Den reglering som finns avseende polismäns ställning och särskilda uppgifter i krig innebär således att polismän i princip är skyldiga att delta i försvaret av Sverige. Enligt 3 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) ska polismän som enligt ovan nämnd lag om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar anses som kombattanter. Det innebär att de är berättigade att direkt delta i fientligheterna (tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter [SÖ 1979:22], art. 43 p. 2).

Gällande ordning är sammanfattningsvis problematisk på flera sätt. Regleringen kring polismäns kombattantstatus kan i varierande omfattning komma att påverka Polismyndighetens ordinarie civila uppgifter, t.ex. när det gäller upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet samt myndighetens hjälpande verksamhet gentemot allmänheten. Naturligtvis skulle en skyldighet att ansvara för storskaliga utrymningar påverka dessa uppgifter i än högre grad. Sådana kan nämligen komma att kräva omfattande resurser. Samtidigt bör utgångspunkten vara att polismän, såväl vid höjd beredskap som vid fred, i så stor utsträckning som möjligt ska nyttjas till ordinarie

polisiära uppgifter. Utrymmet för polismän att utföra sådana uppgifter skulle i praktiken bli begränsat om de inte bara skulle inneha kombattantstatus utan dessutom bära det övergripande ansvaret för genomförandet av storskaliga utrymningar vid höjd beredskap. Dessutom riskerar polismäns kombattantstatus att utsätta den civilbefolkning som evakueras för fara, eftersom det finns en större risk för att polismän – i egenskap av kombattanter – utgör mål för fientliga krigshandlingar.

Med hänsyn till vad som nu har anförts är det enligt utredningen varken ändamålsenligt eller lämpligt att ålägga Polismyndigheten huvudansvaret för verkställighet av beslut om utrymning vid höjd beredskap.

Huvudansvaret ska i stället åläggas kommunen

Frågan är då vilken aktör, eller vilka aktörer, som i stället ska bära det ansvaret. En utgångspunkt för den bedömningen bör vara att ansvaret ska åläggas en regional eller lokal aktör med nära anknytning till området. Det finns också goda skäl för att som ansvarig för verkställigheten av ett beslut om utrymning utse en aktör som har deltagit i framtagandet av planer för utrymning. Det framstår som mindre ändamålsenligt att en aktör ska ta fram planer som i större mån omfattar en annan aktörs ansvarsområden.

Länsstyrelsen är i och för sig högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet och har även ett geografiskt områdesansvar på regional nivå. Länsstyrelsen ska särskilt bl.a. samordna de civila försvarsåtgärderna. Samtidigt saknar länsstyrelsen i princip operativ verksamhet på området i fråga. Länsstyrelsen kan visserligen i vissa fall ta över ansvaret för räddningstjänsten (jfr 4 kap. 10 § LSO). I normalfallet utses emellertid då en räddningsledare från den kommunala räddningstjänsten. Vidare ansvarar länsstyrelsen för räddningstjänsten också vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. I en sådan situation får emellertid enligt 4 kap. 22 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO) till räddningsledare endast den utses som har behörighet att vara räddningsledare i kommunal räddningstjänst och som har erfarenhet av att leda stora räddningsinsatser, eller den som har motsvarande kvalifikationer. Dessutom bär även i det fallet Polismyndigheten en avgörande roll för verk-

ställigheten. En sådan lösning är, som tidigare har redovisats, mindre lämplig vid utrymning under höjd beredskap. Med hänsyn till det som nu har redovisats vore det mest ändamålsenligt att placera ansvaret hos en annan offentlig aktör.

I en sådan situation framstår kommunen som ett mer ändamålsenligt alternativ. Kommunerna har ett tydligt ansvar för sina invånare och har också god lokalkännedom. De ansvarar för information, stöd och hjälp till sina invånare. Vidare föreslås i avsnitt 8.2.4 att kommunerna ska ansvara för att planera för utrymning vid höjd beredskap. Dessutom tillkommer den omständigheten att den kommunala räddningstjänsten är en viktig del av den samlade förmågan inom skyddet för civilbefolkningen. I den mån liknande åtgärder har vidtagits vid fredstida kriser kan kommunen vidare i viss mån dra lärdom av sina erfarenheter inför en eventuell utrymning vid höjd beredskap, även om utrymning under fredstida förhållanden torde vara en klart mer begränsad åtgärd. Med hänsyn till vad som nu redovisats framstår det som mest ändamålsenligt att kommunen får ansvaret att tillse att ett beslut om utrymning verkställs och att så sker i enlighet med den planering som har tagits fram.

En grundläggande uppgift för kommunen blir att ta hand om dem som inte kan genomföra utrymningen på egen hand, såsom personer med funktionshinder, äldre, sjuka och barn utan anhöriga. Utredningens bedömning är att det inte krävs något formellt beslut för att ta hand om barn i en sådan akut situation. Inte heller torde som regel förutsättningar föreligga för ett beslut om omhändertagande. Rättigheten – och skyldigheten – för kommunen att ta hand om barnet grundar sig i stället på den nya bestämmelsen i utrymningslagen, som innebär att kommunen ansvarar för att ett beslut om utrymning verkställs. Det gäller även beträffande barn. Det är enligt utredningens bedömning till barnets bästa – och därmed också överensstämmande med Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) – att kommunen i en sådan situation skyddar barnet från stridshandlingar i stället för att vidta långtgående åtgärder för att i det område som ska utrymmas försöka återförena barnet med sina vårdnadshavare. Det är emellertid grundläggande att kommunen ser till att nödvändig registrering sker, för att på så sätt förenkla återföreningen mellan barn och vårdnadshavare.

En utrymning omfattar, som tidigare har redovisats, många olika delar. Har en planering tagits fram bör samtliga delar framgå av den.

En stor del av uppgiften omfattar ansvaret att tillse att transport och logistik fungerar så att de invånare utan möjlighet att utrymma på egen hand får hjälp med transporten från det område som ska utrymmas. I det ligger också att dirigera trafiken rätt. Det behöver också säkerställas att invånarna – såväl de med tillgång till egna transportmedel som de som saknar sådana – beger sig till de områden där inkvarteringen är tänkt att ske. Även tillgången på drivmedel är grundläggande. Förberedelser för transportorganisationen behöver, som tidigare nämnts, göras redan i planeringsarbetet. Med hänsyn till svårigheterna att förutse hur ett väpnat angrepp kan komma att te sig, kan dock revideringar behöva ske i förhållande till de planer som har tagits fram. Således krävs god kommunikation även i verkställighetsskedet. Vid behov kan staten, med stöd av bestämmelserna i förfogandelagen, genom förfogande ålägga ägare eller innehavare av transportmedel att utöva verksamhet eller ombesörja transporter. Vidare kan transportmedel tas i anspråk med ägande- eller nyttjanderätt. Förfogande för någon annans räkning än Försvarsmaktens beslutas, om förfogandet avser transportmedel, av Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen eller länsstyrelsen i det län där transportmedlet finns (2 § första stycket 1 förfogandeförordningen [1978:558]). Om förberedelser har gjorts får emellertid, enligt bestämmelsen i paragrafens andra stycke, även annan myndighet meddela ett sådant beslut.

En viktig uppgift är således att vägleda invånarna i en situation som med stor sannolikhet är präglad av stress, panik och fara. De uppsamlings- och utrymningsplatser som man har planerat för behöver bemannas. I de fall som kommunen har inrättat trygghetspunkter kan de med fördel användas för sådana ändamål. Utrymningen behöver vidare löpande koordineras, vilket bl.a. omfattar att upprätta lägesbilder. Därtill kommer den omständigheten att städer kan belägras på det sätt som har skett under Rysslands invasion av Ukraina. Utrymning från sådana områden tillför än fler nog så komplicerade uppgifter. För etablering av humanitära korridorer från och till sådana områden i Ukraina har – enligt uppgift till utredningen – frivilliga organisationer varit helt avgörande. Grundläggande för en väl genomförd utrymning är även information till såväl allmänhet som andra involverade aktörer. De uppgifter som här anges utgör enbart exempel. Samtliga uppgifter som behöver tillgodoses inom ramen för en utrymning – och därmed även vid planeringsarbetet –

kommer att framgå av de föreskrifter som tas fram av MSB (jfr avsnitt 8.2.2). Vissa nu nämnda uppgifter kan endast utföras av Polismyndigheten. Den frågan diskuteras närmare framöver.

Med hänsyn till den komplexitet som en storskalig utrymning innebär krävs stora resurser för att få åtgärden att fungera på ett ändamålsenligt sätt. Kommunerna behöver, i den planering för utrymning vid höjd beredskap som tas fram, förbereda sig för hur en utrymning ska kunna genomföras och bygga upp en förmåga för att kunna hantera en sådan situation. Det kommer i och för sig att finnas förutsättningar för kommunen till förstärkningar på så sätt som föreslås i kapitel 10. Även med en bättre uppbyggd förmåga i kombination med personalförstärkningar kan kommunen emellertid inte ensam genomföra en utrymning. Vid verkställigheten kommer kommunen även att behöva samverka med andra aktörer. Länsstyrelserna har en viktig samordnande funktion. Flertalet andra myndigheter, såsom Trafikverket och MSB, behöver också utgöra stöd vid verkställigheten. Även Försvarsmakten kan utgöra stöd, om förutsättningarna medger det. För en fungerande transportorganisation är det dessutom nödvändigt att såväl den regionala kollektivtrafikmyndigheten som privata transportorganisationer deltar i verkställigheten. Därutöver kommer även kommunerna att behöva ytterligare stöd för att ha möjlighet att genomföra alla de uppgifter som en storskalig utrymning innebär. Den frågan behandlas närmare i kapitel 10. Det rör sig inte bara om stöd och hjälp till offentliga aktörer beträffande de mer ordinära uppgifterna såsom information till allmänheten samt distribution av dricksvatten, livsmedel och andra förnödenheter till utrymmande. Frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer och andra ideella organisationer kan exempelvis dessutom utgöra viktiga aktörer vid etablering av humanitära korridorer till och från belägrade områden.

Regioner och statliga myndigheter ansvarar för den egna verksamheten

Utredningens bedömning är, som tidigare har redovisats, att de aktörer som verkar inom kommunen har ett ansvar för de invånare som omfattas av respektive verksamhet – under förutsättning att aktören i fråga har en skyldighet att fortsätta bedriva sin verksamhet även vid höjd beredskap. Således ansvarar exempelvis även vid höjd beredskap

regionerna för sjukvården och Kriminalvården för de personer som är intagna på anstalt. Aktörer som har ett sådant ansvar har också vid en utrymning ett särskilt ansvar för att tillse att de personer som omfattas av ansvaret – vid behov – förflyttas från det utrymda området. Samordning behöver likväl ske mellan kommunens åtgärder och de åtgärder som vidtas av andra aktörer. Vilka aktörer som ansvarar för vilka uppgifter vid verkställighet av en utrymning vid höjd beredskap, bör – för att undvika oklarheter – fastställas redan i de planer som tas fram. Individer som omfattas av verksamhet som bedrivs av privata företag ansvarar kommunen eller i vissa fall regionen för – beroende på vilken angelägenhet det rör sig om –, under förutsättning att företaget i fråga inte är skyldigt att bedriva sin verksamhet även under höjd beredskap. Frågan har berörts närmare i avsnitt 8.2.4.

Polismyndigheten ska i nödvändig utsträckning delta i verkställigheten

Polismyndigheten har vanligen en betydelsefull roll vid utrymning med anledning av fredstida kriser och olyckor. Så är naturligtvis fallet vid utrymning enligt polislagen, men även vid utrymning med stöd av 6 kap. 2 § LSO. Enligt de planer som utredningen har tagit del av har Polismyndigheten även det operativa ansvaret för verkställighet av utrymning vid en kärnteknisk olycka. Som redovisats tidigare, är emellertid bedömningen att Polismyndigheten inte bör bära huvudansvaret för verkställighet av ett beslut om utrymning enligt utrymningslagen. I stället föreslås att kommunen ska ha den uppgiften. Det finns dock tydliga skäl för att Polismyndigheten i nödvändig utsträckning ska medverka vid verkställigheten. Bland annat har Polismyndigheten befogenhet att vidta vissa åtgärder som inte kan vidtas av någon annan myndighet eller annan aktör. Exempelvis kan det uppstå behov av faktiska ingripanden och tvångsåtgärder som enbart får vidtas av Polismyndigheten. Det gäller såväl vid själva utrymningen som därefter, då det behöver säkerställas att civilbefolkningen inte återvänder till det utrymda området. Avstängning av vägar, dirigering av trafik och katastrofregistrering är också uppgifter för polisen. Därtill kommer den omständigheten att myndigheten har värdefulla erfarenheter från liknande åtgärder som vidtas inom ramen för den polisiära verksamheten. Det finns knappast

någon annan myndighet i samhället som på samma sätt som Polismyndigheten har kompetens och erfarenhet av att hantera svåra situationer, såsom utrymningar.

Polismyndigheten ska enligt polislagen upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Den uppgiften har myndigheten även vid höjd beredskap och krig. Det saknas således i och för sig behov av detaljregler i utrymningslagen för att polisen ska bära det ansvaret även i samband med en utrymning vid höjd beredskap. Eftersom det i det fallet finns vissa uppgifter som enbart kan eller som i vart fall bör utföras av Polismyndigheten är ändå bedömningen att det bör framgå av bestämmelserna i fråga att myndigheten har uppgifter vid genomförandet av en utrymning enligt utrymningslagen. Det är emellertid inte lämpligt att alltjämt tillämpa nuvarande lydelse, dvs. att Polismyndigheten ska hjälpa till i den mån det behövs. Behov av bistånd kommer nämligen alltid att finnas och i många fall kommer det att finnas andra uppgifter som Polismyndigheten behöver utföra i första hand. Dessutom tillkommer den osäkerhet som gäller angående tolkningen av den nuvarande lydelsen, som snarast påminner om en handräckningsbestämmelse. Lämpligare och mer ändamålsenligt är därför att det anges att Polismyndigheten ska delta i verkställigheten i nödvändig utsträckning.

8.3.3 Kommunen ska ansvara för inkvartering av utrymmande

Utredningens förslag: Det ska förtydligas att kommunen ansvarar för inkvartering av dem som har utrymts från andra kommuner. Hänvisningen i lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap till socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska utgå.

Bakgrund

I den numera upphävda lagen (1964:63) om kommunal beredskap fanns bl.a. bestämmelser innebärande att kommuner och landsting vid höjd beredskap var skyldiga att ta hand om befolkning från andra kommuner och landsting som lämnat sina hemorter till följd av

krigsskada, utrymning eller andra med krig eller krigsfara sammanhängande utomordentliga förhållanden. Dessutom skulle det enligt 36 § civilförsvarslagen (1960:74) inom kommunen vidtas åtgärder för inkvartering och utspisning av samt annat bistånd åt dem, som blivit i behov av det i anledning av krigsskada eller utrymning eller andra med krig eller krigsfara sammanhängande förhållanden. I prop. 1994/95:7 uttalade regeringen att befolkningsrörelserna skulle komma att öka i tider av krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden och att det skulle kunna bero både på myndigheternas beslut om utrymning och på invånarnas egna beslut om att flytta från ett område (s. 84). Verkningarna av flyttningarna skulle enligt regeringen i många fall bli desamma oavsett om utrymningen skedde efter myndighetsbeslut eller på enskilt initiativ. Vid bestämmandet av ansvaret för människor som kommer till en kommun eller ett landsting under höjd beredskap borde man, uttalade regeringen, utgå från regleringen av ansvaret i socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Någon ytterligare lagreglering ansågs inte krävas för att tillförsäkra de nu aktuella kategorierna erforderlig hjälp. Motsvarigheter till bestämmelserna i lagen om kommunal beredskap ansågs därför inte behövas i den nya lagen om civilt försvar. Inte heller infördes någon motsvarighet till 36 § civilförsvarslagen. I stället fördes en informationsparagraf in, för att tydliggöra att kommuners och landstings skyldighet att ta hand om utrymmande och utlänningar som söker skydd i Sverige regleradesi socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Informationsparagrafen överfördes sedermera till 2 kap. 4 § utrymningslagen, i syfte att tydliggöra att skyldigheten att ta hand om de som utryms regleras i andra författningar (prop. 2005/06:133, s. 130). Enligt nämnd bestämmelse regleras kommuners och regioners skyldighet att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut och utlänningar som söker skydd i Sverige i socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Regeringen uttalade i samband med att lagen om civilt försvar upphävdes, och utrymningslagen med flera lagar infördes, i huvudsak följande beträffande de lagar som nämns i paragrafen (a. prop., s. 171 f.). Kommunen har enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (numera 2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 §) det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Regeringen

får enligt 16 kap. 9 § socialtjänstlagen meddela särskilda föreskrifter om socialtjänst, om riket kommer i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Av 3 § första stycket hälso- och sjukvårdslagen (numera 8 kap. 1 §) följer att landstingen (numera regionerna) ska verka för en god hälsa hos hela befolkningen. I 4 § samma lag (numera 8 kap. 4 §) stadgas att om någon som vistas inom landstinget (numera regionen) utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård, ska landstinget (numera regionen) erbjuda sådan vård. Regeringen bemyndigas vidare i 33 § den lagen (numera 6 kap. 1 § 2) att meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvården i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige varit i krig eller krigsfara. Beträffande lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har Migrationsverket enligt 2 § huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och personer som beviljats uppehållstillstånd med eller efter särskilt skydd. Enligt 3 § andra stycket (numera 3 a § andra stycket) är kommunen ansvarig för bistånd till personer som ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl beviljats rätt att vistas här medan ansökan prövas. Enligt 3 a § (numera 3 a § tredje stycket) är kommunen även skyldig att lämna bistånd enligt lagen till utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med eller efter särskilt skydd om det behövs fram till dess Migrationsverket tar över ansvaret. Av 25 § följer att regeringen får meddela särskilda föreskrifter vid krig eller krigsfara.

Skälen för utredningens förslag

Kommunens ansvar för inkvartering med anledning av utrymning ska förtydligas

Utredningen instämmer i och för sig i bedömningen att kommuners och regioners skyldighet att ta hand om utrymmande, såväl efter ett beslut om utrymning som efter spontanutrymning, följer av andra lagar än utrymningslagen. Av 2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen framgår exempelvis att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det gäller oavsett hur personen i fråga har tagit sig till kommunen. Det finns t.ex. inget undantag för personer som omfattas av

ett utrymningsbeslut. Dessutom bör utrymmande, med hänsyn till de många belastande uppgifter som offentliga aktörer redan har vid höjd beredskap, i så stor utsträckning som möjligt ta ansvar för sitt eget välmående och skydd. Det finns också anledning att anta att många utrymmande skulle ordna sin inkvartering på egen hand.

Det finns dock, med hänsyn till det rådande säkerhetspolitiska läget, skäl att i utrymningslagen förtydliga vilka ansvarsförhållanden som gäller beträffande de utrymmande som behöver hjälp med inkvartering. För att såväl planering som genomförande av utrymning med efterföljande inkvartering ska fungera i praktiken är det nämligen grundläggande att det inte råder någon som helst tvekan kring vilken aktör som bär huvudansvaret för vilken åtgärd. Det måste således vara tydligt vem som bär ansvaret för att genomföra den inkvartering som har planlagts enligt MSB:s föreskrifter och beslut. Ansvaret ska inte behöva tolkas ut från bestämmelser i annan lagstiftning. Det kan exempelvis diskuteras om inte ansvaret att ge stöd och hjälp till invånarna blir något för vagt i sammanhanget. I inkvarteringsfrågan ligger nämligen många uppgifter; inte minst att i ett akut skede ta hand om ett stort antal personer och tillse att det finns bemannade mottagningsplatser, lokaler med värme och vatten samt försörjning för samtliga utrymmande.

Vem som ansvarar för inkvarteringen måste således vara klarlagt för att en fullgod planering ska kunna tas fram och för att inkvarteringen ska fungera i praktiken. Det ska därför förtydligas vilken aktör som ansvarar för inkvartering av dem som har utrymts från andra kommuner. Det saknas anledning att ålägga uppgiften någon annan aktör än kommunen, som redan bär det huvudsakliga ansvaret för sina invånare i enlighet med bestämmelserna i bl.a. socialtjänstlagen. Har kommunerna inrättat trygghetspunkter kan de med fördel användas i samband med inkvarteringen, exempelvis som mottagningsplatser.

Bestämmelserna i 2 och 3 kap. utrymningslagen tillämpas endast under höjd beredskap (se 1 kap. 2 § samma lag). Således förutsätts, enligt utredningens bedömning, för bestämmelsens tillämpning att det har beslutats om i vart fall skärpt beredskap även beträffande den kommun som ska ansvara för inkvarteringen.

Ansvaret för inkvartering omfattar bl.a. anskaffande av boende. I sammanhanget bör nämnas att det enligt 8 kap. plan- och bygglagen (2010:900) i vissa fall är möjligt att anpassa och göra avsteg

från krav på tekniska egenskaper beträffande t.ex. säkerhet i händelse av brand, skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö, energihushållning och värmeisolering samt hushållning med vatten och avfall. Begreppet inkvartering ska emellertid, som tidigare har nämnts, inte uppfattas som att det enbart omfattar boendefrågan. Med inkvartering avses, i vart fall i nu aktuellt sammanhang, även vissa andra åtgärder nära förknippade därmed. Sådana åtgärder kan exempelvis vara inrättande av mottagningsplatser och initial försörjning av de utrymmande.

Dock omfattar det ansvar som nu förtydligas i utrymningslagen enbart det allra första omhändertagandet av utrymmande. Den inkvartering som sker enligt utrymningslagen – och som det enligt nu aktuell författning ska planeras för inom kommunerna – ska ses som ett led i utrymningen. Ansvaret på längre sikt för de utrymmandes välfärd omfattas således av bestämmelser i andra författningar. Åtskillnaden innebär bl.a. att kommunen i samband med inkvarteringen inte ska göra någon sådan behovsprövning som krävs för stöd enligt socialtjänstlagen.

Användningen av begreppet ”dem som har utrymts” innebär att inte bara den befolkning som berörs av ett utrymningsbeslut omfattas av ansvaret, utan även de invånare som utrymmer på egen hand. Således behöver berörda aktörer beakta risken för att det kan bli ett större antal utrymmande än det antal man ska planera för enligt de beslut och föreskrifter som meddelas av MSB. Emellertid omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde enbart de som har utrymts från andra kommuner, dvs. inte flyktingar från andra länder. Mottagandet av flyktingar från andra länder hanteras i stället enligt annan lagstiftning. Bestämmelsens ordalydelse omfattar inte heller personer som har flyttat inom kommunen. Som huvudregel torde också inkvartering ske i en annan kommun än den som utrymningen har genomförts i. I undantagsfall kan dock, i samband med omflyttningar, utrymmande behöva inkvarteras i utrymningskommunen. I en sådan situation finns det ett tydligt ansvar för vistelsekommunen enligt annan lagstiftning.

I 3 kap. 1 § utrymningslagen finns, som tidigare redovisats, bestämmelser som ålägger innehavaren av en byggnad eller bostadslägenhet (inkvarteringsvärd) att – efter föreläggande av kommunen – upplåta bostad och utrustning åt den som behöver en bostad på grund av beslut om utrymning eller på grund av att denne till följd av krigs-

händelser tvingats lämna sin ordinarie bostad. Bestämmelsen bör emellertid enligt utredningens bedömning inte tillämpas när innehavaren redan inkvarterat utrymmande.

Inkvarteringsvärden har enligt 3 kap. 3 § utrymningslagen rätt till ersättning av kommunen för inkvarteringsbostaden, medan den som har disponerat bostaden enligt 3 kap. 6 § samma lag som huvudregel ska betala tillbaka det som kommunen har betalat. Vid omfattande inkvartering kan detta föranleda att kommuner erlägger stora summor till inkvarteringsvärdar. Det är inte uteslutet att de inkvarterade i vissa fall kan ha svårt att, under pågående krig, betala tillbaka det som kommunen har erlagt. I en sådan situation bör resurser tillföras kommunerna efterhand.

I sammanhanget bör också nämnas att kommuner och regioner som befolkningen lämnat på grund av utrymning enligt 2 kap. 5 § utrymningslagen är skyldiga att i skälig omfattning lämna hjälp till de kommuner och regioner som i större omfattning får ta emot befolkningen. Bestämmelsen innebär att de resurser, t.ex. materiel och personal, som finns i en kommun eller en region ska följa med befolkningen när den, på grund av utrymningsbeslut, flyttas till en ny kommun eller en ny region (prop. 1994/95:7, s. 116 och 2005/06:133, s. 172). Det är således en skyldighet för den kommun eller den region som befolkningen kommer ifrån att se till att kommunens eller regionens resurser, i den mån de frigörs, följer med till den eller de nya kommuner och regioner som i större omfattning får ta emot befolkningen. I en sådan situation ska enligt 6 § utrymningsförordningen den kommun eller den region som har fått hjälp med personal svara för personalens avlöning och andra anställningsförmåner. Om den kommun eller region varifrån befolkningen kommer har fullgjort sin skyldighet och den mottagande kommunen eller regionen alltjämt är i behov av hjälp har de sistnämnda rätt till hjälp från andra kommuner och regioner med stöd av bestämmelsen i 4 kap. 2 § LEH.

Det saknas bestämmelser som ålägger den utrymmande kommunen att ersätta den inkvarterande kommunen (jfr 4 kap. 1 § andra stycket LEH). Med hänsyn till de oordnade förhållanden som i en sådan situation sannolikt föreligger, i förening med de svåra påfrestningar som situationen torde innebära även för den utrymmande kommunen, förefaller det inte heller lämpligt att föra in en sådan bestämmelse. Vid behov bör ersättningen i stället utgå från staten.

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap har i Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga, SOU 2022:6, föreslagit att en särskild bestämmelse för hjälp som avser hälso- och sjukvårdsbehov ska föras in i HSL (s. 404 ff.). Det har också föreslagits att bestämmelsen i 2 kap. 5 § utrymningslagen inte ska tillämpas i de fall hjälpen avser att tillgodose hälso- och sjukvårdens behov. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Hänvisningen till andra tillämpliga lagar ska utgå

Som tidigare har nämnts, instämmer utredningen visserligen i bedömningen att socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen samt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. reglerar kommuners och regioners skyldighet att ta hand om utrymmande. Den skyldigheten gäller emellertid även utan en sådan informationsbestämmelse som nu finns i utrymningslagen. Dessutom föreslår utredningen införande av ett förtydligande vad gäller ansvarsförhållandet beträffande de åtgärder som direkt berör själva inkvarteringen. Vilken aktör som därutöver ansvarar för vad beträffande de som har utrymts och sedermera inkvarterats, såsom regionens ansvar för hälso- och sjukvård, behöver inte regleras i utrymningslagen. Det är tillräckligt att det ansvaret framgår av respektive lag. Hänvisningen till socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen samt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska således utgå.

8.4 Sammanfattning av utredningens överväganden såvitt gäller utrymning och inkvartering vid höjd beredskap

I detta avsnitt presenteras en sammanfattande redovisning av de ansvarsförhållanden som kommer att gälla beträffande utrymning och inkvartering vid höjd beredskap vid ett genomförande av utredningens samtliga förslag.

8.4.1 Planering

Utredningens bedömning är att det bör finnas planering för utrymning och inkvartering för hela landet. Det är emellertid MSB som, i samråd med Försvarsmakten, beslutar om vilka områden som ska planläggas för utrymning och inkvartering. Länsstyrelserna ska ges tillfälle att yttra sig innan myndigheten meddelar ett sådant beslut. MSB får även, efter att ha gett Försvarsmakten och Polismyndigheten tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter för hur utrymning och inkvartering ska planeras.

När MSB har meddelat ett beslut om att ett område inom ett visst län ska planläggas för utrymning eller inkvartering, ska länsstyrelsen ta fram en inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering gällande länet. De civilområdesansvariga länsstyrelserna bör samordna länsstyrelsernas arbete. Med länsstyrelsens inriktning som grund, ska kommunen därefter planera för utrymning eller inkvartering gällande kommunen.

Regionen ska medverka i planeringsarbetet. De statliga myndigheter som berörs av planeringen ska ges tillfälle att yttra sig när planeringen tas fram eller ändras i väsentliga delar.

8.4.2 Genomförande

Regeringen eller länsstyrelsen får meddela beslut om utrymning enligt utrymningslagen. I samband med att ett sådant beslut meddelas får regeringen eller länsstyrelsen även bl.a. besluta att de som omfattas av utrymningsbeslutet ska vistas på en viss plats. Försvarsmakten bör vara involverad vid överväganden kring beslut om utrymning och villkor beträffande beslutet. Utredningen föreslår inte någon ändring i nu aktuella delar.

Kommunen ska ansvara för att ett beslut om utrymning verkställs. Ansvaret gäller beträffande samtliga personer som vistas i kommunen och som inte omfattas av någon annan aktörs verksamhetsansvar. Genomförandet av utrymningen ska följa de beslut som meddelats av regeringen eller länsstyrelsen samt den planering som har tagits fram sedan tidigare. Polismyndigheten ska i nödvändig utsträckning delta i verkställigheten av ett beslut om utrymning.

Kommunen ska även ansvara för inkvartering av utrymmande.

8.5 Utrymning och efterföljande uppehälle vid fredstida kriser och olyckor

8.5.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att analysera och lämna förslag till åtgärder som behövs för att åstadkomma en sammanhållen och effektiv planering inför genomförande av utrymning och inkvartering vid såväl höjd beredskap som vid fredstida kriser. Utredningen har i föregående avsnitt presenterat ett antal förslag beträffande utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. I det här avsnittet analyseras behovet av att lämna förslag även beträffande utrymning och efterföljande uppehälle vid fredstida kriser och olyckor.

8.5.2 Det behövs planering för utrymning i fredstid

Utredningens bedömning: Det behövs planering även för utrymning och efterföljande uppehälle vid fredstida kriser och olyckor.

De senaste sju åren har varit de varmaste åren som har dokumenterats. Andra tecken på klimatförändringar globalt sett är minskning av tjocklek och utbredning av istäcket i Arktis, stigande havsnivåer och förändrade nederbördsmönster.[6] I Sverige ökar såväl temperaturen som nederbörden. Klimatförändringen i Sverige har varit särskilt tydlig de senaste 50 åren. (Se SMHI, Klimatologi nr 64, 2022.)

Det är enligt SMHI svårt att identifiera eventuella trender i extremhändelser för ett så pass litet geografiskt område som Sverige. Det har dock visats att extremhändelser med hög lufttemperatur har ökat och att köldperioder har blivit mindre vanliga och mindre intensiva. Även höga flöden ökar generellt i Sveriges vattendrag, med undantag för områden som domineras av snösmältning. En trend i framtiden är att risken för översvämning i Sverige minskar på våren, men ökar under höst och vinter i och med att en större del av nederbörden faller som regn. Den norra delen av landet förväntas få högre vattenföring. Även mer extrema översvämningar förväntas öka i de flesta delar av landet. Hur mycket havsnivån kommer att ändras i Sverige beror på hur stor den globala uppvärmningen blir och vilken

[6] WMO, The State of the Global Climate 2021.

del av landet som betraktas. I Sverige höjer sig land fortfarande. I södra Sverige är emellertid landhöjningen långsammare och i södra Skåne syns redan effekterna av stigande havsnivåer. En konsekvens av att havsnivån i medeltal stiger är att kustöversvämningar på grund av tillfälliga högvattenhändelser som historiskt sett varit ovanliga kan inträffa oftare. Kustöversvämningar kommer för Sveriges del att bli vanligare i södra Sverige, där landhöjningen är långsam. (Se SMHI, a.a.)

Mer nederbörd ökar inte bara risken för översvämning utan kan även föranleda ras, skred och erosion genom försämrad markstabilitet. Andra effekter av ett förändrat klimat är förändrad mark- och luftfuktighet, torka och brand. Även värmeböljor blir troligen vanligare i Sverige i framtiden, samtidigt som vattentillgången i stora delar av södra Sverige kommer att minska. (Se Nationell strategi för klimatanpassning, prop. 2017/18:163, s. 25 ff.)

Sverige har varit relativt förskonat från stora naturkatastrofer. Av redogörelsen ovan framgår emellertid sammanfattningsvis att Sverige, precis som övriga delar av världen, sannolikt kommer att bli mer utsatt för sådana händelser framöver. Risken för översvämningar, värmeböljor och bränder kommer exempelvis att öka. Sådana naturkatastrofer kan i extrema fall föranleda ett behov av att utrymma drabbade områden. Trots det påtagligt försämrade säkerhetspolitiska läget framstår risken för naturkatastrofer av detta slag som mer påtaglig än risken för ett väpnat angrepp. Detta inte minst med hänsyn till att sådana händelser redan har inträffat i Sverige under modern tid.

Erfarenheten från skogsbränderna år 2014 och 2018 talar för att planering är grundläggande för att en storskalig utrymning ska fungera på ett ändamålsenligt sätt. Således föranleder risken för fler naturkatastrofer även ett behov av planering för utrymning. Dessutom kan utrymning i fredstid också behöva ske av andra anledningar, såsom elavbrott. Behovet av planering inför sådana situationer gäller inte minst för särskilt utsatta grupper, exempelvis sjuka och personer med funktionshinder. Samhället behöver således vidta förberedelser för att kunna utrymma inte bara vid höjd beredskap utan även i fredstid.

8.5.3 Den planering som tas fram beträffande höjd beredskap kan användas även i fredstid

Utredningens bedömning: Den planering som tas fram beträffande utrymning och inkvartering vid höjd beredskap kan komma till nytta även vid utrymning och uppehälle vid fredstida kriser och olyckor. Det saknas därför behov av att i nuläget föra in något uttryckligt krav på planering för fredstida utrymning och efterföljande uppehälle.

Utredningen har tidigare i detta kapitel gjort bedömningen att det ska tas fram planering för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap för hela landet samt föreslagit att det tydligare ska framgå vilka ansvarsförhållanden som gäller. Risken för att Sverige skulle drabbas av en naturkatastrof av något slag framstår emellertid som större än risken för att Sverige skulle utsättas för ett väpnat angrepp. Det finns därför skäl att överväga om det bör föras in ett krav på att ta fram planering även för sådan utrymning som sker enligt 6 kap. 2 § LSO.

Utredningens bedömning är, som tidigare har konstaterats, att den planering som tas fram beträffande utrymning och inkvartering vid höjd beredskap kommer att kunna användas även för utrymning och uppehälle vid fredstida kriser och olyckor. En planering för utrymning vid höjd beredskap behöver vara dynamisk och generell, eftersom det inte går att förutse hur det väpnade angreppet kommer att te sig. Således kan en sådan planering i praktiken användas vid all typ av utrymning. Det som skulle kunna justeras i planeringen är främst ansvarsfördelningen, som inte helt överensstämmer mellan olika scenarier. Beslutsfattarna är exempelvis inte desamma, och den kommunala räddningstjänsten har sannolikt en mer aktiv roll vid en utrymning kopplad till en fredstida olycka än vid en utrymning vid höjd beredskap. Dessutom torde generellt sett fler resurser kunna tillkomma vid en fredstida kris.

Det är naturligtvis inte möjligt att bedöma när det säkerhetspolitiska läget kan komma att stabiliseras. Mycket talar för att det kommer att ta väldigt lång tid innan en mer stabil säkerhetsordning återigen kan råda i Europa. Det är realistiskt att utgå från att Rysslands pågående anfallskrig i Ukraina kommer att få mycket långvariga säkerhetspolitiska konsekvenser.

Planering för utrymning vid höjd beredskap kan således komma att behöva tas fram för en – än så länge – oöverskådlig framtid. Även om läget skulle komma att stabiliseras på längre sikt, finns det goda skäl att anta att det civila försvaret inte kommer att rustas ned på ett liknande sätt som under 1990-talet. Det är realistiskt att utgå från att det arbete som då har vidtagits kommer att tas till vara, och att den planering som har tagits fram för utrymning och inkvartering åtminstone i någon mån kommer att vidmakthållas.

Med hänsyn till de omfattande uppgifter som nu åläggs de ansvariga offentliga aktörerna, och med beaktande av att den planering som tas fram kommer att kunna användas även vid fredstida utrymning, finns det enligt utredningens bedömning inte tillräckligt starka skäl för att också uttryckligen ålägga aktörerna en skyldighet att ta fram planering för utrymning vid fredstida kriser och olyckor – utöver det åliggande som redan finns beträffande beredskaps- och planeringszonerna. Det förhållandet att samtliga kommuner inte nödvändigtvis kommer att behöva planera för utrymning vid höjd beredskap är inte tillräckligt för att införa en sådan skyldighet. Vidare finns det inte heller samma behov av att ta fram en nationellt sammanhållen planering beträffande fredstida utrymning, eftersom förhållandena skiljer sig åt beroende på vilka risker som finns i respektive område.

Det står i stället ansvariga aktörer fritt att vid behov anpassa den planering som tas fram beträffande höjd beredskap till de särskilda risker som bedömts föreligga inom respektive område. Det görs förslagsvis som en följd av den risk- och sårbarhetsanalys som tas fram inom länsstyrelsen och kommunen. De kommuner och länsstyrelser som, exempelvis på grund av risken för översvämning, har ett särskilt behov av en förmåga till utrymning i fredstid kan förslagsvis beakta det behovet redan vid framtagandet av planering för utrymning vid höjd beredskap. Ett annat alternativ är att planeringen för höjd beredskap i efterhand anpassas till fredstida förhållanden. Oavsett torde det inte röra sig om en alltför stor arbetsinsats. Det är dock viktigt att beakta kommuners arbete med planering för utrymning även inför fredstida kriser och olyckor i samband med ersättningsfrågan. Enligt vad utredningen har erfarit är det inte sällan den ekonomiska aspekten som föranleder att kommunerna inte tar fram eller reviderar planering, trots att behov för det finns.

Om det säkerhetspolitiska läget stabiliseras framöver, och den planering för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap som

har tagits fram slutar att revideras, bör det dock övervägas om det bör föras in ett uttryckligt krav på planering för utrymning och efterföljande uppehälle i fredstid. Ett sådant krav skulle förslagsvis kunna knytas till arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och de planer som ska tas fram som en följd därav.

Med hänsyn till de överväganden som här presenterats saknas det också skäl att nu i författning förtydliga vilka ansvarsförhållanden som gäller beträffande frågan om planering för utrymning i fredstid.

8.5.4 Det ska förtydligas vilken offentlig aktör som bär huvudansvaret för frågan om uppehälle

Utredningens förslag: Det ska i lagen om skydd mot olyckor förtydligas att kommunen bär ansvaret för att ordna med uppehälle för dem som till följd av avspärrning eller utrymning enligt 6 kap. 2 § samma lag vistas i kommunen och är i behov av hjälp för sitt uppehälle.

Med hänsyn till utredningens uppdrag syftar de förslag som utredningen lämnar till att åstadkomma en sammanhållen och effektiv planering inför genomförande av utrymning och inkvartering eller uppehälle. För att en storskalig utrymning ska fungera på ett ändamålsenligt sätt är det emellertid inte tillräckligt att planer tas fram. Det är också nödvändigt att det står klart vilken aktör som ansvarar för verkställigheten av beslutet.

Den som har beslutat om utrymning eller avspärrning med stöd av 6 kap. 2 § LSO ska enligt 6 kap. 4 § samma lag i skälig omfattning hjälpa till med att ordna uppehälle för dem som till följd av åtgärden är i behov av det. Som tidigare har nämnts, innebär enligt regeringen bestämmelsen en uppmaning att hjälpa till, inte att staten eller kommunen inom ramen för räddningstjänsten har ett eget ansvar för att ordna uppehälle (Reformerad räddningstjänstlagstiftning, prop. 2002/03:119, s. 120). Vem som bär huvudansvaret för att ordna uppehälle framgår emellertid inte uttryckligen av författningstext. Precis som vad gäller inkvartering vid höjd beredskap, får det i stället utläsas av andra lagar att kommunen har en skyldighet att ta hand om utrymmande. Av 2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen framgår exempelvis att kommunen har det yttersta ansvaret för att

de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det gäller oavsett hur personen i fråga har tagit sig till kommunen.

Det har emellertid uppmärksammats för utredningen att det råder oklarheter i frågan hos de ansvariga offentliga aktörerna och att det finns ett behov av att förtydliga vilken offentlig aktör som ansvarar för att ordna uppehälle för utrymmande. Den omständigheten att ansvariga aktörer är ovissa om deras ansvar talar naturligtvis för ett förtydligande. Att ansvarsförhållandena är helt klarlagda är nödvändigt inte bara för framtagandet av en ändamålsenlig planering, utan även för en framgångsrikt genomförd utrymning. Vid skogsbränderna år 2014 och 2018 löste sig visserligen frågan om uppehälle. Det bör dock beaktas att antalet utrymmande var förhållandevis litet.

Det finns sammanfattningsvis ett behov av att förtydliga vilken aktör som bär ansvaret för att ordna uppehälle efter avspärrning eller utrymning. Det saknas anledning att ålägga uppgiften någon annan aktör än kommunen, som redan bär det huvudsakliga ansvaret för sina invånare i enlighet med bestämmelserna i bl.a. socialtjänstlagen. Huvudansvaret åvilar den kommun som den behövande vistas i till följd av utrymningen eller avspärrningen. Således ska det röra sig om en annan kommun än den som personen i fråga vistades i innan utrymningen eller avspärrningen. I en sådan situation kan den nya vistelsekommunen ha rätt till ersättning från den andra kommunen med stöd av bestämmelsen i 4 kap. 1 § andra stycket LEH. Den som har beslutat om utrymning eller avspärrning, dvs. som regel den kommunala räddningsledaren i den kommun där utrymningen eller avspärrningen har skett, ska alltjämt i skälig omfattning hjälpa till med att ordna uppehälle. Det ska också alltjämt krävas att det finns ett behov av hjälp med att ordna uppehälle. I vissa fall kan det behöva ordnas uppehälle i samma kommun som utrymningen eller avspärrningen har genomförts i. I en sådan situation finns det ett tydligt ansvar för vistelsekommunen enligt annan lagstiftning.

8.5.5 Det saknas behov av att i övrigt förtydliga vilka ansvarsförhållanden som gäller

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att, utöver beträffande frågan om ordnande med uppehälle, förtydliga vilka ansvarsförhållanden som gäller vid genomförande av utrymning enligt lagen om skydd mot olyckor.

Räddningsledaren, en kommunal nämnd, den statliga myndighet som ansvarar för räddningstjänsten eller den myndighet som har tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten får enligt 6 kap. 2 § LSO vid en räddningsinsats utrymma områden. Vid ingrepp enligt 6 kap. 2 § ska enligt 6 kap. 3 § samma lag Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs. Bestämmelserna innebär bl.a. att räddningsledaren, den kommunala nämnden eller den statliga myndighet som ansvarar för räddningstjänsten ansvarar för att fatta beslutet om utrymning. Som tidigare har redovisats, har bestämmelserna tidigare tolkats som att Polismyndigheten ska leda verkställigheten. Enligt utredningens bedömning talar bestämmelsernas ordalydelse snarare för att den beslutande aktören bär huvudansvaret för att beslutet verkställs. Polismyndigheten har å sin sida en skyldighet att – vid behov – hjälpa till vid verkställigheten. Det innebär i och för sig att Polismyndigheten har en viktig roll i utrymningens genomförande. Utredningens tolkning av bestämmelsernas ordalydelse överensstämmer emellertid inte till fullo med tidigare redovisade uttalanden av regeringen (jfr t.ex. prop. 2005/06:133, s. 130).

Ett möjligt tillvägagångssätt för att undvika att bestämmelsen tillämpas på annat sätt än i enlighet med utredningens tolkning är att ändra bestämmelsens ordalydelse. Det skulle exempelvis kunna föreskrivas att Polismyndigheten i nödvändig utsträckning ska delta i verkställigheten. En sådan ändring skulle motsvara den ändring som föreslås i utrymningslagen. Samtidigt skulle en sådan lydelse emellertid begränsa Polismyndighetens deltagande i – såvitt gäller fredstida förhållanden – alltför stor utsträckning. Ett annat alternativ skulle kunna vara att föreskriva att Polismyndigheten om det behövs ska bistå vid ingrepp enligt 6 kap. 2 §. En sådan bestämmelse skulle emellertid få i princip samma innebörd som den nu gällande bestämmelsen, och det saknas enligt utredningens bedömning anledning att föra in ändringar enbart av den anledningen att bestämmelsens tolk-

ning ska ändras. Som Högsta domstolen har konstaterat i rättsfallet NJA 2016 s. 3 är nämligen ordalydelsen det viktigaste underlaget för tolkning av en lagregels innebörd. Ordalydelsen sätter därmed också en gräns för det genomslag som motivuttalanden kan få. Mot bakgrund av det anförda saknas det enligt utredningens bedömning tillräcklig anledning att ändra regleringen, som är ändamålsenlig. Sammanfattningsvis finns det således enligt utredningens bedömning inte skäl att ändra eller förtydliga den reglering som finns rörande ansvarsförhållandena vid genomförande av en utrymning enligt LSO.

9 Samhällets förmåga att skydda och hjälpa civilbefolkningen: En bakgrund

9.1 Utredningens uppdrag

Det anges i utredningens direktiv att samhället i stort saknar flera av de resurser, förmågor och strukturer som kommer att krävas vid krigsfara och krig, samt att det enligt regeringens bedömning kan finnas brister i de offentliga funktionernas förmåga att i nödvändig omfattning kunna bidra till ett omedelbart skydd av och stöd till civilbefolkningen.

Utredningen ska enligt direktiven analysera och lämna förslag till *en stödorganisation* som under ledning av en myndighet eller annat offentligt organ kan genomföra insatser *exempelvis* inför eller i samband med användning av skyddsrum eller genomförande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap och ytterst krig. Vidare ska utredningen bedöma om en sådan organisation även kan användas för att ge stöd vid fredstida kriser. Möjligheterna att för dessa syften strukturerat kunna använda befintlig kapacitet inom kommunerna samt exempelvis den förmåga som finns hos de frivilliga försvarsorganisationerna och andra frivilliga stödresurser, t.ex. de frivilliga resursgrupperna, ska ingå i utredningens analys.

Enligt direktiven bör användande av plikt och krigsplacering övervägas och föreslås om det visar sig att övriga alternativ är tydligt otillräckliga.

9.2 Inledning med utgångspunkter

Det är nödvändigt att utförligt redogöra för den breda kontext och de utgångspunkter som utredningen behöver förhålla sig till vid sin analys av *arten och omfattningen* på det stöd i form av extraordinära personella förstärkningar som offentliga aktörer kan behöva tillföras i skyddet av civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp.

Utredningen vill redan inledningsvis framhålla att det är relevant och adekvat att kategorisera och benämna den *stödorganisation* som föreslås av utredningen i kapitel 10 som en *beredskapsorganisation*. Utredningen vill därigenom tydliggöra att beredskapsorganisationen ska vara en väsentlig del av Sveriges försvarsberedskap inom det civila försvaret, samt att den under ledning av en offentlig aktör ska kunna utföra sina uppgifter på ett självständigt och effektivt sätt under de svåra påfrestningar som ett väpnat angrepp innebär, samt vid fredstida krissituationer och större olyckor.

För helheten ska det inledningsvis även nämnas att det i betänkandet även bedöms att den tydliga inriktningen bör vara att *frivilliga personer* – dvs. utöver de personella resurserna inom den föreslagna beredskapsorganisationen – genom utökade och vidareutvecklade insatser av offentliga aktörer och frivilliga försvarsorganisationer, ges betydligt större möjligheter än i dag att kunna bistå de offentliga aktörerna på ett ändamålsenligt sätt i skyddet av civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp, liksom vid fredstida krissituationer och större olyckor.

Dessutom ska det i detta inledande sammanhang nämnas att utredningen kommer att behandla frågor rörande *civilplikt* när det gäller beredskapsorganisationen, och i anslutning till utredningens överväganden kring frivilligas stöd till offentliga aktörer i händelse av ett väpnat angrepp.

Utredningens förslag och bedömningar i fråga om ett extraordinärt personellt stöd till de offentliga aktörerna kommer således att vara av vidare omfattning än det som i vedertagen mening kan anses rymmas inom den i direktiven använda termen *stödorganisation*.

Utredningen behöver förhålla sig till det som anges i utredningens direktiv om att de analyser och förslag som utredningen lämnar i relevanta delar ska utgå från Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) och regeringens proposition

Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30). Försvarsberedningens förslag till en ny hemskyddsorganisation beskrivs i avsnitt 9.3.

Mot bakgrund av Försvarsberedningens förslag om inrättandet av en ny hemskyddsorganisation för att förstärka skyddet av civilbefolkningen, finns det skäl att i avsnitt 9.4 beskriva huvuddragen i den upphävda lagen (1994:1720) om civilt försvar och mer i detalj de bestämmelser som fanns i den lagen om den hemskyddsorganisation som fanns på 90-talet. Det finns även skäl att i det sammanhanget i en del avseenden beskriva den likaså upphävda civilförsvarslagen (1960:74).

Därutöver behöver utredningen med hänsyn till innebörden av utredningens direktiv avseende en stödorganisation och Försvarsberedningens förslag till en ny hemskyddsorganisation, vid sin analys rörande en stödorganisation, beakta definitionen av begreppet ”civilförsvar” i artikel 61 i 1977 års tilläggsprotokoll I till 1949 års Genèvekonventioner rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (SÖ 1979:22).[1]

Kommuner och regioner har ett omfattande samhällsansvar. Kommunerna ansvarar bl.a. för skola, socialtjänst, äldreomsorg, plan- och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd samt räddningstjänst. Regionerna ansvarar för hälso-och sjukvård, tandvård för unga, regional och lokal kollektivtrafik samt regional utveckling. I lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns bestämmelser som syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar (1 kap. 1 §). En kommun ska i fråga om extraordinära händelser i fredstid inom sitt geografiska ansvarsområde bl.a. verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet (2 kap. 7 §).

[1] I artikeln anges att med ”civilförsvar” avses fullgörandet av alla eller några av i artikeln omnämnda humanitära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer, att hjälpa den att övervinna de direkta följderna härav samt att tillgodose de nödvändiga förutsättningarna för dess överlevnad. Exempel på uppgifter som nämns i artikeln är utrymning, tillhandhållande och iordningsställande av skyddsrum, räddning, brandsläckning, upptäckande och utmärkande av farliga områden, sanering och liknande skyddsåtgärder samt sjukvård – inbegripet första hjälpen och religiöst stöd. Civilförsvarsorganisationer och deras personal och civila som annars fullgör civilförsvarsuppgifter ska enligt artikel 62 respekteras och skyddas enligt bestämmelserna i protokollet, och särskilt enligt bestämmelserna i kapitlet Civilförsvar.

Inom det statliga området har länsstyrelserna ansvar för att inom sina geografiska ansvarområden vara sammanhållande för krisberedskapen, samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Vid höjd beredskap ska varje länsstyrelse som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Därvid ska länsstyrelserna särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna. (4 och 6 §§ förordningen [2017:870] om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.) På nationell statlig nivå har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) motsvarande övergripande samordningsansvar. I avsnitt 9.5 beskrivs närmare det grundläggande ansvar som kommuner, regioner och statliga myndigheter har vid fredstida kriser och under höjd beredskap.

Samhällets hjälporgan, dvs. statlig och kommunal räddningstjänst, polisen samt regionernas ambulanssjukvård har rättsligt reglerade uppgifter att se till att nödställda och andra hjälpsökande kan få nödvändig hjälp av samhället i situationer som kräver omedelbara åtgärder, t.ex. vid olyckor, naturkatastrofer, allvarlig sjukdom eller inträffade brott. En nödställd eller annars hjälpsökande ska vid situationer av sådant slag snabbt kunna komma i kontakt med samhällets hjälporgan genom att ringa till det nationella nödnumret 112, som SOS Alarm Sverige AB ansvarar för. I avsnitt 9.6 redogörs för regleringen i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, och det ansvar och de uppgifter som samhällets hjälporgan har. I det sammanhanget finns det även skäl att redogöra för de rättsliga krav som ställs på regionerna i fråga om katastrofmedicinsk förmåga. Vidare beskrivs den särskilda rättsliga reglering som finns för vissa av samhällets hjälporgan i händelse av höjd beredskap och ytterst krig.

Med beaktande av dels det tydliga ansvar som de kommunala räddningstjänstorganisationerna har enligt gällande reglering för att skydda och rädda människor och egendom vid olyckor såväl i fred som under höjd beredskap och ytterst krig, dels Försvarsberedningens bedömning att den kommunala räddningstjänsten ska vara grunden i befolkningsskyddet, beskrivs den kommunala räddningstjänsten mest utförligt i avsnitt 9.6. Det arbete som MSB bedriver tillsammans med kommunerna för att förbättra de kommunala räddningstjänstorganisationernas förmåga vid såväl fredliga förhållanden som under höjd beredskap och ytterst krig beskrivs i avsnitt 9.6.5.

Med frivillig försvarsverksamhet avses verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret. En organisation som bedriver frivillig försvarsverksamhet benämns frivillig försvarsorganisation (1 § förordningen [1994:524] om frivillig försvarsverksamhet). Utöver de frivilliga försvarsorganisationerna finns andra ideella föreningar och sammanslutningar i samhället som utredningen behöver beakta i sitt arbete. Det finns således skäl för utredningen att i avsnitt 9.7 beskriva de verksamheter som flera frivilliga försvarsorganisationer, några andra ideella frivilligorganisationer, Svenska kyrkan och andra trossamfund, samt kommunernas frivilliga resursgrupper bedriver eller deltar i för att kunna skydda och stödja civilbefolkningen såväl vid fredstida krissituationer som under höjd beredskap och ytterst krig. I avsnitt 9.8 beskrivs även Hemvärnets verksamhet med hänsyn till dess förmåga att lämna stöd till offentliga räddningsaktörer vid fredstida krissituationer och större olyckor.

Det finns även anledning att i avsnitt 9.9 beskriva den utveckling som har skett under de senaste decennierna i fråga om enskilda individers ansvar för sin egen trygghet och säkerhet vid inträffade kriser och under höjd beredskap och ytterst krig.

Vidare behöver utredningen vid sin analys rörande en beredskapsorganisation förhålla sig till Försvarsberedningens bedömning att om det konstateras ett behov av det, kan grundutbildning med civilplikt återupptas för att bemanna den av beredningen föreslagna hemskyddsorganisationen, och även de av beredningen föreslagna särskilda statliga regionala enheterna för förstärkning av den kommunala räddningstjänsten i särskilt utsatta områden vid höjd beredskap och ytterst krig. Det finns därför skäl att i avsnitt 9.10 redogöra för de rättsregler som finns om totalförsvarsplikt, och något om den senaste tidens utveckling i fråga om sådan plikt.

Slutligen finns det behov av att i avsnitt 9.11 beskriva den rättsliga reglering och ordning som gäller i Finland, Norge och Danmark i fråga om beredskap och förmåga att hantera fredstida krissituationer och förhållanden under höjd beredskap.

9.3 Försvarsberedningens förslag till ett nytt befolkningsskydd

Försvarsberedningen konstaterar i sin rapport *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66), att befolkningsskyddets förmåga att möta de krav som krig kan ställa är starkt begränsad. Vidare konstaterar beredningen att den verksamhet och särskilda resurser som tidigare fanns inom det civila försvaret till skydd för civilbefolkningen mot krigets verkningar till stora delar är avvecklade. Enligt Försvarsberedningen är *skydd och undsättning* befolkningsskyddets främsta medel. I det sammanhanget bedömer beredningen att den kommunala räddningstjänsten inte är dimensionerad i fredstid för att hantera en krigssituation, och att den därför behöver förstärkas med nödvändiga resurser för att ytterst kunna hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp. Mot den bakgrunden föreslår Försvarsberedningen att befolkningsskyddet utgörs av den kommunala räddningstjänsten och lokala förstärkningsresurser i form av en hemskyddsorganisation. Därutöver bör särskilda statliga förstärkningsresurser organiseras på regional nivå. Det kan enligt Försvarsberedningen röra sig om räddnings- och röjningsstyrkor med beredskap för att kunna förstärka krisberedskapen och den kommunala räddningstjänsten vid allvarliga olyckor och händelser i fredstid efter särskilda beslut.

Försvarsberedningen bedömer att de frivilliga försvarsorganisationerna är avgörande för att skapa ett användbart hemskydd[2] med uppgifter både i fred och krig. Den kommunala räddningstjänsten och hemskyddsorganisationen ska enligt Försvarsberedningen utformas som en lednings- och undsättningsorganisation. Hemskyddsorganisationen ska vara en beredskapsorganisation bemannad med frivilliga försvarsorganisationer och totalförsvarspliktig personal. I det avseendet bedömer beredningen att behoven av personal i förstärkningsresurserna är så stora att de frivilliga försvarsorganisationerna måste kompletteras med annan personal vid höjd beredskap och krig. Därför ska värnpliktiga som har genomgått grundutbildning och som inte erfordras för Försvarsmaktens behov i möjligaste mån krigsplaceras i befolkningsskyddet. Om det visar sig att en sådan lösning inte kan uppfylla de personalbehov som finns inom befolknings-

[2] Benämningen" hemskydd" fanns i 4 kap. i den upphävda lagen (1994:1720) om civilt försvar (Se närmare i avsnitt 9.4).

skyddet anser Försvarsberedningen att grundutbildning med civilplikt kan återupptas för att bemanna hemskyddsorganisationen och särskilda statliga enheter för förstärkning av den kommunala räddningstjänsten i särskilt utsatta områden under höjd beredskap och krig. Försvarsberedningen bedömer att den årliga kostnaden för en utbyggd organisation i enlighet med beredningens förslag inklusive frivilliga försvarsorganisationer, totalförsvarspliktiga och materiel inte överstiger 300 miljoner kronor fr.o.m. år 2023.

Enligt Försvarsberedningen ska hemskyddet under höjd beredskap ha till uppgift att 1) förmedla information mellan kommunledningen och befolkningen, 2) verka för att skydda, rädda och i övrigt hjälpa befolkningen i samband med krigshandlingar, samt 3) verka för att trygga försörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad. Vidare ska hemskyddsorganisationen enligt Försvarsberedningen informera allmänheten om praktiska frågor rörande befolkningsskydd, försörjning, barn- och äldreomsorg och andra frågor som uppkommer under en kris- och krigssituation. Enligt Försvarsberedningen ska MSB på central myndighetsnivå bl.a. ansvara för att planera samt inrikta och genomföra utbildning och övning inom befolkningsskyddet (Ds 2017:66, s. 143–149).

Regeringen har instämt i Försvarsberedningens bedömning att mycket av det som tidigare fanns inom det civila försvaret vad gäller skydd av civilbefolkningen mot krigets verkningar till stora delar är avvecklat och att det därför finns ett behov av ett skydd som är anpassat till dagens förhållanden. Vidare instämmer regeringen i Försvarsberedningens bedömning att de kommunala räddningstjänsterna är en viktig del av den samlade förmågan vad gäller skyddet av civilbefolkningen, men att de i dag i allt väsentligt är dimensionerade för uppgifter i fred. Det finns därför enligt regeringen ett behov av ett fördjupat underlag om hur de kommunala räddningstjänsterna på ett säkert och effektivt sätt ska kunna hantera olikartade konsekvenser av väpnade angrepp på civilbefolkningen och samhället i övrigt.[3] I utredningens direktiv aviseras att det finns skäl att i ett annat sammanhang än i uppdraget till utredningen låta ta fram ett sådant fördjupat underlag.

[3] Prop. 2020/21:30, s. 138.

9.4 Den tidigare rättsliga regleringen avseende civilförsvarsverksamhet och civilt försvar

I den upphävda civilförsvarslagen (1960:74) gavs föreskrifter om civilförsvarets verksamhet. Den verksamheten hade till syfte att vid väpnade angrepp mot riket utifrån skydda och rädda civilbefolkningens liv samt enskild och civil allmän egendom. Civilförsvarsverksamheten omfattade bl.a. anordnande av skyddsrum och andra skydd, räddning av liv och egendom, inbegripet första hjälp åt skadade, brandsläckning, upptäckande och utmärkande av farliga områden samt förläggning och utspisning av nödställda (1 kap. 1 §). I 3 kap. 11 § fanns bestämmelser om civilförsvarsplikt.

Den centrala ledningen av civilförsvarsverksamheten utövades under regeringen av civilförsvarsstyrelsen (2 kap. 3 §). Regeringen skulle förordna om rikets indelning i civilområden och om civilbefälhavarnas befattning med civilförsvarsverksamheten inom civilområdena (2 kap. 4 §). Enligt den upphävda instruktionen (1970:363) för civilbefälhavare fick civilbefälhavaren i krig den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom ett civilområde (1 §). Enligt 4 § i den upphävda förordningen (1981:978) om rikets indelning i militär- och civilområden m.m. skulle för verksamheten inom den civila delen av totalförsvaret riket indelas i fem civilområden.

Inom varje län ledde länsstyrelsen civilförsvarsverksamheten och skulle därvid bl.a. se till att statliga myndigheter, kommuner och enskilda fullgjorde sina skyldigheter i fråga om den verksamheten (2 kap. 4 a §). Vidare var det en uppgift för varje kommun att leda civilförsvarsverksamheten inom sitt område under höjd beredskap (2 kap. 5 §).

Civilförsvarslagen upphävdes i samband med införandet av lagen (1994:1720) om civilt försvar. Genom lagen om civilt försvar kom civilförsvaret som statlig organisation att upphöra, och begreppet *civilförsvar* utgick. I lagen om civilt försvar användes begreppet *civilt försvar* för att beteckna den del av totalförsvaret som inte var militärt försvar.[4]

Riksdagen hade redan i 1992 års försvarsbeslut godkänt regeringens förslag om överföring av uppgifter från staten till kommunerna, varigenom dessa skulle få ett samlat ansvar för *befolkningsskyddet och räddningstjänsten* på den lokala nivån. Enligt den bedöm-

[4] Prop. 1994/95:7, s. 49-ff.

ning som regeringen gjorde i det sammanhanget borde ansvaret för materiel och personalförsörjning ligga på kommunerna. Vidare bedömde regeringen att all mobilisering och den planläggning som sammanhänger med den borde göras av kommunerna själva. I lagstiftningsärendet som föregick lagen om civilt försvar föreslog regeringen att kommunernas ansvar på det angivna området skulle förtydligas på så sätt att räddningstjänstlagen skulle reglera hela räddningstjänstens verksamhet under såväl krig som fred.[5] Mot bakgrund av den bedömningen kom bestämmelserna i räddningstjänstlagen att ändras på så sätt att räddningstjänst och befolkningsskydd skulle vara en kommunal uppgift även under höjd beredskap.[6] Därefter har bestämmelserna i den numera upphävda räddningstjänstlagen om den kommunala räddningstjänstens uppgifter under höjd beredskap i allt väsentligt överförts oförändrade till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

I lagen om civilt försvar, som trädde i kraft i juli 1995, fanns bestämmelser om kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret. Enligt 2 kap. 1 § var kommunerna och landstingen skyldiga att vidta de beredskapsförberedelser som behövdes för deras respektive verksamhet under höjd beredskap. För detta skulle staten betala ersättning till kommunerna. Ersättningen skulle bestämmas med utgångspunkt i varje kommuns utsatthet och risker för krig (2 kap. 6 §). Vidare skulle staten enligt samma paragraf betala ersättning till landstingen för kostnaderna för sådan utbildning som utgjorde ett led i beredskapsförberedelserna. Lagen innehöll också bestämmelser om hemskydd, verkskydd och befolkningsskydd. I fråga om befolkningsskydd fanns det bestämmelser om skyddsrum och skyddade utrymmen, särskilda skyldigheter för ägare och andra innehavare av egendom m.m., samt utrymning och inkvartering.

Bestämmelser om hemskydd fanns i lagens fjärde kapitel. Det skulle finnas ett hemskydd i varje kommun (1 §). Hemskyddet var en beredskapsorganisation som under höjd beredskap hade till uppgift att 1) förmedla information mellan kommunen och befolkningen, 2) verka för att skydda, rädda och i övrigt hjälpa befolkningen i samband med stridshandlingar, samt 3) verka för att trygga sådan försörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad (2 §). Hemskyddet bestod av totalförsvarspliktiga som skrivits in för civil-

[5] Prop. 1994/95:7, s. 59.
[6] Prop. 1994/95:7, s. 23.

plikt och av frivilliga (3 §). I lagen om civilt försvar fanns också bestämmelser om verkskydd. Det skyddet var en beredskapsorganisation som under höjd beredskap hade till uppgift att, vid den anläggning där det organiserats, medverka vid skydd av verksamheten och personalen samt i räddningstjänst (5 kap. 1 §). En räddningsledare fick enligt dåvarande 31 § räddningstjänstlagen (1986:1102) under höjd beredskap använda verkskydd inom kommunen för räddningstjänstuppgifter som rörde annat än den anläggning där verkskyddet organiserats (5 kap. 4 §).

Det var genom lagen om civilt försvar, som en sedan tidigare genom försvarsbeslut införd hemskyddsorganisation, kom att regleras i lag. Det var i 1982 år försvarsbeslut (prop. 1981/82:102, bil. 2, s. 238) som det fastställdes att en hemskyddorganisation bestående av cirka 24 000 personer skulle införas. Uppbyggnaden av organisationen skulle vara genomförd i hela landet i slutet av 1980-talet. De som skulle ingå i hemskyddsorganisationen skulle grundutbildas och hela organisationen skulle övas vartannat år.

Några år senare anförde Försvarsutskottet i ett betänkande att hemskyddsombuden, som i stor utsträckning rekryterades av Sveriges civilförsvarsförbund, var av grundläggande betydelse för hemskyddsorganisationens effektivitet. Det var enligt utskottet angeläget att den verksamheten medgavs ekonomiska möjligheter till en successiv utveckling (FöU, betänkande 1986/87:11, s. 106).

Vid lagens tillkomst hade en förhållandevis stor del av hemskyddsorganisationen redan byggts upp. Det som dittills hade gällt för uppbyggnaden var att hemskyddsorganisationen skulle byggas upp i hela landet och utgå från indelningen av landet i kommuner. Varje kommun skulle indelas i hemskyddsområden som omfattade 500–2 000 invånare. Vidare skulle varje hemskyddsområde indelas i delområden som omfattade ett kvarter eller motsvarande 50–200 invånare. Inom varje hemskyddsområde skulle hemskyddet ledas av en hemskyddsgrupp bestående av tre personer. Dessa skulle rekryteras bland civilförsvarspliktiga och skrivas in, utbildas och övas i fredstid. För verksamheten inom ett delområde ansvarade ett hemskyddsombud, som lydde under hemskyddsgruppen. Hemskyddsombuden skulle i fredstid rekryteras på frivillig väg och ges nödvändig utbildning. Fullt utbyggt skulle hemskyddet i hela landet bestå av cirka 8 000 hemskyddsgrupper och 80 000–100 000 hemskyddsombud.

Från den senare delen av 80-talet och ett decennium framåt rekryterade och utbildade Sveriges civilförsvarsförbund (Civilförsvarsförbundet) ett stort antal frivilliga personer till att bli hemskyddsombud. År 1992 fanns det cirka 30 000 sådana ombud. Trots att hemskyddsombudens uppgifter var formellt avgränsade till att endast utgöra en förstärkningsresurs under höjd beredskap och ytterst krig, utökade Civilförsvarsförbundet över tid hemskyddsombudens uppgifter till att även avse fredstida uppgifter till stöd för kommunerna.[7]

Regeringen kom dock inte att i propositionen *Lag om civilt försvar* (prop. 1994/94:7) föreslå någon författningsreglering av hemskyddets omfattning och uppbyggnad, utan bedömde att varje kommun fick utifrån lokala förutsättningar och med ledning av försvarsbeslut själv avgöra hur hemskyddet borde vara uppbyggt och vilka ledningsförhållanden som borde gälla. Vidare anförde regeringen att det befintliga hemskyddet ansågs ingå som en del i en kommuns krigsorganisation och att man därför inte längre kunde tala om en civilförsvarsorganisation. Detta medförde enligt regeringen ett behov av att i lag närmare definiera hemskyddets verksamhet och uppgifter, i synnerhet som hemskyddspersonalen delvis skulle komma att tas i anspråk med totalförsvarsplikt i samband med höjd beredskap.

Regeringen konstaterade att det vid uppbyggnaden av hemskyddet hade betonats att hemskyddet hade viktiga uppgifter som berörde många olika kommunala förvaltningar, t.ex. socialtjänsten, miljö- och hälsoskyddet samt skolan. För hemskyddet gällde i första hand att förmedla information mellan berörda myndigheter och allmänheten. Hemskyddet skulle i det avseendet bl.a. informera allmänheten om var skyddsrum fanns, var ransoneringskort delades ut, hur hälso- och sjukvården fungerade eller vart befolkningen skulle utrymma och var inkvartering kunde ske. Dessutom skulle hemskyddet också kunna medverka i räddningstjänsten med information om t.ex. skadelägen. En övergripande uppgift för hemskyddet var att hålla kommunledningen underrättad om sådana förhållanden som kunde föranleda åtgärder från kommunens sida.

Hemskyddet skulle således enligt regeringen vara en resurs för den kommunala verksamheten i dess helhet och kommunerna skulle själva ha ett stort inflytande över vilka närmare uppgifter som skulle läggas på hemskyddet. I fråga om folkrättslig status på hemskyddet

[7] Civilförsvarsförbundets historia, sammanställt av Gabriella Andersson – 2018, Civilförsvarsförbundet, https://www.civil.se/, s. 26 och 28.

bedömde regeringen att hemskyddspersonalen borde åtnjuta samma status som huvuddelen av personalen i kommunen och som civilbefolkningen i övrigt, dvs. som civila i allmänhet och inte som civilförsvarspersonal. I det sammanhanget anförde regeringen att hemskyddets uppgifter, trots att de utan tvivel var utomordentligt betydelsefulla, inte hade de inslag av akut räddande av liv och egendom som t.ex. räddningstjänsten hade. Hemskyddet bedömdes således inte omfattas av det skydd för civilförsvarspersonal som anges i artikel 62 i 1977 års tilläggsprotokoll I till 1949 års Genévekonventioner rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (prop. 1994/95:7, s. 65–68).

Propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133) låg till grund för lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Genom införandet av lagen upphävdes lagen om civilt försvar.[8] I propositionen konstaterade regeringen att med befolkningsskydd avsågs åtgärder för att skydda civilbefolkningen och civil egendom från krigets verkningar.

Genom den nya regleringen i 5 kap. 1 § LEH – som alltjämt är gällande rätt – kom kommunernas och regionernas (dåvarande landstingens) ersättning från staten att ändras till att avse kostnader för förberedelser för och verksamhet under såväl extraordinära händelser i fredstid som under höjd beredskap. Uppgifter som rör extraordinära händelser i fredstid berättigar till ersättning endast i den mån verksamheten är till nytta för hanteringen av mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunenens respektive regionens verksamhet.

Regeringen bedömde mot bakgrund av den ändrade inriktning som arbetet med civilt försvar hade fått, med ökat fokus på den fredstida krishanteringen och med den nya inriktning som lagstiftningen på området föreslogs att få, att det saknades anledning att behålla befolkningsskydd som legaldefinition i lagen om civilt försvar. Vidare bedömde regeringen att det under då rådande säkerhetspolitiska gynnsamma läge inte fanns skäl att upprätthålla en hemskyddsorganisation som uteslutande var inriktad på krigsförhållanden. I anslutning till den slutsatsen framhölls att det vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge finns tid och möjlighet att bygga upp en organisation

[8] Även lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting upphävdes.

motsvarande det hemskydd som då fanns. Vidare bedömde regeringen att frivilliga resursgrupper och motsvarande former av fredstida verksamhet kunde bidra till ökad förmåga i samhället att hantera situationer såväl under fredstid som under höjd beredskap (a.a. s. 114–115).

Utvecklingen inom det civila försvaret ledde till att verksamheten inom Civilförsvarsförbundet, genom antagandet en ny grundstadga, i allt större utsträckning kom att inriktas på uppgifter att förebygga och hantera fredstida katastrofer, kriser och olyckor. År 2003 började konceptet Frivilliga resursgrupper (FRG) för fredstida stöd till kommunerna att utvecklas. Civilförsvarsförbundet fick i uppdrag av dåvarande Krisberedskapsmyndigheten att utbilda frivilliga på området. I slutet av år 2005 fanns drygt 23 000 medlemmar registrerade för uppgifter inom FRG (Civilförsvarsförbundets historia, sammanställt av Gabriella Andersson – 2018, Civilförsvarsförbundet, https://www.civil.se/, s. 30).

9.5 Kommuners, regioners och statliga myndigheters grundläggande ansvar vid fredstida kriser och under höjd beredskap

I lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) finns bestämmelser som syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och regioner ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar (1 kap. 1 §). Med en extraordinär händelse avses i lagen 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 en region (1 kap. 4 §). Enligt LEH ska kommuner och regioner analysera vilka extraordinära händelser som i fredstid kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av det arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Med beaktande av den analysen ska kommuner och regioner även för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser

(2 kap. 1 §). I kommuner och regioner ska det enligt 2 kap. 2 § LEH finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd).

Vidare ska kommuner och regioner enligt 3 kap. 1 § LEH vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). I lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap föreskrivs att kommuner och regioner vid höjd beredskap ska vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, 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 (7 §). Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen och regionstyrelsen för ledningen av det civila försvaret inom sina respektive ansvarsområden (3 kap. 2 § LEH). Inom sitt geografiska områdesansvar ska kommunstyrelsen under höjd beredskap verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten (3 kap. 4 §).

Enligt 5 kap. 1 § LEH ska kommunerna och regionerna få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. LEH, dvs. förberedelser för och verksamhet såväl under extraordinära förhållanden i fredstid som under höjd beredskap. Ersättning enligt 5 kap. 1 § LEH bestäms och betalas ut av MSB inom ramen för vad regeringen årligen beslutar (10 § förordningen [2006:637] om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, FEH). I regleringsbrevet för MSB avseende budgetåret 2021 angavs att högst 332 miljoner kronor av myndighetens anslagspost 5 *Krisberedskap och totalförsvar* fick fördelas till kommunerna för de nu angivna uppgifterna i enlighet med vad som anges i 10 § FEH. Där angavs också att högst 34 miljoner kronor fick fördelas till regionerna för sådana uppgifter i enlighet med vad som anges i 11 § FEH.[9] Vidare angavs att högst 130 miljoner kronor av anslagsposten fick fördelas till kommuner och regioner för att stärka arbetet med civilt försvar, varav 30 miljoner kronor skulle fördelas till regionerna.

[9] Ersättning enligt 5 kap. 1 § LEH till regionerna som avser verksamheter inom Socialstyrelsens ansvarsområde bestäms och beslutas av den myndigheten. För regionernas övriga verksamhet i nu aktuella avseenden är det MSB som bestämmer och betalar ut ersättningen.

Enligt överenskommelser den 19 juni 2018 och den 18 december 2020 mellan staten via MSB och Sveriges kommuner och regioner (MSB 2018-05681, SKL 18/01807 samt MSB 2020-15116, SKR 20/01540) om kommunernas arbete med civilt försvar under åren 2018–2021, skulle en kommun under avtalsperioden påbörja en planering för sina uppgifter inom totalförsvaret.[10] Planeringen skulle avse den verksamhet som kommunen skulle bedriva under höjd beredskap samt dess krigsorganisation och bemanning. Vidare skulle det enligt överenskommelsen vara en uppgift för en kommun att se till att nyckelpersoner[11] i kommunen genom utbildning gavs kunskaper om höjd beredskap och totalförsvar. Dessutom skulle en kommun se till att det fanns en säkerhetsskyddschef i kommunen, samt att det fanns rutiner och materiel för att kunna hantera uppgifter som omfattas av sekretess och som rör Sveriges säkerhet utan att de röjs, ändras eller förstörs. I säkerhetsskyddshänseende skulle en kommun även etablera en process för säkerhetsskyddsanalys samt analysera prioriterade delar av kommunens verksamhet. Utöver dessa prioriterade delar i överenskommelsen – som genom SKR innebär åtaganden för kommunerna – angavs där att en kommun borde utbilda och öva kommunstyrelsen i uppgiften att under höjd beredskap ansvara för kommunens ledning, samt att kommunen inom ramen för den statliga ersättningen borde medverka i utbildningar och övningar som anordnas av länsstyrelsen och delta i övning anordnad av annan statlig myndighet. Vidare angavs att en kommun borde informera berörda lokala aktörer om arbetet med beredskapsförberedelser och möjligheterna till samverkan på lokal nivå. Den statliga ersättningen till kommunerna enligt överenskommelsen omfattas av försvarssekretess.

I december 2021 ingick MSB och Sveriges kommuner och regioner en ny överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar avseende åren 2018–2020 med revideringar till och med år 2022 (MSB 2021-13778, SKR 21/01510). Innehållet i den nya överenskommelsen är i väsentliga avseenden oförändrat i förhållande till den tidigare överenskommelsen.

[10] Det finns även en överenskommelse mellan MSB och SKR om kommunernas krisberedskap för åren 2019–2022 (MSB 2018-09779 och SKL 18/03101). Dessutom fanns överenskommelser mellan dessa parter om regionernas arbete med krisberedskap och civilt försvar för åren 2018–2021 (MSB 18/02653, SKL 18/02653, samt MSB 2020-15116, SKR 20/01674).
[11] Med nyckelpersoner avsågs i överenskommelsen minst kommunstyrelsen och kommunledningen.

Bestämmelserna i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (i fortsättningen benämnd som beredskapsförordningen) syftar till att statliga myndigheter under regeringen ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (1 § andra stycket).

Varje statlig myndighet ska ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter vid *fredstida krissituationer*. Vidare ska varje statlig myndighet vars ansvarsområde berörs av en fredstida krissituation vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av den. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation. (8 och 9 §§ beredskapsförordningen.)

Varje statlig myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda (10 § beredskapsförordningen).

Länsstyrelsen är enligt 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion geografiskt områdesansvarig enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Enligt 6 § i den sistnämnda förordningen ska länsstyrelsen som högsta totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap. Enligt samma paragraf ska länsstyrelsen bl.a. särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna, och i samråd med Försvarsmakten och med den länsstyrelse som är *civilområdesansvarig* (se nedan) verka för att det civila och militära försvaret samordnas. Länsstyrelsen är *beredskapsmyndighet* (se nedan) enligt beredskapsförordningen (bilaga 1 till beredskapsförordningen).

Varje myndighet ska enligt beredskapsförordningen bl.a. identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde, kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhälls-

viktiga verksamheten inom ansvarsområdet, samt bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete. Varje myndighet ska minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet enligt det som nyss angetts i en risk-och sårbarhetsanalys (7 § beredskapsförordningen).

Enligt 17 § beredskapsförordningen får MSB i enskilda fall besluta att statliga myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter med ett visst tidsintervall ska lämna en sammanfattande redovisning (risk- och sårbarhetsbedömning) baserad på en risk- och sårbarhetsanalys enligt 7 § samma förordning till Regeringskansliet och MSB. Bestämmelser om beredskapsmyndigheternas skyldighet att lämna in en risk- och sårbarhetsbedömning till Regeringskansliet och MSB återfinns i 19 § beredskapsförordningen. Därutöver föreskrivs i samma paragraf att beredskapsmyndigheter som ingår i en *beredskapssektor* (se nedan) även ska lämna in en risk- och sårbarhetsbedömning till den *sektorsansvariga myndigheten* (se nedan), samt att länsstyrelser även ska lämna in en sådan bedömning till den civilområdesansvariga länsstyrelsen.

Statliga myndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret ska vara *beredskapsmyndigheter* (18 § beredskapsförordningen). Av bilaga 1 till beredskapsförordningen framgår vilka myndigheter som är beredskapsmyndigheter – bl.a. MSB, Polismyndigheten, Trafikverket, Transportstyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät samt länsstyrelserna.

Beredskapsmyndigheterna ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. De ska även verka för att de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden. Beredskapsmyndigheterna ska särskilt bl.a. samverka med varandra, med berörda länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser i deras roll som geografiskt områdesansvariga myndigheter, samt med Försvarsmakten avseende behovet av stöd till det militära försvaret. Vid höjd beredskap ska beredskapsmyndigheterna i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. (20 och 21 §§ beredskapsförordningen.)

Vissa beredskapsmyndigheter ska ingå i *beredskapssektorer*. I varje beredskapssektor ska en av beredskapsmyndigheterna vara *sektorsansvarig myndighet*. Övriga beredskapsmyndigheter ska delta i arbetet (23 § beredskapsförordningen). Av bilaga 2 till beredskapsförordningen framgår beredskapssektorernas indelning och vilka beredskapsmyndigheter som är sektorsansvariga myndigheter – bl.a. MSB, Polismyndigheten, Trafikverket och Post-och telestyrelsen.

En sektorsansvarig myndighet ska inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Den ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. En sektorsansvarig myndighet ska därutöver verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarsmakten vidtar. Den ska vidare verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs (24 § beredskapsförordningen).

Bestämmelser om de länsstyrelser som är ansvariga för ett civilområde och deras uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns i förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. I 7 a § förordningen med länsstyrelseinstruktion föreskrivs att länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län är civilområdesansvariga länsstyrelser. I samma paragraf föreskrivs att landshövdingen i ett län där länsstyrelsen är civilområdesansvarig är civilområdeschef.

Enligt 2 § förordningen om civilområdesansvariga länsstyrelser leder civilområdeschefen arbetet och ska stödjas av ett beredskapskansli. Vid fredstida krissituationer som berör flera län inom civilområdet ska den civilområdesansvariga länsstyrelsen ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen (6 §). De civilområdesansvariga länsstyrelserna har ett geografiskt områdesansvar för sitt område när det gäller civilt försvar. Ansvaret avser uppgifter inför och vid höjd beredskap (7 §). Vid höjd beredskap ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna, som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet, verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Därvid ska de särskilt bl.a.

samordna de civila försvarsåtgärderna, och i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas (9 §).

MSB ska stödja berörda aktörer i planeringen för civilt försvar, och därvid särskilt verka för att aktörerna samordnar planeringen samt för att samordning sker i förhållande till det militära försvaret. Myndigheten ska också se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet. (6 § förordningen [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.) Dessutom ska MSB stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap. Under sådana förhållanden ska myndigheten när det gäller krishantering och civilt försvar se till att berörda myndigheter får tillfälle att bl.a. samordna såväl åtgärder som information till allmänheten och medier (7 §).

9.6 Samhällets hjälporgan och lagen om skydd mot olyckor

9.6.1 Grundläggande bestämmelser i lagen om skydd mot olyckor

Bestämmelserna i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till lokala förhållanden tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 kap. 1 §). Med räddningstjänst avses i LSO de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra eller begränsa skador på människor, egendom eller miljön (1 kap. 2 §). Staten eller en kommun ska ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt (1 kap. 2 §). Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt LSO ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs (1 kap. 6 §).

Räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt (1 kap. 3 §). Den olycksförebyggande verksamhet som staten och kommunerna ansvarar för enligt LSO ska planeras och organiseras så att den effektivt bidrar till att förhindra eller begränsa

skador till följd av bränder och andra olyckor. Särskild vikt ska läggas vid att förhindra människors död och andra allvarliga olyckor (1 kap. 3 a §).

Ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar ska i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka, samt i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand (2 kap. 2 §).

Med olyckor avses enligt motiven till LSO plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Det kan även vara fråga om händelser som är orsakade av enskildas handlande eller underlåtenhet att agera. Exempel på olyckor är bränder, utsläpp av farliga ämnen, explosioner, skred, ras och översvämningar.[12]

9.6.2 Kommunernas ansvar enligt lagen om skydd mot olyckor

En kommun ska enligt LSO se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder (3 kap. 1 §). En kommun ska också om inte annat följer av 4 kap. 1–6 §§ (bestämmelser om statlig räddningstjänst) ansvara för räddningstjänst i kommunen (3 kap. 7 §).

Enligt LSO ska en kommun ha handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst (3 kap. 3 och 8 §§). I handlingsprogrammen för förebyggande verksamhet och räddningstjänst ska en kommun bl.a. ange de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser (3 kap. 3 och 8 §§). Ett handlingsprogram för räddningstjänst ska även bl.a. innehålla uppgift om förmågan att genomföra räddningsinsatser för varje typ av olycka som kommunen har bedömt att det finns risk för.

En kommuns uppgifter enligt LSO ska utföras av en eller flera kommunala nämnder (3 kap. 11 §). I kommunallagen (2017:725) anges dock att kommuner får bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till ett sådant förbund (3 kap. 8 §). Dessutom får kommuner enligt kommunallagen besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun (3 kap. 9).

[12] Prop. 2002/03:119, s. 106.

I en kommunal organisation för räddningstjänst kan det även finnas räddningsvärn (3 kap. 15 § LSO). Räddningsvärnen består av frivilliga personer som är uttagna med tjänsteplikt enligt LSO när de genomför räddningsinsatser (6 kap. 1 §). Enligt den bestämmelsen är var och en som under kalenderåret fyller lägst 18 och högst 65 år skyldig att medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det. Tjänsteplikten fullgörs på anmodan av räddningsledaren. Bland dem som är tjänstepliktiga enligt bestämmelsen och som är bosatta i kommunen får en nämnd som avses i 3 kap. 11 § LSO ta ut lämpliga personer för att ingå i kommunens räddningsvärn. I första hand ska frivilliga tas ut. Den som tagits ut är skyldig att delta i övning med räddningsvärnet under högst 20 timmar årligen.

I en kommun ska det finnas en räddningschef. Räddningschefen ska ansvara för att räddningstjänsten är ändamålsenligt ordnad (3 kap. 16 §). Räddningschefen får uppdra åt någon som är behörig att vara räddningsledare att fatta beslut som enligt LSO ska fattas av räddningschefen eller räddningsledaren (3 kap. 16 §). Räddningschefen beslutar om huruvida en räddningsinsats ska inledas, och om en räddningsinsats ska inledas ska räddningschefen utse en räddningsledare som leder insatsen (3 kap. 8 a §).

Kommunerna ska ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för förebyggande verksamhet och räddningstjänst (3 kap. 1 och 7 §§). Om en räddningsinsats berör mer än en kommuns område ska räddningsledarna i de berörda kommunerna besluta vilken kommun som ska ansvara för ledningen av räddningsinsatsen (3 kap. 16 a §). Kommunen ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, där en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas. Om flera kommuner samverkar för att åstadkomma en övergripande ledning ska den utövas gemensamt för kommunerna (3 kap. 16 b §). Om det vid omfattande kommunala räddningsinsatser finns konkurrerande behov av förstärkningsresurser får MSB, på begäran av en eller flera räddningschefer, prioritera och fördela tillgängliga resurser (6 kap. 8 a §). Dessutom ska MSB enligt sin instruktion[13] utifrån en nationell riskbild upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna bistå i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap (7 a §). Exempelvis kan det stödet vid omfattande kommunala

[13] Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

räddningsinsatser handla om att bistå med förstärkningsmateriel (skogsbrandsdepåer), teknikstöd samt stabs- och ledningsstöd.

9.6.3 Kommunal räddningstjänst under höjd beredskap

I 7 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap föreskrivs att kommuner och regioner vid höjd beredskap ska vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, 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. Vidare anges i 3 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap att dessa aktörer ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).

Därutöver finns i 8 kap. LSO särskilda bestämmelser om räddningstjänst under höjd beredskap. När den totalförsvarspliktiga personal som är inskriven för civilplikt vid en kommunal organisation för räddningstjänst inkallats för tjänstgöring enligt 4 kap. 7 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ingår även den personalen i kommunens organisation för räddningstjänst (8 kap. 1 § LSO)[14]. I syfte att skydda och rädda befolkningen och egendom från verkningar av krig ska kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap, utöver vad som i övrigt framgår av LSO, enligt 8 kap. 2 § ansvara för 1) upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden, 2) indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel, 3) kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamheten enligt vad som anges i paragrafen ska kunna fullgöras. Enligt samma bestämmelse ska personal inom kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap delta i åtgärder för första hjälp åt och transport av skadade samt för befolkningsskydd. Slutligen anges i bestämmelsen att vad som gäller vid kommunal räddningstjänst även ska gälla när personalen

[14] Det finns inte längre några civilpliktiga inom kommunal räddningstjänstverksamhet och lagbestämmelserna om civilplikt tillämpas för närvarande inte på räddningstjänstområdet (MSB-redovisning, Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, 2017, [dnr. 2017-695], s. 30).

inom kommunens organisation för räddningstjänst utför uppgifter enligt bestämmelsen.

Under höjd beredskap får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att personal inom en kommuns organisation för räddningstjänst får tas i anspråk för uppgifter som inte rör den egna kommunen (8 kap. 4 §).

I samband med att det statliga civilförsvaret upphörde i mitten av 1990-talet[15] överförde staten en stor mängd utrustning för räddningstjänsten i krig till kommunerna (bl.a. pumpar, kompressorer och brandslang). Den utrustningen är i dag förbrukad och avvecklad hos kommunerna. Kring millennieskiftet upphörde även den tidigare utbildningen vid dåvarande Statens räddningsverk av räddningsmän med civilplikt för tjänstgöring inom de kommunala räddningstjänstorganisationerna. I dag finns det därför stora materiella och personella brister när det gäller den kommunala räddningstjänstens förmåga under höjd beredskap.[16]

9.6.4 Närmare om de kommunala räddningstjänstorganisationerna och deras verksamhet

Det ansvar som kommunerna har för förebyggande verksamhet och räddningstjänst enligt LSO har över tid inneburit att många kommuner har sett skäl till att enligt 3 kap. 8 § kommunallagen (2017:725) bilda kommunalförbund (räddningstjänstförbund) som har getts ansvaret för räddningstjänsten i de berörda kommunerna. År 2019 fanns det 38 sådana förbund.[17] Exempelvis utgör Storstockholms brandförsvar ett kommunalförbund med tio samarbetande kommuner. Verksamheten omfattar 16 brandstationer och 9 räddningsvärn. Antalet invånare inom förbundets ansvarsområde är cirka 1,4 miljoner.[18] Dessutom är det vanligt att kommuner som inte ingår i kommunalförbund ingår avtal om räddningstjänstsamverkan med andra kommuner (avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § kommunallagen). Vidare förekommer i mindre omfattning att kommuner har en gemensam nämnd för räddningstjänsten (3 kap. 9 § kommunallagen).

[15] Se avsnitt 9.4.
[16] MSB, Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden - Redovisning av regeringens uppdrag i MSB:s regleringsbrev för 2017 (dnr. 2017-695), s. 9.
[17] Statistik från Sveriges kommuner och regioner, Samhällsplanering, infrastruktur – Skydd mot olyckor – Karta, kommunal räddningstjänst, https://skr.se/.
[18] https://www.storstockholm.brand.se/.

År 2019 var den totala kostnaden för kommunal räddningstjänstverksamhet knappt 8,6 miljarder kronor.[19]

År 2019 genomförde kommunal räddningstjänst totalt drygt 59 000 reella räddningsinsatser med anledning av olyckor och olyckstillbud. Störst antal räddningsinsatser avsåg olyckstyperna trafikolycka (drygt 20 000), brand eller brandtillbud utomhus (drygt 15 000) samt brand eller brandtillbud i byggnad (drygt 11 000).[20]

År 2019 fanns det sammanlagt 15 699 brandmän i landet, varav 4 970 på heltid och 10 699 på deltid.[21] För deltidsanställda brandmän gäller särskilda villkor. Deltidsanställda brandmän har under vissa tidsperioder beredskapstjänstgöring som innebär att de ska ha beredskap för att några minuter efter att ha blivit larmade kunna infinna sig på brandstationen för att därefter genast kunna delta i en räddningsinsats. Deltidsanställda brandmän inom den kommunala räddningstjänsten har nästan alltid en ordinarie huvudanställning hos en annan arbetsgivare. De frivilliga personer som har tagits ut med tjänsteplikt för att ingå i ett räddningsvärn kan dock inte omfattas av beredskapstjänstgöring. När de larmas ut så deltar de i värnet som har möjlighet till det (se nedan om räddningsvärn).

De allra flesta heltidsanställda brandmän som har anställts de senaste åren har genomgått den 2-åriga eftergymnasiala yrkesutbildningen *Skydd mot olyckor* som anordnas av MSB vid myndighetens utbildningsanläggningar på Sandö och i Revinge. MSB ansvarar också för utbildning av deltidsanställda brandmän (grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap). Den utbildningen är på sex veckor. Vidare anordnar myndigheten grund- och vidareutbildningar för bl.a. räddningsledare och brandingenjörer. För den som vill bli brandingenjör krävs en relevant akademisk examen.

Räddningsvärn (benämningarna bygdebrandvärn, skogsbrandvärn och frivilliga brandkårer förekommer också) kan ingå i en kommuns organisation för räddningstjänst (3 kap. 15 § andra stycket LSO). De kommunala räddningstjänsterna förser ofta räddningsvärnen med lokaler och utrustning för räddningstjänstverksamhet. Vid inträffade bränder och andra olyckor larmas räddningsvärnet ut av den kommunala räddningstjänsten. Eftersom räddningsvärn ofta verkar på öar och på landsbygden är det inte ovanligt att den rädd-

[19] https://www.ekonomifakta.se/.
[20] Fördjupningsrapport, Publ.nr: MSB1790 – juni 2021, s. 11.
[21] Årsuppföljning LSO, MSB, https://ida.msb.se/ida2 (uppgifterna avser anställda inom räddningstjänsten med minst hälften av den totala arbetstiden inom operativ tjänst under år 2019).

ningsstyrka som kommer fram först till en olycksplats är ett räddningsvärn.

År 1969 var cirka 7 300 personer engagerade i bygdebrandvärn och cirka 22 000 i skogsbrandvärn. Det totala antalet personer som deltog i räddningsvärn var år 2000 cirka 3 500. Enligt den senast tillgängliga uppgiften från år 2011 var cirka 2 400 personer anslutna till någon form av räddningsvärn i landet. Det finns goda erfarenheter av räddningsvärn som en resurs vid genomförandet av kommunal räddningstjänst, exempelvis vid skogsbrandsbekämpning, räddningsinsatser vid översvämningar och oljesanering på land. Enligt MSB är en framgångsfaktor för att nya räddningsvärn ska bildas att det från centralt myndighetshåll tillhandahålls informations- och utbildningsmaterial (MSB 2019-07552).

9.6.5 Pågående arbete för att utveckla de kommunala räddningstjänstorganisationernas förmåga i fred och under höjd beredskap

Generellt om det pågående utvecklingsarbetet

Det pågående förändrings- och utvecklingsarbetet inom de kommunala räddningstjänstorganisationerna har till stor del sin grund i de ändringar som den 1 januari 2021 har trätt i kraft i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.[22] De genomförda lagändringarna grundade sig på Räddningstjänstutredningens betänkande *En effektivare kommunal räddningstjänst* (SOU 2018:54) och Skogsbrandsutredningens betänkande *Skogsbränderna sommaren 2018* (SOU 2019:7).[23]

Den ändring i lagen om skydd mot olyckor som innebär att det från och med den 1 januari 2022 ställs krav på att en kommun ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, där en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas, och att om flera kommuner samverkar för en sådan ledning, ska den utövas gemensamt för kommunerna (3 kap. 16 b § LSO), har inneburit en utökad samverkan mellan kommunerna för att implementera det nya lagkravet i sin verksamhet.

[22] De ändringar som innebär nya krav på innehållet i kommunala handlingsprogram för räddningstjänst och förebyggande verksamhet gäller från och med den 1 januari 2022. Detsamma gäller för det nya kravet på att en kommun ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, där en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas (om flera kommuner samverkar för att åstadkomma en övergripande ledning ska den utövas gemensamt för kommunerna).
[23] Prop. 2019/20:176.

MSB har meddelat föreskrifter och nya allmänna råd om ledning av kommunal räddningstjänst (MSBFS 2021:4, med ikraftträdande den 1 januari 2022). Enligt 2 kap. 1 § föreskrifterna ska ledningssystemet för räddningstjänst utformas så att det uppfyller de mål som anges i kommunens handlingsprogram för räddningstjänst. I ledningssystemet ska det ständigt finnas en eller flera beslutsfattare tillgängliga för att omedelbart kunna fatta beslut att inleda en räddningsinsats, utse räddningsledare, disponera och prioritera resursanvändningen, följa upp räddningsinsatser och i övrigt kunna ta de beslut som behövs för att räddningstjänsten ska bedrivas effektivt (2 kap. 6 § föreskrifterna). Utöver det har MSB med medverkan av bl.a. kommunala räddningstjänster och berörda statliga myndigheter utarbetat handboken *Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst – ELS* (MSB 1794 – juni 2021). Handboken är avsedd att bidra till att utveckla de kommunala räddningstjänsternas förmåga att leda och genomföra effektiva räddningsinsatser.

Såväl de kommunala räddningstjänsterna som MSB och Skogsbrandsutredningen hade inför lagändringen bedömt att en väl fungerande övergripande ledning inom räddningstjänsten är av stor betydelse för effektiviteten i ledningen av en eller flera samtidigt pågående omfattande räddningsinsatser som berör många kommuner, och i vissa fall flera län.

Med anledning av bl.a. de omfattande skogsbränderna i Västmanland 2014 och under sommaren 2018 i Gävleborgs län, Jämtlands län och Dalarnas län har de kommunala räddningstjänsterna i nära samarbete med MSB genomfört en rad åtgärder för att bättre kunna hantera omfattande räddningsinsatser.

MSB ska utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder (1 § förordningen [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Myndigheten ska dessutom utifrån en nationell riskbild upprätthålla beredskap med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap (7 a §). Den bestämmelsen styr i grunden MSB:s nationella insatsverksamhet. Vidare ska MSB enligt samma bestämmelse kunna prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser enligt 6 kap. 8 a § LSO, dvs. förstärkningsresurser för räddningstjänst.

I det som följer ges en beskrivning av MSB:s förmåga att – som en del av myndighetens insatsverksamhet – vid behov kunna stödja kommunala räddningstjänstorganisationer. Myndighetens samlade insatsverksamhet, som även bedrivs internationellt, omfattar i specifika avseenden civilskyddsinsatser, humanitära insatser, fredsfrämjande insatser samt resiliensbyggande.[24]

Ett utvecklingsarbete som MSB har medverkat i på räddningstjänstområdet har resulterat i ett långtgående och omfattande regionalt räddningstjänstsamarbete – och som är nära förenat med samarbetet kring en övergripande ledning av räddningsinsatser – för en bättre beredskap och förmåga att snabbt kunna kraftsamla gemensamt när det finns en konkret risk för en omfattande brand eller annan stor olycka. De olika formerna för det räddningstjänstsamarbete som generellt existerar mellan de allra flesta kommunala räddningstjänster beskrivs i avsnitt 9.6.4.

MSB har förstärkt sin förmåga att kunna bistå de kommunala räddningstjänsterna med förstärkningsmateriel för skogsbrandsbekämpning. Myndigheten tillhandahåller totalt 24 skogsbrandsdepåer som vardera består av tre containrar. Varje depå innehåller bl.a. brandslang i stor omfattning, vattenspridare, motorpumpar, elverk och ett lättare terrängfordon med släp. Kommunala räddningstjänstorganisationer med god geografisk spridning över landet lagerhåller 20 av depåerna, medan MSB har fyra reservdepåer i sitt nationella förråd i Kristinehamn. Eftersom det är fråga om en statlig förstärkningsresurs är det kostnadsfritt för de kommunala räddningstjänsterna att låna utrustningen av MSB. Kommunerna ska dock stå för transportkostnaden.

MSB kan även bistå räddningstjänsterna med mobila Rakelmaster[25] för att möjliggöra sådan kommunikation i områden med dålig eller ingen sådan radiotäckning. Vidare förfogar myndigheten över ett stort antal Rakelterminaler för utlåning vid behov.

Vid omfattande bränder, eller bränder som riskerar att bli omfattande, kan MSB även stödja de kommunala räddningstjänsterna med flygplan och helikoptrar för brandsläckning från luften. Under

[24] Se 8 och 9 §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, samt MSB, Årsrapport för insatsverksamheten 2021.
[25] ”Rakel” är ett statligt digitalt radiokommunikationssystem för aktörer med samhällsviktig verksamhet (bl.a. räddningstjänsten, polisen, ambulanssjukvården och SOS Alarm Sverige AB). De mobila Rakel-stationerna utgör ingen förstärkningsresurs utan ingår i Rakeltjänsten.

år 2021 har MSB avtal med företag om minst 10 helikoptrar och 4 flygplan för sådan brandsläckning.[26]

Dessutom kan MSB genom personer med gedigen operativ erfarenhet från kommunal räddningstjänst stödja räddningstjänsterna när det gäller systemledning och insatsledning, samt när det finns behov av att tillfälligt anpassa räddningstjänstens ledningsorganisation. Detta stöd utgör en del av myndighetens *förstärkningsresurs till samverkan och ledning* (FSOL), som riktar sig till myndigheter, regioner och kommuner, och som bl.a. omfattar stöd avseende process- och metodstöd, stabschef, stabsmedlemmar och kriskommunikation.[27]

Inom den samlade insatsverksamheten har MSB även förstärkningsresurser för översvämning, strandnära oljeutsläpp, kemikalieolyckor och händelser inom ramen för CBRN[28], Sök och räddning, Värdlandstöd[29] och luftburna sjuktransporter med Svenska nationella ambulansflyget.[30]

Särskilt om utvecklingsarbetet avseende kommunal räddningstjänst under höjd beredskap

MSB har inom ramen för utredningens arbete framhållit att de kommunala räddningstjänstorganisationernas förmåga under höjd beredskap och krig har stor betydelse för skyddet av civilbefolkningen och civil egendom. I det avseendet bedömer dock myndigheten att de kommunala räddningstjänstorganisationerna främst är anpassade för att kunna hantera räddningsinsatser i fredstid, varför de i dag saknar förmåga att vid ett väpnat angrepp kunna hantera ett stort antal samtidigt inträffade komplexa och omfattande räddningsinsatser, vilket dessutom kan bli en realitet under en längre tidsperiod. Det grundläggande skälet till att de kommunala räddningstjänstorganisationerna i dag inte har en tillräcklig förmåga att hantera händelser under höjd beredskap och krig sammanhänger med de från början av 90-talet genomförda generella neddragningarna av både det militära för-

[26] Merparten av dessa förstärkningsresurser ingår i RescEU och kan därför komma att nyttjas av andra stater inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism.
[27] En närmare beskrivning av MSB:s förstärkningsresurser finns i publikationen MSB 1061 – april 2020.
[28] Internationell förkortning för Chemical, Biological, Radiological, Nuclear.
[29] Denna förstärkningsresurs kan lämna stöd t.ex. när en räddningstjänst eller länsstyrelse efterfrågar internationell hjälp.
[30] Se 14 a § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

svaret och det civila försvaret. Neddragningarna genomfördes under en längre tidsperiod mot bakgrund av det då avspända omvärldsläget.

Enligt MSB behöver de kommunala räddningstjänstorganisationerna både materiella och personella förstärkningar för att ytterst kunna hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp. Myndigheten ser i det avseendet bl.a. ett behov av att det i framtiden inrättas regionala räddnings- och undsättningsstyrkor. Större räddningstjänstförbund eller räddningstjänstregioner bör enligt myndigheten kunna utgöra en bas för dessa operativa styrkor. Det bör enligt MSB finnas ett visst antal sådana styrkor som inte knyts till en viss kommun utan placeras där behoven är som störst. Beträffande det kommande planeringsarbetet för räddningstjänsten anser MSB att det krävs scenarier och målsättningar för att kunna bedöma behovet av materiella resurser, utbildning och övning.[31]

Vidare har MSB anfört att det i dag saknas nödvändiga ingångsvärden för att med säkerhet kunna bedöma vilka förmågor den kommunala räddningstjänsten bör ha i händelse av höjd beredskap och krig. Detta är något som behöver undersökas och utvecklas närmare.

MSB har fram till i dag utarbetat vägledningarna Räddningstjänst under höjd beredskap – RUHB, Del 1. Stöd för inledande planering och fortsatt utvecklingsarbete, samt Del 2. Räddningstjänst och samhällsviktig verksamhet (MSB1456 – mars 2020 resp. MSB1655 – maj 2021). Det övergripande målet med det vägledningsarbete som MSB bedriver är att bidra till att kommunernas räddningstjänster ska kunna genomföra effektiva och samordnade insatser vid höjd beredskap.

Syftet med den först angivna vägledningen är bl.a. att ge vissa nödvändiga ingångsvärden för att kommunernas räddningstjänster ska kunna påbörja arbetet med kontinuitetshantering inför höjd beredskap. Kontinuitetshantering handlar i grunden om att planera för att kunna ha en nödvändig förmåga till funktionalitet såväl vid fredstida olyckor och kriser som under höjd beredskap, t.ex. avgöra vilken planering och förmåga som bör finnas för att det ska vara möjligt att bedriva verksamheten vid strömavbrott, bränslebrist, bristande möjligheter till kommunikation eller personalbortfall.

Huvudsyftet med den andra angivna vägledningen är att framhålla vikten av att gemensamt analysera vad som är skyddsvärt i samhället, vad som hotar och vilka verksamheter som är prioriterade.

[31] MSB1456 – mars 2020, s. 12.

Vägledningen syftar närmare till att stödja en utveckling där den kommunala räddningstjänsten är en del av kommunens samlade resurser för att skydda och upprätthålla samhällets funktionalitet vid kriser eller krig, samt att mer specifikt i det avseendet ge vissa ingångsvärden som är nödvändiga för att de kommunala räddningstjänsterna ska kunna påbörja sin insatsplanering för att skydda och upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet.

Regeringen har i juni 2022 gett MSB i uppdrag att ta fram dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap (Ju2022/02313). Utredningen återkommer i kapitel 10 till betydelsen av det uppdraget.

9.6.6 Statlig räddningstjänst

Det är Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Polismyndigheten och länsstyrelserna som ansvarar för statlig räddningstjänst. Samtliga dessa myndigheter är beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Bestämmelser om statlig räddningstjänst finns i 4 kap. LSO. Statens skyldigheter omfattar fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst, efterforskning av personer som förvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa i andra fall än som avses i 4 kap. 1–3 §§ LSO, miljöräddningstjänst till sjöss samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning.

Det statliga ansvaret för räddningstjänst enligt LSO regleras närmare i 4 kap. förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. Polismyndigheten ansvarar för fjällräddningstjänst och efterforskning av försvunna personer (1 och 11 §§), Sjöfartsverket för flyg- och sjöräddningstjänst (2 och 8 §§), Kustbevakningen för miljöräddningstjänst till sjöss (12 §) och länsstyrelsen för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning (15 §). Enligt samma bestämmelse ansvarar länsstyrelsen även för sanering efter sådana utsläpp som avses i 4 kap. 8 § första stycket LSO (utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning). Vidare ska de ansvariga myndigheterna ha program för räddningstjänsten på sina respektive områden. I de program som inte avser

räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen ska det anges vilken förmåga myndigheterna har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser samt uppgifter om samverkan med kommuner, regioner, andra statliga myndigheter och berörda organisationer (1, 4, 10, 11 och 14 §§). Kraven på innehållet i ett program för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen är mer specificerade än för övriga program (21 §). För flyg- och sjöräddningen, och miljöräddningstjänsten ska det finnas ledningscentraler (3, 9 och 13 §§).

Sjöfartsverket har en sjö- och flygräddningscentral i Göteborg (Joint Rescue Coordination Centre, JRCC). Sjö- och flygräddningsinsatserna leds och koordineras av räddningsledare. Sjöfartsverket bistår även med resurser vid annan räddningstjänst, t.ex. vid Kustbevakningens miljöräddningstjänst och vid internationella sjö- och flygräddningsoperationer. Sjöfartsverket ansvarar för att det finns räddningshelikoptrar för statlig sjö- och flygräddning. Myndigheten har sju räddningshelikoptrar.

Kustbevakningen har en ledningscentral i Göteborg med räddningsledare. Myndigheten har ett stort antal fartyg för miljöräddningstjänst och sjöövervakning. Kustbevakningen deltar även vid sjöräddning. Förutom fartygen har myndigheten tre flygplan för sjöövervakning. Vid utgången av år 2020 fanns det 532 kustbevakningstjänstemän och andra anställda med operativa uppgifter. Kustbevakningen har särskilda uppgifter i händelse av höjd beredskap och ytterst krig. I 1 § förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten föreskrivs, att under krig ska personal och materiel ur Kustbevakningen inom Försvarsmakten användas för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. Regeringen får föreskriva att detsamma ska gälla även annars under höjd beredskap. Fullgörandet av sådana uppgifter begränsar inte de befogenheter som tillkommer personalen vid Kustbevakningen i egenskap av tjänstemän där. Vid tillämpning av 1 § ingår chefen för Kustbevakningen med erforderlig personal ur Kustbevakningen i Högkvarteret vid Försvarsmakten (3 §). När personal och materiel ur Kustbevakningen används för uppgifter inom Försvarsmakten enligt 1 § ska en kustbevakningstjänsteman till sin ordinarie uniform bära ett särskilt militärt tjänstetecken. Kustbevakningens fartyg ska då föra örlogsflagga och dess flygplan och fordon har särskild märkning (4 §).

Polismyndighetens nationella ledningscentral (NLC) och regionledningscentraler (RLC) utgör centrala delar av Polismyndighetens ledning av den operativa verksamheten. Vid efterforskning av försvunna personer leds insatsen av en polisiär räddningsledare. Även en fjällräddningsinsats leds av en polisiär räddningsledare. Vid sådana insatser biträds Polismyndigheten av frivilliga fjällräddare som myndigheten utbildar och utrustar.

Det ansvar som en länsstyrelse har för räddningstjänst och sanering till följd av utsläpp av radioaktiva ämnen är omfattande. Vid ledningen av en räddningsinsats till följd av en sådan olycka behöver länsstyrelsen biträde av andra länsstyrelser, Strålsäkerhetsmyndigheten, MSB, regioner, kommunala räddningstjänstorganisationer och andra berörda offentliga och privata aktörer i sammanhanget.

Enligt 6 kap. 7 § LSO är en statlig myndighet eller en kommun skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som ansvarar för saneringen. En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet.

Under år 2020 genomfördes 336 fjällräddningsinsatser, 410 efterforskningar av försvunnen person enligt LSO[32], 1 893 flyg- och sjöräddningsinsatser[33] samt 54 miljöräddningsoperationer till sjöss.[34] Det genomfördes inga räddningsinsatser med anledning av utsläpp av radioaktiva ämnen.[35]

9.6.7 Polismyndighetens ansvar och uppgifter

Polismyndigheten är en av landets största myndigheter med totalt 33 726 anställda under år 2020, varav 20 942 poliser. Myndighetens förvaltningsanslag för år 2020 uppgick till uppemot 29 miljarder kronor.[36] Polismyndigheten har ett omfattande samhällsuppdrag vars grundläggande innehåll anges i polislagen (1984:387). I lagens första paragraf anges att som ett led i samhällets verksamhet för att främja

[32] Polismyndigheten, ”Räddningstjänstgruppen”, https://polisen.se/.
[33] Sjöfartsverket, Årsstatistik 2020, Sjö-och flygräddning, s. 3.
[34] Kustbevakningen, Årsredovisning 2020, s. 33.
[35] MSB, Statistik om olyckor, skador och räddningsinsatser – IDA, https://ida.msb.se/ida2.
[36] Polismyndigheten, Årsredovisning 2020, s. 127 och 131.

rättvisa och trygghet ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. I polisens ansvar att upprätthålla allmän ordning och säkerhet ligger att motverka och beivra brott och en viss skyldighet att söka säkerställa förutsättningar för en i möjligaste mån trygg tillvaro för alla människor. Det finns dock ingen fastslagen definition av begreppet ”allmän ordning och säkerhet”.[37]

Till polisens uppgifter hör att 1) förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten 2) övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat 3) utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal 4) lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen 5) fullgöra den verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser[38] (2 §).

Polisen utför hjälpande och skyddande uppgifter bl.a. i samband med allvarliga olyckor och naturkatastrofer. Polisens författningsreglerade ansvar för fjällräddning och efterforskning av försvunna personer enligt LSO är exempel på hjälpande polisiär verksamhet. De hjälpande uppgifterna kan också innebära att polisen i en akut situation hjälper en person att komma i kontakt med socialtjänsten eller förhindrar att en människa tar sitt liv.[39]

Uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet kan omfatta många olikartade polisiära åtgärder. Den omfattar i stort bl.a. polisens ingripandeverksamhet (utryckningsverksamhet) samt allmän områdesbevakning och speciell övervakning. Inom ramen för ingripandeverksamheten utför polisen insatser eller uppdrag med anledning av inträffade händelser eller begångna brott. Övervakningsverksamheten syftar i stort till att i största möjliga utsträckning förebygga brott och se till att den allmänna ordningen och säkerheten inte störs genom brott eller annat intolerant handlande (t.ex. om en person genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen). Speciell övervakning och objektbevakning kan t.ex. avse gränsskydd, trafikövervakning, bevakning vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster samt vid statsbesök. Det finns dock inga

[37] Polislagen – En kommentar, Nils-Olof Berggren och Johan Munck, 10:e upplagan 2013, s. 29.
[38] Exempelvis tillståndsärenden rörande vapen eller handräckning åt annan myndighet.
[39] Polislagen – En kommentar, Nils-Olof Berggren och Johan Munck, 10:e upplagan 2013, s. 38–39.

lag- eller förordningsbestämmelser som närmare reglerar innehållet i polisens uppgifter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.[40]

Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap är Polismyndigheten en beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn *Ordning och säkerhet*. (18 och 23 §§, jämte bilaga 1 och 2 till förordningen.)

Enligt 1 § lagen (1943:881) om polisens ställning under krig är en polisman skyldig att under krig delta i rikets försvar i den omfattning regeringen föreskriver. En polisman, som enligt särskilda bestämmelser ska delta i rikets försvar, tillhör under krig Försvarsmakten (2 §). Det bör här klargöras att innebörden av den bestämmelsen är att polismän under krig ska delta i försvaret av landet som kombattanter, dock inte att de organisatoriskt tillhör Försvarsmakten under krig.[41] Vidare meddelar regeringen enligt 5 § närmare föreskrifter om tillämpningen av lagen.

Sådana föreskrifter finns i kungörelsen (1958:262) om tillämpningen av nämnd lag. I 1 § anges att varje polisman är skyldig att under krig i enlighet med vad som sägs i kungörelsen delta i rikets försvar. I kungörelsen anges vidare att om polisiär medverkan är nödvändig för att avvärja ett fientligt angrepp får Försvarsmakten begära medverkan av Polismyndigheten. Myndigheten får avslå en sådan begäran endast om polismän redan fullgör nödvändiga civila försvarsuppgifter eller medverkan allvarligt skulle äventyra den allmänna ordningen och säkerheten. När den begärda uppgiften har slutförts får Försvarsmakten inte förfoga över polismännen om inte Polismyndigheten har godkänt en ny begäran om medverkan (6 §). Om avdelningar av polis och militär uppträder tillsammans, ska avdelningarnas befälhavare samråda och samverka för att uppnå bästa möjliga resultat. Om befälhavaren över den militära avdelningen innehar lägst löjtnants tjänstegrad äger han bestämma att polisavdelningen ska underställas honom (8 §). I 5 § anges att när omständigheterna kräver det bör en försvarspliktig polisman, som är uniformerad, ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater, även om order om detta inte har getts. Om ett ingripande har gjorts ska Försvarsmakten omedelbart underrättas.

[40] Ibid, s. 34–35.
[41] Kungl. Maj:ts proposition 1943:347, s. 9-ff. och Första Lagutskottets utlåtande 1943 nr 52, s. 8-ff.

Författningsregleringen avseende polismäns ställning och särskilda uppgifter i krig innebär således att polismän i princip är skyldiga att delta i försvaret av Sverige. Enligt 3 § första punkten totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) ska polismän som enligt 1943 års lag deltar i rikets försvar anses som kombattanter.[42] Polismän är således i folkrättslig mening både berättigade och skyldiga att använda vapen för att bekämpa fientliga stridskrafter. Den angivna författningsregleringen kan i varierande omfattning komma att påverka Polismyndighetens ordinarie civila uppgifter, t.ex. när det gäller upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet samt myndighetens hjälpande verksamhet gentemot allmänheten.

Tidigare fanns en möjlighet att under vissa förutsättningar låta beredskapspoliser (civilpliktiga) delta i viss polisverksamhet. Det var polisen som ansvarade för den beredskapspolisorganisation som fanns. Det ursprungliga syftet med beredskapspolisen, som inrättades år 1986, var att den vid höjd beredskap och krig skulle utgöra en förstärkningsresurs till polisen.[43] I mitten av 90-talet var inriktningen att beredskapspolisorganisationen skulle omfatta sammanlagt 15 000 personer, varav 10 000 personer i en allmän del och 5 000 i en särskild del. Beredskapspoliserna i den särskilda delen skulle bl.a. bedriva antisabotageverksamhet medan beredskapspoliserna i den allmänna delen bl.a. skulle ha till uppgift att bevaka skyddsobjekt.[44] Mot slutet av 90-talet var inriktningen att beredskapspolisens särskilda del skulle reduceras till 1 500 beredskapspoliser och att numerären i den allmänna delen skulle vara oförändrad.[45]

Enligt den upphävda förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen skulle beredskapspoliser kallas in till de dåvarande polismyndigheterna under höjd beredskap eller då regeringen hade beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809)[46] om totalför-

[42] I Artikel 43 p. 1 och 2, Tilläggsprotokoll I den 8 juni 1977 (SÖ 1979:22) till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (SÖ 1953. 14–17), anges att ”En stridande parts styrkor består av alla organiserade väpnade styrkor, grupper och enheter som står under befäl av någon som inför den parten ansvarar för sina underlydandes uppförande…” (p. 1), och att ”Medlemmar av en parts i konflikten väpnande styrkor…är kombattanter, dvs. de är berättigade att delta i fientligheterna.” (p. 2).
[43] Se den upphävda förordningen (1986:16) om beredskapspolisen. Genom den i dag upphävda förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen infördes en möjlighet att använda beredskapspolisen även i vissa andra fall än under höjd beredskap.
[44] Prop. 1996/97:4, s. 181.
[45] Prop. 1998/99:74, s. 154.
[46] Enligt bestämmelsen får regeringen föreskriva att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt lagen om totalförsvarsplikt ska fullgöra beredskapstjänstgöring om det behövs

svarsplikt (1 §). Därutöver fick de beredskapspoliser som hade ingått avtal med dåvarande Rikspolisstyrelsen om tjänstgöring kallas in till en polismyndighet vid allvarliga eller omfattande störningar på samhället från ordnings- och säkerhetssynpunkt eller vid risk för sådana störningar (2 §). Beredskapspoliser fick delta i polisverksamhet som bedrevs med anledning av en sådan situation som avsågs i 1 och 2 §§. Beredskapspolisernas grundläggande uppgift var att delta i polisverksamhet som hade anknytning till befolkningsskydd eller räddningstjänst. De fick även utföra bevakningsuppgifter, tillträdesskydd och transporter (4 §). Vid utförandet av sina uppgifter skulle beredskapspoliserna stå under direkt ledning av polis (6 §). Vad som i lag eller annan författning var föreskrivet om poliser skulle i tillämpliga delar även gälla beredskapspoliser (9 §).

Beredskapspolisen kom endast att disponeras vid två tillfällen, innan den avskaffades år 2012.[47]

Inför avskaffandet av beredskapspolisen anförde regeringen följande (se prop. 2011/12:1, Utgiftsområde 6, s. 103–104):

> Mot bakgrund av de senaste årens säkerhetspolitiska utveckling med en förändrad personalförsörjning för totalförsvaret där uttag med bl.a. civilplikt inte längre sker samt den kraftiga ökningen av antalet poliser i tjänst, har Rikspolisstyrelsen framfört att polisen inte längre har behov av den förstärkningsresurs som beredskapspolisen utgör. Till detta kommer att polisen har ökat sin förmåga att vid behov förstärka utsatta områden med en nationell förstärkningsorganisation. Regeringen gör bedömningen att det mot denna bakgrund inte finns tillräckliga skäl att upprätthålla beredskapspolisen. En avveckling av organisationen bör genomföras under 2012. Detta hindrar emellertid inte att regeringen, vid höjd beredskap eller då regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, vid behov återinför organisationen.

9.6.8 Regionernas ambulanssjukvård och katastrofmedicinska beredskap

Enligt 7 kap. 6 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) svarar regionen för att det inom regionen finns en ändamålsenlig organisation för att till och från en vårdinrättning eller läkare transportera personer vars

för Sveriges försvarsberedskap i annat fall än under höjd beredskap. Under höjd beredskap är totalförsvarspliktiga med krigsplacering skyldiga att fullgöra krigstjänstgöring (4 kap. 7 § nämnd lag).

[47] År 1991 för bevakningsuppgifter i Stockholmsområdet med anledning av Gulf-kriget och år 2005 i Kronobergs län efter stormen Gudrun.

tillstånd kräver att transporten utförs med transportmedel som är särskilt inrättade för ändamålet. Socialstyrelsen har utfärdat tillämpningsföreskrifter om ambulanssjukvård[48] m.m. (SOSFS 2009:10). Varje region ska upprätta en plan för ambulanssjukvården inom sitt geografiska område. Av planen ska framgå vilka mål som har fastställts, vilka resurser som ska finnas och hur ambulanssjukvården ska vara organiserad. En vårdgivare ska ansvara för att hälso- och sjukvårdspersonalen inom ambulanssjukvården har den kompetens som krävs för att kunna ge prehospital akutsjukvård[49] under ett ambulansuppdrag (6 kap. 1 §). Regionerna bedriver ambulanssjukvård både i offentlig regi och genom avtal med privata bolag på området. Exempelvis bedriver det av Region Stockholm helägda företaget Ambulanssjukvården i Storstockholm AB (AISAB) och två privata bolag ambulanssjukvård i Stockholms län. Från början av år 2019 fanns det sammanlagt drygt 80 ambulanser i länet.[50]

Regionen ska samordna planen för ambulanssjukvården med den fredstida katastrofmedicinska beredskapsplaneringen och planläggningen inför höjd beredskap (2 kap. 1 §). Enligt 7 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen ska regionen planera sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls. Socialstyrelsen har meddelat närmare föreskrifter och allmänna råd avseende katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2013:22). Med sådan beredskap avses beredskap att bedriva hälso- och sjukvård i syfte att minimera följderna vid en allvarlig händelse[51] (2 kap. 1 §). Varje region ska vid allvarlig händelse eller risk för sådan händelse ha förmåga att bl.a. genomföra sjukvårdsinsatser i ett skadeområde, utföra sjuktransporter och på vårdenhet omhänderta drabbade (4 kap. 1 §). Vidare ska varje region ta fram en katastrofmedicinsk beredskapsplan (5 kap. 3 §). Av planen ska det bl.a. framgå vem som ska leda och samordna hälso-och sjukvården vid en allvarlig händelse (5 kap. 4 §).

Det finns inga bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen om vilket närmare ansvar som regionerna har i fråga om förberedelser inför höjd beredskap och verksamheten under sådana förhållanden.

[48] Hälso-och sjukvård som utförs av hälso-och sjukvårdspersonal i eller i anslutning till en ambulans (1 kap. 2 § föreskrifterna).
[49] Omedelbara medicinska åtgärder som vidtas av hälso-och sjukvårdspersonal utanför sjukhus (1 kap. 2 § föreskrifterna).
[50] Beslut den 21 november 2017, Hälso- och sjukvårdsnämnden, Stockholms läns landsting (HSN 2017-0194).
[51] Händelse som är så omfattande eller allvarlig att resurserna måste organiseras, ledas och användas på särskilt sätt (2 kap. 1 § föreskrifterna).

Regeringen får enligt 6 kap. 1 § meddela föreskrifter om hälso- och sjukvården i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Vidare får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om hälso- och sjukvården i fredstid om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser. Denna befogenhet har dock inte använts.

Under höjd beredskap ansvarar regionstyrelsen för ledningen av den civila hälso-och sjukvården (3 kap. 2 § andra stycket LEH).

Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (S 2018:09) hade enligt sina direktiv (dir. 2018:77) i uppdrag att bl.a. analysera behoven av insatser för att säkerställa hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga att hantera allvarliga händelser i fredstid respektive vid höjd beredskap. Uppdraget omfattade även att analysera behovet av utvecklade insatser för att vid allvarliga händelser i fredstid respektive höjd beredskap bedriva katastrofmedicin och traumahantering. I mars 2021 redovisade utredningen (här benämnd som Beredskapsutredningen) ett delbetänkande i två delar rörande försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvårdsområdet (SOU 2021:19). Utredningen överlämnade i februari 2022 sitt slutbetänkande *Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga* (SOU 2022:6).

Utgångspunkten för beredskapsutredningens arbete och förslag har varit att kommuner och regioner enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) är skyldiga att erbjuda god hälso- och sjukvård till befolkningen, samt att skyldigheten gäller i alla lägen dvs. även under svåra förhållanden vid fredstida kriser och vid krig (s. 21).

I korthet innebär beredskapsutredningens förslag att kommuner och regioner ska planera sina verksamheter och vidta åtgärder utifrån alla de faktorer som riskerar att negativt påverka förmågan att bedriva god vård (risker och sårbarheter) samt utifrån statliga planeringsansvisningar för civilt försvar. Vidare ställs krav på att kommuner och regioner tänker igenom, och i planer redovisar, hur de avser leda sina komplexa organisationer, med många olika utförare, vid händelser som negativt påverkar förmågan att bedriva vård (s. 23).

Enligt beredskapsutredningens bedömning är möjligheterna till personalförstärkning inom hälso- och sjukvården begränsade eftersom vården ställer höga krav på kompetens och kvalitet. Det finns

enligt beredskapsutredningen i huvudsak två sätt att möta det ökade behovet av personal; att nyttja befintlig personal effektivare och att försöka tillföra resurser utifrån (s. 32).

Beredskapsutredningen föreslår mot den bakgrunden att det ska införas bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen som innebär att om en kommun eller en region drabbats av en katastrof är andra kommuner och regioner skyldiga att lämna hjälp. En kommun eller region ska inte vara skyldig att lämna hjälp om den själv har drabbats av en katastrof eller inom överskådlig tid kan antas bli drabbad av en sådan. Om det inte finns någon kommun eller region som kan lämna hjälp utan att själv bli hjälpbehövande, ska en kommun eller region ändå vara skyldig att hjälpa andra kommuner eller regioner som har avsevärt sämre förutsättningar att utföra vård som inte kan anstå (s. 29).

Vidare framhåller beredskapsutredningen att regionerna genom samverkan med kommunal och statlig räddningstjänst behöver säkerställa att prehospitala akutsjukvårdsinsatser (dvs. sjukvård utanför sjukhus eller vårdinrättning) kan utföras även i samband med räddningsinsatser i oländig terräng, exempelvis i skog, till sjöss eller i fjällmiljö. Överenskommelser om räddningstjänstens möjligheter att utföra sjukvård finns ofta mellan regioner och kommunal räddningstjänst. Däremot saknas det mellan regioner och statlig räddningstjänst. Beredskapsutredningen föreslår en ny bestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen enligt vilken regioner med bibehållet huvudmannaskap och vårdgivaransvar får sluta avtal med kommunal eller statlig räddningstjänst om att utföra vård i väntan på sjuktransport (s. 36). Beredskapsutredningens betänkande bereds i Regeringskansliet.

9.7 Frivilliga resurser

Inledning

De 18 *frivilliga försvarsorganisationer* som finns i Sverige har till uppgift att bedriva verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga

för uppgifter inom totalförsvaret (frivillig försvarsverksamhet).[52] Flera av dessa organisationers verksamheter beskrivs i det följande.

Regeringen anser att de frivilliga försvarsorganisationerna utgör en viktig del av samhällets krisberedskap och konstaterar i det avseendet att det under den senaste försvarsbeslutsperioden har skett en utveckling där de frivilliga försvarsorganisationernas roll i det civila försvaret har börjat tydliggöras och planeras för. Den utvecklingen bör enligt regeringen fortsätta.[53] Vidare har regeringen i den av riksdagen antagna budgetpropositionen för år 2021 föreslagit utökade medel för statens finansiering (via MSB) av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet inom området civilt försvar under åren 2021–2023 (en ökning av anslag 2:4 Krisberedskap i detta avseende med 23 miljoner för respektive budgetår samt en ökning av anslag 2:6 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap med 7 miljoner kronor för respektive budgetår).[54]

Enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet ska MSB och Försvarsmakten inom sina respektive ansvarsområden fördela och betala ut organisationsstöd till de frivilliga försvarsorganisationerna. Dessutom får dessa myndigheter inom sina ansvarsområden, i samverkan med andra berörda myndigheter, komma överens med de frivilliga försvarsorganisationerna om uppdrag inom totalförsvaret (5 §). Under år 2020 fördelade MSB ut totalt drygt 57 miljoner kronor i *uppdragsersättning* till 17 frivilliga försvarsorganisationer, som därigenom har kunnat genomföra rekrytering, utbildning och försvarsupplysning i syfte att öka samhällets beredskap för kris och krig. Dessutom fördelade MSB under det året ut totalt 23 miljoner kronor i *organisationsstöd* till frivilliga försvarsorganisationer.[55]

MSB som enligt 6 § i sin instruktion[56] ska utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, bedömer att de frivilliga försvarsorganisationerna har en unik möjlighet att bidra till folkförankringen och försvarsviljan. Enligt myndigheten sprider organisationerna kunskap för att stärka den enskildes motståndskraft samtidigt som de utgör en plattform för direkt engagemang i totalförsvaret. MSB anser

[52] 1 § förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.
[53] Prop. 2020/21:30, s. 133.
[54] Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 6, s. 85.
[55] MSB, Årsredovisning 2020.
[56] Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

därför att de frivilliga försvarsorganisationernas roller i dessa avseenden bör vidareutvecklas.[57] Enligt myndighetens bedömning bör en första målsättning för antalet utbildade frivilliga från de frivilliga försvarsorganisationerna vara 20 000 till år 2025 och 40 000 till år 2030.

Utöver de frivilliga försvarsorganisationerna finns det väldigt många *andra ideella föreningar* i samhället. Utmärkande för en ideell förening är att den har en ideell målsättning, oavsett om den bedriver ekonomisk verksamhet eller inte, eller att den främjar sina medlemmars ekonomiska intressen utan att bedriva ekonomisk verksamhet. Det finns inte någon författningsreglering avseende ideella föreningars bildande, verksamhet eller upphörande. För att en ideell förening ska existera i juridisk mening krävs att ett antal individer eller juridiska personer kommer överens om att samverka för en gemensam målsättning. Den målsättningen måste ha formaliserats i stadgar för föreningen.[58]

Sedan början av 90-talet har utvecklingen varit den att en lägre andel av befolkningen formellt sett är medlemmar i en förening samtidigt som det antal timmar som befolkningen lägger på frivilliga insatser har ökat kraftigt. De allra flesta som utför frivilliga insatser är också medlemmar i den organisation där insatsen genomförs. En annan förändring som har tagit sin början i slutet av 90-talet är att det har uppstått många aktörer i samhället som uppvisar en friare organisationsform, t.ex. genom nätverk, upprop och sociala rörelser, än vad som är fallet inom det traditionella föreningslivet.[59]

Ur ett demokratiperspektiv har regeringen framhållit att såväl det civila samhället med dess ideella föreningar som samhällets offentliga funktioner har ett intresse av att renodla sina roller och undvika alltför långtgående sammanblandning mellan det civila samhället och de offentliga samhällsorganen. I det sammanhanget har principen om ideella föreningars *självständighet och oberoende* i förhållande till de offentliga organen understrukits.[60]

Som framgår av avsnitt 9.3 anser Försvarsberedningen att en ny hemskyddsorganisation ska bemannas av frivilliga försvarsorganisationer och totalförsvarspliktiga.

[57] MSB, Översyn av de frivilliga försvarsorganisationernas roll i totalförsvaret, Redovisning av uppdrag i MSB:s regleringsbrev 2020.
[58] Prop. 2009/10:55, s. 10.
[59] Prop. 2009/10:55, s. 38.
[60] Prop. 2009/10:55, s. 55–56.

I bilagan till förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet anges vilka organisationer som utgör frivilliga försvarsorganisationer.[61] Med hänsyn till innebörden av utredningens uppdrag rörande en stödorganisation, samt Försvarsberedningens uppfattning om hur en ny hemskyddsorganisation bör bemannas, finns det skäl att i de avsnitt som närmast följer i åskådliggörande syfte närmare redogöra för de verksamheter som bedrivs av *Sveriges civilförsvarsförbund*, *Svenska försvarsutbildningsförbundet*, *Föreningen Svenska Röda Korset* (i fråga om medverkan i totalförsvarets sjukvård och i verksamheten för civilbefolkningens skydd i krig), *Riksförbundet Sveriges lottakårer*, *Svenska brukshundklubben*, *Frivilliga automobilkårernas riksförbund* samt *Sveriges bilkårers riksförbund*. Även de övriga frivilliga försvarsorganisationerna har givetvis på olika sätt betydelse för Sveriges totalförsvar.

Därutöver beskrivs *Svenska kyrkans* och övriga trossamfunds betydelse i kris- och beredskapshänseende, samt i exemplifierande syfte ett par ideella föreningar i civilsamhället som bedöms vara relevanta i sammanhanget. Det ska därvid framhållas att det naturligtvis finns många andra ideella föreningar som på olika sätt har betydelse för civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap och krig. Det är dock inte ändamålsenligt att i detta utredningssammanhang beskriva ett större antal av dem. Slutligen lämnas en kort redogörelse för *kommunernas frivilliga resursgrupper (FRG)*.

9.7.1 Frivilliga försvarsorganisationer

Sveriges Civilförsvarsförbund (Civilförsvarsförbundet) är en ideell, demokratisk och rikstäckande frivillig försvarsorganisation. Förbundet är partipolitiskt och religiöst obundet. All verksamhet bygger på förbundets gemensamma värdegrund. Förbundets mål är säkerhetsmedvetna människor, som genom sitt agerande stöder såväl individen som samhället. Vidare verkar förbundet för att stärka demokratin och människovärdet samt bidrar till en hållbar samhällsut-

[61] De frivilliga försvarsorganisationerna utgörs av Svenska försvarsutbildningsförbundet, Insatsingenjörernas riksförbund, Flygvapenfrivilligas riksförbund, Frivilliga automobilkårernas riksförbund, Frivilliga flygkåren, Frivilliga motorcykelkårernas riksförbund, Frivilliga radioorganisationen, Försvarets personaltjänstförbund, Svenska blå stjärnan, Föreningen Svenska Röda Korset i fråga om medverkan i totalförsvarets sjukvård och i verksamheten för civilbefolkningens skydd i krig, Riksförbundet Sveriges lottakårer, Sjövärnskårernas riksförbund, Svenska brukshundklubben, Svenska fallskärmsförbundet, Svenska pistolskytteförbundet, Svenska skyttesportförbundet, Sveriges civilförsvarsförbund och Sveriges bilkårers riksförbund.

veckling. Förbundet utgör en del av totalförsvaret och är verksamt inom områdena trygghet, säkerhet och överlevnad utifrån den enskilda människans behov och förutsättningar. Förbundets närmare verksamhet omfattar 1) opinionsbildning för ett tryggt och säkert samhälle, 2) information och utbildning för att stärka människornas förmåga att förebygga och hantera utsatta lägen, 3) insatser i samband med olyckor och kriser i samhället, samt 4) uppdragsverksamhet som främjar förbundets ändamål.[62]

Organisatoriskt består förbundet av distrikt och lokala föreningar. Förbundsstämman är högsta beslutande organ. I organisationen ingår också en förbundsstyrelse, en generalsekreterare samt kansli och nationella samordnare.

Vid utgången av 2019 fanns det 178 lokala föreningar och 21 distrikt inom Civilförsvarsförbundet. Det totala antalet medlemmar var 14 127, varav 58 procent män och 42 procent kvinnor. Vidare fanns det 178 instruktörer. Antalet anställda var 6.[63]

Civilförsvarsförbundet anordnar kurser i hur enskilda ska klara av olyckor och krislägen, t.ex. längre elavbrott, förorenat dricksvatten, en längre tids isolering och nödsituationer utomhus. Civilförsvarsförbundet administrerar och genomför utbildningar för Frivilliga resursgrupper (FRG). Förbundet är också tillsammans med flera andra frivilliga försvarsorganisationer och MSB drivande i arbetet med att etablera och utveckla FRG. Det är varje enskild kommun som är huvudman för FRG-verksamheten inom kommunen (FRG beskrivs närmare nedan).

Det finns även särskilda akutgrupper inom förbundets verksamhet. De finns i Örebro, Värmland, Östergötland, Västra Götaland, Blekinge och Stockholm. Akutgruppernas uppgift är att finnas till hands när det behövs beredskap för att hantera olycksfall. Grupperna är utrustade med grundläggande sjukvårdsmaterial och hjärtstartare. Hittills har grupperna engagerats i samband med nöjes- och idrottsevenemang samt andra typer av föreningsarrangemang.

Civilförsvarsförbundet ingår också i ett nordiskt avtalsbaserat samarbete med relevanta aktörer i Finland, Norge och Danmark.[64] Samarbetsavtalet från år 2014 syftar bl.a. till att möjliggöra frivilliga insatser över nationsgränserna när det behövs för att skydda och

[62] Sveriges Civilförsvarsförbunds stadgar, antagna av förbundsstämman den 26 mars 2010.
[63] Civilförsvarsförbundet, https://www.civil.se/.
[64] Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland (SPEK), Beredskapsforbundet i Danmark och Frivilligge Organisasjoners Redningsfaglige (FORF) i Norge.

rädda liv, hälsa, egendom och miljö samt lära av varandra när det gäller information och utbildning för att främja de enskilda människornas eget ansvarstagande både till vardags och vid kriser på samhällsnivå.[65]

Svenska Röda Korset (Röda Korset) är en frivillig försvarsorganisation i fråga om medverkan i totalförsvarets sjukvård och verksamheten för civilbefolkningens skydd i krig. Det är en allmännyttig ideell förening som arbetar med att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och värna respekten för varje människas värde, i enlighet med föreningens grundprincip om *Humanitet*. De övriga grundprinciperna är följande. *Opartiskhet*: Föreningen hjälper nödställda oavsett nationalitet, etnisk tillhörighet, religion, samhällsställning eller politisk åsikt, *Neutralitet*: Föreningen väljer inte sida i fråga om politik, etnisk tillhörighet, religion eller ideologi, *Självständighet*: Föreningen agerar självständigt. På nationell nivå hjälper föreningen ibland staten inom det humanitära området, men behåller ett oberoende som gör att föreningen alltid kan handla i enlighet med sina egna grundprinciper, *Frivillighet*: Föreningen är en organisation som bygger på frivillighet utan egen vinning, *Enhet*: I varje land finns bara en nationell rödakorsförening. Den ska vara öppen för alla, och den humanitära verksamheten ska omfatta hela landet, *Universalitet*: Alla nationella föreningar är jämlika och har samma ansvar att bistå varandra.

Röda Korset styrs av sina medlemmar. Vid utgången av år 2020 hade föreningen drygt 100 000 medlemmar. Medlemsstyrningen utövas huvudsakligen vid Riksstämman, som är föreningens högsta beslutande organ. Röda Korset är organiserat i lokalföreningar, s.k. kretsar, som arbetar inom vissa geografiska områden. År 2020 fanns det 643 lokalföreningar med cirka 26 000 volontärer spridda över hela landet. Mellan riksstämmorna är föreningens styrelse högsta beslutande organ. Styrelsen biträds av en tjänstepersonsorganisation under ledning av en generalsekreterare. Antalet anställda var 446 under år 2020.

En grundläggande uppgift för Röda Korset är att hjälpa till vid omfattande olyckor och katastrofer. Bland annat handlar det då om att i ett akutskede ge drabbade människor vatten, mat och värme, ge första hjälpen och se till att skadade får vård samt hjälpa människor

[65] Civilförsvarsförbundet, https://www.civil.se/.

att hitta sina anhöriga. Under år 2020 genomförde Röda Korset hjälpinsatser i Sverige till en kostnad på 535 miljoner kronor. De insatserna avsåg behandling av krigsskadade och torterade, insatser rörande migration och utanförskap samt särskilda insatser för att möta behoven kring coronapandemin. Röda Korsets internationella insatser kostade 361 miljoner kronor under samma år och avsåg katastrofinsatser i Asien och Centralamerika jämte Syrien och Libanon.

Röda Korset finansierar sin hjälpande verksamhet genom i första hand ekonomiska bidrag från staten, regioner, kommuner samt offentliga organisationer. Under år 2020 utgjorde gåvor från privata givare och företag cirka en tredjedel av intäkterna.[66]

Riksförbundet Sveriges lottakårer (Lottakåren) är en ideell, allmännyttig och partipolitiskt obunden organisation som verkar för att kvinnor ska engagera sig i försvars- och säkerhetsfrågor. Det är den enda frivilliga försvarsorganisationen för endast kvinnor. Alla kvinnor som är folkbokförda i Sverige kan ansöka om medlemskap. Sedan år 1924 har Lottakåren arbetat för folkförankring och uppslutning kring Sveriges militära försvar och civila försvar. Under år 2020 fanns 86 lokala lottakårer i landet med sammanlagt 4 551 medlemmar. De lokala lottakårerna tillhör samtliga Riksförbundet Sveriges lottakårer. Riksstämman är organisationens högsta beslutande organ. Vid stämman väljs rikslottachefen som även är ordförande i Överstyrelsen, som är högsta beslutande organ mellan riksstämmorna. Överstyrelsens presidium består av rikslottachefen, vice styrelseordförandena och generalsekreteraren. Överstyrelsen och presidiet stöds av ett kansli med nio anställda.

Lottakåren utbildar frivilliga för att de ska kunna ta en aktiv roll i händelse av en kris i samhället. Försvarsmakten har gett Lottakåren i uppdrag att utbilda i ledarskap, förplägnad, stab och underrättelse. Dessa utbildningar syftar till att tillgodose behovet av utbildad avtalspersonal[67] för Försvarsmaktens behov. Även MSB ger Lottakåren i uppdrag att utifrån behoven hos offentliga aktörer utbilda frivilliga för uppgifter inom krisberedskap och civilt försvar, främst

[66] Svenska Röda Korset, Årsberättelse 2020.

[67] Under höjd beredskap får regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt, som bl.a. fullgörs genom att den som är totalförsvarspliktig tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret (6 kap. 1 och 2 §§ lagen [1994:1809] om totalförsvarsplikt). Vidare är det enligt 3 kap. 15 § lagen om totalförsvarsplikt en uppgift för Totalförsvarets plikt- och prövningsverk att avgöra om det finns förutsättningar att krigsplacera en person när en frivillig försvarsorganisation har gjort en framställan om det till verket för en medlems räkning.

i fråga om civil stabsverksamhet och ledarskap. Utöver det har MSB gett Lottakåren i uppdrag att stärka allmänhetens kunskap och förmåga i fråga om krisberedskap. Lottakåren stödjer på grundval av uppdragsavtal Jordbruksverket och Post- och telestyrelsen med frivillig stabspersonal.[68]

Svenska försvarsutbildningsförbundet[69] är en frivillig rikstäckande försvarsorganisation, vars verksamhet ska främja totalförsvaret och omfatta försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av personal inom Försvarsmakten och personal för krishantering samt insatser till stöd för samhället. Förbundets verksamhet syftar till att engagera och rekrytera till frivillig utbildning för de behov det svenska samhället har av frivilliga insatser vid krig, krigsfara, internationell och nationell krishantering samt som stöd till samhället. Förbundet ska erbjuda utbildning som tillgodoser både Försvarsmaktens och det övriga samhällets behov av kompetensutveckling av frivillig personal för insatser i nationell och internationell krishantering samt stöd till samhället. Vidare ska förbundet bedriva totalförsvarsinformation riktad till såväl medlemmar som externa målgrupper. Dessutom ska förbundet bedriva ungdomsverksamhet i syfte att bl.a. bidra till Försvarsmaktens rekrytering till grundutbildning, yrkesofficersyrket och frivilliga försvarsorganisationer.

I förbundet ingår 23 regionala förbund med däri ingående föreningar och ungdomsavdelningar. Vidare ingår 15 förbund, med däri ingående föreningar, med särskild kompetensinriktning och riksomfattande verksamhet och rekrytering. Riksstämman är förbundets högsta beslutande organ. Överstyrelsen är stämmans ledningsorgan.[70] Förbundet har 27 000 medlemmar.

Förbundet anordnar på egen hand eller genom andra aktörer grundutbildningar för dem som frivilligt vill stödja Försvarsmakten, länsstyrelser och andra myndigheter vid kriser, höjd beredskap och krig. Utbildningarna avser bl.a. kommunikation, hantering av farliga ämnen, hälsoskydd samt skyddsvakts- och räddningstjänstuppgifter. Vidare ansvarar förbundet för rekrytering och utbildning av bl.a. sjukvårdare, personal för hantering av farliga ämnen och informationsbefäl för Försvarsmaktens behov.[71]

[68] https://www.svenskalottakaren.se/.
[69] Beteckningen ”Försvarsutbildarna” används också av förbundet.
[70] Grundstadgar för Svenska Försvarsutbildningsförbundet antagna av 2006 års Riksstämma.
[71] https:// www.forsvarsutbildarna.se/.

Förbundet har normalt sett kapacitet att utbilda frivilliga personer för cirka 1 200 befattningar inom Försvarsmakten (Hemvärnet). Det totala antalet utbildade personer årligen för det ändamålet är cirka 400–500. När det gäller utbildningar som avser de civila myndigheternas behov omfattar det för närvarande bl.a. frivilliga stödpersoner till länsstyrelserna i Halland (36 personer) och Uppsala (50 personer) för att kunna bistå vid en kärnteknisk olycka eller incident, t.ex. med stabsuppgifter och indikering av strålning samt att hjälpa till vid uppsamlingsplatser. De personer som utbildas för stabsuppgifter vid länsstyrelsen ska i grunden ha relevant universitetsutbildning (180 poäng) för uppgiften. Det ställs dock inte motsvarande utbildningskrav för t.ex. de som bistår med indikering av strålning. Utbildningarna genomförs på uppdrag av länsstyrelserna. Förbundet anordnar även sedan något år tillbaka kortare utbildning i räddnings- och röjningsarbete. Varje år utbildas cirka 30 frivilliga personer för sådana uppgifter. Det är en attraktiv utbildning till vilken det har funnits flera hundra sökande. De personer som har genomgått utbildningen ska kunna agera både vid höjd beredskap och fredstida kriser. Förbundet och MSB har träffat avtal om att en del av utbildningen ska bestå i att lära sig att hantera den utrustning som finns i MSB:s skogsbrandsdepåer. Avsikten är att de utbildade ska kunna bistå ansvariga myndigheter och andra offentliga aktörer bl.a. vid bränder, översvämningar, oljesanering och i den räddningstjänst som kan aktualiseras i samband med en kärnteknisk olycka eller incident.[72]

Svenska brukshundklubben (Brukshundklubben) är en ideell medlemsorganisation som är en specialklubb inom Svenska Kennelklubben. Brukshundklubben är organiserad i 18 distrikt och 300 lokala klubbar runt om i landet och har cirka 60 000 medlemmar. Förbundet är Brukshundklubbens riksorganisation och styrs av de beslut som fattas på Brukshundklubbens kongress. Förbundsstyrelsen leder den löpande verksamheten och verkställer kongressbeslut.[73]

Brukshundklubben rekryterar och utbildar hundförare och räddningshundar på uppdrag av MSB för att kunna användas som en extra resurs till kommunal räddningstjänst vid nationella katastrofer. Även Försvarsmakten och Sjöfartsverket har gett Brukshundklubben

[72] Möte med Försvarsutbildarna den 10 november 2021.
[73] https://www.brukshundklubben.se/.

i uppdrag att rekrytera och utbilda hundförare och hundar för att kunna placeras i förband respektive utgöra en extra resurs vid stora olyckor.[74]

Frivilliga automobilkårernas riksförbund (FAK) är en rikstäckande frivillig organisation med 25 regionala kårer. Föreningen har 3 420 medlemmar. Riksstämman är högsta beslutande organ. Den fortlöpande verksamheten leds av en Rikskårstyrelse.

FAK ska, som en sammanslutning av inom landet självständigt verkande Frivilliga Automobilkårer, med sin verksamhet stå till samhällets förfogande vid kriser och katastrofer. FAK samverkar med bl.a. Försvarsmakten samt centrala, regionala och lokala myndigheter. Det grundläggande syftet med FAK:s verksamhet är att utveckla förmågan att köra och hantera tunga fordon hos män och kvinnor, som även ska motiveras och förberedas för att kunna förstärka offentliga aktörer vid svåra påfrestningar i samhället. FAK har som huvuduppgift att i samverkan med lokala automobilkårer, rekrytera och utbilda frivillig personal för samhällets behov vid kriser och katastrofer. Den personal som rekryteras ska genom att ingå frivilligavtal åta sig att tjänstgöra främst som motorfordonsförare.[75]

FAK utbildar tillsammans med Sveriges Bilkårer fordonsförare för bl.a. Svenska kraftnäts och Trafikverkets behov. Dessutom har FAK ett nära samarbete med Sveriges Åkeriföretag. Många av FAK:s medlemmar är aktiva åkeriföretagare.[76]

Sveriges bilkårers riksförbund (Bilkåren) rekryterar och utbildar fordonsförare till Sveriges totalförsvar, dvs. frivilliga till Försvarsmakten och den civila krisberedskapen. I enlighet med uppdragsavtal utbildar Bilkåren tillsammans med Automobilkåren bandvagnsförare och elverksoperatörer för Svenska kraftnät och bandvagnsförare för Trafikverket. Vidare utbildar Bilkåren logistiker och fordonsförare för att stödja Polismyndigheten vid storskalig utrymning. Tillsammans med FAK träffar Bilkåren även avtal med länsstyrelser om att sätta upp och bemanna motor- och transportenheter som en regional förstärkningsresurs. Dessutom utbildar Bilkåren minibussförare för att stödja Energimyndigheten med transporter.

[74] Svenska brukshundklubben, verksamhetsberättelse 2020.
[75] Grundstadgar för Frivilliga automobilkårernas riksförbund, fastställda på Riksstämman 2015.
[76] https://www.fak.se/.

I fråga om det militära försvaret utbildar Bilkåren fordonsförare för Hemvärnets behov.

Bilkåren har cirka 4 400 medlemmar som är organiserade i cirka 50 bilkårer spridda över hela landet. Riksförbundet består av de lokala kårerna och deras medlemmar. Riksstämman är det högsta beslutande organet. Mellan riksstämmorna är det centralstyrelsen som ansvarar för riksförbundets verksamhet.[77]

9.7.2 Några andra ideella organisationer

Rädda Barnen är en demokratisk, partipolitiskt och religiöst obunden folkrörelse som kämpar för barns rättigheter i Sverige och i övriga världen. Rädda Barnens värdegrund utgår från FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och konventionen om barnets rättigheter.[78] Rädda Barnen i Sverige har 60 000 medlemmar och består av ett riksförbund, distrikt och lokalföreningar. Rädda Barnen är medlem i Internationella Rädda Barnen (Save the Children International). Det finns 30 internationella medlemsorganisationer med verksamhet i 120 länder.

Rädda Barnens intäkter består huvudsakligen av medlemsavgifter, insamlade gåvor samt ekonomiska bidrag från företag, stiftelser och offentliga institutioner År 2020 uppgick intäkterna till drygt 1,3 miljarder kronor medan de totala verksamhetskostnaderna var cirka 1,2 miljarder kronor. *Trygghet och skydd* är Rädda Barnens största verksamhetsområde (258 miljoner kronor år 2020). Rädda Barnen arbetar bl.a. för att barn i krig, katastrofer eller som är på flykt undan krig får det skydd som de behöver. I konfliktsituationer utbildar och påverkar Rädda Barnen militära aktörer för att de ska respektera och främja barns rättigheter. I Sverige har Rädda Barnen under år 2020 bl.a. inriktat sitt arbete på att stödja barn och familjer som befinner sig på flykt.[79]

Missing People, som bildades år 2012, är en partipolitiskt och religiöst obunden ideell förening som har till ändamål att publicera efterlysningar av samt samordna och genomföra eftersök för att finna försvunna personer i Sverige. Föreningen är en rikstäckande

[77] https://bilkaren.se/.
[78] Stadgar för Rädda Barnen, fastställda av riksmötet år 2018.
[79] Rädda Barnens årsrapport år 2020.

förening som är regionalt organiserad i avdelningar som styrs av regionala ledningsgrupper. När årsmötet inte är samlat är styrelsen föreningens beslutande organ och ansvarar för föreningens angelägenheter.

Samtliga som leder sökinsatser, bemannar föreningens regionala avdelningar och som arbetar i föreningens jourverksamhet gör det frivilligt och utan ekonomisk ersättning. Under år 2020 hade föreningen 554 ärenden att hantera. Av genomförda eftersök av försvunna personer under år 2020 hittade föreningen i 80 procent av ärendena personen vid liv. Dessutom publicerar föreningen ett stort antal efterlysningar av försvunna personer på föreningens Facebook-sida. Innan föreningen publicerar efterlysningar eller genomför sökinsatser kontaktas polisen för att säkerställa att det inte finns några hinder mot åtgärden.

Under år 2020 hade totalt 70 000 personer anmält sig som frivilliga för föreningens sökinsatser (i föreningens skallgångsregister), varav drygt 15 000 deltog i sådana insatser under det året. Under år 2019 hade föreningen knappt 3 200 medlemmar. Föreningens verksamhetskostnader för år 2020 var cirka 3,5 miljoner kronor. Finansiering av föreningens verksamhet sker genom medlemsavgifter, insamlade gåvor och sponsringsavtal.[80]

9.7.3 Svenska kyrkan och andra trossamfund

Svenska kyrkan har liksom andra trossamfund i Sverige viktiga funktioner i samhället när det gäller att skydda och stödja människor vid fredstida kriser och under krigsförhållanden. Mot bakgrund av att trossamfunden inte utgör en del av staten agerar de nästan helt uteslutande på frivillig basis i kris- och beredskapshänseende.

Den lagreglering som finns i beredskapshänseende för trossamfunden avser följande. En församling som är ansvarig för begravningsverksamhet ska vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksamhet under höjd beredskap (8 kap. 3 §, begravningslagen [1990:1144]). Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar ska även vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena (4 kap. 15 a §, kulturmiljölagen [1988:950]).

[80] https://www.missingpeople.se/.

Svenska kyrkans drygt 5,7 miljoner medlemmar betalar en årlig medlemsavgift (kyrkoavgift). Den totala intäkten från kyrkoavgiften år 2021 uppgick till 14,6 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 60 procent av Svenska kyrkans totala verksamhetsintäkter. Svenska kyrkan har dessutom stora tillgångar som utgör grund för verksamhet och förvaltning. År 2020 var de totala intäkterna 24,3 miljarder kronor medan de totala kostnaderna var 22,4 miljarder kronor, med ett årsresultat som efter finansiella poster uppgick till 2,4 miljarder kronor.[81]

Enligt Kyrkoordningen för Svenska kyrkan är de grundläggande uppgifterna för en församling att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni[82] och mission (2 kap. 1 §).

Staten stödjer **24 registrerade trossamfund** genom statsbidrag och statlig hjälp med avgifter. Det statliga bidraget lämnas i form av organisations-, verksamhets- och projektbidrag. Stöd får endast lämnas till trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, och som är stabilt och har egen livskraft. Stödet ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg (Se lagen [1999:932] om stöd till trossamfund och förordningen [1999:974] om statsbidrag till trossamfund). Nämnden för statligt stöd till trossamfunden (SST) ska utöver sin huvuduppgift att pröva frågor om statsbidrag även handlägga frågor om trossamfundens roll i krisberedskapssamordning (2 § förordningen [2007:1192] med instruktion för Nämnden för statligt stöd till trossamfund). På nationell nivå samordnar MSB trossamfundens verksamhet inom krisberedskap och civilt försvar.

Svenska kyrkan tar liksom övriga trossamfund i Sverige sedan lång tid tillbaka ett stort ansvar för att lämna stöd till människor vid omfattande olyckor och kriser. Ansvaret för Svenska kyrkans krissamordning på nationell nivå ligger på ärkebiskopens och generalsekreterarens sekretariat. Krissamordning är en resurs för stift och församlingar. På krisberedskapsområdet sker samverkan med andra trossamfund, myndigheter och organisationer. På nationell nivå har

[81] https://www.svenskakyrkan.se/.

[82] Med diakoni avses kyrkans omsorg om medmänniskan och skapelsen. Det handlar om att genom delaktighet, med respekt och i ömsesidig solidaritet möta människor i utsatta livssituationer. Grunden för arbetet är Guds kärlek som den möter oss i Jesus Kristus. https://svenskakyrkan.se/.

Svenska kyrkan etablerat ett samarbete med MSB, Socialstyrelsen och Försvarsmakten. Svenska kyrkan har även en tjänsteman i beredskap (TIB) som kan ta emot larm vid allvarliga händelser.[83]

9.7.4 Frivilliga resursgrupper

Frivilliga resursgrupper (FRG) är inte en ideell organisation, utan en verksamhet som kommunerna bemannar med frivilliga personer från de frivilliga försvarsorganisationerna. I maj år 2022 fanns det FRG i 157 av landets 290 kommuner. I början av år 2021 var det totala antalet personer som deltog i FRG cirka 3 500. FRG ska finnas tillgängliga när en kommun behöver förstärkas personellt vid kriser och stora olyckor. Det finns vanligtvis en utsedd person inom varje FRG som ska ansvara för fortlöpande kontakt och samverkan med kommunen. Dessutom finns utbildade FRG-ledare.

Civilförsvarsförbundet anordnar grundutbildning på lokal nivå för de medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer som vill ingå i en FRG, samt utbildning för dem som ska kunna vara FRG-ledare och FRG-ansvariga. Förbundet har sammanlagt 200 utbildningsinstruktörer. Grundutbildningen är på 36 timmar och omfattar momenten första hjälpen, hjärt- och lungräddning, att möta människor i kris, att organisera spontanfrivilliga samt förebyggande brandskyddskunskap. Efter avslutad utbildning kan en person ingå ett avtal med en kommun om att kunna ingå i kommunens FRG.

Arbetsområdena för FRG i kommunerna kan omfatta a) information och kommunikation, b) krisledning och stabsarbete, c) medmänskligt stöd, d) logistik och bemanning, e) servicetjänster såsom evakuering, transporter och förnödenheter, samt f) första hjälpen inkl. hjärt- och lungräddning.[84]

Exempelvis har FRG lämnat stöd till berörda kommuner vid de omfattande skogsbränderna år 2014 och år 2018, i samband med den omfattande migrantsituationen år 2015, samt under coronapandemin. Stödet vid dessa händelser har bl.a. bestått i att förse räddningstjänstpersonal med mat och dryck, hjälpa till med att dra ut brandslang i skogsterräng, utföra transporter, iordningställa tillfälliga boenden för migranter, finnas till hands för ensamkommande

[83] Ibid.
[84] hhtps://www.civil2.se/frg/.

barn, samt hjälpa till vid besök på vårdcentraler och att göra apoteksinköp.[85]

I detta sammanhang ska också nämnas att Region Stockholm år 2022 har slutit ett avtal med Civilförsvarsförbundet om att utbilda egna resursgrupper bestående av frivilliga som ska kunna säkerställa förmågan hos regionens sjukhus i samband med samhällsstörningar. I ett första steg ska 300 frivilliga utbildas för att exempelvis kunna transportera vatten, vägleda patienter, resa tält och utföra andra praktiska insatser som underlättar för regionen att kunna fortsätta bedriva den samhällsviktiga vården.[86]

9.8 Hemvärnet

Med anledning av det stöd som Hemvärnet återkommande lämnar till berörda offentliga aktörer vid fredstida större olyckor och naturkatastrofer finns det skäl att i detta sammanhang redogöra för dess verksamhet som bygger på frivillighet.

Hemvärnet ingår i Försvarsmakten och har till uppgift att skydda skyddsobjekt och i övrigt stödja de operativa insatsförbanden och delta i annan verksamhet där Försvarsmakten medverkar (1 § hemvärnsförordningen [1997:146]). Hemvärnsförbanden är således krigsförband. Detta innebär att Hemvärnet vid höjd beredskap och krig varken kan eller bör stödja de berörda offentliga organens insatser för att skydda civilbefolkningen i olika avseenden.[87]

Deltagande i Hemvärnet är frivilligt. Hemvärnet är dock inte en frivillig försvarsorganisation. Försvarsmakten får anta personal till hemvärnet genom att ingå avtal med en person om att han eller hon ska tjänstgöra som hemvärnssoldat. Av avtalet ska bl.a. framgå att hemvärnssoldaten är skyldig att tjänstgöra under hemvärnsberedskap och inte får säga upp avtalet under sådan beredskap. Hemvärnets personal består av hemvärnssoldater och personal med avtal för tjänstgöring i hemvärnet enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet, samt av anställda inom Försvarsmakten som är krigsplacerade i hemvärnet. Vid höjd beredskap eller annars

[85] Möte med Civilförsvarsförbundet den 2 november 2021 och https://www.msb.se/.
[86] https://www.mynewsdesk.com/se/moderaterna-stockholms-lans-landsting/pressreleases/nytt-avtal-300-frivilliga.
[87] Se närmare i avsnitt 9.6.7 där frågor kring kombattantstatus behandlas.

efter särskilt beslut av regeringen ska hemvärnet inta hemvärnsberedskap (7 § hemvärnsförordningen).

Som nämnts inledningsvis ska Hemvärnet också kunna stödja samhället vid fredstida kriser. Om samhället drabbas av naturkatastrofer, omfattande olyckor eller andra hot mot samhället har Hemvärnet (nationella skyddsstyrkorna)[88] beredskap för att kunna stödja polisen, räddningstjänsten och andra myndigheter vid t.ex. omfattande skogsbränder, översvämningar, pandemier och efterforskningar av försvunna personer. Hemvärnet lämnar återkommande ett sådant stöd.

Vid utgången av år 2020 fanns det 15 001 hemvärnssoldater med aktiva avtal och 3 313 övriga frivilliga med aktiva avtal inom Hemvärnets olika förband (”övriga frivilliga” har rekryterats till Hemvärnet genom frivilliga försvarsorganisationer).[89] Inom Hemvärnet finns det grundläggande militärutbildning (6–15 månader beroende på vald inriktning) och grundläggande soldatutbildning för frivilliga (135 timmar, för dem som saknar militär grundutbildning). Färdigutbildade och antagna hemvärnssoldater som ingår avtal med Hemvärnet tjänstgör där 4–13 dygn per år.[90]

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) konstaterar regeringen att Hemvärnet utgör en viktig del i försvaret av det svenska territoriet och har en central roll i att skydda mobilisering av övriga krigsförband samt för skyddet och försvaret av viktiga områden och anläggningar. Där anges också att Hemvärnet även i fortsättningen ska utföra viktiga uppgifter vid hanteringen av fredstida kriser (s. 106).

Bestämmelser om Försvarsmaktens stöd till statliga myndigheter, kommuner, regioner och enskilda finns i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Enligt den förordningen får Försvarsmakten på begäran av någon av dessa aktörer lämna stöd, under förutsättning att Försvarsmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet eller dess medverkan enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Dessutom finns särskilda lagbestämmelser om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning. Där föreskrivs att Försvarsmakten under vissa förutsättningar ska lämna

[88] ”Hemvärnet – nationella skyddsstyrkorna” är en informell vanligen använd benämning av Hemvärnet.
[89] Försvarsmaktens årsredovisning 2020, Bilaga 1 och 2.
[90] https://www.forsvarsmakten.se/hemvarnet.

ett sådant stöd om den har resurser som är lämpliga och det inte medför ett synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet.[91]

9.9 Enskildas krisberedskap i hemmet

Enskilda individers krisberedskap i hemmet[92] är av stor betydelse för en ändamålsenlig och effektiv svensk krishantering. Därför har statsmakternas förväntningar på att enskilda över tid ska förbättra sin krisberedskap i hemmet tydliggjorts i olika sammanhang under de senaste decennierna.

I propositionen *Samverkan vid en kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133) framhålls att det offentliga, enskilda individer och företag i Sverige har ett gemensamt ansvar för landets säkerhet. Det offentligas ansvar är att tydliggöra, ta tillvara och organisera arbetet på bästa sätt. Samtidigt måste enskilda individer och företag själva hålla sig informerade om relevanta risker och hot, och vilka krav det ställer, och utifrån det vidta de skyddsåtgärder som är befogade och möjliga (s. 45).

Försvarsberedningen har i sin rapport *Motståndskraft* (Ds 2017:66) framhållit att den enskildes eget ansvarstagande utgör en viktig del av samhällets förmåga att motstå och lindra konsekvenser av störningar i bl.a. el-, dricksvatten- och värmeförsörjningen. Utifrån den bedömningen föreslår Försvarsberedningen att enskilda individer ska ha en beredskap för att klara en vecka utan stöd från det offentliga. I anslutning till det framhåller Försvarsberedningen att det är centralt att människor samarbetar med varandra för att klara den egna försörjningen och säkerheten (s. 164).

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) görs bedömningen att den enskilde individens ansvar är viktigt, inte bara för den egna tryggheten och säkerheten, utan även för att solidariskt ta ansvar för att de som bäst behöver hjälp från det offentliga vid en allvarlig händelse kan få den hjälpen. Vidare bedömer regeringen att vid en allvarlig samhällsstörning eller under höjd beredskap och ytterst krig behöver medborgarnas förväntningar på samhällets service vara avsevärt lägre än under normala förhållanden i fredstid. Bedömningen är därför att enskilda individer som inte har ett omedel-

[91] Lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.
[92] Brukar benämnas som en enskild individs ”hemberedskap”, se https://www.dinsäkerhet.se/ (som drivs av MSB).

bart hjälpbehov vid en allvarlig händelse och som har förutsättningar och resurser att klara sig själva bör kunna ta ansvar för den egna försörjningen under en veckas tid och i solidaritet och samarbete med andra bistå varandra i den utsträckning det är möjligt (s. 134).

År 2018 publicerade MSB sin broschyr *Om krisen eller kriget kommer.*[93] Under sommaren det året skickade MSB på uppdrag av regeringen ut broschyren till 4,8 miljoner hushåll i Sverige. Det huvudsakliga syftet med utskicket var att hjälpa Sveriges invånare att bli bättre förberedda på allt från allvarliga olyckor, extremväder och it-attacker till militära konflikter.

I broschyren lämnas kort, tydlig och sammanhållen information om vad som händer vid en kris eller under höjd beredskap, och hur en enskild bör förbereda sig för och agera under sådana förhållanden. Där ges bl.a. konkreta råd till hur en enskild kan upprätthålla en god krisberedskap i hemmet (t.ex. i fråga om tillgång till mat, vatten, värme och möjligheterna att kunna ta emot viktig samhällsinformation via radio under en kris eller höjd beredskap). Vidare lämnas information om varningssystemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) och om beredskapslarm samt om skyddsrum och andra skyddade utrymmen. I fråga om skyddsrum anges att en enskild ska ta reda på sitt närmaste skyddsrum där han eller hon bor eller befinner sig dagtid. Vid flyglarm ska den enskilde omedelbart bege sig till ett skyddsrum eller i nödfall till ett annat skyddande utrymme som källare, tunnel eller tunnelbanestation.

MSB har sedan år 2018 låtit genomföra flera undersökningar av i vilken omfattning och på vilka sätt som enskilda i trygghets- och säkerhetshänseende har förbättrat sin egen beredskap inför en kris. I en sådan undersökning från år 2021 ansåg 74 procent av de tillfrågade att individen har ett stort eget ansvar vid en kris. Samtidigt ansåg 82 procent av dem att myndigheterna bär ett stort ansvar för att enskilda ska kunna hantera vardagen när samhällets service och tjänster inte fungerar som de är vana vid.[94]

[93] Publ.nr: MSB1186 – maj 2018.
[94] Undersökning genomförd av Attityd i Karlstad AB på uppdrag av MSB 2021-03-19.

9.10 Rättslig reglering och utveckling i fråga om totalförsvarsplikt

Enligt 1 kap. 2 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt gäller en sådan plikt för varje svensk medborgare från början av det kalenderår han eller hon fyller sexton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år. Totalförsvarsplikten gäller också under motsvarande tid för var och en som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige. En totalförsvarspliktig är skyldig att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter (1 kap. 3 §). En sådan tjänstgöring fullgörs enligt samma paragraf som *värnplikt*, *civilplikt* eller *allmän tjänsteplikt*. En totalförsvarspliktig är skyldig att genomgå mönstring eller fullgöra värnplikt eller civilplikt endast om regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap har beslutat det (1 kap. 3 a §). *Värnplikt* ska fullgöras hos Försvarsmakten.

Civilplikt ska enligt 1 kap. 6 § fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver. Enligt samma paragraf får civilplikten inte omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter än ordnings- eller bevakningsuppgifter. I bilagan till förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt anges i vilka verksamheter, inom det civila försvaret eller Försvarsmakten, som civilplikt får fullgöras. Bland annat får civilplikt fullgöras inom verksamheter i det civila försvaret som utgör befolkningsskydd, räddningstjänst inklusive räddningstjänst vid flygplatserna, polisverksamhet, hälso- och sjukvård samt kommunal informationsverksamhet. Några verksamheter inom Försvarsmakten som anges i bilagan är gränsbevakning, väghållning, flygtrafikledning och hälso- och sjukvård.

Inplacering i en eller flera befattningsgrupper och inskrivning efter mönstring av totalförsvarspliktiga för värnplikt eller civilplikt görs av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk. Myndigheten får skriva in totalförsvarspliktiga för civilplikt även efter annan utredning än mönstring under förutsättning att det inte är fråga om en grundutbildning som är längre än 60 dagar (3 kap. 1 och 4 §§).

Grundutbildningen för den som har skrivits in för värnplikt är högst 615 dagar och för den som skrivits in för civilplikt högst 320 dagar. Den sammanlagda tiden för grundutbildning får inte överstiga 615 dagar för någon totalförsvarspliktig (4 kap. 1 §).

I mars 2017 beslutade regeringen med stöd av 1 kap. 3 a § lagen om totalförsvarsplikt att totalförsvarspliktiga ska vara skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt (Fö2016/01252/MFI). Regeringen bedömde att det fanns skäl för en sådan skyldighet med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap sett mot bakgrund av den försämrade säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde, samt att Försvarsmaktens behov av personal i krigsförbanden inte kunde tryggas enbart genom frivillig rekrytering av totalförsvarspliktiga. Av beslutet framgick regeringens uppfattning att personalförsörjningen av det militära försvaret ska bygga både på frivillighet och totalförsvarsplikt.

Regeringsbeslutet innebar närmare att Försvarsmakten gavs uppgiften att genomföra grundutbildning med värnplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt med totalförsvarspliktiga inskrivna för värnplikt från och med år 2018.

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk skrev under år 2020/21 in drygt 5 800 totalförsvarspliktiga, varav merparten var födda år 2002, till Försvarsmaktens utbildningsplatser avseende grundutbildningsomgång 2021/22.[95] I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) gjorde regeringen bedömningen att grundutbildningsvolymerna successivt borde öka för att år 2025 kunna uppgå till cirka 8 000 värnpliktiga per år, samt att grundutbildningens längd borde vara minst 9 månader (s. 109).

Sedan många år tillbaka genomförs inte någon utbildning av civilpliktiga. I budgetpropositionen för 2008[96] bedömde regeringen att under år 2008 skulle utbildningen av civilpliktiga avvecklas, men att det regelverk som reglerar civilplikt borde finnas kvar för det tillfälle beredskapshöjande åtgärder vidtas. Skälen för regeringens bedömning var att utbildningen av kraftlednings- och ställverksoperatörer och kraftverksoperatörer (de enda civilpliktsutbildningar som fanns kvar då) med civilplikt inte längre behövdes för att säkerställa förmågan inom det civila försvaret. Regeringen har därefter inte fattat beslut om civilplikt för totalförsvarspliktiga.

Allmän tjänsteplikt innebär att den som är totalförsvarspliktig under höjd beredskap (dvs. med undantag för värnpliktiga och civilpliktiga) ska tjänstgöra enligt 6 kap. lagen om totalförsvarsplikt.

[95] Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Årsredovisning 2021 (numera Totalförsvarets plikt- och prövningsverk).
[96] Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 6, s. 59.

Regeringen får under höjd beredskap föreskriva om allmän tjänsteplikt om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas (1 §). Allmän tjänsteplikt fullgörs genom att den som är totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag, tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret eller utför arbete som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer (2 §).

9.11 Nordisk utblick

9.11.1 Finland

Räddningsväsendet och frivilliga räddningstjänstorganisationer

I Finland finns för närvarande 22 räddningsverk för utförande av uppgifter inom räddningsväsendet. År 2014 fanns det 5 747 heltidsanställda inom räddningsverken, varav 457 arbetade med förvaltning och stödtjänster, 308 inom riskhanteringstjänster, 3 817 inom räddningstjänstverksamhet och cirka 1 300 inom prehospital akutsjukvård. Dessutom fanns det cirka 4 300 personer som hade uppgifter inom räddningsverken som bisyssla. I dag finns det sammanlagt cirka 90 brandstationer som är bemannande dygnet runt och cirka 730 andra brandstationer. Finland har drygt 5,5 miljoner invånare.

Det lokala räddningsväsendet kan i räddningsverksamheten anlita frivilliga brandkårer, anstaltsbrandkårer, industribrandkårer, militärbrandkårer (avtalsbrandkårer) eller andra inom räddningsbranschen verksamma sammanslutningar enligt vad som avtalas med dem. Avtalsbrandkårer får dock inte ges uppgifter som omfattar avsevärd utövning av offentlig makt, t.ex. utövning av myndigheters befogenheter eller uppgifter som hör till granskning- och tillsynsverksamhet. Det finns 690 avtalsbrandkårer i Finland med cirka 14 600 medlemmar som kan larmas ut vid bränder och andra olyckor. Med avtalsbrandkår avses frivilliga brandkårer som bildats som föreningar samt brandkårer som inrättats för ett företags eller en anläggnings behov och med vilka det lokala räddningsväsendet har slutit ett avtal om utförande av vissa av det lokala räddningsväsendets uppgifter. Räddningsverken och deras avtalsbrandkårer har årligen cirka 100 000 räddningsuppdrag.

Utöver den personal som har uppgifter som bisyssla inom räddningsverken (motsvarande deltidsanställda brandmän i Sverige) och avtalsbrandkårer finns nätverket *Frivilliga räddningstjänsten (Vapepa)* som består av 54 ideella organisationer. Nätverkets larmgrupper stöder myndigheterna vid olyckor och andra krissituationer. Frivilliga räddningstjänstens medlemsorganisationer anordnar utbildning för alla frivilliga. Den frivilliga räddningstjänsten har förmåga att bistå med uppgifter på land, till sjöss och i luften. I dag finns det totalt drygt 10 000 medlemmar inom nätverket som är organiserade i cirka 1 000 larmgrupper. Grupperna larmas ut antingen direkt av berörd myndighet eller genom den Frivilliga räddningstjänstens larmsystem. Det är finska Röda Korset som samordnar den Frivilliga räddningstjänstens verksamhet och som även representerar organisationen vid förhandlingar om frivilligavtal med berörda myndigheter.

Finlands räddningsväsende kommer att reformeras från och med den 1 januari 2023. Reformen innebär att kommunernas nuvarande ansvar för räddningsväsendet överförs till de 21 nyinrättade välfärdsområdena (dvs. en ny offentlig regional förvaltningsnivå) och Helsingfors stad. Finansieringen av välfärdsområdena baserar sig på statlig finansiering och på kundavgifter i stället för som tidigare på kommunal finansiering. Reformen av räddningsväsendet utgör endast en mindre del av en större hälso-och sjukvårdsreform. Den regionala indelningen av välfärdsområdena baserar sig i huvudsak på landskapsindelningen. Den 23 juni 2021 godkände riksdagen regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och en reform om ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet. All lagstiftning som avser genomförandet av den stora reformen ska vara i kraft vid ingången av år 2023.

De 20 välfärdsområdena och Helsingfors stad ska på regional förvaltningsnivå ansvara för räddningsväsendet, och det ska finnas ett räddningsverk inom varje område. Inom Nylands landskap ska det finnas två välfärdsområden, varav ett på grundval av samarbetsavtal mellan välfärdsområdena ska ansvara för räddningstjänsten i landskapet.

Ett av syftena med reformen är att trygga ett nära samband mellan räddningsväsendet och social- och hälsovården och på så sätt skapa synergifördelar inom prehospital akutsjukvård. Räddningsväsendet ska bedrivas parallellt med social- och hälsovårdsväsendet. Räddningsverken ska dock utgöra separata sektorer. Utöver räddnings-

tjänstverksamheten ska räddningsverken liksom i dag efter avtal med hälsomyndigheterna ansvara för utförandet av prehospital akutsjukvård och första insatser på en skadeplats. För närvarande genomför räddningsverken årligen cirka 500 000 uppdrag avseende prehospital akutsjukvård.

Huvudsyftet med reformen är att statens styrning av räddningsväsendet ska bli starkare. Reformen syftar särskilt till att utveckla systemet för styrning av räddningsväsendet så att det bättre än i dag ger möjlighet till riksomfattande och enhetliga verksamhetsmodeller, gemensamma informationssystem och enhetlig service i hela landet.

Det är inrikesministeriet som styr ordnandet av välfärdsområdenas och Helsingfors stads räddningsväsende. Varje år ska styrningsförhandlingar som gäller ordnandet av räddningsväsendet föras mellan välfärdsområdena och inrikesministeriet. Det ska vara en uppgift för regionalförvaltningsverken att övervaka och bedöma att räddningsväsendet och dess servicenivå motsvarar de nationella, regionala och lokala behoven samt olycksriskerna. [97]

Skyddet av civilbefolkningen

Enligt räddningslagen (29.4.2011/379) ska räddningsväsendets myndigheter förbereda sig på att sköta befolkningsskyddsuppgifter som hör till deras verksamhetsområde med tillräckliga planer och förberedelser genom att bl.a. sörja för den bedömning av krigstida hot och konsekvenserna av dem som befolkningsskyddsuppgifterna förutsätter, utbilda och anslå personal – bl.a. lednings- och specialpersonal inom befolkningsskyddet och annan personal för det ändamålet – samt skapa beredskap för sådan förflyttning av befolkning som avses i 121 § beredskapslagen (10 kap. 64 § räddningslagen).

Befolkningsskyddsuppgifter, som statliga och kommunala myndigheter, inrättningar och affärsverk samt andra offentliga samfund har ansvar för samt beredskap för sådana uppgifter, ingår i tjänsteåliggandena för deras tjänsteinnehavare och befattningshavare och i arbetsuppgifterna för deras anställda i avtalsförhållanden. Varje myndighet ska anslå och utbilda personal som den behöver för befolkningsskyddsuppgifter. Myndigheterna inom räddningsväsendet ska

[97] Redovisningen av reformen av räddningsväsendet bygger på det som anges i RP 56/2021 rd, RP 241/2020 rd och RP 16/2017 rd (kan sökas via https://www.finlex/sv/), se även https://intermin.fi/sv/räddningsväsendet/.

sörja för samordningen av den verksamhet och de planer som krävs för befolkningsskyddsuppgifter som de ansvarar för. Försvarsmakten, social- och hälsovårdsmyndigheterna samt myndigheter som ansvarar för trafik- och kommunikationsfrågor ska lämna räddningsmyndigheterna de uppgifter som de behöver för att bl.a. kunna bedöma krigstida hot och deras konsekvenser, frågor rörande prehospital sjukvård och inkvartering respektive användning av trafikleder och anordnande av transporter vid sådan förflyttning av befolkning som avses i 121 § beredskapslagen (10 kap. 65 § räddningslagen).

I syfte att skydda befolkningen och effektivisera ledningen av befolkningsskyddet under undantagsförhållanden är det en uppgift för räddningsmyndigheterna och kommunerna att inrätta ledningscentraler och befolkningsskyddsformationer för släcknings-, räddnings-, förstahjälps-, underhålls-, röjnings- och rengöringsuppgifter samt för andra jämförbara uppgifter som är nödvändiga för att skydda befolkningen (120 § beredskapslagen).

Under de allra flesta undantagsförhållanden, däribland vid ett väpnat angrepp riktat mot Finland eller vid en synnerligen allvarlig storolycka, är varje i landet bosatt kommuninvånare och som har fyllt 18 år men inte 68 år, skyldig att utföra bl.a. nyss nämnda uppgifter inom befolkningsskyddet (116 §).

När anställda som handhar befolkningsskyddsuppgifter utför humanitära uppgifter i väpnande konflikter ska de åtnjuta sådan respekt och sådant skydd som överenskommits i Genèvekonventionerna samt artikel 61 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna rörande skydd för offren i internationella väpnande konflikter och skydd för offren i icke-internationella väpnande konflikter. Detsamma gäller materiel och lokaler som används i de uppgifter som anges i artikeln (10 kap. 66 §).[98]

I detta sammanhang ska också nämnas att det i lagen om frivilligt försvar (11.5.2007/556) finns bestämmelser som syftar till att utveckla medborgarnas och myndigheternas förutsättningar till deltagande när det gäller att stödja samhället i allvarliga störningssituationer och vid undantagsförhållanden[99], samt till att främja försvars-

[98] Räddningslagen (28.12.2018/1353) och beredskapslagen (29.12.2011/1552) kan sökas via https://finlex.fi/.

[99] Med undantagsförhållanden avses inte endast ett mot Finland riktat väpnat angrepp, utan även bl.a. en synnerligen allvarlig storolycka och förhållandena omedelbart efter den, eller en pandemi som till sina verkningar kan jämställas med en synnerligen allvarlig storolycka.

förmågan. Försvarsmakten kan enligt denna lag ge frivilliga som har fyllt 18 år militär utbildning. Dessutom får Försvarsutbildningsföreningen, som är en offentligrättslig förening, anordna utbildning av frivilliga i syfte att främja den militära förmågan. I lagen finns även bestämmelser om andra slags uppgifter som ingår i frivilligt försvarsarbete, bl.a. när det gäller enskildas frivilliga deltagande i Försvarsmaktens räddnings- och handräckningsuppgifter för att stödja det civila samhället.

9.11.2 Norge

Räddningstjänsten och Civilförsvarets stöd vid räddningsinsatser

Räddningstjänsten i Norge samordnas administrativt av Justitie- och beredskapsdepartementet och omfattar land-, sjö- och flygräddningsinsatser. Räddningstjänsten utförs i samverkan mellan offentliga aktörer, frivilliga räddningsorganisationer och privata aktörer under ledning av en huvudräddningscentral och underordnande lokala räddningscentraler. Räddningstjänsten i Norge bygger på ett antal grundläggande principer, bl.a. på samarbetsprincipen som innebär att räddningstjänsten utövas som ett samarbete mellan offentliga verksamheter, frivilliga räddningsorganisationer, privata verksamheter och enskilda personer.

Huvudräddningscentralen leder och koordinerar samtliga slags räddningsinsatser, dvs. sjö-, flyg- och landräddningsinsatser. Detta utförs från någon av centralens två avdelningar för norra respektive södra Norge eller genom uppdrag till underordnande lokala räddningscentraler. Landräddningsinsatser leds i normalfallet av de lokala räddningscentralerna, vars geografiska ansvarområden motsvaras av de lokala polisdistrikten. Det är en uppgift för en polischef att leda arbetet i den lokala räddningsledningen. Huvudräddningscentralen leds av en administrativ direktör, medan en polischef har ansvaret för centralens operativa funktioner.

Räddningsledningen vid huvudräddningscentralen ska bestå av ett flertal företrädare från den offentliga förvaltningen, bl.a. från Polisdirektoratet, Luftfartsverket, Kustverket, Sjöfartsdirektoratet och Direktoratet för civilskydd och beredskapsplanering (DSB). Även den lokala räddningsledningen ska bestå av ett flertal före-

trädare från den offentliga förvaltningen. Vid oenighet i räddningsledningen beslutar polischefen. Detsamma gäller på lokal räddningsledningsnivå.[100]

DSB är nationell brandmyndighet för de 240 kommunala brand- och räddningsväsendena. År 2019 fanns det totalt 11 729 brandmän, varav 3 975 på heltid och 7 754 på deltid inom dessa kommunala räddningstjänstorganisationer.[101] Räddningstjänsten har dessutom tillgång till civilförsvarets förstärkningsresurser. Norge har knappt 5,4 miljoner invånare.

Civilförsvaret ska bl.a. bistå räddningstjänsten med personal och utrustning i samband med förebyggande av skador och åtgärder för att minska skador. Civilförsvaret är en organisatorisk del av DSB och är en statlig förstärkningsresurs för utförande av uppgifter i hela landet, t.ex. för att lämna bistånd till räddningstjänsten vid bränder, översvämningar och jordskred. Vid omfattande kriser har civilförsvaret även uppgifter som omfattar varning, skydd, evakuering och skydd av befolkningen.

Civilförsvaret består av 20 distrikt med totalt cirka 8 000 värnpliktiga kvinnor och män.

Under år 2020 begärde räddningstjänsten, polisen och kommunerna stöd från civilförsvaret vid totalt 172 händelser (det totala antalet uppdrag var 213). Den mest omfattande insatsen för civilförsvaret under år 2020 var med anledning av det stora jordskredet i Gjerdrums kommun. Civilförsvaret bistod bl.a. med tält, lampor och uppvärmning, vakthållning och annat säkerhetsarbete samt assistans vid upprättad evakuerings- och anhörigcentral. Vid stödinsatsen deltog totalt 754 besättningar från civilförsvaret. Utöver denna insats ska nämnas att civilförsvaret har genomfört betydande insatser med anledning av pandemin.[102]

Dessutom medverkar flera frivilliga hjälporganisationer i samband med räddningsinsatser. De deltar bl.a. vid efterforskning av försvunna personer, insatser vid snö- och jordskred, fjällolyckor samt sjöräddning. Röda Korset (frivilliga hjälpkårer), Norsk Folkehjelp (frivilliga sanitetsgrupper) och Redningsselskapet (frivilligdelen inom sjöräddning) är de tre största organisationerna i samman-

[100] Organisationsplan 6 december 2019 nr 1740 för räddningstjänsten, FOR-2019-12-06-1740, https://lovdata.no/.
[101] DSB, rapport avseende brandskyddet 2019 (Melding om brannvernet), https://www.dsb.no/.
[102] https://www.dsb.no/sivilforsvaret/.

hanget. De frivilliga hjälporganisationernas stöd till landräddningstjänsten uppgår årligen till cirka 2 000 årsarbetskrafter. De frivilliga hjälporganisationerna får statliga bidrag.[103]

Vidare är alla i samhället skyldiga att delta i Civilförsvarets räddningsinsatser under vissa förutsättningar (se nedan).

Skyddet av civilbefolkningen

Lagen om kommunal beredskap, civilskyddsåtgärder och civilförsvaret (civilskyddslagen) syftar till att skydda liv, hälsa, miljö, materiella värden och kritisk infrastruktur genom icke-militär makt när landet är i krig, när krig hotar, när landets självständighet eller säkerhet är i fara, och vid oönskade händelser i fredstid.

Civilförsvarets grundläggande uppgifter är att planera och genomföra åtgärder för att skydda civilbefolkningen, miljön och materiella värden. Civilförsvaret ska inom ramen för det ansvaret bl.a. upprätta ett system för att kunna underrätta civilbefolkningen, utföra uppgifter i samband med evakuering av befolkningen samt ansvara för skyddstjänster avseende skyddsrum (iordningsställande och drift).

Civilförsvarets myndigheter får ålägga personer mellan 18 och 55 år som är bosatta i Norge att tjänstgöra inom civilförsvaret. Värnpliktiga kallas till tjänst i enlighet med civilförsvarets behov och kan åläggas att tjänstgöra upp till 19 månader inom civilförsvaret.[104]

När det är nödvändigt för Civilförsvarets insatser är alla i samhället skyldiga att delta i en räddningsinsats om det föreligger akut fara för liv, hälsa eller materiella värden, under förutsättning att detta är nödvändigt för att rädda liv och skydda värden som är större än det som går förlorat eller riskerar att gå förlorat. Vid en räddningsinsats av nämnt slag ska Civilförsvaret i möjligaste mån samråda med polisen.

En kommun ska bidra till genomförandet av Civilförsvarets uppgifter och åtgärder. Inom ramen för det ansvaret ska kommunen bl.a. bygga, inreda och underhålla offentliga skyddsrum samt planera och bistå vid evakueringar.

När landet är i krig, när krig hotar eller när landets självständighet eller säkerhet är i fara, kan kungen enligt civilskyddslagen besluta att

[103] FOI-R-4295-SE, s. 43–44.
[104] Lagen om beredskap, civilskyddsåtgärder och civilförsvaret (civilskyddslagen), LOV-2010-06-25-45, https://lovdata.no/.

evakuera befolkningen. Civilförsvaret ansvarar för verkställighet av ett sådant beslut. Kungen kan även ge andra myndigheter beslutsbehörighet vid en evakuering. En evakuering ska i största möjliga omfattning genomföras i samråd med polisen.

Om Stortinget på grund av krig hindras från att utöva sin verksamhet, åligger det kungen att enligt beredskapslagen[105] fatta alla de beslut som krävs för att värna landets intressen. Kungen kan därvid meddela bestämmelser med lagstiftningsinnehåll om bl.a. åtgärder för skydd av civilbefolkningen och att använda landets hjälpkällor för detta ändamål. Beslut av nämnt slag förfaller vid den tidpunkt Stortinget återigen kan sammanträda.

På en krigsskådeplats kan militära myndigheter enligt beredskapslagen överta polisens högsta ledning och även vid behov tillfälligt ta polismän och tjänstemän ur tjänst. Kungen kan besluta att all polis, enskilda polisstyrkor eller poliser i vissa distrikt, ska införlivas i militärstyrkorna.

9.11.3 Danmark

Räddningstjänst och beredskap

Räddningstjänsten i Danmark är organisatoriskt indelad i kommunal och statlig räddningstjänst. Den statliga räddningstjänsten hör under försvarsministern och utgörs av myndigheten Beredskapsstyrelsen. Grundläggande bestämmelser om räddningstjänsten finns i beredskapslagen.[106]

Inom försvarsministerns ansvarsområde samordnar Beredskapsstyrelsen myndigheternas beredskapsplanering och publicerar vägledande riktlinjer på det området. Därvid samverkar Beredskapsstyrelsen med polisen, försvaret, räddningstjänsten, hälso- och sjukvården samt andra statliga och kommunala myndigheter. Den övergripande principen för beredskapsarbetet i Danmark är sektorsansvarsprincipen, som innebär att myndigheter är ansvariga för beredskapen inom sina sektorer. Särskilt de myndigheter som ansvarar för samhällets kritiska infrastruktur bedriver ett ingående och systematiskt beredskapsarbete.[107]

[105] LOV-1950-12-15-7, https://lovdata.no/.
[106] LBK nr 314 af 03/04/2017, https://retsinformation.dk/.
[107] https://brs.dk/.

Den kommunala räddningstjänsten hör under kommunfullmäktige. Den beredskapskommission som ska tillsättas av kommunfullmäktige ansvarar för den omedelbara förvaltningen av räddningstjänsten. Två eller flera kommuner kan samordna sin räddningstjänst genom att komma överens om att inrätta en gemensam räddningstjänst. Dessutom kan kommunfullmäktige ingå avtal med en annan kommuns fullmäktige, med privata räddningsorganisationer eller med andra relevanta räddningsaktörer, om utförande av uppgifter inom kommunens organisation för räddningstjänst. Vidare kan kommunfullmäktige ingå avtal med föreningar, organisationer och privatpersoner om att dessa ska bistå den kommunala räddningstjänsten vid dess insatser.

För närvarande finns det totalt 32 kommunala räddningstjänstorganisationer. Under år 2020 genomförde räddningstjänsten totalt cirka 20 000 reella räddningsinsatser (det totala antalet utryckningar var cirka 37 500).[108] År 2020 fanns det totalt 6 450 brandmän inom den kommunala räddningstjänsten. Danmark har drygt 5,8 miljoner invånare.

Försvarsministern beslutar om den kommunala räddningstjänstens organisation, verksamhet, alarmering, materiel och dimensionering. Därutöver kan försvarsministern besluta att räddningstjänsterna i vissa kommuner ska erbjuda stöd till andra kommuners räddningstjänst, om det krävs med hänsyn till arten eller omfattningen på olyckan eller katastrofen, inbegripet terror- och krigshandlingar.

Kommuner och regioner ska ha planer för räddningstjänsten. Planerna ska revideras om det är nödvändigt på grund av ändrade förhållanden, dock minst en gång under varje politisk mandatperiod i kommuner och regioner. Planerna och reviderade versioner av dessa ska lämnas in till Beredskapsstyrelsen.

Föreskrifter om teknisk ledning på en olycksplats beslutas av försvarsministern. Den tekniska ledningen är en uppgift för en insatsledare inom räddningstjänsten. När det gäller den samlade räddningsinsatsen vid större olyckor och katastrofer koordineras den av en polisdirektör, som inom ramen för det ansvaret bl.a. ska ansvara för varning, avspärrning, evakuering och andra nödvändiga åtgärder.

Försvarsministern är högst ansvarig för statlig räddningstjänst och utövar även tillsyn över den kommunala räddningstjänsten. Tillsynsuppgiften utförs av Beredskapsstyrelsen. Den statliga rädd-

[108] Beredskapsstyrelsen, Redningsberedskabet i tal 2020, https://brs.dk/.

ningstjänsten leds av Beredskapsstyrelsen som även ansvarar för rådgivning till myndigheterna i räddningstjänstfrågor. Den statliga räddningstjänsten ska kunna erbjuda stöd till den kommunala räddningstjänsten om det krävs på grund av arten och omfattningen på en olycka eller katastrof, inbegripet terror- och krigshandlingar. Den statliga räddningstjänsten stödjer den kommunala räddningstjänsten t.ex. vid omfattande bränder, översvämningar och stormar. På grundval av avtal kan den statliga räddningstjänsten även bistå andra myndigheter och aktörer inom beredskapsområdet, t.ex. polisen vid efterforskning av försvunna personer samt hälso- och sjukvården vid en pandemi.

Under år 2021 deltog den statliga räddningstjänsten vid 734 insatser.[109]

Försvarsministern föreskriver om antalet värnpliktiga som ska kallas in till den regionala statliga räddningstjänsten och om tiden för deras tjänstgöring samt om organiseringen av dessa. Den som har bostad eller som annars har stannat i landet, kan från det att han eller hon fyller 18 år till dess att han eller hon fyller 65 år, åläggas att ingå i räddningstjänsten (beredskapsplikt).

Merparten av personalen inom den statliga räddningstjänsten utgörs av värnpliktiga. De värnpliktiga tjänstgör under ledning av befälhavare. Beredskapsstyrelsen anordnar grundutbildning i räddningstjänst för de värnpliktiga. Den utbildningen är densamma som ges till brandmän inom kommunala räddningstjänstorganisationer. Därutöver får de värnpliktiga vidareutbildning i räddningstjänst (bl.a. i fråga om hanteringen av större bränder och olyckor), och särskild utbildning i fråga om bl.a. sök och räddning, hantering av farliga ämnen samt första hjälpen vid inträffade katastrofer. Efter sex månaders utbildning blir den värnpliktige räddningsspecialist, och kan i den egenskapen agera operativt självständigt i räddningstjänsthänseende när Bredskapsstyrelsen bistår kommunala räddningstjänstorganisationer.[110] Den sammanlagda utbildningstiden för de värnpliktiga är nio månader.

År 2020 fanns det totalt 374 hel- och deltidsanställda inom den statliga räddningstjänsten. Dessutom har Beredskapsstyrelsen tillgång till cirka 600 frivilliga personer, varav merparten är tidigare värnpliktiga inom statlig räddningstjänst. Utöver det finns en perso-

[109] Breredskapsstyrelsen, Redningsberedsakbet i tal 2021, https://brs.dk/.
[110] Beredskapsstyrelsens svarsskrivelse av den 13 september 2022 till utredningen.

nalreserv på 500 färdigutbildade (hemförlovade) värnpliktiga och befälhavare samt ett flertal reservofficerare.[111]

Utöver de ovan angivna samlade räddningstjänstresurserna finns det totalt cirka 2 400 frivilliga som kan delta i räddningsinsatser. Dessa personer har ingått avtal om det med en kommun eller med Beredskapsstyrelsen. Dessutom stödjer det danska militära hemvärnet det civila samhället t.ex. vid översvämningar och efterforskningar av försvunna personer. Hemvärnet består av cirka 300 heltidsanställda militärer, 15 000 aktivt frivilliga och 30 000 i reservstyrkan.[112]

Beredskapsförbundet är en rikstäckande frivilligorganisation som rekryterar och socialt samlar och stödjer de personer som på eget initiativ frivilligt vill delta i räddningstjänsten (t.ex. som deltidsanställd brandman). Föreningen har drygt 6 000 medlemmar. Verksamheten leds av oavlönade ledare på nationell, regional och lokal nivå.[113]

[111] https://brs.dk/.
[112] https://fmn.dk/.
[113] https://beredskab.dk/.

10 Samhällets förmåga att skydda och hjälpa civilbefolkningen: Överväganden och förslag

10.1 De offentliga aktörernas grundläggande behov av extraordinärt personellt stöd vid ett väpnat angrepp

Utredningens bedömning: Vissa offentliga aktörer – främst kommunerna – har ett mycket stort behov av extraordinära personella förstärkningar vid ett väpnat angrepp. Tillgången till ett sådant stöd är av stor betydelse för att under sådana förhållanden så ändamålsenligt och effektivt som möjligt kunna *skydda och rädda* samt på andra sätt *stödja och hjälpa* civilbefolkningen. Med hänsyn till de nuvarande säkerhetspolitiska och militärstrategiska bedömningarna finns det starka skäl att förstärka och utveckla ett sådant samlat stöd. Civilsamhället bör i så stor utsträckning som möjligt involveras i det arbetet.

I utredningens direktiv anges att samhället i stort saknar de resurser, förmågor och strukturer som kommer att krävas vid krigsfara och krig. I anslutning till det bedömer regeringen att det kan finnas brister i de offentliga funktionernas förmåga att i nödvändig omfattning kunna bidra till ett omedelbart skydd av och stöd till civilbefolkningen, t.ex. när skyddsrum behöver användas eller utrymning och inkvartering behöver genomföras. Det är mot den allmänna bakgrunden som utredningen har getts i uppdrag att analysera och lämna förslag till en stödorganisation som under ledning av en myndighet eller annat offentligt organ kan genomföra insatser *exempelvis* inför eller i samband med användning av skyddsrum eller genomförande

av utrymning och inkvartering under höjd beredskap och ytterst krig, samt bedöma om en sådan organisation även kan ge stöd vid fredstida kriser.

Som framhålls och utvecklas i kapitel 4 är det enligt utredningen realistiskt att utgå från att det inte kan uteslutas att vissa geografiska områden i Sverige och delar av civilbefolkningen kan komma att drabbas mycket hårt av ett väpnat angrepp, och att den bedömningen i grunden bör vara styrande för utredningens samtliga överväganden och ställningstaganden. Enligt utredningen är det uppenbart att det vid ett väpnat angrepp mot Sverige uppstår ett stort behov av att vissa offentliga aktörer – främst kommunerna – ska kunna stödjas genom extraordinära personella resurser vid de insatser som behöver genomföras för att skydda och rädda eller på andra sätt stödja och hjälpa civilbefolkningen. Som utvecklas i de följande avsnitten behövs sådana personella förstärkningar främst vid genomförandet av räddningstjänst och särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO, samt vid bl.a. skyddsrumsanvändning och genomförandet av större utrymningar med efterföljande inkvarteringar. Detta utgör sammantaget utgångspunkten för de förslag som utredningen lämnar i fråga om extraordinära personella resurser till offentliga aktörer under höjd beredskap och ytterst krig.

Försvarsberedningen har i sin rapport *Motståndskraft* (Ds 2017:66, s. 126-ff.) utgått ifrån att en ny hemskyddsorganisation jämte en ny kompletterande statlig regional förstärkningsresurs, huvudsakligen ska ha *undsättande och räddande uppgifter*, och att den kommunala räddningstjänsten ska utgöra grunden för skyddet av civilbefolkningen. Försvarsberedningen har därvid bedömt att bemanningen av båda dessa organisationer så långt möjligt ska ske med ordinarie personal i den kommunala verksamheten och med personal ur de frivilliga försvarsorganisationerna. Enligt Försvarsberedningen ska dessutom totalförsvarspliktiga som genomgått grundutbildning, och som inte disponeras för Försvarsmaktens behov i krigsförbanden eller personalreserven, i möjligaste mån krigsplaceras inom befolkningsskyddet. Försvarsberedningen har dock varit osäker på om frivillighet och krigsplacering kan fylla de extra behoven av personal.

I det sammanhanget har beredningen framhållit att vissa tjänster är krävande och därför ställer förhållandevis stora fysiska krav och krav på utbildningstid, vilket begränsar rekryteringsmöjligheterna för de frivilliga försvarsorganisationerna. Enligt Försvarsberedningen

kan det även uppstå en konkurrenssituation med annan frivillig verksamhet, t.ex. med Hemvärnet, som i fråga om värnpliktsutbildad personal ska ha prioritet. Mot denna bakgrund har beredningen föreslagit att regeringen utreder behovet av att med stöd av 1 kap. 3 a § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt göra totalförsvarspliktiga skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med civilplikt.

FOI har i rapporten *Personal för ett nytt civilt försvar* (FOI-R-4675-SE, s. 72) framhållit att en lärdom inför framtiden vid överväganden om en hemskyddsorganisation är att det är en mycket mödosam och tidskrävande process att rekrytera många frivilliga, samt att det krävs att de nyrekryterades engagemang upprätthålls över tid för att de ska stanna kvar i organisationen. FOI refererar i det sammanhanget till att ett problem med den tidigare hemskyddsorganisationen och dess frivilligorganisationer var att dess medlemmar inte användes vid skarpa insatser i fredstida kriser, samt att medlemmarna i dessa organisationer i bästa fall fick öva, vilket minskade engagemanget och dränerade organisationen på personal. [1]

Det står klart för utredningen att den vid sin analys rörande det extraordinära personella stödet till de offentliga aktörerna behöver ta hänsyn till de bedömningar och erfarenheter som finns i fråga om den tidigare organisationen för hemskydd och den tidigare beredskapspolisorganisationen.

Som beskrivs i avsnitt 9.6.3 har de kommunala räddningstjänstorganisationerna under höjd beredskap – utöver sina ordinarie räddningstjänstuppgifter – vissa specifikt skyddande och räddande uppgifter, och ska även kunna delta i åtgärder för första hjälpen åt och transport av skadade samt för befolkningsskydd. Detta ansvar regleras i 8 kap. 2 § LSO.

Utredningen konstaterar att i Finland, Norge och Danmark har de kommunala räddningstjänstorganisationerna ett huvudansvar för att i samarbete med statliga räddningstjänstorganisationer (med civilpliktiga och frivilliga) eller renodlat frivilliga räddningstjänstorganisationer, förebygga eller hantera kriser, olyckor och andra svåra skadehändelser såväl i fred som under höjd beredskap och ytterst krig.

[1] Information som framkommit vid en intervju genomförd av FOI inom ramen för den angivna FOI-studien med Lennart Myhlback som var generaldirektör för dåvarande Statens räddningsverk.

Mot denna bakgrund behöver utredningen bedöma och ta ställning till *arten och omfattningen* på ett extraordinärt personellt stöd till myndigheter eller andra offentliga organ för att de så säkert och effektivt som möjligt ska kunna *skydda och rädda* samt *stödja och hjälpa* civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp.

Som utvecklas i avsnitt 10.2.3 och 10.3 behöver utredningen därvidlag närmare bedöma och ta ställning till vilka arbetsuppgifter som en *beredskapsorganisation* lämpligen bör ha, samt vilken myndighet eller vilket offentligt organ som bör ansvara för en sådan organisation. Det sammantagna resultatet av dessa bedömningar kommer i sin tur att vara styrande för utredningens bedömning av hur en beredskapsorganisation lämpligen bör personalförsörjas och vilken ställning som personer i en sådan organisation bör ha.

Därutöver behöver utredningen bedöma och ta ställning till *arten och omfattningen* på den förstärkning från civilsamhället – dvs. utöver de personella resurserna inom beredskapsorganisationen – som offentliga aktörer kan behöva för att på ett säkert och effektivt sätt kunna stödja och hjälpa civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp. På motsvarande sätt som när det gäller utredningens överväganden kring en beredskapsorganisation behöver utredningen analysera och ta ställning till vilka närmare uppgifter som *frivilliga personer* bör utföra, och vilken inriktning som bör gälla för en sådan förstärkning. Civilsamhället bör i största möjliga utsträckning involveras i skyddet av civilbefolkningen.

Det ska redan i detta sammanhang nämnas att utredningen kommer att behandla frågor rörande *civilplikt* när det gäller beredskapsorganisationen, och även i anslutning till utredningens överväganden kring frivilligas stöd till offentliga aktörer i händelse av ett väpnat angrepp.

Utredningen ska förhålla sig till att det i utredningsdirektiven anges att användande av plikt och krigsplacering bör övervägas och föreslås om det visar sig att övriga alternativ är tydligt otillräckliga.

10.2 En statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst ska förstärka skyddet av civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp

Utredningens förslag: Det ska inrättas en beredskapsorganisation för räddningstjänst för att förstärka skyddet av civilbefolkningen under höjd beredskap eller då regeringen i annat fall har beslutat om beredskapstjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Organisationen ska vara en statlig förstärkningsresurs, och dess personal ska ha till uppgift att under nyss angivna förhållanden kunna tjänstgöra inom kommunala räddningstjänstorganisationer, såvitt avser genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO.

Beredskapsorganisationen ska efter en femårsperiod ha uppnått en personalvolym på cirka 3 000 personer.

Utredningens bedömning: De kommunala räddningstjänstorganisationerna är i stort behov av extraordinära personalförstärkningar i händelse av ett väpnat angrepp. Detta gäller särskilt de kommuner med tätorter inom områden som bedöms som strategiskt viktiga under sådana förhållanden. Det är mot denna bakgrund som det finns starka skäl för att så snabbt som möjligt kunna inrätta en beredskapsorganisation av det slag som utredningen föreslår.

Beredskapsorganisationens personal bör på grundval av tjänstgöringsavtal med MSB och kommuner i största möjliga utsträckning även kunna förstärka kommunala räddningstjänstorganisationer vid fredstida krissituationer och större olyckor.

De som ingår i beredskapsorganisationen har folkrättslig status som *civilförsvarspersonal*.

Bedömningen av beredskapsorganisationens personella volym bör över tid göras av MSB i samverkan med de civilområdesansvariga länsstyrelserna och kommunerna.

Ur ett försvarsberedskapsperspektiv kommer det sannolikt att behövas ett betydligt större extraordinärt personaltillskott för genomförande av kommunal räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO än de cirka 3 000 personer som föreslås finnas inom beredskapsorganisationen.

Verksamheten inom beredskapsorganisationen bör återkommande följas upp och även bli föremål för en utvärdering.

Det är av grundläggande betydelse att de kommunala räddningstjänstorganisationernas *grundförmåga* till räddningstjänst och särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO förstärks och utvecklas i den omfattning som bedöms vara nödvändig. Det ligger dock utanför utredningens uppdrag att göra närmare överväganden i det avseendet. Utöver en förstärkt och utvecklad *grundförmåga* är det av stor betydelse att de kommunala räddningstjänstorganisationerna kan förstärkas personellt av beredskapsorganisationen på det sätt som föreslagits ovan.

10.2.1 Grundläggande skäl för en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst

Som tidigare har framhållits kan ett väpnat angrepp inte uteslutas och det är rimligt att utgå från att vissa geografiska områden i Sverige och delar av civilbefolkningen kan komma att drabbas mycket hårt av ett sådant angrepp. Under sådana förhållanden är det uppenbart att de närmast berörda offentliga aktörerna behöver ett ändamålsenligt och effektivt stöd i form av extraordinära personella förstärkningar.

Vid överväganden avseende en beredskapsorganisation måste stor hänsyn tas till att Rysslands pågående anfallskrig mot Ukraina hittills har kännetecknats av att ryska militära angrepp har riktats direkt mot den ukrainska civilbefolkningen genom att ukrainska städer urskillningslöst under längre tid och i stor omfattning har beskjutits med tungt artilleri och missiler. De ryska militära styrkorna har därigenom visat en likgiltighet för civila ukrainares liv och hälsa. Den ryska krigföringen har hittills bl.a. lett till att staden Mariupol nästan helt och hållet har lagts i ruiner. Situationen för civilbefolkningen i flera ukrainska städer har i krigsrapporteringen beskrivits som katastrofal. Flera städer har belägrats av ryska styrkor, vilket bl.a. har lett till mycket stor eller total brist på dricksvatten, elektricitet och värme. Dessutom har det rapporterats om ryska militära angrepp mot sjukvårdsinrättningar, skolor och köpcentrum på flera platser i Ukraina.

Med hänsyn till det rådande mycket allvarliga säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget är det uppenbart att det finns behov av att så snart som möjligt kunna förstärka i första hand de kommunala räddningstjänstorganisationernas förmåga att under mycket svåra och farliga förhållanden kunna skydda och rädda civilbefolkningen.

Behovet av ett särskilt organiserat eller på annat sätt väl sammanhållet stöd i form av extraordinära personella resurser till de offentliga aktörerna vid ett väpnat angrepp bör enligt utredningen i grunden bedömas ur ett försvarsberedskapsperspektiv.

Som utvecklas i det följande bör den statliga beredskapsorganisation som föreslås ha renodlat skyddande och räddande uppgifter – räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO – och därför vara av en annan art än den *hemskyddsorganisation* som Försvarsberedningen har föreslagit. Den föreslagna organisationen motsvarar dock i vissa avseenden den *regionala förstärkningsresurs* som har föreslagits av Försvarsberedningen. Därutöver är det utredningens avsikt att den sammanhållna frivilligresursen, som ska kunna förstärka offentliga aktörer i skyddet av civilbefolkningen, till stor del ska kunna motsvara Försvarsberedningens förslag till en hemskyddsorganisation.

Enligt utredningens bedömning har den föreslagna beredskapsorganisationens personal folkrättslig status som *civilförsvarspersonal* enligt artikel 61 i 1977 års tilläggsprotokoll I till 1949 års Genèvekonventioner rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (SÖ 1979:22). I detta sammanhang vill utredningen nämna att om en beredskapsorganisation skulle organiseras inom Polismyndigheten – med i stort sett samma utformning som den tidigare beredskapspolisen – skulle de som ingår i en sådan organisation ha status som kombattanter i krig, vilket i varierande grad under krigsförhållanden skulle komma att påverka en sådan organisations reella möjligheter att skydda och rädda civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp.[2]

[2] Se närmare i avsnitt 9.6.7 om polismäns folkrättsliga status i krig.

10.2.2 Beredskapsorganisationens personella volym

För utredningens bedömning av vilken personell volym som beredskapsorganisationen bör ha ligger det ett stort värde i att beakta den tidigare organisationen för hemskydd och den tidigare beredskapspolisorganisationen (beredskapspolisen), som båda hade till uppgift att kunna lämna stöd till offentliga aktörer i händelse av höjd beredskap och ytterst krig. Båda dessa organisationer, som inrättades vid olika tidsperioder under kalla kriget, hade tidvis en omfattande personell volym. Det finns därför anledning att först stanna vid den grundläggande frågeställningen om det kan anses vara lämpligt och ändamålsenligt att en avgränsad del av det extraordinära personella stödet till det offentliga organiseras *inom en mycket stor beredskapsorganisation*, motsvarande de nämnda organisationerna. I den kontexten finns det även skäl att i det följande beskriva den tidigare ordningen med civilpliktiga räddningsmän inom de kommunala räddningstjänstorganisationerna.

I början av 1990-talet var den politiska inriktningen att beredskapspolisen skulle bestå av sammanlagt cirka 15 000 *civilpliktiga* för totalförsvarsuppgifter vid höjd beredskap och krig. I fråga om organisationen för hemskydd rekryterade och utbildade Civilförsvarsförbundet från den senare delen av 1980-talet och ett decennium framåt ett stort antal *frivilliga personer* till att bli hemskyddsombud. År 1992 fanns det cirka 30 000 sådana ombud.

Den kraftiga nedmonteringen av det civila försvaret – med anledning av det fredliga och avspända omvärldsläget efter kalla krigets slut – ledde med tiden oundvikligen till att både organisationen för hemskydd och beredskapspolisen kom att reduceras kraftigt, och därigenom mista en stor del av deras tidigare avsedda betydelse för totalförsvaret, och som därför i stället under en tidsperiod gavs förändrade arbetsuppgifter med inriktning på stödåtgärder inom krisberedskap och polisiära stöduppgifter i fred.

Det infördes således en möjlighet att kunna kalla in beredskapspoliser, som hade ingått avtal med dåvarande Rikspolisstyrelsen om tjänstgöring, även vid allvarliga eller omfattande störningar på samhället från ordnings- och säkerhetssynpunkt eller vid risk för sådana störningar (2 § upphävda förordningen [2008:1097] om beredskapspolisen). Denna förändring fick dock inte något praktiskt genomslag.

Utredningen konstaterar att beredskapspolisen endast kom att användas operativt vid två tillfällen under hela den tid som organisationen fanns. Detta är ett faktum som enligt utredningen manar till försiktighet vid överväganden om att eventuellt återinföra den typen av mycket omfattande beredskapsorganisationer. Beredskapspolisen avskaffades år 2012, medan lagbestämmelserna om att det skulle finnas en organisation för hemskydd i kommunerna upphörde att gälla några år tidigare.

Mot bakgrund av Försvarsberedningens förslag till en regional förstärkningsorganisation, finns det anledning att i detta sammanhang beskriva att det från början 1960-talet och ett drygt decennium framåt fanns *regionala undsättningskårer* inom den dåvarande civilförsvarsorganisationen. Dessa kårer inrättades under en tid då det rådde en militär kapprustning mellan stormakterna, främst i fråga om kärnvapenkapacitet. En kärnvapeninsats bedömdes då i Sverige som ett reellt hot i händelse av krig. Därvid framhölls den utveckling som då pågick på luftkrigföringens område, och som bl.a. hade resulterat i ”*så fruktansvärda förstörelseverktyg som vätebomberna och så effektiva medel att föra dem till deras mål som de nya robottyperna.*”.[3] Denna hotbild påverkade utvecklingen av civilförsvaret från mitten av 50-talet fram till 60-talets slut. Bland annat planlades de 14 största städerna för utrymning. Dessutom undantogs dessa städers inneområden från produktion av normalskyddsrum, och i stället byggdes ett antal större befolkningsskyddsrum i berg för dem bland civilbefolkningen som behövde stanna kvar för att sköta totalförsvarsverksamheter. Det var också då som särskilda *statliga regionala undsättningskårer* började byggas upp inom civilförsvaret som en förstärkningsresurs för att kunna hantera masskadesituationer. En ledningsorganisation för dessa undsättningskårer byggdes upp från lokal till regional nivå. Vid krigsfara och krig var den dåvarande civilbefälhavaren ansvarig för kårernas ledning.[4] Det skulle finnas 20 regionala undsättningskårer med cirka 500 personer i varje kår (motsvarande en militär bataljon). Kårerna skulle nästan uteslutande bestå av värnpliktig personal med uppskov, samt reservofficerare och värnpliktiga underofficerare som befäl. Undsättningskårernas huvuduppgift var att del-

[3] Kungl. Maj:ts proposition nr. 114 år 1959, s. 17.
[4] SOU 1997:7, s. 318.

ta i räddningsverksamhet. Dessutom skulle de kunna utföra brandsläckning när det behövdes för genomförande av räddningsarbete.[5]

När det gäller den tidigare ordningen med *civilpliktiga räddningsmän* inom de kommunala räddningstjänstorganisationerna var bakgrunden till det följande.

Den upphävda lagen (1994:170) om civilt försvar innebar att kommunerna och landstingen (numera regioner) skulle vidta de beredskapsförberedelser som behövdes för deras respektive verksamheter under höjd beredskap (2 kap. 1 §). Staten skulle betala ersättning till kommunerna för de kostnader som beredskapsförberedelserna medförde. Ersättningen skulle bestämmas med utgångspunkt i varje kommuns utsatthet och risker i krig. Landstingen skulle ersättas av staten för sådan utbildning som utgjorde led i beredskapsförberedelserna (2 kap. 6 §).

Enligt propositionen *Totalförsvar i förnyelse* (prop. 1995/96:12) skulle inriktningen för den dåvarande fortsatta planeringen vara att cirka 10 000 totalförsvarspliktiga skulle grundutbildas med civilplikt inom det civila försvaret (s. 115).

Till grund för planeringen av civilpliktsutbildningen låg intentionerna i de då gällande totalförsvarsbesluten och de därpå grundade regionala mål- och riskanalyserna. Den dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och Försvarsmaktens högkvarter gav ut riktlinjer för hur sådana analyser skulle tas fram. Kommunerna utarbetade på grundval av länsstyrelsernas mål- och riskanalyser sina beredskapsplaner och fastställde behovet av förstärkningspersonal (civilpliktiga) utifrån sina bemanningsanalyser.

Utifrån den rådande militära hotbilden redovisade länsstyrelserna för kommunerna sina bedömningsunderlag avseende tänkbara skadeplatser inom en kommun. På grundval av det bedömde kommunerna hur många typskador som riskerade att inträffa i kommunen – och utifrån det behovet av bl.a. civilpliktiga räddningsmän.[6] I enkätsvar till dåvarande Riksrevisionsverket bedömde kommunerna att det år 1997 fanns ett sammanlagt behov av cirka 5 900 civilpliktiga räddningsmän hos kommunerna.[7]

Pliktverket mönstrade och tog ut de civilpliktiga som skulle genomgå grundutbildning. Grundutbildning gavs av bl.a. Statens rädd-

[5] Kungl. Maj:ts proposition nr. 114 år 1959, s. 2 och s. 103.
[6] RRV 1999:6, s. 20-ff och s. 32.
[7] RRV 1999:6 s. 34.

ningsverk, Luftfartsverket, Banverket och Svenska Kraftnät. Pliktverket krigsplacerade grundutbildade civilpliktiga efter framställningar från kommuner och andra offentliga aktörer. Kommunerna, Banverket och Svenska Kraftnät ansvarade för repetitionsutbildning av de civilpliktiga. Statens räddningsverk var utbildningsansvarig myndighet för de civilpliktiga räddningsmännen. Till Statens räddningsverk hörde räddningsskolorna i Revinge, Skövde, Rosersberg och Sandö.[8]

Utredningen konstaterar att det kan vara förenat med svårigheter att över tid upprätthålla en operativ förmåga inom en alltför stor beredskapsorganisation – och särskilt inom en organisation som formellt eller i realiteten endast har till uppgift att kunna genomföra insatser under höjd beredskap och ytterst krig. Tidigare gjorda bedömningar och erfarenheter i det avseendet i fråga om organisationen för hemskydd och beredskapspolisen talar tydligt i den riktningen.

Utredningen bedömer att det är av stort värde att ha en pragmatisk och realistisk hållning vid inrättandet och uppbyggnaden en statlig beredskapsorganisation i fråga om ambitionsnivå och förväntningar på en sådan organisation. Enligt utredningens bedömning bör eventuella framtida överväganden om en utbyggnad eller andra slags förändringar av den beredskapsorganisation som föreslås av utredningen lämpligen föregås av återkommande uppföljningar samt en ingående utvärdering av organisationens verksamhet och resultat.

Det är också av betydelse i denna kontext att riksdagen nyligen har tillkännagett att regeringen bör utreda hur en modern civilplikt ska utformas (se avsnitt 10.2.4). Resultatet av en sådan eventuell utredning kan givetvis komma att påverka framtida politiska ställningstaganden av hur frivilliga personers och/eller civilpliktigas stöd till offentliga aktörer bör utformas i ett betydligt större perspektiv än vad som enligt direktiven är avsikten med utredningens uppdrag.

När det gäller frågan om hur stor personalvolym som en beredskapsorganisation bör ha uppnått ur ett *försvarsberedskapsperspektiv* efter en femårsperiod, gör utredningen den bedömningen att det bör vara högst realistiskt med en personalvolym på cirka 3 000 personer. Det förslaget lämnas utifrån det rådande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget, och med beaktande av att bemanningen inom de kommunala räddningstjänstorganisationerna år 2020 var totalt 15 898 brandmän, varav 5 051 anställda på heltid och 10 847 på deltid.

[8] RRV 1999:6, s. 20 och s. 27.

År 2004 fanns det totalt 16 700 brandmän, varav 5 776 anställda på heltid och 10 924 på deltid.[9] Det har således över tid skett en viss minskning av den ordinarie bemanningen inom de kommunala organisationerna för räddningstjänst. Utöver den ordinarie bemanningen finns det några tusen frivilliga personer som ingår i kommunala räddningsvärn.

Den föreslagna personalvolymen är även helt rimlig mot bakgrund av det stora antal civilpliktiga räddningsmän som tidigare fanns inom kommunala organisationer för räddningstjänst (se ovan) – dvs. vid höjd beredskap och ytterst krig behöver dessa organisationer förstärkas av ett stort antal civilpliktiga med relevant utbildning.

Det är vidare av särskild betydelse för utredningens bedömning att MSB som centralt ansvarig myndighet för räddningstjänstfrågor har bedömt att kommunernas organisationer för räddningstjänst i dag saknar förmåga att vid ett väpnat angrepp kunna hantera ett stort antal samtidigt inträffade komplexa och omfattande räddningsinsatser – ett läge som dessutom kan bli en realitet under en längre tidsperiod (se avsnitt 9.6.5).

Dessutom beaktar utredningen i detta sammanhang att civilförsvaret i Norge består av cirka 8 000 värnpliktiga, och den förstärkande statliga räddningstjänsten i Danmark av uppemot 400 hel- och deltidsanställda samt drygt 1 100 disponibla värnpliktiga (se avsnitt 9.11.2 och 9.11.3).

Enligt utredningens bedömning är den extraordinära personella förstärkning som den föreslagna beredskapsorganisationen kommer att utgöra av sådan omfattning att det som alternativ till en sådan förstärkningsresurs givetvis inte skulle vara realistiskt att utöka de kommunala räddningstjänstorganisationernas totala *ordinarie bemanning* i motsvarande mån, dvs. i fråga om hel- och deltidsanställda brandmän. Däremot är det en högst rimlig utgångspunkt att de kommunala räddningstjänstorganisationerna kan komma behöva tillföras även egna extraordinära personella resurser (t.ex. civilpliktiga) inför höjd beredskap (se närmare nedan).

Med hänsyn till att det är förenat med svårigheter att närmare bedöma i vilken omfattning och på vilka sätt Sverige kan bli drabbat vid ett väpnat angrepp, är det även svårt att på ett mera exakt sätt bedöma hur stor personalvolym som den föreslagna beredskapsorganisationen bör ha uppnått efter en femårsperiod. Därvidlag vill

[9] https://ida.msb.se/.

utredningen nämna att det tidigare fanns svårigheter att närmare bedöma behovet av civilpliktiga räddningsmän till de kommunala räddningstjänstorganisationerna. I fråga om totalförsvarsplanering ställde systemet höga krav på de involverade offentliga aktörerna på central, regional och lokal nivå (systemet beskrivs ovan). Av en granskningsrapport från dåvarande Riksrevisionsverket (RRV 1999:6) framgår att det fanns påtagliga svårigheter att inom ramen för systemet fastställa ett rättvisande behov av civilpliktiga till kommunerna (s. 95). Riksrevisionsverkets rapport innehåller en ingående beskrivning av systemet.

Utredningen anser att det är av grundläggande betydelse att i den fortsatta totalförsvarsplaneringen regelbundet och ingående bedöma behovet av personal till beredskapsorganisationen. Mot bakgrund av det som utredningen utvecklar längre fram i betänkandet bör den bedömningen göras av MSB i samverkan med de civilområdesansvariga länsstyrelserna och kommunerna. Beredskapsorganisationens personella volym kommer sannolikt inte att vara konstant över tid.

Utredningen ser även skäl till att i denna kontext sammanfattat framhålla att den föreslagna beredskapsorganisationen ska utgöra en särskild statlig resurs som snabbt och ändamålsenligt ska kunna förstärka kommunernas förmåga till räddningstjänst och särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO. Denna statliga förstärkning står enligt utredningens synsätt inte på något sätt i motsatsställning till den *grundförmåga* till räddningstjänst som bör finnas inom kommunerna i händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige. Behovet av extraordinära personella förstärkningar för kommunal räddningstjänst kommer enligt utredningens bedömning att vara mycket stort under krigsförhållanden. Den föreslagna statliga förstärkningen utesluter självfallet inte en utveckling som innebär att många kommunala räddningstjänstorganisationer inför höjd beredskap kan komma behöva tillföras egna extraordinära personella resurser (t.ex. civilpliktiga) inför sådana förhållanden, dvs. att dessa organisationers grundförmåga till räddningstjänst byggs ut i det avseendet. Behovet av sådana personella resurser kan givetvis komma att påverkas av att den statliga förstärkningen finns tillgänglig. Utredningen bedömer vidare att det ur ett försvarsberedskapsperspektiv sannolikt kommer att behövas ett betydligt större extraordinärt personaltillskott för genomförande av kommunal räddningstjänst och särskilda uppgifter

under höjd beredskap enligt LSO än de cirka 3 000 personer som föreslås finnas inom beredskapsorganisationen.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det bör vara möjligt och ändamålsenligt att påbörja ett förberedelsearbete inför ett inrättande av den statliga beredskapsorganisationen även innan det helt har klarlagts vilka åtgärder som kan behöva vidtas i fråga om de kommunala räddningstjänstorganisationernas *grundförmåga* till räddningstjänst och särskilda uppgifter enligt LSO under höjd beredskap. Enligt MSB är det nödvändigt med cirka två års förberedelsearbete innan beredskapsorganisationen i praktiken kan inrättas.

Det finns enligt utredningens bedömning ett stort behov av att både staten och kommunerna i det rådande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget vidtar adekvata och relevanta åtgärder för att det så snart som möjligt ska kunna finnas en tillräcklig samlad nationell förmåga att kunna *skydda och rädda* civilbefolkningen inom kommunerna vid ett väpnat angrepp. Ett inrättande av den statliga beredskapsorganisationen utgör ett första väsentligt moment för en sådan utveckling. Förslaget syftar till att snabbt kunna bygga upp en väl kvalificerad och effektiv förstärkningsresurs för kommunal räddningstjänst under krigsförhållanden.

10.2.3 Beredskapsorganisationens arbetsuppgifter

Ett väpnat angrepp kan drabba lokalsamhället mycket hårt – särskilt i ett första akut skede. Utredningen bedömer att det därför är realistiskt att utgå från att det kommer att ställas mycket höga krav på kommunerna när det gäller att vid ett väpnat angrepp i olika avseenden omedelbart kunna skydda och rädda samt på andra sätt stödja och hjälpa dem som bor eller annars vistas i kommunen. En kommun ska vid ett väpnat angrepp i största möjliga utsträckning kunna bistås av främst kringliggande kommuner, länsstyrelsen och andra berörda statliga myndigheter, samt andra relevanta offentliga och civila aktörer, enligt den rättsliga reglering och ordning som gäller för Sveriges totalförsvar. Enligt utredningens bedömning bör dock en kommun inte utgå från att de angivna aktörerna i varje läge har reella möjligheter att kunna agera omedelbart i alla avseenden, och lämna ett nödvändigt stöd till lokal nivå i samband med ett väpnat angrepp. Tvärtom är det enligt utredningens bedömning rea-

listiskt att utgå från att åtminstone vissa geografiska områden i Sverige kommer att vara mycket hårt drabbade vid ett väpnat angrepp, med t.ex. stor brist på efterfrågade materiella och personella resurser. Det kommer även att ställas höga och tillkommande krav på myndigheter och övriga offentliga organ i händelse av krigshandlingar i Sverige.

Det är uppenbart att de kommunala räddningstjänstorganisationernas grundläggande ansvar och uppgifter i fråga om olycksförebyggande verksamhet och räddningstjänst är av central betydelse för att under krigsförhållanden i Sverige kunna skydda och rädda civilbefolkningen. Det är kommunerna som enligt LSO har ansvaret för merparten av det offentligas ansvar för olycksförebyggande verksamhet och räddningstjänst. De kommunala räddningstjänstorganisationerna ska upprätthålla en ständig beredskap för att kunna genomföra räddningsinsatser. I det avseendet ska framhållas att kommunerna sedan den 1 januari 2022 ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten, där en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas, och om flera kommuner samverkar för att åstadkomma en övergripande ledning ska den utövas gemensamt för kommunerna (3 kap. 16 b § LSO). Vidare är det grundläggande syftet med bestämmelserna i LSO att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 kap. 1 §). För att uppnå en så effektiv och ändamålsenlig räddningstjänstverksamhet som möjligt är det – som beskrivs i avsnitt 9.6.4 – vanligt att kommuner samverkar inom ramen för räddningstjänstförbund eller genom avtal om räddningstjänstsamarbete. Dessutom förekommer i mindre omfattning att kommuner har en gemensam nämnd för räddningstjänsten.

Utredningen konstaterar att det utöver de kommunala räddningstjänstorganisationerna inte finns någon annan offentlig aktör som har till uppgift att i hela landet kunna upprätthålla en beredskap och förmåga att på lokal nivå mycket snabbt kunna genomföra skyddande och räddande uppgifter vid inträffade bränder och andra olyckor. Den statliga räddningstjänsten är avgränsad till uppgifter som avser fjällräddning, flyg- och sjöräddning, efterforskning av försvunna personer enligt LSO, miljöräddning till sjöss, samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning.

Utredningen bedömer att i händelse av ett väpnat angrepp är det sannolikt att de kommunala räddningstjänstorganisationerna kommer att behöva hantera ett stort antal samtidigt pågående komplexa och omfattande räddningsinsatser i ett läge med ett stort antal svårt skadade eller döda människor – ett läge som dessutom kan bli en realitet under en längre tidsperiod. Vid den mycket stora påfrestning som ett väpnat angrepp innebär är det således realistiskt att utgå från att dessa räddningstjänstorganisationer kommer att vara mycket hårt ansträngda.

Det ska i detta sammanhang nämnas att regeringen i utredningens direktiv har angett att det finns skäl att i ett annat sammanhang än i uppdraget till utredningen låta ta fram ett *fördjupat underlag* om hur de kommunala räddningstjänsterna på ett säkert och effektivt sätt ska kunna hantera olikartade konsekvenser av väpnade angrepp på civilbefolkningen och samhället i övrigt. Behovet av ett sådant fördjupat underlag anges även i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30, s. 138).

Samtidigt konstateras i direktiven att samhällets offentliga funktioner har ansvar för flera uppgifter vid höjd beredskap och ytterst krig för att *skydda och rädda* civilbefolkningen, samt att samhället i stort saknar flera av de resurser, förmågor och strukturer som kommer att krävas vid krigsfara och krig. I det sammanhanget framhålls som ett exempel att den kommunala räddningstjänsten i dag i allt väsentligt inte är dimensionerad för sådana uppgifter. Vidare anges i den kontexten att det kan finnas brister i de offentliga funktionernas förmåga att i nödvändig omfattning kunna bidra till ett omedelbart skydd av och stöd till civilbefolkningen, t.ex. när skyddsrum behöver användas eller utrymning och inkvartering genomföras. Enligt direktiven är det mot den bakgrunden nödvändigt att en utredare lämnar förslag till en stödorganisation som kan förstärka de offentliga funktionerna på området samt bedömer om en sådan även kan användas för att ge stöd vid fredstida kriser.

Utredningen kan konstatera att det är förenat med vissa svårigheter att utifrån direktivens ordalydelse kunna ta ställning till om, eller i vilken omfattning, utredningen ska bedöma de kommunala räddningstjänstorganisationernas behov av förstärkningar från *en stödorganisation* i händelse av höjd beredskap och ytterst krig. Det som ytterligare något försvårar ett sådant ställningstagande är den nyss nämnda aviseringen i direktiven om att det finns skäl att i ett annat

sammanhang än i uppdraget till utredningen låta ta fram ett *fördjupat underlag* om de kommunala räddningstjänstorganisationernas förmåga under höjd beredskap.

Enligt utredningens bedömning innebär direktiven att utredningen ska analysera och lämna förslag till hur det kan vara möjligt att förstärka de offentliga aktörernas åtgärder för att *skydda och rädda* samt *stödja och hjälpa* civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp. Utredningen tolkar således *inte* utredningsuppdraget på det sättet att det *endast* skulle omfatta möjligheterna för civilbefolkningen att kunna ta sig till och vistas i skyddsrum eller andra skyddade utrymmen, dess möjligheter att kunna få skydd på ett ställe utanför en krigsdrabbad plats, eller i övrigt kunna få annat slags stöd än skydd och räddning enligt LSO. Vid ett väpnat angrepp krävs givetvis även en mycket stor förmåga att kunna genomföra räddningstjänst och särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO. Enligt utredningen är en sådan förmåga av helt grundläggande betydelse för civilbefolkningens skydd vid ett väpnat angrepp. De kommunala räddningstjänstorganisationerna har centrala uppgifter i det avseendet – vilket kommer till tydligt uttryck i 8 kap. 2 § LSO.[10] Detta grundläggande ansvar för de kommunala räddningstjänstorganisationerna är också något som framhålls i utredningens direktiv.

Utredningen bedömer att ett *fördjupat underlag* avseende de kommunala räddningstjänstorganisationernas förmåga under höjd beredskap huvudsakligen bör innebära att det bl.a. behöver analyseras vilka uppgifter som dessa organisationer bör prioritera och i första hand kunna utföra under sådana förhållanden, nödvändig ordinarie grundbemanning, behovet av att tillföra organisationerna egna extraordinära personella resurser (t.ex. civilpliktiga), behovet av ny eller förstärkt kompetens, samt vilken ytterligare materiel som kan behövas.

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att utredningens förslag till en beredskapsorganisation givetvis avses ha stor betydelse

[10] När begreppet *civilförsvar* utmönstrades ur lagstiftningen – vid införandet av den numera upphävda lagen (1994:1720) om civilt försvar – ersattes det av samlingsbegreppet *befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap*. Med det begreppet avsågs *verksamheter* som behövdes för att under krigsförhållanden *skydda och rädda* civilbefolkningen samt enskild egendom och civil allmän egendom (Se SOU 1989:42, s. 14). I den upphävda lagen om civilt försvar definierades *befolkningsskydd* som åtgärder för att *skydda* befolkningen och civil egendom från krigets verkningar – bl.a. utrymning och inkvartering, tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen, samt tillhandahållande av andningsskydd (1 kap. 2 §). *Räddningstjänst under höjd beredskap* reglerades i 64–68 §§ i den upphävda räddningstjänstlagen (1986:1102). De bestämmelserna har utan några väsentliga förändringar överförts till 8 kap. LSO.

för de kommunala räddningstjänstorganisationernas förmåga till genomförandet av räddningstjänst och särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO. Utöver en sådan statlig förstärkning för räddningstjänst är det enligt utredningens bedömning av grundläggande betydelse att de kommunala räddningstjänstorganisationernas *grundförmåga* till räddningstjänst under höjd beredskap förstärks och utvecklas i den omfattning som bedöms vara nödvändig. Det är därför enligt utredningens bedömning ändamålsenligt och nödvändigt att *ett fördjupat underlag* i det avseendet tas fram så snart det bedöms vara möjligt. Därvidlag kan utredningen konstatera att regeringen i juni 2022 har gett MSB i uppdrag att ta fram dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap. I uppdraget ingår att utifrån gällande författningar precisera och ta ställning till vilka förutsättningar de kommunala räddningstjänsterna ska planera efter för den verksamhet som behöver bedrivas vid höjd beredskap och ytterst krig. Vidare ska en bedömning göras av vilken grundläggande förmåga de kommunala räddningstjänsterna behöver ha för att hantera sådana situationer. Behovet av en förmågeuppbyggnad på olika nivåer, exempelvis genom resursförstärkning på nationell nivå för att den kommunala räddningstjänsten ska klara sitt uppdrag under höjd beredskap och krig, ska också vägas in i bedömningen. De ekonomiska konsekvenserna av de dimensionerande planeringsförutsättningarna ska redovisas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2023 (Ju2022/02313).

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det ligger inom utredningens uppdrag, att med stort hänsynstagande till det rådande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget, och med beaktande av de kommunala räddningstjänstorganisationernas nuvarande totala ordinarie bemanning, samt deras ansvar och uppgifter under höjd beredskap enligt LSO, bedöma och ta ställning till dessa organisationers behov av förstärkningar från den föreslagna statliga beredskapsorganisationen under krigsförhållanden, samt även under fredstida förhållanden. Utredningen kan inte förutse att det kan finnas skäl att genomföra några väsentliga förändringar av de kommunala räddningstjänstorganisationernas författningsreglerade uppgifter under höjd beredskap.

Enligt utredningens bedömning finns det ett mycket stort behov av att den föreslagna beredskapsorganisation vid ett väpnat angrepp ska kunna förstärka de kommunala räddningstjänstorganisationerna

vid genomförandet av räddningstjänst, och även kunna utföra de särskilda uppgifter som dessa organisationer ska ansvara för under höjd beredskap enligt 8 kap. 2 § LSO, dvs. delta i röjningsarbete, saneringsåtgärder, utmärkning av farliga områden, ge första hjälpen åt och transportera skadade personer, samt i övrigt kunna delta i skyddet av civilbefolkningen, t.ex. när skyddsrum behöver användas eller vid genomförandet av utrymningar med efterföljande inkvarteringar. De kommunala räddningstjänstorganisationernas förmåga att utöver räddningstjänst utföra sådana särskilda uppgifter under höjd beredskap ökar givetvis i hög grad genom de extraordinära personella resurser som tillförs dem genom beredskapsorganisationen. Enligt utredningens bedömning är detta av särskilt stor betydelse t.ex. när människor har blivit instängda i skyddsrum under raserade byggnader, eller när särskilt utsatta eller sårbara människor behöver ta sig till skyddsrum från sina bostäder i svårt krigsutsatta områden eller utrymmas från sådana områden. Det är tydligt att undsättande och räddande uppgifter av det slaget måste utföras av räddningstjänstutbildad personal – dvs. i situationer där det är förenat med mycket stor fara att undsätta och rädda människor, och där det krävs särskild kompetens och erfarenhet för att kunna utföra sådana uppgifter.

Enligt utredningens bedömning finns det ett särskilt stort behov av att genom beredskapsorganisationen förstärka de kommunala räddningstjänstorganisationernas förmåga till sök och räddning i svårt krigsdrabbad bebyggelse. För att skyddsrum ska anses vara ett säkert och ändamålsenligt skydd för civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp är det enligt utredningens bedömning av grundläggande betydelse att främst de kommunala räddningstjänstorganisationerna har en förmåga att på ett effektivt och säkert sätt kunna undsätta och rädda människor som har blivit instängda i skyddsrum under raserade byggnader (se kapitel 6).

Sammanfattat bedömer utredningen att det är högst realistiskt att utgå från att det under krigsförhållanden mycket ofta kommer att behöva utföras uppgifter avseende undsättning och räddning i svårt demolerade och farliga områden.

Vid ett väpnat angrepp kommer det sannolikt även att uppstå behov av *statliga räddningsinsatser*. Exempelvis kan ett väpnat angrepp komma att riktas mot en kärnteknisk anläggning med den följden att det sker ett omfattande utsläpp av radioaktiva ämnen. I ett sådant

fall ska en länsstyrelse bl.a. ansvara för räddningstjänst och sanering efter utsläppet (4 kap. 15 § förordningen om skydd mot olyckor).

Statlig räddningstjänst är avgränsad till att specifikt omfatta fjällräddning, flyg- och sjöräddning, efterforskning av försvunna personer enligt LSO, miljöräddning till sjöss, samt räddningstjänst efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning.

Enligt utredningens bedömning är det varken nödvändigt eller ändamålsenligt att ge beredskapsorganisationen uppgifter på dessa räddningstjänstområden.

I detta sammanhang ska klargöras att det är ett ansvar för kommunala räddningstjänstorganisationer att genomföra de räddningsinsatser som behövs med anledning av utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning, eller de räddningsinsatser som är nödvändiga att genomföra på marken med anledning av en flygplansolycka. Som ett ytterligare exempel kan nämnas att oljesanering på land efter ett oljeutsläpp till havs är ett ansvar för kommunala räddningstjänstorganisationer.

Enligt utredningen är det mest ändamålsenligt och effektivt med en beredskapsorganisation, som utöver uppgifter vid höjd beredskap och ytterst krig, i största möjliga omfattning ska kunna förstärka kommunala räddningstjänstorganisationer vid fredstida krissituationer och större olyckor. Därvidlag bedömer utredningen, att även om de kommunala räddningstjänstorganisationerna är dimensionerade för att under fredstida förhållanden kunna rädda liv och egendom, visar gjorda erfarenheter över tid att det vid fredstida krissituationer och större olyckor i vissa fall finns ett behov av att förstärka de kommunala räddningstjänstorganisationerna med extraordinära personella resurser.[11]

Enligt utredningen är det varken ändamålsenligt eller lämpligt att utvidga beredskapsorganisationens uppgifter till att vid ett väpnat angrepp även omfatta t.ex. andra kommunala uppgifter än de nu föreslagna, polisiära uppgifter eller uppgifter inom regionernas ambulanssjukvård.

Det ska här nämnas att det under år 2020 fanns 20 942 polismän.[12] Dessutom har statsmakterna under de senaste åren genomfört en

[11] Ett exempel på det är de förstärkningsbehov som uppstod i samband med de omfattande skogsbränderna i Dalarnas län, Gävleborgs län och Jämtlands län sommaren år 2018 (se SOU 2019:7, s. 197-ff och s. 233-ff.) Ett annat exempel i det avseendet är den omfattande skogsbranden i Västmanland år 2014 (se Försvarshögskolans utvärdering, 640/2014).
[12] Polismyndigheten, Årsredovisning 2020, s. 127.

ekonomisk satsning för att antalet anställda inom Polismyndigheten ska kunna öka med 10 000 fram till år 2024 och då uppgå till drygt 38 000 anställda, jämfört med år 2016 då antalet anställda var 29 517, varav 20 025 polismän. [13]

Med anledning av att Polismyndigheten under höjd beredskap och ytterst krig bl.a. i nödvändig utsträckning ska kunna bistå vid verkställighet av större utrymningar (se kapitel 8), kan det eventuellt finnas skäl för att även Polismyndigheten under sådana förhållanden behöver tillföras extraordinära personella resurser. Sett ur ett generellt perspektiv är det realistiskt att utgå från att även många andra offentliga aktörer i varierande omfattning kan ha behov av extraordinära personella resurser under höjd beredskap och ytterst krig. Naturligtvis är det inte möjligt – och inte heller avsikten med utredningens uppdrag – att i detta betänkande behandla alla dessa behov. Utredningen har sett starka skäl för att i denna del avgränsa sina överväganden och förslag till att avse den föreslagna statliga beredskapsorganisationen för räddningstjänst och särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO.

Regeringen har sedan tidigare uttalat att det är angeläget att det görs en översyn av personalförsörjningen inom det civila försvaret som helhet, vilket inkluderar det eventuella behovet av förstärkningsresurser, även innefattat en *beredskapspolisorganisation* – och att det i det sammanhanget även bör övervägas om en förstärkningsresurs kan bygga på plikt för exempelvis nyligen pensionerade poliser eller sådana som övergått till en annan karriär (Se prop. 2020/21, s. 136).

Utredningen kan också konstatera att dagens ambulanssjukvård (dvs. sjukvård utanför sjukhus och vårdinrättningar, s.k. prehospital sjukvård) ställer höga krav på medicinsk kompetens (se avsnitt 9.6.8). Sjuktransporter av det slaget är hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2 kap. 1 § tredje stycket). Det är därför inte realistiskt att överväga att ge en beredskapsorganisation sjukvårdande uppgifter av det slaget. Som nyss nämnts ska dock den föreslagna beredskapsorganisationen enligt 8 kap. 2 § andra stycket LSO vid ett väpnat angrepp kunna ge första hjälpen åt och transportera skadade personer. Därvidlag har det i förarbetena till LSO framhållits att huvudansvaret i dessa fall vilar på andra organ (Se prop. 1994/95:7, s. 120). Det är realistiskt att utgå från att ett väpnat angrepp kan medföra att ett stort antal personer skadas allvarligt och som snabbt

[13] Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 4, s. 44 och Polismyndigheten, Årsredovisning 2016, s. 120.

behöver få adekvat sjukvård. De kommunala räddningstjänstorganisationerna har i viss omfattning tillgång till terränggående fordon som kan användas för att bistå regionerna vid transporter av sjuka eller skadade personer.[14]

Enligt utredningen är det nödvändigt att en beredskapsorganisations uppgifter inte blir alltför många och att de är tydligt avgränsade till att omfatta skyddande och räddande uppgifter av det slag som föreslås. Utredningen bedömer att förstärkningsbehovet är som mest framträdande i dessa avseenden.

I detta sammanhang vill utredningen också framhålla att om en beredskapsorganisation skulle ges alltför många olikartade arbetsuppgifter inom det civila försvaret skulle det i väsentliga avseenden innebära en återgång till den reglering och ordning som gällde enligt den sedan lång tid tillbaka upphävda civilförsvarslagen (1960:74).[15]En sådan ordning skulle enligt utredningens bedömning medföra ett mycket stort behov av civilpliktiga – dvs. fullt jämförbart med den tidigare omfattande civilförsvarsplikten enligt civilförsvarslagen.[16]

Sammanfattat ska beredskapsorganisationen på ett ändamålsenligt och effektivt sätt ska kunna bidra till en tillräcklig personell kommunal räddningstjänstkapacitet vid de allra svåraste situationerna vid ett väpnat angrepp.

10.2.4 Beredskapsorganisationen ska bemannas med civilpliktig personal

Utredningens förslag: Beredskapsorganisationen ska bemannas med *civilpliktiga*. Totalförsvarspliktiga ska därför vara skyldiga att i enlighet med lagen om totalförsvarsplikt genomgå mönstring eller annan utredning och fullgöra grundutbildning med civilplikt

[14] Det är vanligt förekommande med avtal mellan regioner och kommunala räddningstjänstorganisationer om att räddningstjänsten ska bistå regionerna med transporter av skadade eller sjuka personer i de fall ambulans p.g.a. väg- och terrängförhållanden inte kan köras fram till platsen där den hjälpbehövande befinner sig. Det är också vanligt att det finns avtal mellan dessa aktörer om att räddningstjänstpersonalen ska kunna ge första hjälpen åt skadade eller sjuka personer i väntan på ambulans, s.k. IVPA-avtal (se SOU 2022:6, s. 856).

[15] Civilförsvarsverksamheten omfattade bl.a. mörkläggning, brandsläckning, upptäckande och utmärkande av farliga områden, utrymning och inkvartering, samt förläggning och utspisning av nödställda. Se närmare i avsnitt 9.4.

[16] Enligt 3 kap. 11 § i den upphävda civilförsvarslagen var varje i riket boende svensk medborgare, från det år han fyllde sexton år, till och med det kalenderår han fyllde sextiofem år, skyldig att fullgöra sådan civilförsvarstjänstgöring som hans kroppskrafter och hälsotillstånd medgav (civilförsvarsplikt).

för att därefter ha civilpliktsbaserade befattningar inom den föreslagna beredskapsorganisationen.

Utredningens bedömning: MSB bör – mot bakgrund av det ansvar som myndigheten föreslås få i de följande avsnitten – undersöka möjligheterna att kunna bemanna beredskapsorganisationen med civilpliktiga utan grundutbildning med civilplikt eller med endast kortare sådan utbildning. Om MSB bedömer att det är ändamålsenligt bör i första hand sådana civilpliktiga ingå i beredskapsorganisationen.

I organisationen bör det också kunna finnas krigsplacerade anställda från MSB för att bemanna vissa ledningss- och specialistfunktioner.

En grundläggande frågeställning i detta avsnitt är om, och i vilken omfattning, det är möjligt att bemanna den föreslagna beredskapsorganisationen med befintlig kommunal personal, andra offentligt anställda, frivilliga personer samt värnpliktiga som har genomgått grundutbildning men som inte längre behövs för Försvarsmaktens behov.

Riksdagen har uttalat att det är angeläget att göra en översyn av personalförsörjningen inom det civila försvaret som helhet, och att det samlade behovet av planlagd personal utgör grunden för hur personalförsörjningen bör utformas. Därvidlag har riksdagen välkomnat regeringens inriktning att det totala antalet befattningar i krigsorganisationen kommer att uppgå till cirka 90 000 när organisationen är personellt uppfylld. Dessutom har riksdagen därvid lämnat följande tillkännagivande till regeringen (bet. 2020/21:FöU4, s. 41):

> När det gäller civilplikt noterar utskottet att Försvarsberedningen i delrapporten Motståndskraft uttrycker att en sammanhållen planering för krigsorganiseringen av civila verksamheter i totalförsvaret kräver att civilplikten aktiveras. Utskottet lägger stor vikt vid att säkerställa att civilplikten utformas på ett ändamålsenligt sätt och vill se en modern civilplikt som inkluderar ett brett spektrum av arbetsuppgifter och befattningar som kan vara nödvändiga för samhället i en kris. För att få en så ändamålsenlig civilplikt som möjligt och till följd av ett nytt säkerhetspolitiskt läge menar utskottet att det är viktigt att grundligt utreda vilka behov och förutsättningar som finns, i stället för att återuppväcka den nu vilande civilplikten i samma form som tidigare. Därför anser utskottet att regeringen bör tillsätta en utredning som får i uppgift att lämna förslag om hur en modern civilplikt ska se ut.

Regeringen har i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* instämt i Försvarsberedningens bedömning att personalförsörjningen inom det civila försvaret så långt möjligt ska bygga på den enskildes intresse, motivation och vilja. Vidare har regeringen delat Försvarsberedningens bedömning att personalbehovet inom det civila försvaret framför allt kommer att tillgodoses genom anställd personal som i händelse av höjd beredskap tjänstgör med stöd av *den allmänna tjänsteplikten*. Därvid har regeringen uttalat att även frivilliga har en viktig roll att fylla i personalförsörjningen för det civila försvaret. Regeringen har också framhållit att en översyn av personalförsörjningen inom det civila försvaret är angelägen, och att den bör innehålla en bedömning av det personalbehov som kan uppstå vid en situation med höjd beredskap, samt även belysa fråga om hur detta personalbehov kan tillgodoses. Riksdagen har delat regeringens bedömning i detta avseende. (Se prop. 2020/21:30, s. 133 och bet. 2020/21:FöU4, s. 40.)

Det ska i detta sammanhang nämnas att regeringen i juli år 2021 har gett MSB i uppdrag att översiktligt bedöma och redovisa behovet av personalförstärkningar inom bevakningsansvariga myndigheter, kommuner, regioner och näringslivet för att nödvändig verksamhet ska kunna upprätthållas vid höjd beredskap och krig (Ju2021/02771). MSB har redovisat uppdraget den 29 april 2022. MSB framhåller i redovisningen att det kommer att uppstå stora förstärkningsbehov inom kommunernas organisationer för räddningstjänst under höjd beredskap. Sådan räddningstjänstpersonal kommer enligt MSB även att behövas för de uppgifter som anges i 8 kap. 2 § LSO, t.ex. för röjning av farliga områden samt indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel.[17]

Försvarsberedningen har varit tveksam till om alla befattningar inom t.ex. befolkningsskyddet kan täckas med anställd personal och personal ur de frivilliga försvarsorganisationerna. Mot den bakgrunden har Försvarsberedningen föreslagit att regeringen utreder behovet av att med stöd av 1 kap. 3 a § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt göra totalförsvarspliktiga skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med civilplikt (Ds 2017:66, s. 127).

[17] MSB, Svar den 29 april 2022 på regeringsuppdrag Ju2021/02771, ”Behov av personalförsörjningar inom bevakningsansvariga myndigheter och andra berörda aktörer vid en situation med höjd beredskap och ytterst krig”, (MSB, 2021-08640-55), s. 7.

I nuläget har således varken riksdagen eller regeringen föreslagit att totalförsvarspliktiga återigen ska omfattas av civilplikt. Det ligger dock inom utredningens uppdrag att kunna överväga och föreslå civilpliktstjänstgöring för att kunna bemanna en beredskapsorganisation om det visar sig att övriga alternativ till en sådan lösning är tydligt otillräckliga.

Frågan är då om, och i vilken omfattning, det är möjligt att kunna bemanna beredskapsorganisationen med befintlig kommunal personal, andra offentligt anställda, frivilliga personer, samt värnpliktiga som har genomgått grundutbildning men som inte längre behövs för Försvarsmaktens behov.

En infallsvinkel som bör beaktas är att enskildas intresse av att bli medlemmar i olika ideella föreningar generellt sett har minskat över tid. Samtidigt har allmänhetens intresse av att spontant hjälpa till vid större olyckor och andra liknande händelser ökat med åren. Det finns dock fortfarande ett förhållandevis stort intresse bland enskilda att ingå i t.ex. frivilliga försvarsorganisationer, Hemvärnet och frivilliga resursgrupper (se avsnitt 9.7). Ur ett praktiskt perspektiv är det sannolikt att en uppbyggnad av beredskapsorganisationen baserad på frivilliga personer skulle ta lång tid att genomföra – vilket även FOI har framhållit (se avsnitt 10.1). Det bör därvidlag även framhållas att bemanningen i den tidigare volymmässigt stora beredskapspolisorganisationen utgjordes av civilpliktiga.

Utredningen bedömer i det följande att de krav som kommer att behöva ställas på enskilda i fråga om grundutbildning och övningar i stor utsträckning kommer att påverka enskildas vilja och möjligheter att frivilligt ingå i beredskapsorganisationen. Dessutom kommer det med hänsyn till organisationens skyddande och räddande uppgifter att ställas specifika krav på personliga egenskaper och förmåga hos dem som ska ingå i organisationen, vilket kan vara en begränsande faktor när det gäller att kunna personalförsörja organisationen. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det inte är ändamålsenligt att undersöka förutsättningarna att kunna krigsplacera värnpliktiga som har genomgått grundutbildning men som inte längre behövs för Försvarsmaktens behov inom beredskapsorganisationen.

Som framgår av avsnitt 9.6.5 är inte de kommunala räddningstjänstorganisationerna i dag dimensionerade för att kunna hantera de svåra påfrestningar som ett väpnat angrepp innebär. Det bör enligt utredningens bedömning i princip vara uteslutet att kommun-

anställda, som inte har ordinarie arbetsuppgifter inom kommunens räddningstjänstorganisation, ska kunna täcka räddningstjänstens behov av extra personal i händelse av ett väpnat angrepp, eller kunna ingå i den statliga beredskapsorganisation som föreslås av utredningen. Enligt den reglering som gäller på totalförsvarsområdet kommer de allra flesta kommunanställda och andra offentligt anställda att vid höjd beredskap att omfattas av *allmän tjänsteplikt* – enligt lagen om totalförsvarsplikt – och därför vara skyldiga att utföra arbetsuppgifter inom de krigsorganisationer som de tillhör.

En grundläggande fråga som uppstår i detta sammanhang är vilka *krav på personliga egenskaper och förmåga* som bör ställas på dem som ska ingå i beredskapsorganisationen. I det avseendet bör det enligt utredningen ställas samma *grundkrav* på dem som ska ingå i organisationen som på dem som vill bli deltidsbrandmän. Utöver det behöver det ställas andra specifika kompetenskrav på beredskapsorganisationens personal, t.ex. i fråga om sök och räddning i raserad bebyggelse samt hantering av explosiva och farliga ämnen.

Utredningen vill därvidlag framhålla att år 1998 var antalet inskrivna för grundutbildning för värnplikt och civilplikt 25 200 respektive 3 300. Av dessa bedömdes 2 300 (7 procent) som lämpliga för de fysiskt och psykiskt mest krävande utbildningsgrenarna inom det militära försvaret – främst värnpliktiga för jägarutbildning. Drygt 6 900 (20 procent) uppfyllde kraven för de näst mest krävande grenarna, bl.a. när det gällde utbildning till räddningsmän inom det civila försvaret, samt till brigadsoldater, stridfordonsförare och minröjare inom det militära försvaret (SOU 2000:21, s. 108–109).

De grundläggande krav som ställs på den som vill bli deltidsbrandman inom den kommunala räddningstjänsten, är att denne ska vara över 18 år och fullt frisk och ha bra kondition och styrka. Ett antal fysiska tester ingår i kommunernas rekryteringsförfarande av brandmän. MSB och även dåvarande Statens räddningsverk har i det avseendet över åren låtit bedriva flera forskningsprojekt för att finna lämpliga gränsvärden för fysisk arbetskapacitet hos dem som vill bli brandmän.[18]

[18] MSB416 – juni 2012, Fysiska gränsvärden – Sammanfattning och reflektion utifrån delrapport 3 i projektet ”Brandmannens fysiska förmåga”. Av sammanfattningen framgår bl.a. att endast cirka 50 procent av 84 personer i en testgrupp – bestående av både räddningstjänstpersonal och civila personer – inte uppnådde samtliga fysiska gränsvärden enligt den modell som tillämpades inom ramen för projektet. Modellen var baserad på ofta förekommande arbetsmoment vid räddningstjänst.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det behöver ställas formellt bestämda och förhållandevis höga krav på dem som ska ingå i beredskapsorganisationen. För det syftet är det nödvändigt att det finns en offentligt bedriven ordning för prövning och urval av dem som ska ingå i organisationen. Det behövs också en offentlig utbildnings- och övningsorganisation för dem som ska ingå i organisationen. Utredningen bedömer således att det varken är lämpligt eller ändamålsenligt att ansvaret i dessa avseenden överlåts till frivilliga försvarsorganisationer.

En annan fråga som uppstår är hur snabbt en beredskapsorganisation ska behöva byggas upp. Som tidigare nämnts bedömer utredningen att det bör vara förenat med betydande svårigheter att bemanna organisationen med frivilliga personer, och att slutförandet av en sådan bemanning sannolikt skulle ta lång tid.

Enligt utredningens bedömning är det av verksamhetsmässigt stort värde att de personer som ska ingå i organisationen är motiverade att utföra dess uppgifter. Därvidlag vill utredningen framhålla att av de 96 000 ungdomar som svarade på det utskickade mönstringsunderlaget år 2020, var 19 000 positivt inställda till att göra grundutbildning med värnplikt. Bland dessa kallades 15 000 till mönstring.[19] Enligt utredningen är det rimligt att utgå från att denna positiva inställning till plikttjänstgöring bland unga personer även skulle komma till uttryck i fråga om grundutbildning med civilplikt om den till någon del skulle återaktiveras.

Den övergripande fråga som då uppstår är om det bland enskilda i allmänhet kan finnas en lika stor positiv inställning till att *frivilligt* på olika sätt vilja bidra till Sveriges totalförsvar.

Med hänsyn till att beredskapsorganisationens personal ska kunna delta vid genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO, bör det enligt utredningens bedömning – utifrån det som beskrivs nedan – finnas ett inte obetydligt antal enskilda som kan vara intresserade av att frivilligt utföra uppgifter av det slaget, såväl vid ett väpnat angrepp som vid fredstida kriser och större olyckor. Frågan är dock – som utredningen återkommer till nedan – i vilken omfattning frivilliga i praktiken har möjligheter att genomgå grundutbildning och regelbundet öva för att kunna ingå i beredskapsorganisationen.

[19] Årsredovisning 2020, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (numera Totalförsvarets plikt- och prövningsverk), s. 21-ff.

Det förhållandet att cirka 2/3 av bemanningen inom de kommunala räddningstjänstorganisationerna sedan lång tid tillbaka består av deltidsbrandmän (egentligen en slags bisyssla) visar att det finns en vilja bland dessa personer att – utöver sina ordinarie anställningar – delta i skyddande och räddande uppgifter. När det gäller deltidsbrandmän ska dock det självklara lyftas fram att det är fråga en tjänstgöring som för de allra flesta deltidsbrandmän innebär en inte obetydlig arbetsinkomst utöver en arbetsinkomst från en ordinarie huvudanställning, vilket också kan vara en drivkraft till att vilja bli deltidsbrandman. Ett annat exempel i sammanhanget är de tusentals frivilliga som ingår i lokala räddningsvärn. Det ska också nämnas att *Försvarsutbildarna* i begränsad omfattning sedan något år tillbaka anordnar kortare frivillig utbildning i räddnings- och röjningsarbete. Även *Hemvärnets* välorganiserade verksamhet som bygger på frivillighet ska lyftas fram som ett vägledande exempel i detta sammanhang. Det ska även framhållas att det finns förhållandevis många räddningstjänstutbildade personer som av olika skäl inte längre tjänstgör inom de kommunala räddningstjänstorganisationerna, främst de som tidigare har varit deltidsbrandmän.[20]

Mot bakgrund av det som nu beskrivits är det rimligt att utgå från att det kan finnas ett förhållandevis stort intresse bland totalförsvarspliktiga av att på olika sätt frivilligt vilja bidra till Sveriges totalförsvar. Utredningen bedömer dock att det som kommer att vara av helt avgörande betydelse för enskildas *reella möjligheter* att frivilligt kunna ingå i beredskapsorganisationen, är de långtgående krav som kommer att behöva ställas på enskilda i fråga om en lång grundutbildning och deltagande i återkommande övningar. Dessutom är det realistiskt att utgå från att den ekonomiska ersättningen till frivilliga för ett sådant deltagande skulle behöva hållas på en förhållandevis låg nivå.[21] Utredningen vill i detta sammanhang även framhålla att ett av de grundläggande skälen till den återaktiverade värnplikten var att Försvarsmaktens behov av personal i krigsförbanden inte längre kunde tryggas enbart genom frivillig rekrytering av totalförsvarspliktiga (Fö2016/01252/MFI [delvis]). Det är också

[20] Tidvis har det varit en förhållandevis stor personalomsättning av deltidsbrandmän. En orsak till det kan ha varit att deltidsbrandmän med anledning av byte av bostad eller ordinarie anställning inte längre har kunnat ha beredskapstjänstgöring (var tredje eller fjärde vecka), dvs. att under beredskapstid dygnet runt vistas i närheten av brandstationen för att vid larm inom några minuter kunna rycka ut på en räddningsinsats (se SOU 2018:54, s. 204-ff.).
[21] Jfr. prop. 2009/10:160, s. 97-ff. (villkor och förmåner under grundläggande frivillig militär utbildning).

enligt utredningen högst rimligt att utgå från att det i praktiken kan vara svårt för de allra flesta enskilda att vara lediga från sina anställningar för att frivilligt kunna delta i den grundutbildning och de övningar som krävs för att kunna ingå i beredskapsorganisationen.

Sammanfattat bedömer utredningen att det är realistiskt att utgå från att det bör vara förenat med betydande svårigheter att ens i mindre omfattning personalförsörja beredskapsorganisationen med frivilliga. Det finns därför inte skäl för utredningen att i sammanhanget behandla frågeställningar avseende en särskild reglering och ordning för en sådan rekrytering vid sidan av den gällande regleringen för civilpliktstjänstgöring.

Däremot bör det enligt utredningen finnas förhållandevis goda förutsättningar att kunna utveckla och förstärka frivilligas stöd till det offentliga på andra sätt – främst genom de frivilliga försvarsorganisationerna. De offentliga aktörernas behov av sådana extraordinära personella resurser är omfattande t.ex. när skyddsrum behöver användas eller när det är nödvändigt att genomföra större utrymningar.

Ur ett tillbakablickande perspektiv kan i detta sammanhang även nämnas att *Civilförsvarslagstiftningsutredningen* (CFL-utredningen, SOU 1989:42, Del I) gjorde den bedömningen att det under då rådande förhållanden var praktiskt taget omöjligt att på frivillig väg helt täcka kommunernas och landstingens (numera regioner) behov av personalförstärkningar under krigsförhållanden, och anförde i den kontexten att det med hänsyn till de mycket svåra och riskfyllda insatser som under sådana förhållanden kunde behöva utföras – t.ex. sanering och röjning av farliga områden – var det nödvändigt att de personer som tagits ut för sådana uppgifter hade fått ordentlig utbildning och övats i dessa uppgifter. Mot den bakgrunden kom CFL-utredningen fram till att det var nödvändigt att den personal som behövdes utöver anställd personal togs ut med stöd av vissa pliktbestämmelser (s. 90).

Utredningen gör under alla förhållanden den bedömningen att det med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap är nödvändigt att så snabbt som möjligt kunna bygga upp och över tid upprätthålla en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst i händelse av att Sverige drabbas av ett väpnat angrepp. Med hänsyn till de förhållanden som angetts ovan är det enligt utredningens bedömning inte möjligt att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt realisera den

angivna målsättningen utifrån det offentligas personalresurser och frivilliga personer.

För det angivna syftet bör därför totalförsvarspliktiga i enlighet med lagen om totalförsvarsplikt vara skyldiga att genomgå mönstring eller annan utredning, och fullgöra grundutbildning med civilplikt för att därefter ha civilpliktsbaserade befattningar inom den föreslagna beredskapsorganisationen.

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk ska utföra utredning om personliga förhållanden, mönstra, skriva in och krigsplacera totalförsvarspliktiga enligt lagen om totalförsvarsplikt (1 § förordningen [2010:1472] med instruktion för Totalförsvarets plikt- och prövningsverk).

I 4 kap. 6 § förordningen om totalförsvarsplikt föreskrivs att den som vill få totalförsvarspliktiga inskrivna ska ge in det underlag som behövs för inskrivningen till Totalförsvarets plikt- och prövningsverk. I de avsnitt som följer föreslås MSB få ett ansvar för beredskapsorganisationen och däri ingående personal.

För att beredskapsskapsorganisationen ska kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt är det enligt utredningens bedömning nödvändigt att den även består av sådana civilpliktiga som har operativ kompetens att självständigt under ledning av en kommunal räddningsledare kunna arbetsleda civilpliktiga inom ramen för en räddningsinsats (uppgiftsledning).[22] För att de civilpliktiga ska kunna genomföra effektiva och säkra räddningsinsatser är det därutöver nödvändigt att de kommunala räddningstjänstorganisationerna har tillräckliga förutsättningar att kunna arbetsleda ett stort antal civilpliktiga (se avsnitt 10.4).

Enligt utredningen bör MSB undersöka i vilken omfattning det finns personer som är räddningstjänstutbildade, t.ex. personer som genomgått utbildningen skydd mot olyckor (s.k. SMO-utbildning) vid någon av MSB:s utbildningsanläggningar, men som inte tjänstgör inom en räddningstjänstorganisation. Därvid bör MSB bedöma möjligheterna att skriva in civilpliktiga utan grundutbildning med civilplikt eller med endast kortare sådan utbildning. Om MSB bedömer att det är ändamålsenligt och lämpligt bör i första hand sådana civil-

[22] I SOU 2018:54, s. 135-ff. ges en beskrivning av den ledningsmodell för räddningstjänst som under senare år har fått stort genomslag inom kommunala räddningstjänstorganisationer. *Uppgiftsledning* sker för utförandet av uppgifter vid en räddningsinsats enligt direktiv från nivån *insatsledning* (räddningsledare), och enligt ledningsmodellen kan det inom beslutsdomänen uppgiftsledning finnas hur många nivåer som helst.

pliktiga ingå i beredskapsorganisationen. Därigenom minskar självfallet kostnaderna för att bygga upp beredskapsorganisationen.

I detta sammanhang ska också nämnas att det i beredskapsorganisationen också bör kunna finnas krigsplacerade anställda från MSB för att bemanna vissa lednings- och specialistfunktioner.

Enligt 3 kap. 4 § lagen om totalförsvarsplikt får den som efter annan utredning än mönstring bedöms lämplig för civilplikt skrivas in för sådan tjänstgöring, dock inte för civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar.

En totalförsvarspliktig är enligt lagen om totalförsvarsplikt skyldig att genomgå mönstring, fullgöra värnplikt eller civilplikt, endast om regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap har beslutat det (1 kap. 3 a § lagen om totalförsvarsplikt). Detta innebär att om det är nödvändigt för Sveriges försvarsberedskap ska lagbestämmelserna om mönstring, värnplikt och civilplikt snabbt kunna tillämpas. I lagförarbetena har det förutsetts att ett beslut om att totalförsvarspliktiga ska fullgöra tjänstgöring kan komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller av att totalförsvarets behov av personal inte längre kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. (prop. 2009/10:160, s. 79.)

Utredningens slutsats

För att det ska vara möjligt att inrätta och upprätthålla en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst på ett ändamålsenligt och effektivt sätt är det nödvändigt att organisationen bemannas med civilpliktiga. Alternativen till en sådan lösning framstår vid en samlad bedömning som klart otillräckliga. Mot denna bakgrund bör totalförsvarspliktiga för detta syfte vara skyldiga att i enlighet med lagen om totalförsvarsplikt genomgå mönstring eller annan utredning och fullgöra grundutbildning med civilplikt för att därefter ha civilpliktbaserade befattningar inom den föreslagna beredskapsorganisationen.

Med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap är en återaktivering av civilplikten av nu aktuellt slag både nödvändig och proportionell.

Ett ändamålsenligt och effektivt skydd av civilbefolkningen har stor betydelse för civilsamhällets vilja och förmåga att på ett för-

väntat sätt kunna stödja det militära försvaret vid ett väpnat angrepp. Därvidlag ska framhållas att det i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* anges att det civila och militära försvaret ska vara ömsesidigt förstärkande, och för att värna balansen i totalförsvaret är det viktigt att också det civila försvaret prioriteras och fortsätter att utvecklas.[23]

Den av utredningen föreslagna civilplikten bör liksom den återaktiverade värnplikten konkret kunna bidra till att upprätthålla och förstärka försvarsviljan och motståndsandan bland civilbefolkningen i händelse av ett väpnat angrepp.

Sammanfattat är utredningen övertygad om att den avgränsade och väsentliga del av det civila försvaret som nu är aktuell bör omfattas av civilplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt.

10.3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ansvara för beredskapsorganisationen

Utredningens förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ansvara för beredskapsorganisationen och däri ingående civilpliktig personal (bemanningsansvarig myndighet).

10.3.1 Behovet av en central ledning och administration av beredskapsorganisationen

När det gäller att ta ställning till vilken statlig myndighet som bör ges ansvaret för den föreslagna beredskapsorganisationen och däri ingående civilpliktig personal finns flera väsentliga förhållanden att beakta, bl.a. med avseende på totalförsvarsplanering, grundutbildning av civilpliktiga, samt möjligheterna till nationell prioritering och fördelning av de civilpliktiga (i fortsättningen benämnda som ”civilförsvarspersonal” utifrån det som föreslås i nästa avsnitt).

Utredningen bedömer att det är mest ändamålsenligt och effektivt att en myndighet på *central förvaltningsnivå* ges ansvaret för den statliga beredskapsorganisationen. Därvidlag har utredningen tagit i beaktande att det sedan den 1 oktober 2022 finns sex civilområdesansvariga länsstyrelser, vilkas respektive geografiska områdesansvar

[23] Prop. 2020/21:30, s. 125.

i fråga om civilt försvar omfattar flera länsstyrelsers geografiska ansvarsområden (se avsnitt 9.5).

Vid ett väpnat angrepp kommer det att finnas ett mycket stort behov av att civilförsvarspersonalen ska kunna prioriteras och fördelas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt – utifrån det totala behovet av förstärkningsresurser under sådana förhållanden. Civilförsvarspersonal inom en *centralt styrd* beredskapsorganisation bör enligt utredningens bedömning vara betydligt enklare att prioritera och fördela under krigsförhållanden än att göra motsvarande i fråga om ett stort antal civilpliktiga organiserade på regional förvaltningsnivå.

Vidare bedömer utredningen att en myndighets förutsättningar att på central förvaltningsnivå kunna leda och administrera, samt prioritera och fördela civilförsvarspersonalen på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, givetvis är av grundläggande betydelse när det gäller att ta ställning till vilken myndighet på central förvaltningsnivå som bör ges ansvaret för beredskapsorganisationen.

På central förvaltningsnivå har MSB uppgifter, kompetens och erfarenhet som enligt utredningens bedömning är nödvändiga för att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunna ansvara för beredskapsorganisationen. Det finns därför anledning att – innan utredningen utvecklar sin bedömning av MSB:s förutsättningar i nu aktuellt avseende – i nästa avsnitt ge en beskrivning av myndighetens organisation och uppgifter, samt i avsnittet därefter allmänt beskriva länsstyrelsernas uppgifter i totalförsvarshänseende.

10.3.2 MSB:s nuvarande organisation och uppgifter

MSB är en enrådighetsmyndighet som leds av en myndighetschef (generaldirektör). MSB disponerar ett förvaltningsanslag på 1 428 916 000 kronor för budgetåret 2022. Vid utgången av år 2020 hade MSB totalt 1 203 anställda. Det finns åtta avdelningar vid myndigheten, bl.a. Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar, Operativa avdelningen, samt Avdelningen för räddningstjänst och olycksförebyggande. MSB har delat in sin verksamhet i följande verksamhetsområden: a) Skydd mot olyckor, b) Operativ hantering av samhällsstörningar, c) Cybersäkerhet och säkra kommunikationer, samt d) Beredskap för kriser och krig.

MSB ansvarar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. Inom dessa övergripande ansvarsområden ska MSB bl.a. utföra följande uppgifter: a) utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, b) arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara, c) bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara, d) se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde, samt e) företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av författning. (1 § andra stycket förordningen [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.)

Som beskrivs utförligt i kapitel 4 har MSB tillsammans med Försvarsmakten centrala uppgifter i den nuvarande totalförsvarsplaneringen.

En central uppgift för MSB är att stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris eller vid höjd beredskap (7 § förordningen [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Vidare ska myndigheten utifrån en nationell riskbild upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna bistå i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap (se avsnitt 9.6.5). MSB ska även kunna prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser enligt 6 kap. 8 § a LSO (7 a § förordningen med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Vidare är MSB sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn *Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen* (Se bilaga 2 till förordningen [2022:524] om statliga myndigheters beredskap). Den beredskapssektorn omfattar samhällsfunktionerna statlig och kommunal räddningstjänst, skydd av civilbefolkningen, alarmeringstjänst, strålskyddsberedskap på central myndighetsnivå, samt information om väder, vatten och klimat.[24] Förutom MSB ingår beredskapsmyndigheterna Kustbevakningen, länsstyrelserna, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, samt Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut i beredskapssektorn.

[24] SOU 2021:25, s. 250.

Dessutom ska MSB anordna utbildningar inom området skydd mot olyckor, bl.a. utbildningar som leder fram till examen i säkerhets- och räddningsarbete (Se 1 § förordningen [2003:477] om utbildning i skydd mot olyckor). Under år 2020 erbjöd myndigheten – trots påverkan av coronapandemin – cirka 1 400 utbildningsplatser som kan leda till examen eller genomförd utbildning inom skydd mot olyckor.[25]

MSB har en stående operativ organisation och en beredskapsorganisation som kan aktiveras dygnet runt i händelse av bl.a. kriser och stora olyckor. I samband med väsentliga samhällsstörningar utarbetar MSB tillsammans med berörda aktörer *en nationell lägesbild* som riktar sig till operativa aktörer på central och regional nivå. Under år 2020 fokuserade MSB på hanteringen av coronapandemin, och utarbetade därvid regelbundet ett stort antal nationella lägesbilder, analyser och bedömningar. Myndigheten följde händelseutvecklingen både i Sverige och internationellt, och analyserade regelbundet pandemiläget, såväl på strategisk nivå som inom olika områden, såsom flöden av kritiska varor, läkemedel, social oro och vaccin. De nationella lägesbilderna delades fortlöpande med regeringen och andra berörda aktörer.[26]

MSB har till uppgift att genomföra både nationella och internationella insatser vid stora olyckor, fredstida krissituationer, katastrofer eller konflikter (Se 7 a–9 a §§ förordningen [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Bland annat är MSB svensk kontaktpunkt gentemot EU:s civilskyddsmekanism, och ska inom ramen för det ansvaret ta emot och hantera de förfrågningar om stöd som kommer till Sverige via European Response and Coordination Center (ERCC). På samma sätt kan Sverige genom MSB begära stöd via civilskyddsmekanismen vid fredstida krissituationer, naturkatastrofer eller stora olyckor som inträffar i Sverige.

Under de omfattande skogsbränderna år 2018 samordnade och inriktade MSB de internationella förstärkningsresurserna och vissa av de nationella räddningstjänstresurserna. Eftersom flera kommunala räddningstjänstorganisationer samtidigt var i behov av samma

[25] MSB, Årsredovisning 2020, s. 22.
[26] MSB, Årsredovisning 2020, s. 16.

förstärkningsresurser var det nödvändigt att MSB prioriterade och fördelade dessa resurser.[27]

10.3.3 Allmänt om länsstyrelsernas nuvarande uppgifter i totalförsvarshänseende

Sveriges 21 län leds av länsstyrelser. Länsstyrelserna är de enda statliga myndigheterna som har länet som geografisk indelningsgrund. Länsstyrelsernas uppgifter omfattar flera olika verksamhetsområden. En huvuduppgift för länsstyrelserna är att utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Utöver det har länsstyrelserna uppgifter inom specifika sakområden, bl.a. i fråga om skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap. (3 § förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion.)

Länsstyrelsen är enligt 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion geografiskt områdesansvarig enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Enligt 6 § i den sistnämnda förordningen ska länsstyrelsen som högsta totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap. Enligt samma paragraf ska länsstyrelsen bl.a. särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna, och i samråd med Försvarsmakten och med den länsstyrelse som är civilområdesansvarig verka för att det civila och militära försvaret samordnas.

I avsnitt 9.5 beskriver utredningen förordningsregleringen avseende de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna – som gäller sedan den 1 oktober 2022.

På senare år har länsstyrelsernas samverkan med Försvarsmakten utvecklats, vilket bl.a. har resulterat i att det har tagits fram *Högre regionala grundsyner för totalförsvarsarbetet*.[28]

[27] SOU 2019:7, s. 153-ff. Se även 6 kap. 8 a § LSO.
[28] Se SOU 2021:25, s. 332.

10.3.4 Sammanfattande argumentation och slutsats

Enligt utredningens bedömning finns det inte någon annan statlig myndighet på central förvaltningsnivå som har lika goda förutsättningar som MSB att kunna ansvara för beredskapsorganisationen och däri ingående civilförsvarspersonal (bemanningsansvarig myndighet).

Som framgår av ovanstående redogörelse har MSB ett centralt ansvar och uppgifter på flera sakområden som är av stor relevans och betydelse i nu aktuellt avseende. Det står klart för utredningen att MSB i flera väsentliga avseenden har den kompetens, erfarenhet och operativa ledningsförmåga som behövs för att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunna ansvara för beredskapsorganisationen. Det är dock nödvändigt att MSB ges förutsättningar att bl.a. kunna förstärka och utveckla sin förmåga att kunna prioritera och fördela nationella förstärkningsresurser vid mycket omfattande händelser – en förmåga som är av helt avgörande betydelse i händelse av höjd beredskap och ytterst krig.

Med hänsyn till att det enligt utredningens bedömning är av avgörande betydelse att prioriteringen och fördelningen av civilförsvarspersonalen ska kunna ske på central förvaltningsnivå, finns det inte skäl för utredningen att överväga ett regionalt placerat ansvar för beredskapsorganisationen.

Mot denna bakgrund bör MSB ges ansvaret för den statliga beredskapsorganisationen för räddningstjänst.

10.4 Närmare om beredskapsorganisationens inrättande och dess funktion i förhållande till kommunernas organisationer för räddningstjänst

Utredningens förslag: Totalförsvarspliktiga ska efter genomförd civilpliktsbaserad grundutbildning skrivas in för civilplikt och krigsplaceras inom MSB. Sådan personal ska därigenom under höjd beredskap, eller då regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, kunna kallas in till myndigheten för att kunna tjänstgöra inom kommunala räddningstjänstorganisationer, såvitt avser genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO.

MSB ska organisera de civilpliktiga inom en beredskapsorganisation. De civilpliktiga ska benämnas som *civilförsvarspersonal*.

MSB ska ges befogenhet att begära in uppgifter från totalförsvarspliktiga enligt 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt, samt befogenhet att enligt 3 kap. 15 § samma lag göra framställningar om krigsplacering av personal.

Det ska föreskrivas i bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt att civilplikt får fullgöras *i verksamhet för förstärkning vid räddningstjänst*.

Kommunerna ska medverka i den planering som MSB genomför med avseende på civilförsvarspersonalen.

Kommunerna ska vidta åtgärder för att på ett ändamålsenligt sätt kunna bistås av civilförsvarspersonalen.

När civilförsvarspersonal tjänstgör inom en kommunal organisation för räddningstjänst – såväl under höjd beredskap som vid fredstida räddningsinsatser – ska denna personal ingå i organisationen.

MSB ska få ingå avtal med civilförsvarspersonal som innebär att sådan personal på begäran av myndigheten ska kunna delta i kommunal räddningstjänst enligt LSO vid fredstida krissituationer eller större olyckor. MSB ska verka för att sådana avtal ingås. Om MSB har gjort en begäran av nyss nämnt slag ska kommunerna få ingå avtal med civilförsvarspersonal om deltagande i kommunal räddningstjänst.

Grundläggande bestämmelser om statlig civilförsvarspersonal för räddningstjänst under höjd beredskap samt vid fredstida krissituationer och större olyckor ska införas i LSO.

Utredningens bedömning: Det vore ändamålsenligt och effektivt ur ett försvarsberedskapsperspektiv om MSB vid sin planering med kommunerna avseende civilförsvarspersonalen i förväg placerar ut en större del av denna personal till de kommunala räddningstjänstorganisationer som finns inom de mest strategiska områdena.

Det bör vara ändamålsenligt och effektivt ur ett räddningstjänstperspektiv om MSB kan träffa avtal med kommuner om utplacering av den civilförsvarspersonal som har ingått avtal med MSB om fredstida tjänstgöring till vissa större kommunala räddningstjänstorganisationer.

MSB bör se till att civilförsvarspersonalen bär arbetsklädsel med kännetecken som tydligt visar att det är fråga om sådan personal.

Civilförsvarspersonalen ska organiseras inom MSB

Totalförsvarspliktiga ska efter genomförd civilpliktsbaserad grundutbildning skrivas in för civilplikt och krigsplaceras vid MSB för fullgörande av uppgifter inom beredskapsorganisationen. När sådana civilpliktiga har kallats in till MSB under höjd beredskap, eller när regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt, ska de upprätthålla beredskap för att kunna förstärka kommunernas organisationer för räddningstjänst vid genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO.

I 4 kap. 7 § lagen om totalförsvarsplikt föreskrivs att totalförsvarspliktiga som har *krigsplacerats* enligt den lagen är skyldiga att fullgöra krigstjänstgöring under höjd beredskap. Vidare föreskrivs i 4 kap. 8 § samma lag att om det i annat fall än som avses i den nämnda 7 § behövs för Sverige försvarsberedskap, får regeringen föreskriva att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt den nu angivna lagen ska fullgöra beredskapstjänstgöring.

För att MSB ska kunna få totalförsvarspliktiga *inskrivna för civilplikt* och kunna *krigsplacera* civilförsvarspersonal vid myndigheten är det nödvändigt att MSB genom en ändring i 4 kap. 5 § förordningen om totalförsvarsplikt, ges befogenhet att begära in uppgifter om totalförsvarspliktiga enligt 2 kap. 1 § lagen om totalförsvarsplikt, samt därigenom en befogenhet att enligt 3 kap. 15 § samma lag göra framställningar om krigsplacering av personal.

Den personal som ingår i beredskapsorganisationen ska benämnas som *civilförsvarspersonal* med hänsyn till organisationens uppgifter. Med ”civilförsvarspersonal” avses i 6 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) de personer som under höjd beredskap tjänstgör i den kommunala organisationen för räddningstjänst eller fullgör uppgifter inom befolkningsskyddet, om de inte tillhör sjukvårdpersonal enligt 8 § i förordningen. Enligt utredningens bedömning bör det samlingsbegreppet även kunna användas för att benämna beredskapsorganisationens personal – på motsvarande sätt

som i Norge. En sådan benämning är även i överensstämmelse med det som anges i artikel 61 i 1977 års tilläggsprotokoll I till 1949 års Genèvekonventioner rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (SÖ 1979:22).[29]

Civilförsvarspersonalen ska organisatoriskt ingå i MSB, och myndighetens närmare organisering av civilförsvarspersonalen ska enligt utredningens förslag ske genom att det inom myndigheten inrättas en beredskapsorganisation inom vilken civilförsvarspersonalen ska organiseras.

MSB bör se till att civilförsvarspersonalen bär arbetsklädsel med kännetecken som tydligt visar att det är fråga om sådan personal.

Även om civilförsvarspersonalens uppgifter avser räddningstjänst och delvis befolkningsskydd som är verksamheter där civilplikt får fullgöras enligt bilagan till förordningen om totalförsvarsplikt bör ett inrättande av den föreslagna beredskapsorganisationen enligt utredningens bedömning föranleda ett behov av att i den nämnda bilagan i tydliggörande syfte föreskriva, att civilplikt även får fullgöras *inom verksamhet för förstärkning vid räddningstjänst*. Skälet till ett sådant tydliggörande är att civilförsvarspersonalen ska vara organiserade inom MSB som en statlig förstärkningsresurs *för att kunna* tjänstgöra inom kommunala räddningstjänstorganisationer, såvitt avser genomförandet av räddningsinsatser eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO. Enligt utredningens bedömning torde en beredskap av det slaget inte anses utgöra *verksamhet för räddningstjänst*. En sådan beredskap torde inte heller omfattas av det tidigare ofta använda begreppet *befolkningsskydd*.[30]

[29] I artikeln anges att med ”civilförsvar” avses fullgörandet av alla eller några av i artikeln omnämnda humanitära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer, att hjälpa den att övervinna de direkta följderna härav samt att tillgodose de nödvändiga förutsättningarna för dess överlevnad. Exempel på uppgifter som nämns i artikeln är utrymning, tillhandhållande och iordningsställande av skyddsrum, räddning, brandsläckning, upptäckande och utmärkande av farliga områden, sanering och liknande skyddsåtgärder samt sjukvård – inbegripet första hjälpen och religiöst stöd. Civilförsvarsorganisationer och deras personal och civila som annars fullgör civilförsvarsuppgifter ska enligt artikel 62 respekteras och skyddas enligt bestämmelserna i protokollet, och särskilt enligt bestämmelserna i kapitlet Civilförsvar.

[30] Se SOU 1989:42, s. 14 och 1 kap. 2 § i den upphävda lagen (1994:1720) om civilt försvar. Räddningstjänst under höjd beredskap reglerades i 64–68 §§ i den upphävda räddningstjänstlagen (1986:1102). De bestämmelserna har utan några väsentliga förändringar överförts till 8 kap. LSO.

Kommunernas ansvar och uppgifter i fråga om att kunna bistås av civilförsvarspersonalen

För att civilförsvarspersonalen på ett ändamålsenligt och effektivt sätt ska kunna bistå de kommunala räddningstjänstorganisationerna såväl under höjd beredskap och ytterst krig som under fredstida förhållanden, är det av stor betydelse att kommunerna medverkar i den planering som MSB genomför med avseende på civilförsvarspersonalen. En bestämmelse om en sådan skyldighet ska därför införas i LSO. MSB och kommunerna bör enligt utredningen utveckla en nära samverkan i fråga om civilförsvarspersonalen.

Enligt utredningens bedömning bör MSB i planeringen avseende civilförsvarspersonalen *i förväg placera ut* en större del av denna personal till de kommunala räddningstjänstorganisationer som finns inom de mest strategiskt viktiga områdena. Därigenom bör det bli möjligt att i händelse av höjd beredskap snabbt kunna mobilisera civilförsvarspersonalen vid de räddningstjänstorganisationer där denna personal är utplacerad. Det ska i detta sammanhang klargöras att även om en utplacering har skett av civilförsvarspersonalen kommer MSB enligt utredningens förslag att ha befogenhet att under höjd beredskap och krig prioritera och fördela denna personal till de kommunala organisationer för räddningstjänst som är i störst behov av en sådan förstärkning.

För att det ska vara möjligt att införa det ovanstående systemet är det självfallet nödvändigt att kommunerna utifrån bl.a. sina förutsättningar i räddningstjänsthänseende kan godta införandet av det. Utredningen utgår från att det bör finnas goda förutsättningar att realisera ett sådant system.

Kommunerna behöver under alla förhållanden vidta åtgärder för att på ett ändamålsenligt sätt kunna bistås av civilförsvarspersonal. Enligt utredningens bedömning ställer detta nya krav på kommunerna i totalförsvarshänseende, eftersom de kommunala räddningstjänstorganisationerna – med hänsyn till det tidigare långvariga avspända omvärldsläget – i dag varken har tillräcklig planering för eller förmåga att kunna bistås av ett stort antal civilpliktiga.

De kommunala räddningstjänstorganisationerna behöver enligt utredningens bedömning anpassa sina verksamheter utifrån den förstärkning som civilförsvarspersonalen är avsedd att utgöra, exempelvis i fråga om ledning av civilförsvarspersonal samt tillhandhållande

av arbetsredskap till sådan personal. Enligt utredningens bedömning är det tydligt att kommunerna kommer att behöva förändra sina verksamheter för räddningstjänst för att de ska kunna hantera förhållandena under höjd beredskap och krig. Som utredningen tidigare har framhållit är det uppenbart att kommunala räddningstjänstorganisationer behöver tillföras omfattande extraordinära personella resurser (civilpliktiga) under sådana förhållanden. Utredningen utgår från att MSB inom ramen för sitt regeringsuppdrag att ta fram dimensionerande planeringsförutsättningar för de kommunala räddningstjänstorganisationerna under höjd beredskap kommer att behandla frågeställningar som är av väsentlig betydelse i nu aktuellt avseende (Ju2022/02313).

Enligt utredningens bedömning bör det inte vara förenat med större svårigheter att anpassa verksamheten inom de kommunala organisationerna för räddningstjänst i syfte att kunna bistås av civilförsvarspersonalen på ett ändamålsenligt sätt. En sådan utveckling förutsätter givetvis att kommunerna kan ges nödvändiga ekonomiska och andra förutsättningar för en sådan anpassning av verksamheten. Det handlar i grunden om en förmåga att kunna ta emot en omfattande extern förstärkningsresurs på ett ändamålsenligt sätt.

LSO ska mot denna bakgrund tillföras en bestämmelse om att kommunerna ska vidta åtgärder för att kunna bistås av civilförsvarspersonalen på ett ändamålsenligt sätt vid genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO.

Civilförsvarspersonalen ska ingå i en kommuns organisation för räddningstjänst när denna personal tjänstgör i organisationen

När civilförsvarspersonal tjänstgör inom kommunala organisationer för räddningstjänst såväl under höjd beredskap som under fredstida krissituationer och större olyckor, är det enligt utredningens bedömning ändamålsenligt att den personalen ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst. Detta ska regleras i en ny bestämmelse i LSO.

Huvudregeln i 3 kap. 15 § LSO är att den personal som ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst ska vara anställd i egen eller annan kommun eller i ett kommunalförbund. Från denna huvudregel görs undantag på det sättet att kommunen får överlåta åt någon annan att vidta inledande begränsade åtgärder vid räddnings-

insatser eller vidta räddningsinsatser som kräver särskild kompetens. Vidare kan även räddningsvärn ingå en kommuns organisation för räddningstjänst. Slutligen anges i paragrafen att om särskilda enheter för insatser har organiserats vid en anläggning i kommunen, får kommunen träffa avtal med ägaren eller nyttjanderättshavaren till anläggningen om att enheten ska ingå i kommunens organisation för räddningstjänst.

Enligt 8 kap. 1 § LSO ska de som är inskrivna med civilplikt vid en kommunal organisation för räddningstjänst ingå i den organisationen när de har kallats in för tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt.[31] Motsvarande bör följaktligen gälla i fråga om civilförsvarspersonalen när den personalen tjänstgör inom kommunala organisationer under höjd beredskap och krig. Civilförsvarspersonalen är avsedd att utgöra en betydelsefull del av de kommunala räddningstjänstorganisationernas samlade förmåga under höjd beredskap och ytterst krig. Dessutom tydliggör en reglering av det föreslagna slaget att även civilförsvarspersonalen under krigsförhållanden i folkrättsligt hänseende är en del av den kommunalt bedrivna räddningstjänsten.

Mot bakgrund av att civilförsvarspersonal på grundval av avtal och genom MSB:s organisering och samordning – i samverkan med kommunerna – i största möjliga omfattning även ska kunna förstärka kommunala organisationer för räddningstjänst under fredstida krissituationer och större olyckor, är det ändamålsenligt att civilförsvarspersonalen vid sådan tjänstgöring ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst. Utredningens avsikt är att civilförsvarspersonalen under fredstida krissituationer och större olyckor ska kunna utgöra en betydelsefull förstärkning till kommunala organisationer för räddningstjänst.

Med beaktande av att regleringen i 3 kap. 15 § LSO enligt utredningens bedömning sannolikt inte avser sådana anställningar som civilförsvarspersonal kommer att ha vid sin fredstida tjänstgöring inom kommunala organisationer för räddningstjänst – dvs. korta visstidsanställningar under en fredstida krissituation eller större olycka – är det enligt utredningens bedömning nödvändigt att i LSO särskilt reglera och därigenom tydliggöra att när civilförsvarspersonal i fredstid tjänstgör inom en kommunal organisation för räddningstjänst ska även denna personal ingå i organisationen.

[31] För närvarande finns det inga sådana civilpliktiga.

Genom den nu föreslagna regleringen bör också ansvarsfördelningen mellan MSB och kommunerna bli tydligare i fråga om civilförsvarspersonalen.

Sammanfattat finns det tydliga skäl för att civilförsvarspersonal ska ingå i en kommuns organisation för räddningstjänst när denna personal tjänstgör inom organisationen, såväl under höjd beredskap som vid fredstida krissituationer och större olyckor.[32]

Närmare om civilförsvarspersonalens tillkommande uppgifter vid fredstida krissituationer och större olyckor

Enligt utredningens bedömning finns det ett tydligt behov av att civilförsvarspersonalen även ska kunna förstärka de kommunala räddningstjänstorganisationerna vid fredstida krissituationer och större olyckor. Därför bör MSB ges befogenhet att få ingå avtal med civilförsvarspersonal som innebär att sådan personal under nämnda förhållanden på begäran av myndigheten ska kunna delta i kommunal räddningstjänst. Om MSB har gjort en sådan begäran ska kommunerna få ingå avtal med civilförsvarspersonal om deltagande i kommunal räddningstjänst. Bestämmelser om civilförsvarspersonalens fredstida tjänstgöring ska införas i LSO.

Det finns en definition av begreppet fredstida krissituation i 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Där avses med fredstida krissituationer sådana situationer som a) avviker från det normala, b) drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, c) innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och d) kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Det finns dock inte någon författningsmässig definition eller vedertagen bedömning av begreppet ”större olycka”. Det är dock rimligt att utgå från att förutsättningarna vid en fredstida krissituation och en större olycka ofta kan vara likartade i flera väsentliga avseenden sett ur ett kommunalt räddningstjänstperspektiv – särskilt i fråga om behovet av förstärkningar för räddningstjänst.

[32] Enligt 7 kap. 2 § socialförsäkringsbalken är den som medverkar i räddningstjänst eller i övning med kommunal organisation för räddningstjänst enligt LSO försäkrad för statligt personskadeskydd enligt 43 kap. i balken.

Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som kommunerna enligt 1 kap. 2 § LSO ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön.

Det bör i MSB:s instruktion föreskrivas att myndigheten ska verka för att civilförsvarspersonalen ingår avtal om fredstida tjänstgöring.

Den civilförsvarspersonal som ingår tjänstgöringsavtal måste ha sin ordinarie arbetsgivares tillåtelse till sådan tjänstgöring (inbegripet utbildningar och övningar) – en förutsättning som även gäller för deltidsanställda brandmän. Med hänsyn till att civilförsvarspersonalen inte kommer att behöva delta i fredstida räddningsinsatser i alls samma utsträckning som deltidsanställda brandmän – och inte heller med samma beredskapskrav – bör det enligt utredningens bedömning finnas förhållandevis goda förutsättningar för civilförsvarspersonal att kunna ingå avtal om fredstida tjänstgöring.

Vid civilförsvarspersonalens fredstida deltagande i kommunal räddningstjänst enligt LSO, och vid övningar på räddningstjänstområdet, är det enligt utredningen följdriktigt att staten ska stå för kostnaderna avseende ekonomisk ersättning och förmåner till civilförsvarspersonalen, eftersom det är fråga om en statlig förstärkningsresurs.[33]

MSB och kommunerna bör säkerställa att civilförsvarspersonalen omfattas av ett adekvat ersättnings-/försäkringsskydd vid fredstida deltagande i kommunal räddningstjänst och övningar på räddningstjänstområdet.[34]

MSB:s organisering och samordning av avtalstjänstgörande civilförsvarspersonal bör kunna leda till att det kommer att finnas en tydligt avgränsad och betydelsefull statlig förstärkningsresurs för räddningstjänst i fredstid. En sådan utveckling är givetvis även av stor betydelse för att kunna upprätthålla en god räddningstjänstförmåga hos civilförsvarspersonalen.

Det ligger ett stort verksamhetsmässigt värde i att civilförsvarspersonal som har ingått avtal om fredstida tjänstgöring så frekvent

[33] Bestämmelser om förmåner och andra rättigheter för den som fullgör civilplikt finns i 8 kap. lagen om totalförsvarsplikt.

[34] I 7 kap. 5 § LSO ges en upplysning om att det i 43, 87 och 88 kap. socialförsäkringsbalken och i lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. finns bestämmelser om ersättning vid personskada till den som har medverkat i räddningstjänst enligt LSO eller i övning i sådan tjänst. I 8 kap. 2 § lagen om totalförsvarsplikt hänvisas i dessa avseenden till samma lagar i fråga om bl.a. den som fullgör civilplikt.

som möjligt ska kunna delta i såväl räddningsinsatser som gemensamma övningar på räddningstjänstområdet.

Enligt utredningens bedömning vore det ändamålsenligt och effektivt om MSB kan träffa avtal med kommuner om *utplacering* av den civilförsvarspersonal som har ingått avtal med MSB om fredstida tjänstgöring till vissa större kommunala räddningstjänstorganisationer. Därigenom bör denna kategori av civilförsvarspersonal snabbare kunna förstärka samtliga kommunala räddningstjänstorganisationer vid fredstida krissituationer och större olyckor. I detta sammanhang ska nämnas att MSB i dag har avtal med kommuner om lokal utplacering av skogsbrandsdepåer på 15 platser runt om i landet.[35] Syftet med det är att kommunala räddningstjänstorganisationer snabbare ska kunna få tillgång till sådan förstärkningsutrustning.

10.5 MSB ska få besluta om prioritering och fördelning av civilförsvarspersonalen

Utredningens förslag: MSB ska, under höjd beredskap eller då regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt – efter att ha gett civilområdesansvariga länsstyrelser och Försvarsmakten möjlighet att yttra sig – få besluta om *prioritering och fördelning* av civilförsvarspersonal till kommunernas organisationer för räddningstjänst.

I brådskande fall ska MSB få besluta om prioritering och fördelning av civilförsvarspersonal utan att dessförinnan ha gett de ovan angivna myndigheterna möjlighet att yttra sig.

Bestämmelserna i 6 kap. 7 och 8 a §§ LSO ska under ovan angivna förhållanden inte tillämpas i fråga om civilförsvarspersonalen.

Det är högst realistiskt att utgå från att det vid ett väpnat angrepp kan uppstå ett samtidigt och omfattande behov av extraordinära personella resurser för räddningstjänst på flera håll i landet. Som utredningen har framhållit i det föregående är det inför ett befarat eller pågående väpnat angrepp av avgörande betydelse att MSB utifrån de rådande krigsförhållandena och den militära hotbilden på ett

[35] www.msb.se/Förstärkningsresurser/.

effektivt sätt ska kunna prioritera och fördela civilförsvarspersonalen till de kommunala räddningstjänstorganisationer som har störst behov av förstärkningar. Förslaget är således i linje med det som gäller för MSB:s fredstida prioritering och fördelning av förstärkningsresurser till kommunal räddningstjänst enligt 6 kap. 8 a § LSO.

MSB:s prioritering och fördelning av civilförsvarspersonalen förutsätter enligt utredningen att det på nationell nivå finns ett aktuellt och fullödigt beslutsunderlag. Myndighetens beslut i dessa avseenden bör därför enligt utredningen föregås av att civilområdesansvariga länsstyrelser och Försvarsmakten getts möjlighet att yttra sig.

Enligt utredningens bedömning bör MSB i brådskande fall få besluta om prioritering och fördelning av resurserna utan att dessförinnan ha gett de nämnda myndigheterna möjlighet att yttra sig. Ett sådant beslutsförfarande kan t.ex. behöva tillämpas vid ett plötsligt och oförutsett väpnat angrepp mot en viss del av Sverige, och där det som en följd av angreppet uppstår ett omedelbart och uppenbart behov av omfattande räddningsinsatser.

Utredningen är övertygad om att MSB har goda förutsättningar att fortlöpande kunna inhämta nödvändig lägesinformation från relevanta offentliga aktörer, och utifrån det utarbeta nationella lägesbilder som kan ligga till grund för myndighetens beslut om prioritering och fördelning av civilförsvarspersonalen till kommunala organisationer för räddningstjänst.

MSB behöver inför prioriterings- och fördelningsbeslut förhålla sig till att regeringen under höjd beredskap har en yttersta befogenhet att få besluta om användning av personal inom en kommuns organisation för räddningstjänst för uppgifter som inte berör den kommunen för omfördelning mellan kommunerna (8 kap. 4 § LSO). Om kommunal räddningstjänstpersonal har tagits i anspråk enligt den lagbestämmelsen har kommunen rätt till ersättning av staten för skäliga kostnader. Dessutom har regeringen med stöd av den paragrafen gett länsstyrelserna befogenhet att under höjd beredskap få omfördela sådana personalresurser inom respektive län (8 kap. 3 § förordningen om skydd mot olyckor). Vidare har en länsstyrelse som är civilområdesansvarig enligt samma paragraf rätt att besluta om en sådan omfördelning av personal i olika län inom civilområdet.

Den fråga som då uppstår är hur den nyss nämnda regleringen förhåller sig till att civilförsvarspersonalen vid sin tjänstgöring inom en kommuns organisation för räddningstjänst ska ingå i organisa-

tionen. Enligt utredningens bedömning bör civilförsvarspersonal som tjänstgör inom en kommunal organisation för räddningstjänst *inte* genom en lagändring undantas från att ingå i omfördelningar av räddningstjänstpersonal genom beslut av regeringen eller en eller flera länsstyrelser. Detta mot bakgrund av att sådana omfördelningsbeslut syftar till att *i yttersta fall* kunna förstärka kommunala räddningstjänstorganisationer – vilket är det enda syftet med beredskapsorganisationen. Samtidigt har utredningen mycket svårt att föreställa sig ett läge där MSB inte redan har tagit hänsyn till behovet av omfördelningar av räddningstjänstpersonal vid sin prioritering och fördelning av civilförsvarspersonalen.

Enligt utredningens bedömning bör de reella möjligheterna att fatta beslut om omfördelningar av räddningstjänstpersonal under krigsförhållanden förutsätta att beslutsfattaren har god operativ ledningsförmåga i fråga om räddningstjänst och fortlöpande tillgång till lägesbilder och annat beslutsunderlag för att kunna fatta så väl avvägda omfördelningsbeslut som möjligt. Som framgår av avsnitt 11.4.1 har MSB bedömt att det sannolikt kommer att krävas omfattande personella resurser för att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt nationellt kunna prioritera och fördela civilförsvarspersonalen till kommunala organisationer för räddningstjänst under såväl höjd beredskap som vid fredstida krissituationer och större olyckor.

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att den organiserade eller annars formaliserade samverkan som finns mellan kommunala räddningstjänstorganisationer sedan många år tillbaka, och den utveckling som har skett under senare år i fråga om bl.a. övergripande ledningssystem för räddningstjänsten, kan ha minskat behovet av omfördelningar av räddningstjänstpersonal under höjd beredskap och ytterst krig genom beslut av regeringen eller en länsstyrelse.

I denna kontext ska även nämnas att en civilområdesansvarig länsstyrelse har befogenhet att ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst inom sitt civilområde, i en eller flera kommuner som berörs av en räddningsinsats, om insatsen är särskilt omfattande eller det finns andra synnerliga skäl (4 kap. 10 § LSO och 4 kap. 33 § FSO). Vid ett sådant övertagande utses räddningsledaren av länsstyrelsen. Det ska dock framhållas att i de senaste förarbetena avseende denna lagreglering gjorde regeringen den bedömningen att förslaget om en övergripande systemledning för räddningstjänsten – som ingick i samma lagstiftningsärende – kommer att innebära att

behovet av ett övertagande i princip kommer att försvinna. I anslutning till det angav regeringen att staten i första hand bör stödja kommunerna för att de ska klara av även de mest omfattande eller komplicerade räddningsinsatserna.[36] (Se prop. 2019/20, s. 55–56.)

Det finns även andra bestämmelser i LSO om *tillgången till* samt *prioritering och fördelning* av förstärkningsresurser för räddningstjänst.

Enligt 6 kap. 7 § LSO är en statlig myndighet eller en kommun skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som ansvarar för saneringen. En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet.

Det finns även skäl att beakta att det i 6 kap. 8 a § LSO föreskrivs, att om det vid omfattande kommunala räddningsinsatser finns ett konkurrerande behov av förstärkningsresurser, får MSB, på begäran av en eller flera räddningschefer, prioritera och fördela tillgängliga resurser. Enligt den paragrafen får MSB även begära in upplysningar om vilka tillgängliga resurser som finns hos statliga myndigheter och kommuner, och begära att de ska delta i räddningsinsatsen med dessa. Dessa aktörer är dock skyldiga att delta endast om det inte allvarligt hindrar deras vanliga verksamheter.

Det huvudsakliga motivet för denna reglering är att det vid omfattande räddningsinsatser kan vara viktigt att någon ur ett *nationellt perspektiv* får en överblick över tillgängliga förstärkningsresurser för att möjliggöra att dessa kan prioriteras och fördelas till de insatser som är i störst behov av dem. Med att prioritera tillgängliga resurser avses att MSB får bestämma vilken eller vilka räddningsinsatser som är i störst behov av resurserna. Resurserna får sedan fördelas ut till dessa. (prop. 2019/20:176, s. 61 och s. 82.)

En konkurrenssituation av det slag som avses i 6 kap. 8 a § LSO kan ses som en följd av att kommunala räddningsledare har den nyss beskrivna befogenheten enligt 6 kap. 7 § LSO, dvs. att flera av dem kan vid en och samma tidpunkt göra den bedömningen att det finns behov av att tillämpa befogenheten.

Enligt utredningen är det högst realistiskt att utgå från att det vid ett väpnat angrepp kommer att uppstå en mycket omfattande kon-

[36] Se avsnitt 9.6.5 beträffande övergripande systemledning.

kurrens om tillgängliga förstärkningstjänstresurser för räddningstjänst, varför MSB sannolikt i stor omfattning kommer att behöva prioritera och fördela resurser enligt 6 kap. 8 a § LSO, och därigenom få en god helhetsbild av läget i fråga om behovet av kommunala räddningstjänstresurser ur ett nationellt perspektiv. En sådan helhetsbild kommer naturligtvis att vara av stort värde för MSB vid dess prioritering och fördelning av beredskapsorganisationens extraordinära resurser för räddningstjänst och andra särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO.

Det finns enligt utredningens bedömning starka skäl för att införa en bestämmelse i LSO som innebär att MSB ges befogenhet att, under höjd beredskap eller då regeringen i annat fall har beslutat om beredskapstjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt, få prioritera och fördela beredskapsorganisationens förstärkningsresurser till kommunala organisationer för räddningstjänst. För att en sådan befogenhet ska kunna utövas på ett så ändamålsenligt och effektivt sätt som möjligt bör den *inte* som i 6 kap. 8 a § LSO förutsätta en konstaterad konkurrens om förstärkningsresurser vid omfattande räddningsinsatser. Som utredningen nyss har angett är det rimligt att utgå från att det kommer att råda en konstant konkurrens om förstärkningsresurser för räddningstjänst under krigsförhållanden. MSB:s nationella prioritering och fördelning av beredskapsorganisationens förstärkningsresurser bör i stället som tidigare nämnts väsentligen göras utifrån den militära hotbild eller de krigsförhållanden som råder vid varje given tidpunkt. Den lagreglering som föreslås i det avseendet behöver därför *inte* heller som i 6 kap. 8 a § LSO förutsätta en begäran från en eller flera räddningschefer för att MSB ska få prioritera och fördela beredskapsorganisationens resurser.

Utifrån dessa bedömningar bör civilförsvarspersonalen *inte* under höjd beredskap eller om regeringen i annat fall har beslutat om beredskapstjänstgöring kunna tas i anspråk som förstärkningsresurs för räddningstjänst på anmodan av räddningsledare, eller vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som ansvarar för saneringen (6 kap. 7 § LSO). Civilförsvarspersonalen bör *inte* heller under nyss angivna förhållanden kunna utgöra en tillgänglig förstärkningsresurs för räddningstjänst vid tillämpningen av 6 kap. 8 a § LSO.

Mot denna bakgrund bör det införas en bestämmelse i LSO som innebär att 6 kap. 7 och 8 a §§ LSO inte ska tillämpas i fråga om

civilförsvarspersonalen under höjd beredskap eller om regeringen i annat fall har beslutat om beredskapstjänstgöring. Därigenom görs det tydligt för räddningsaktörerna att civilförsvarspersonalen utgör en särskild statlig förstärkningsresurs för räddningstjänst under nyss angivna förhållanden, och att sådan personal då *inte* utgör en tillgänglig förstärkningsresurs för räddningstjänst på sätt som avses i de nyss nämnda lagbestämmelserna.

Bestämmelserna i 6 kap. 7 och 8 a §§ LSO ska dock givetvis kunna tillämpas i fråga om civilförsvarspersonalen vid fredstida förhållanden, dvs. om sådan personal på grundval av avtal då finns tillgänglig för deltagande i kommunal räddningstjänst.

Det ska återigen framhållas att det vid MSB finns hög kompetens och gedigen erfarenhet i fråga om samordnande operativ hantering av såväl fredstida krissituationer som större olyckor. Vid sin prioritering och fördelning av förstärkningsresurser under de omfattande skogsbränderna år 2018 samarbetade MSB i stor utsträckning operativt med personal från kommunala räddningstjänstorganisationer och tog därvid del av deras kunskaper och erfarenheter i fråga om hanteringen av omfattande räddningsinsatser. Därvidlag utgår utredningen från att detsamma kan komma att gälla i nödvändig utsträckning vid MSB:s prioritering och fördelning av civilförsvarspersonalen under höjd beredskap eller då regeringen har beslutat om beredskapstjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt.

10.6 Grund-och repetitionsutbildning samt vidareutbildning och övning av civilförsvarspersonalen

Utredningens förslag: MSB ska vara huvudansvarig för grund- och repetitionsutbildning av civilförsvarspersonalen. Kommunerna ska i dessa avseenden vara skyldiga att bistå MSB.

MSB ska ansvara för vidareutbildning och övning av den civilförsvarspersonal som har ingått avtal med myndigheten om tjänstgöring vid fredstida krissituationer och större olyckor.

Utredningens bedömning: MSB bör med stöd av 9 kap. 1 § tredje punkten förordningen om totalförsvarsplikt meddela före-

skrifter om grund- och repetitionsutbildningarnas längd och genomförande.

MSB bör samverka med kommunala organisationer för räddningstjänst i fråga om vidareutbildning och övning av den civilförsvarspersonal som har ingått avtal om tjänstgöring vid fredstida förhållanden.

Med anledning av att civilförsvarspersonal ska kunna delta vid genomförandet av räddningstjänst och särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO, är det givetvis nödvändigt att civilförsvarspersonalen genomgår grund- och repetitionsutbildning för att kunna utföra sådana uppgifter på ett ändamålsenligt och säkert sätt under ledning av en kommunal räddningsledare. Vikten av vidareutbildning och regelbundna övningar är av särskilt stor vikt när det gäller den civilförsvarspersonal som på grundval av tjänstgöringsavtal med MSB, i förening med anställningsavtal med kommunala räddningstjänstorganisationer, ska kunna delta i räddningstjänst vid fredstida krissituationer eller större olyckor.

I 3 kap. 14 § LSO föreskrivs att den personal som för kommunens räkning har att utföra förebyggande verksamhet, att planera, leda, genomföra och följa upp räddningsinsatser samt utöva tillsyn ska genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs. Innebörden av den bestämmelsen är att kommunen ska se till att det inom kommunens organisation för räddningstjänst finns personal som har sådan utbildning och erfarenhet att allmänheten tillförsäkras en tillfredsställande säkerhetsnivå med hänsyn till den lokala riskbilden i kommunen (Se även 1 kap. 1 § LSO). I bestämmelsen ställs det således inte upp några specifika behörighetskrav för de personer som för kommunens räkning ska utföra uppgifter enligt LSO, vilket ger kommunerna utrymme att anpassa kompetenskraven på den kommunala räddningstjänstpersonalen med hänsynstagande till de lokala förhållandena och till de förändringar som sker i riskbilden över tid.[37] MSB ska ha tillsyn över att kommunerna följer LSO och förskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen (5 kap. 1 a § LSO).

Eftersom civilförsvarspersonalen ska kunna delta vid genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd bered-

[37] Se prop. 2002/03:119, s. 80-ff.

skap enligt LSO, är det således nödvändigt att i LSO särskilt reglera vilka grundläggande kompetenskrav som ska ställas på civilförsvarspersonalen i det avseendet. Om det över tid uppstår behov av att införa särskilda utbildningskrav avseende civilförsvarspersonal får regeringen meddela sådana föreskrifter, eller överlåta till en förvaltningsmyndighet att göra det (10 kap. 1 § LSO).

Staten tillhandahåller sedan många år tillbaka utbildningar inom området skydd mot olyckor. MSB ska enligt 1 § förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor bedriva utbildningar som bl.a. leder fram till examen i säkerhets- och räddningsarbete, samt sammanhållna vidareutbildningsprogram inom bl.a. området säkerhets- och räddningsarbete. Utbildningar som anordnas enligt denna förordning finansieras genom MSB:s förvaltningsanslag.

De allra flesta heltidsanställda brandmän som har anställs under senare år har genomgått den 2-åriga utbildningen i skydd mot olyckor (SMO-utbildningen). Det är en eftergymnasial utbildning som ger teoretisk och praktisk kompetens för att kunna arbeta inom säkerhets- och räddningsområdet – oftast som brandman inom kommunala organisationer för räddningstjänst. MSB anordnar denna utbildning vid myndighetens utbildningsanläggningar i Sandö och Revinge. År 2021 fanns det 558 studerande på SMO-utbildningen. Dessutom anordnar MSB grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap (dvs. deltidsbrandmän). Grundutbildningen för deltidsbrandmän är på sex veckor. Även den utbildningen ges i Sandö och Revinge samt på nio andra orter. MSB utbildar årligen cirka 1 500 personer inom grund- och vidareutbildning för räddningstjänst, varav cirka 700 deltidsbrandmän.[38]

Förutom utbildningar inom räddningstjänstområdet erbjuder MSB avgiftsbelagda utbildningar inom bl.a. krisberedskap, civilt försvar, totalförsvar, informationssäkerhet och säkerhetsskydd.[39]

MSB:s utbildningsverksamhet utgör en förhållandevis stor del av myndighetens samlade verksamhet. År 2016 förbrukades cirka 230 miljoner kronor av MSB:s förvaltningsanslag (1 142 799 kronor)[40] för utbildningsverksamheterna i Sandö och Revinge samt MSB:s centrala utbildningsadministration.[41] År 2018 var MSB:s kostnader för ut-

[38] MSB, Årsredovisning 2021, s. 31.
[39] www.msb.se/Utbildning & övning/.
[40] MSB, Årsredovisning 2016, s. 81.
[41] MSB, Den framtida utbildningsverksamheten – Redovisning av uppdrag den 17 februari 2016, s. 41.

bildningsverksamheten 317 576 000 kronor. Det året uppgick myndighetens förvaltningsanslag till 1 424 348 000 kronor.[42]

När det fanns civilpliktiga räddningsmän utbildades de av dåvarande Statens räddningsverk. Även andra statliga myndigheter utbildade på den tiden civilpliktiga för olika slags uppgifter inom totalförsvaret. Bland annat utbildade Luftfartsverket och Banverket civilpliktiga flygplatsbrandmän respektive civilpliktiga banverksreparatörer.[43]

MSB har utifrån redovisade behovsunderlag från de kommunala räddningstjänstorganisationerna bedömt att det finns behov av att utöka antalet utbildningsplatser på räddningstjänstområdet med 130 platser under år 2022, ytterligare 110 platser år 2023, samt ytterligare 50 platser år 2024. Därigenom räknar myndigheten med att antalet sådana utbildningsplatser ska kunna uppgå till 1 800 under den aktuella perioden.[44]

Det har över tid varit svårt att nå ekonomisk balans i utbildningsverksamheten, som till vissa delar är avgiftsfinansierad.[45] Den svårigheten finns även i dag – särskilt med anledning av de konsekvenser som coronapandemin medfört för utbildningsverksamheten.[46]

Med hänsyn till omfattningen på MSB:s nuvarande utbildningsverksamhet bör en utbildningsvolym på högst cirka 600 civilpliktiga per år enligt utredningens bedömning vara rimlig och genomförbar. En sådan ökning av utbildningsvolymen vid MSB:s utbildningsanläggningar i Sandö och Revinge under de närmaste åren borde enligt utredningens bedömning även generellt sett kunna gynna de ekonomiska förutsättningarna för myndighetens utbildningsverksamhet.

Enligt utredningens bedömning bör emellertid MSB inte ha ett ensamt ansvar för civilförsvarspersonalens kompetensutveckling och erfarenhetsuppbyggnad. I det avseendet är det av grundläggande betydelse att kommunerna genom sina organisationer för räddningstjänst bistår MSB. Enligt utredningens bedömning är det av särskild vikt att civilförsvarspersonalen under grund- och repetitionsutbildningar kan tillhandahållas praktikplatser i kommunernas räddnings-

[42] MSB, Årsredovisning 2018, s. 14 och s. 105.
[43] RRV 1999:6, s. 27-ff.
[44] MSB, Budgetunderlag 2022–2024, s. 10.
[45] Se MSB-rapporten ”Den framtida utbildningsverksamheten – Redovisning av uppdrag den 17 februari 2016”.
[46] MSB, Budgetunderlag 2022–2024, s. 30.

tjänstorganisationer.[47] Utredningen bedömer att civilpliktiga under praktiktjänstgöring även i begränsad omfattning bör kunna delta vid genomförandet av kommunala räddningsinsatser.

MSB bör ansvara för vidareutbildning och övning av den civilförsvarspersonal som har ingått avtal med myndigheten om tjänstgöring vid fredstida krissituationer och större olyckor. Utredningen utgår från att MSB i det avseendet kommer att kunna samverka med kommunala organisationer för räddningstjänst. Enligt utredningens bedömning finns det ett stort behov av att civilförsvarspersonal, som enligt avtal ska kunna delta i fredstida räddningsinsatser, ges möjlighet att öva regelbundet tillsammans med ordinarie kommunal räddningstjänstpersonal. I det avseendet kan nämnas att t.ex. Storstockholms brandförsvar förfogar över två stora utbildningsanläggningar i Stockholmsområdet för grund- och vidareutbildning av brandmän.[48]

Mot denna bakgrund bör LSO innehålla en bestämmelse om att kommunerna ska bistå MSB vid genomförandet av grund- och repetitionsutbildning av civilförsvarspersonalen.

Som bemanningsansvarig myndighet kommer MSB att behöva analysera och fastställa vilka befattningar som ska finnas inom beredskapsorganisationen, och vilka befattningskrav som ska gälla.

Enligt utredningens bedömning bör det ställas samma grundkrav på egenskaper och förmåga på dem som ska ingå i beredskapsorganisationen som på dem som vill bli deltidsbrandmän. Utöver det behöver det ställas andra specifika kompetenskrav på dem som ska ingå i beredskapsorganisationen, t.ex. i fråga om sök och räddning i raserad bebyggelse samt hantering av explosiva och farliga ämnen (se avsnitt 10.2.3).

Som utredningen tidigare har framhållit är det av stor vikt att det inom beredskapsorganisationen även finns sådana civilpliktiga som har operativ förmåga att under ledning av en kommunal räddningsledare självständigt kunna arbetsleda civilpliktiga räddningsstyrkor. Enligt utredningens bedömning kommer behovet av en sådan *upp-*

[47] En ordning av detta slag tillämpades när dåvarande Statens räddningsverk ansvarade för utbildning av civilpliktiga räddningsmän och flygplatsbrandmän. Grundutbildningen avslutades då i varierande utsträckning med praktiktjänstgöring vid en kommunal räddningstjänstorganisation eller hos räddningsstyrkorna vid statliga flygplatser (se FOI-R-4675-SE, s. 64).

[48] Kommunerna kan på egen hand utbilda sin räddningstjänstpersonal, dvs. det ställs inga rättsliga krav på att räddningstjänstpersonalen ska ha genomgått MSB:s utbildningar på området. För behörighet som räddningschef eller räddningsledare i kommunal räddningstjänst krävs dock genomgången särskild utbildning hos MSB eller dåvarande Statens räddningsverk (3 kap. 9 § förordningen om skydd mot olyckor).

giftsledning inom ramen för en räddningsinsats att vara mycket stort i händelse av ett väpnat angrepp (se avsnitt 10.2.4).

Mellan åren 1996 och 2005 grundutbildade dåvarande Statens räddningsverk uppemot 11 000 civilpliktiga, varav de flesta för räddningstjänstuppgifter (civilpliktiga räddningsmän). Grundutbildningstiden för en räddningsman var på 18 veckor, och för civilpliktiga som skulle ha saneringsuppgifter 22 veckor.[49] Enligt utredningens bedömning bör längden på dessa utbildningstider kunna utgöra en rimlig utgångspunkt i fråga om grundutbildningstid för civilförsvarspersonalen. Därvidlag utgår utredningen från att de civilpliktiga som ska ha arbetsledande funktioner inom beredskapsorganisationen kan ges en betydligt längre grundutbildning. Det är dock som nyss nämnts en uppgift för MSB att analysera och fastställa vilka befattningar som ska finnas i beredskapsorganisationen, och vilka befattningskrav som ska gälla.

MSB bör med stöd av 9 kap. 1 § tredje stycket förordningen om totalförsvarsplikt meddela föreskrifter om grund- och repetitionsutbildningarnas längd och genomförande.

10.7 Civilförsvarspersonalens utrustning och materiel

Utredningens förslag: MSB ska tillhandahålla arbetskläder, personlig skyddsutrustning, transportfordon och annan grundläggande materiel till civilförsvarspersonalen.

Utredningens bedömning: Det bör vara en uppgift för MSB att närmare bestämma vad som ska gälla i fråga om civilförsvarspersonalens grundläggande utrustning och materiel.

Med hänsyn till att beredskapsorganisationen ska vara en statlig förstärkningsresurs är det följdriktigt att MSB ska kunna tillhandahålla civilförsvarspersonalen arbetskläder och personlig skyddsutrustning. Utöver personlig utrustning är det enligt utredningens bedömning nödvändigt att MSB ska kunna tillhandahålla civilförsvarspersonalen transportfordon av olika slags beskaffenhet, samt annan grundläggande materiel. Därvidlag utgår utredningen från att de kommunala organisationerna för räddningstjänst kommer att ges förut-

[49] Se FOI-R-4675-SE, s. 28.

sättningar att kunna förse civilförsvarspersonalen med de arbetsredskap som behövs för genomförandet av räddningstjänst och särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO.

Utredningen bedömer att transportfordon främst behövs för att civilförsvarspersonalen vid ett förändrat läge snabbt ska kunna omfördelas från en räddningstjänstorganisation till en annan. Transportfordon behövs även för att civilförsvarspersonalen ska kunna transportera förstärkningsmateriel för räddningstjänst från MSB:s depåer till kommunala räddningstjänstorganisationer. Enligt utredningens bedömning bör många av transportfordonen vara av sådant slag att de även ska kunna användas för transporter av skadade personer efter ett väpnat angrepp. Med hänsyn till att det är förenat med betydande kostnader att förvärva en stor fordonspark, kan ett alternativ till fordonsförvärv vara att det förbereds ett fordonsuttag enligt förfogandelagen (1978:262) och den kompletterande förfogandeförordningen (1978:558) för MSB:s behov. Om ett sådant fordonsuttag har förberetts får MSB meddela beslut om förfogande av fordonen (2 § andra stycket förfogandeförordningen).

Tillgång till egna fordon är även av stor betydelse om läget är sådant under ett väpnat angrepp att tillgången till andra transportmedel är begränsad – vilket är högst realistiskt att utgå från.

Dessutom kommer civilförsvarspersonalen att behöva tillgång till bl.a. IT-utrustning och annan teknisk utrustning för kommunikation och informationsinhämtning.

Det bör vara en uppgift för MSB att som ansvarig myndighet för beredskapsorganisationen närmare bedöma och bestämma om vad som ska gälla i fråga om civilförsvarspersonalens grundläggande utrustning och materiel.

10.8 Frivilliga försvarsorganisationer bör utgöra grunden för en utökad medverkan av frivilliga i skyddet av civilbefolkningen

Utredningens bedömning: De frivilliga försvarsorganisationerna bör utgöra grunden för det fortsatta arbetet med att förstärka och vidareutveckla frivilligas medverkan inom totalförsvaret. Bedömningen är i linje med den försvarspolitiska inriktningen på området och det grundläggande syftet med regleringen i förordningen om frivillig försvarsverksamhet.

10.8.1 Grundläggande utgångspunkter

I avsnitt 9.7 har utredningen utförligt redogjort för de verksamheter som bedrivs av bl.a. frivilliga försvarsorganisationer och andra ideella organisationer. Mot bakgrund av den redogörelsen kommer utredningen i det följande att bedöma och ta ställning till vilken inriktning som bör gälla för att frivilliga på ett ändamålsenligt sätt och i större omfattning än i dag ska kunna stödja de offentliga aktörerna såväl i händelse av ett väpnat angrepp som vid fredstida krissituationer och större olyckor.

Som utredningen tidigare framhållit är det högst realistiskt att utgå från att många kommuner kan komma att drabbas mycket hårt vid ett väpnat angrepp. Med hänsyn till att en kommun har ett grundläggande socialt ansvar för dem som bor eller annars vistas inom kommunen kommer de svåra konsekvenserna av ett väpnat angrepp att ställa omfattande krav på kommunen.

Kommuner och regioner ska vid höjd beredskap vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra uppgifter inom totalförsvaret (7 § lagen [1992:1403] om totalförsvar och höjd beredskap). Utöver det föreskrivs i LEH att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sina verksamheter och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred, och därigenom uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar (1 kap. 1 §). Enligt 3 kap. 1 § samma lag ska kommuner och regioner vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under

höjd beredskap (beredskapsförberedelser).[50] Kommuner och regioner ska således tillämpa denna reglering i sin totalförsvarsplanering, bl.a. när det gäller att planera för vilka extraordinära personella resurser, t.ex. frivilliga, som kan komma att behövas under höjd beredskap och ytterst krig.

När det gäller statliga myndigheters grundläggande ansvar i totalförsvarshänseende beskrivs detta i avsnitt 9.5.

10.8.2 Förutsättningarna för frivilliga försvarsorganisationer att bidra till utökad frivilligmedverkan i skyddet av civilbefolkningen

Enligt utredningens bedömning bör en vidareutveckling av frivilligstödet på totalförsvarsområdet utgå från de rekryterings- och utbildningsresurser som finns hos de frivilliga försvarsorganisationerna. Dessa organisationer har funnits under lång tid och har viktiga och tydliga funktioner inom totalförsvaret, och har därför stor betydelse för enskildas möjligheter att frivilligt kunna bidra till Sveriges totalförsvar.

De frivilliga försvarsorganisationerna har ett förordningsstyrt uppdrag att bedriva verksamhet som *främjar totalförsvaret* och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret (1 § förordningen [1994:524] om frivillig försvarsverksamhet, nedan benämnd som frivilligförordningen). En myndighet med uppgifter inom totalförsvaret får enligt frivilligförordningen ingå ett skriftligt avtal med en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation om att denne ska tjänstgöra inom totalförsvaret (frivilligavtal). Personer som har ingått sådana avtal benämns *avtalspersonal* (2 §). Sådan personal kan på grundval av frivilligavtal krigsplaceras (3 § femte punkten), och i enlighet med ett sådant avtal komma att omfattas av bestämmelserna om allmän tjänsteplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt vid höjd beredskap.[51]

[50] I avsnitt 9.5 lämnas en mer utförlig beskrivning av detta ansvar. I betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) lämnas förslag till en något mera detaljerad författningsreglering på området, s. 41.ff. Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

[51] Enligt 6 kap. 2 § andra punkten lagen om totalförsvarsplikt fullgörs allmän tjänsteplikt genom att den som är totalförsvarspliktig tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret. Beslut om krigsplacering fattas enligt den lagen av Totalförsvarets plikt- och prövningsverk efter framställningar från bl.a. statliga myndigheter, kommuner, regioner och föreningar (3 kap. 15 §). I 4 kap 5 § förordningen om totalförsvarsplikt anges vilka statliga myndigheter som får göra framställning om krigsplacering (se även 4 kap. 7 § andra stycket samma förordning i det avseendet).

Avtalspersonal har rätt till ekonomiska förmåner i fredstid och under höjd beredskap enligt förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga. Dessutom har sådana frivilliga personer skydd för sina ordinarie anställningar när de enligt lagen om totalförsvarsplikt fullgör sina avtalsenliga åtaganden (9 kap. lagen om totalförsvarsplikt).

Frivilligförordningen omfattar inte kommuner och regioner, utan endast förvaltningsmyndigheter under regeringen. Kommuner och regioner bör dock kunna ingå andra slags avtal med frivilliga, som är medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer, om tjänstgöring inom totalförsvaret, och på grundval av det krigsplacera dem för sådana uppgifter inom kommunen eller regionen. Därvidlag behöver kommuner och regioner analysera hur sådana avtal kan komma att förhålla sig till bl.a. bestämmelserna om rätten till ledighet och skydd för anställning enligt lagen om totalförsvarsplikt.

Utredningen bedömer att regleringen i förordningen om frivillig försvarsverksamhet i förhållandevis stor utsträckning styr frivilligas möjligheter att medverka i totalförsvaret.

MSB och Försvarsmakten ska enligt frivilligförordningen, inom sina respektive ansvarområden, fördela och betala ut *organisationsstöd* till de frivilliga försvarsorganisationerna. Dessa myndigheter får även i samverkan med andra berörda myndigheter komma överens med frivilliga försvarsorganisationer om *uppdrag inom totalförsvaret* (5 §).

I avsnitt 9.7 redogör utredningen i korthet för den statliga finansieringen – via anslag 2:4 Krisberedskap – av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamheter inom området civilt försvar under åren 2021–2023.

De frivilliga försvarsorganisationerna har således möjlighet att hos MSB ansöka om medel för uppdrag som uppfyller ändamålet med anslag 2:4 Krisberedskap och som främjar totalförsvaret. Anslaget får bl.a. i viss omfattning finansiera åtgärder som syftar till att skapa eller vidmakthålla förmågan till höjd beredskap för det civila försvaret.[52] I regleringsbrevet för MSB avseende år 2022 anges att högst 80 400 000 kronor får användas för att stärka krisberedskapen och främja totalförsvaret (anslagspost 5, Krisberedskap och totalförsvar, punkten 9).

[52] Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 6, s. 90.

De frivilliga personer som de frivilliga försvarsorganisationerna rekryterar och utbildar ska således på olika sätt kunna bidra till Sveriges totalförsvar.

Andra ideella föreningar och sammanslutningar

Det ska i detta sammanhang framhållas att utöver de frivilliga försvarsorganisationerna finns det många andra ideella föreningar och sammanslutningar i samhället som tillsammans har mycket stor betydelse för att skydda, hjälpa och stödja människor i krig och under andra mycket svåra förhållanden, t.ex. Rädda Barnen samt Svenska kyrkan och andra trossamfund (se avsnitt 9.7). Till denna kategori hör även Svenska Röda Korset, fastän den formellt sett även är en frivillig försvarsorganisation i fråga om medverkan i totalförsvarets sjukvård och i verksamheten för civilbefolkningens skydd i krig.[53]

Kännetecknande för dessa föreningar och sammanslutningar är deras uttryckliga *självständighet* och *oberoende* i förhållande till de offentliga organen. Detta formella förhållande påverkar dock inte i praktiken den stora betydelse som dessa föreningar och sammanslutningar har för att hjälpa och stödja människor under såväl krigsförhållanden som fredstida krissituationer och större olyckor. Deras hjälpinsatser både i Sverige och internationellt genomförs med deltagande av ett mycket stort antal volontärer. Tillsammans utgör dessa föreningar och sammanslutningar en väsentlig skydds- och hjälpresurs i samhället i händelse av ett väpnat angrepp eller vid fredstida krissituationer och större olyckor.

Med hänsyn till de betydande ekonomiska och personella resurser som dessa ideella föreningar och sammanslutningar förfogar över – och särskilt den kompetens och mångåriga erfarenhet de har av biståndS- och hjälparbete – är utredningen övertygad om att denna samlade resurs kommer att utgöra ett självständigt och ändamålsenligt stöd i skyddet av civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp.

[53] Svenska Röda Korset har bl.a. ingått avsiktsförklaringar om samarbete med MSB, Kriminalvården och Migrationsverket. Inriktningen för föreningens samarbete med MSB är utveckling av resurser och förmågor, samverkan och stöd vid operativa insatser, samt lärande efter större händelser.

10.9 Behovet av en bättre samordnad och tydligt inriktad civil försvarsverksamhet i fråga om skyddet av civilbefolkningen

Utredningens bedömning: För en mera effektiv utveckling av den civila försvarsverksamheten i fråga om skyddet av civilbefolkningen är det av stor betydelse att de offentliga aktörernas samverkan med och uppdrag till frivilliga försvarsorganisationer kan samordnas och inriktas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. Därför bör MSB tillsammans med relevanta statliga myndigheter, och med medverkan av frivilliga försvarsorganisationer, vidta åtgärder som kan bidra till en bättre samordnad och tydligt inriktad civil försvarsverksamhet i fråga om skyddet av civilbefolkningen. Det är av stor vikt att även kommuner och regioner ges möjlighet att delta i det arbetet.

I frivilligförordningen föreskrivs att myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret inom sina respektive verksamhetsområden bl.a. ska ange målen för utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret, vilken utbildning som myndigheten anser bör genomföras, samt vid behov teckna frivilligavtal och krigsplacera sådan personal som ingått avtal (3 §).

Som nämnts i föregående avsnitt får MSB, i samverkan med berörda myndigheter, komma överens med frivilliga försvarsorganisationer om uppdrag inom totalförsvaret (5 §). MSB ska även utveckla och stödja arbetet med civilt försvar, samt företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av författning (1 § förordningen [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). MSB har således centrala uppgifter både i fråga om frivillig civil försvarsverksamhet och den totalförsvarsplanering som avser civilt försvar.

Utredningen bedömer att regleringen om frivillig försvarsverksamhet utgör en ändamålsenlig rättslig grund för ett vidareutvecklingsarbete på området.

Enligt utredningens bedömning finns det vissa grundläggande förhållanden som bör beaktas i den fortsatta utvecklingen av de offent-

liga aktörernas samverkan med de frivilliga försvarsorganisationerna i syfte att utöka och förbättra frivilligas möjligheter att kunna bidra till det civila försvaret på ett ändamålsenligt sätt.

Kännetecknande för de frivilliga försvarsorganisationerna är att de är självständiga i förhållande till det offentliga. Deras verksamheter är emellertid i totalförsvarshänseende statligt inriktade genom uppdrag från MSB och Försvarsmakten, och genomförandet av sådana uppdrag är beroende av statlig finansiering. Dessa grundläggande förhållanden kommer liksom i dag att vara styrande för den framtida utvecklingen av frivilligas medverkan inom det civila försvaret – ett väl utvecklat samarbete mellan de offentliga aktörerna och de frivilliga försvarsorganisationerna kommer därför att vara av mycket stor betydelse.

Det förhållandet att många statliga myndigheter inom sina respektive ansvarsområden genom MSB kan behöva ge en eller flera frivilliga försvarsorganisationer uppdrag för att utveckla det civila försvaret, kommer enligt utredningens bedömning att medföra ett stort behov av att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt inom totalförsvarsplaneringen kunna *samordna och inrikta* ett sådant arbete. Därför bör MSB tillsammans med relevanta statliga myndigheter, och med medverkan av frivilliga försvarsorganisationer, vidta åtgärder som kan bidra till en bättre samordnad och tydligt inriktad civil försvarsverksamhet i fråga om skyddet av civilbefolkningen. Det är även av stor vikt att kommuner och regioner ges möjlighet att delta i ett sådant arbete.

Det är ett ansvar för de offentliga aktörerna att bedöma och ta ställning till om, och i vilken omfattning, de kan behöva stöd av frivilliga i händelse av ett väpnat angrepp – vilket bl.a. kommer till tydligt uttryck i förordningen om frivillig försvarsverksamhet (3 och 5 §§).

10.10 Grundläggande uppgifter för frivilliga i skyddet av civilbefolkningen

Utredningens bedömning: Det är av grundläggande betydelse att *frivilligas medverkan* i de offentliga aktörernas åtgärder i skyddet av civilbefolkningen under höjd beredskap och ytterst krig omfattar en förmåga att kunna lämna *stöd och hjälp* när skyddsrum behöver användas, vid genomförandet av större utrymningar

med efterföljande inkvarteringar, vid första hjälpen åt och transport av skadade, samt vid åtgärder för att trygga befolkningens omedelbara försörjning av dricksvatten, livsmedel och andra förnödenheter. Det är av stor vikt att de frivilliga försvarsorganisationernas utbildningar av frivilliga omfattar dessa områden.

Mot bakgrund av det tidigare långvariga avspända omvärldsläget har verksamheterna i de frivilliga försvarsorganisationerna under den tidsperioden i stor omfattning varit inriktade mot insatser som avsett *fredstida krisberedskap*. På grund av det rådande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget är det enligt utredningens bedömning av stor betydelse att den civila frivilliga försvarsverksamheten tydligt inriktas mot åtgärder som avser skydd av civilbefolkningen under höjd beredskap och ytterst krig.

I händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige kommer det att ställas betydligt högre krav på såväl de offentliga aktörerna som de frivilliga i fråga om att kunna skydda och rädda samt på andra sätt stödja och hjälpa civilbefolkningen än under hanteringen av fredstida krissituationer och större olyckor.

I avsnitt 9.7 har utredningen beskrivit många frivilliga försvarsorganisationers utbildningsverksamheter. Flera av dessa organisationers nuvarande utbildningar är relevanta för frivilligas möjligheter att konkret kunna medverka inom det civila försvaret, t.ex. fordonsförarutbildningar, grundläggande sjukvårdskurser samt kortare kurser i räddning och röjning. Verksamheten i de *frivilliga resursgrupperna* på lokal nivå bygger i grunden på de utbildningar som anordnas av Civilförsvarsförbundet och andra frivilliga försvarsorganisationer.

I händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige är det realistiskt att utgå från att statliga myndigheter, kommuner och regioner generellt sett kommer att ha stort behov av stöd från olika delar av civilsamhället. Enligt utredningens bedömning finns det ett särskilt stort behov av en väl sammanhållen frivilligmedverkan när skyddsrum behöver användas och vid genomförandet av större utrymningar med efterföljande inkvarteringar (se kapitel 6 och 8), vid första hjälpen åt och transport av skadade, samt vid åtgärder för att trygga befolkningens omedelbara försörjning av dricksvatten, livsmedel och andra förnödenheter. Det är därför enligt utredningens bedömning av stor vikt att de frivilliga försvarsorganisationernas utbildningar av frivilliga omfattar dessa områden. Enligt utredningens bedömning är

det även av stor betydelse att förhållandevis många frivilliga kan ges utbildning i att kunna *arbetsleda* andra organiserat frivilliga eller spontanfrivilliga, t.ex. vid genomförandet av en större utrymning.

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att det på grund av det mycket stora antalet skyddsrumsplatser i landet är orealistiskt att utgå från att offentliga aktörer och frivilliga ska kunna bistå en stor del av civilbefolkningen i fråga om skyddsrumsanvändning vid ett väpnat angrepp. Det är framför allt mycket gamla eller sjuka människor, de med funktionsnedsättningar och andra sårbara människor som behöver hjälp med att ta sig till skyddsrum. Även vid genomförandet av större utrymningar med efterföljande inkvarteringar är det enligt utredningens bedömning främst utsatta och sårbara människor som behöver stöd och hjälp.

Försvarsberedningen har framhållit att särskild tonvikt måste läggas på områden som är viktiga för totalförsvaret såsom bl.a. transport och logistik, befolkningsskydd – särskilt med avseende på ledning, skyddsrum, livsmedelsförsörjning och sjukvård – drivmedel, elektricitet, samt tele- och radiokommunikation (Ds 2017:66, s. 134).

För att frivilliga ska kunna utföra ett effektivt och så självständigt arbete som möjligt är det enligt utredningens bedömning nödvändigt att de är väl organiserade och har tillgång till en ändamålsenlig och effektiv arbetsledning. Det är myndigheter, kommuner och regioner som ansvarar för att utifrån konstaterade behov kunna realisera en sådan ordning inom sina respektive verksamheter. Detta ställer höga krav på det offentliga i fråga om planering och förberedelser.

Utredningen bedömer sammanfattat att det är av stor betydelse att de framtida utbildningarna inom frivillig försvarsverksamhet omfattar sådana specifika stöd- och hjälpuppgifter som angetts ovan. Det är ett grundläggande ansvar för offentliga aktörer att analysera och ta ställning till vilka ytterligare specifika stöd- och hjälpuppgifter som behöver utföras av frivilliga inom deras respektive verksamheter, t.ex. i fråga om information till civilbefolkningen.

För att det ska vara möjligt att bygga upp ett väl fungerande system med frivilliga som bistår de offentliga aktörerna är det av grundläggande betydelse att ansvariga myndigheter, kommuner och regioner i sin totalförsvarsplanering kan utgå från väl underbyggda och konstaterade behov av frivilligmedverkan. Det är också av stor vikt att det finns verksamhetsmässiga förutsättningar hos de ansvariga offentliga aktörerna att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunna

bistås av frivilliga vid ett väpnat angrepp. I det avseendet är det av stor betydelse att frivilliga regelbundet ges möjlighet att delta i gemensamma övningar med offentliganställd personal.

10.11 Utökad lokal organisering av frivilliga för insatser under höjd beredskap och fredstida förhållanden

Utredningens bedömning: De nuvarande *lokala frivilliga resursgrupperna* bör kunna utgöra en ändamålsenlig grund för att inom kommunerna kunna bygga upp betydligt större *lokala frivilliga beredskapsgrupper*. Inriktningen bör vara att dessa grupper till största del ska kunna bestå av utbildade medlemmar från frivilliga försvarsorganisationer.

Det är av stor vikt att verksamheten i beredskapsgrupperna är tydligt inriktad mot att kunna stödja och hjälpa civilbefolkningen i händelse av ett väpnat angrepp.

Beredskapsgrupperna bör ha förmåga att kunna vara *ett ändamålsenligt komplement* till kommunernas förmåga att kunna stödja och hjälpa civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp eller när det gäller att hantera fredstida krissituationer och större olyckor.

Det är ett ansvar för kommunerna att bedöma och ta ställning till om, och i vilken omfattning, de har behov av frivilliga i sina verksamheter under såväl höjd beredskap som fredstida förhållanden.

På grund av det rådande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget är det av stor vikt att kommunerna söker säkerställa att det finns tillgång till frivilliga i den omfattning som bedöms vara nödvändig i kommunala verksamheter i händelse av höjd beredskap, dvs. för tillkommande uppgifter i en sådan situation. Frivilliga bör i största möjliga utsträckning kunna medverka i skyddet av civilbefolkningen.

Det är av stor betydelse att de lokala frivilliga beredskapsgrupperna nyttjas i största möjliga omfattning vid kommunernas hantering av fredstida krissituationer och större olyckor.

10.11.1 Grundläggande utgångspunkter

Som utredningen tidigare har framhållit har kommunerna ett mycket stort ansvar för att skydda och rädda samt stödja och hjälpa civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp.

Försvarsberedningen har föreslagit att skyddet av civilbefolkningen[54] delvis ska utgöras av lokala förstärkningsresurser i form av en hemskyddsorganisation (se avsnitt 9.3).

I avsnitt 9.4 har utredningen beskrivit den tidigare lagregleringen och ordningen i fråga om lokala beredskapsorganisationer – *hemskyddet* – som fanns inom kommunerna som ett stöd för deras insatser under höjd beredskap. Det som i grunden kännetecknade uppbyggnaden och organiseringen av hemskyddet var att det inte fanns någon författningsreglering i fråga om dess uppbyggnad och omfattning. Kommunerna skulle i stället själva utifrån lokala förutsättningar och med ledning av försvarsbeslut avgöra hur hemskyddet borde vara uppbyggt och vilka ledningsförhållanden som borde gälla.

Utredningen bedömer att samma grundsynsätt bör gälla för den framtida lokala organiseringen av frivilliga som ska delta i kommunernas verksamheter för att *stödja och hjälpa* civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp. Enligt utredningens bedömning är det dock varken ändamålsenligt eller lämpligt – som gällde i fråga om hemskyddet – att i författning reglera att det ska finnas en lokal organisering av frivilliga för uppgifter under höjd beredskap, eftersom en sådan organisering bygger på frivilligas vilja att delta i den.

Som framgår av avsnitt 9.7.4 finns det i dag frivilliga resursgrupper (FRG) vid 157 av landets 290 kommuner. FRG är en verksamhet som kommunerna bemannar med frivilliga personer från främst frivilliga försvarsorganisationer. I början av år 2021 deltog sammanlagt cirka 3 500 personer i FRG. De frivilliga resursgruppernas verksamhet har alltid avsett stöd till kommunerna vid fredstida krissituationer och större olyckor.

Enligt utredningens bedömning bör de nuvarande lokala frivilliga resursgrupperna kunna utgöra en ändamålsenlig grund för att inom kommunerna kunna bygga upp betydligt större lokala frivilliga beredskapsgrupper.

[54] Försvarsberedningen använder begreppet ”befolkningsskyddet”.

10.11.2 Lokala frivilliga beredskapsgrupper

Efter Rysslands militära invasion av Ukraina den 24 februari 2022 har frivilliga i betydligt större omfattning än vanligt ansökt om medlemskap i Hemvärnet och frivilliga försvarsorganisationer. Veckorna efter invasionen tog Hemvärnet emot över 10 000 ansökningar om medlemskap i organisationen. Mot bakgrund av det rådande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget är det rimligt att utgå från att många enskilda kommer att vara beredda att frivilligt stödja de offentliga aktörerna vid insatser för att skydda civilbefolkningen i händelse av ett väpnat angrepp.

Mot denna bakgrund är det av stor vikt att ansvariga statliga myndigheter, kommuner och regioner på sätt som utredningen utvecklat i avsnitt 10.9 i samverkan med frivilliga försvarsorganisationer vidtar åtgärder för att tillvarata den vilja som kan finnas hos enskilda att frivilligt bidra till Sveriges totalförsvar.

Enligt utredningen bör utgångpunkten i det fortsatta utvecklingsarbetet på området vara att frivilliga ska kunna medverka inom den civila försvarsverksamheten på sina hemorter. Som utredningen utvecklat i avsnitt 10.10 bör den lokala organisationen för skyddet av civilbefolkningen främst ha till uppgift att kunna lämna stöd och hjälp när skyddsrum behöver användas, vid genomförandet av större utrymningar med efterföljande inkvarteringar, vid första hjälpen åt och transport av skadade, samt vid åtgärder för att trygga befolkningens omedelbara försörjning av dricksvatten, livsmedel och andra förnödenheter.

Utredningen bedömer att det framöver är nödvändigt att rekrytera och utbilda ett mycket stort antal frivilliga för att i nyss nämnda avseenden kunna stödja och hjälpa civilbefolkningen. Det är därför av stor vikt att förutsättningarna för att kunna genomföra sådana rekryteringar och utbildningar kan utvecklas och förstärkas. Som utredningen har utvecklat tidigare har de frivilliga försvarsorganisationerna en väl etablerad förmåga att rekrytera och utbilda frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret. Utredningen bedömer att dessa organisationer behöver förstärkas och ges betydligt fler uppdrag av totalförsvarsansvariga myndigheter för att det ska vara möjligt att realisera en mera omfattande nyrekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom det civila försvaret. Därvidlag utgår utredningen från att MSB som en central aktör och beslutsfattare i fråga

om organisationsstöd och uppdrag till frivilliga försvarsorganisationer i årliga budgetunderlag till regeringen kommer att redovisa de finansiella behov som finns på området, och därvid framställa de anslagsyrkanden som myndigheten bedömer vara nödvändiga.

Vid exempelvis större utrymningar behövs ett stort antal frivilliga som under övergripande ledning av en utrymningsledare kan stödja och hjälpa civilbefolkningen. Vid exempelvis en utrymning av invånarna i Stockholms stad behövs enligt utredningens uppskattning uppemot 5 000 frivilliga.

Mot denna bakgrund är det högst realistiskt att utgå från att kommuner och andra offentliga aktörer kommer att ha ett mycket stort behov av frivilliga och andra extraordinära personella resurser i händelse av ett väpnat angrepp. Därutöver är det också nödvändigt att kommuner och andra offentliga aktörer har en så god förmåga som möjligt för att under sådana förhållanden snabbt kunna omorganisera sig och omfördela ordinarie personalresurser – som under höjd beredskap har allmän tjänsteplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt – till de områden och funktioner som är allra mest betydelsefulla att upprätthålla vid ett väpnat angrepp, t.ex. för genomförandet av en större utrymning eller distribution av dricksvatten, livsmedel och andra förnödenheter till kommuninvånarna. Såvitt utredningen kan bedöma på ett övergripande plan kan kommunernas möjligheter att genomföra sådana omfördelningar av ordinarie personalresurser vara begränsade eftersom flera samhällsviktiga verksamheter även måste kunna bedrivas under höjd beredskap, bl.a. äldreomsorg samt för- och grundskoleverksamhet. Utredningen bedömer dock att även sådana verksamheter helt eller delvis kan komma att behöva upphöra vid ett väpnat angrepp, och att de ordinarie kommunala personella resurserna då i stället måste inriktas på att kunna ge kommuninvånarna ett grundläggande skydd och stöd.

Med anledning av att det finns ett stort behov av att utöka frivilligas medverkan i civil försvarsverksamhet på lokal nivå bör det enligt utredningens bedömning vara ändamålsenligt att i fortsättningen benämna de frivilliga resursgrupperna som *frivilliga beredskapsgrupper*. Inom en sådan benämning bör även gruppernas fredstida uppgifter kunna rymmas. Med ”beredskap” avses i detta sammanhang civilsamhällets generella förmåga att kunna bistå offentliga aktörer, dvs. inte beredskapstjänstgöring i vedertagen mening.

Enligt utredningens bedömning bör kommunerna analysera och ta ställning till om det är möjligt och ändamålsenligt för dem att ingå avtal med frivilliga om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret under höjd beredskap.[55] Om det finns förutsättningar för det bör kommunerna på grundval av sådana avtal även i nödvändig omfattning kunna krigsplacera frivilliga för totalförsvarsuppgifter inom kommunerna. Sådana krigsplaceringar bör enligt utredningens bedömning säkerställa att kommunerna har tillgång till frivilliga i händelse av höjd beredskap. Utredningen utgår från att MSB kan bistå kommunerna vid överväganden av detta slag.

Därutöver bör kommunerna bedöma och ta ställning till i vilken omfattning det är möjligt för dem att ingå ändamålsenliga anställningsavtal med frivilliga om fredstida tjänstgöring.

I detta sammanhang vill utredningen framhålla att en uppbyggnad av större lokala frivilliga beredskapsgrupper kommer att ställa utökade krav på kommunerna när det gäller att kunna utbilda, öva och samordna de frivilliga. Beredskapsgrupperna kommer också att behöva förses med personlig utrustning och annan materiel genom kommunernas försorg.

10.12 Befattningar i fråga utrymningsledare samt personal för iordningställande och drift av befolkningsskyddsrum ska omfattas av civilplikt

Utredningens förslag: Befattningar i fråga utrymningsledare samt personal för iordningställande och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum ska omfattas av *civilplikt*.

Totalförsvarspliktiga ska därför vara skyldiga att i enlighet med lagen om totalförsvarsplikt genomgå mönstring eller annan utredning och fullgöra grundutbildning med civilplikt för att därefter ha civilpliktsbaserade befattningar av ovanstående slag.

Utredningens bedömning: Det är nödvändigt och proportionellt att återaktivera civilplikten i de avseenden som angetts ovan.

[55] Se även i avsnitt 10.8.2.

Länsstyrelserna bör vara bemanningsansvariga myndigheter för de civilpliktiga utrymningsledarna, och ansvara för att grund- och repetitionsutbildning av denna personal kan genomföras.

Regeringen bör mot denna bakgrund ge länsstyrelserna i uppdrag, att i samråd med Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, analysera och lämna förslag till hur ett system med civilpliktiga utrymningsledare inom länsstyrelserna bör vara utformat, och vilka ekonomiska och andra konsekvenser ett sådant system kommer att medföra för länsstyrelsernas vidkommande. Uppdraget bör genomföras i nära samverkan med kommunerna.

Det är rimligt att länsstyrelserna inom den närmaste femårsperioden ges förutsättningar att kunna grundutbilda totalt 400–500 totalförsvarspliktiga med civilplikt för civilpliktsbaserade befattningar som utrymningsledare.

Berörda kommuner bör vara bemanningsansvariga för den civilpliktiga personal som behövs för iordningsställande och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum, och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att verkställa ett införande av civilplikt såvitt avser sådan personal.

Berörda kommuner bör ansvara för att grund- och repetitionsutbildning i fråga om civilpliktig skyddsrumspersonal kan genomföras. Uppskattningsvis finns det behov av att inom den närmaste femårsperioden kunna grundutbilda totalt cirka 450 totalförsvarspliktiga med civilplikt för civilpliktsbaserade befattningar som skyddsrumspersonal.

Länsstyrelserna och berörda kommuner bör undersöka i vilken omfattning det kan vara möjligt att skriva in utrymningsledare respektive personal för iordningställande och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddrum för civilplikt utan grundutbildning med civilplikt eller med endast kortare sådan utbildning. Om dessa aktörer bedömer att det är ändamålsenligt bör i första hand sådana totalförsvarspliktiga skrivas in för civilplikt.

10.12.1 Bakgrund och grundläggande utgångspunkter

Som utredningen har utvecklat i kapitel 4 är det högst realistiskt att utgå från att delar av civilbefolkningen kan komma att drabbas mycket hårt vid ett väpnat angrepp mot Sverige.

Därvidlag finns det all anledning att återigen framhålla att efter det att Ryssland inledde ett anfallskrig mot Ukraina den 24 februari 2022 har det allmänt rapporterats om mycket omfattande rysk artilleri- och robotbeskjutning av vissa städer, bl.a. har staden Mariupol nästan helt och hållet lagts i ruiner. Miljontals ukrainare har därför tvingats att fly från sina hemstäder till mer säkra områden i Ukraina eller till utlandet. De många civila ukrainare som inte har kunnat eller velat fly har varit kvar i städer som varit utsatta för omfattande rysk beskjutning. Den humanitära situationen för civilbefolkningen i vissa ukrainska städer har i den allmänna rapporteringen beskrivits som katastrofal.

En övergripande bedömning som har framförts i det sammanhanget är att aktioner mot civilbefolkningen, både i form av ryska krigshandlingar mot civila ukrainare och förhandlingsutspel som berör civilbefolkningen, visar att civila i allra högsta grad är både mål och verktyg i det övergripande militärstrategiska spelet – och att detta sammantaget är en avgörande insikt som bör påverka hur Sverige ska utforma sitt civila försvar och befolkningsskydd.[56]

Enligt utredningens bedömning är det mot denna bakgrund högst realistiskt att utgå från att om Sverige blir utsatt för ett väpnat angrepp kommer väldigt många människor att fly självmant från städer och andra orter om läget blir sådant att de på goda grunder befarar att de kan komma att bli fysiskt eller psykiskt drabbade av fientliga krigshandlingar.

Som närmare beskrivs i kapitel 8 har naturligtvis inte alla människor möjligheter att fly av egen kraft inför eller i samband med ett väpnat angrepp. Det gäller främst mycket gamla eller sjuka människor, de med funktionsnedsättningar, samt barn och ungdomar som skilts från sina föräldrar och äldre anhöriga under krigsförhållanden. Om det beslutas om utrymning vid ett väpnat angrepp är det uppenbart att sårbara och utsatta människor behöver hjälp i stor omfattning av ansvariga offentliga aktörer och civilsamhället.

[56] FOI Memo:7843, april 2022, Civilbefolkningens roll i framtida krig – Perspektiv på befolkningsskydd och civilt försvar i ljuset av Ukraina, s. 2, Peter Bennesved.

Utredningen bedömer att det är av stor vikt att säkerställa att det finns tillgång till extraordinära personella resurser bl.a. vid genomförandet av större utrymningar och inkvarteringar, när normalskyddsrum behöver användas i stor omfattning, samt vid iordningsställande och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum. Som utvecklas i de följande avsnitten föreslår utredningen att behovet av sådana extraordinära personella resurser ska tillgodoses genom *civilpliktstjänstgöring* när det gäller befattningar som utrymningsledare och personal för iordningställande och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum. Utredningen bedömer att det är nödvändigt och proportionellt med en återaktivering av civilplikten i de avseendena. Den bedömningen utvecklas i det som följer.

Utredningen vill i detta sammanhang redogöra för att några av utredningens experter har bedömt att det finns ett påtagligt behov av att tillföra såväl kommunerna som länsstyrelserna ett mycket stort antal civilpliktiga för att förstärka dessa aktörers insatser bl.a. främst vid skyddsrumsanvändning eller när större utrymningar med efterföljande inkvarteringar behöver genomföras. Dessa experter har bedömt att det inte är möjligt att säkerställa ett sådant extraordinärt personellt stöd genom frivilliga personers medverkan inom det civila försvaret, eftersom det bedöms vara förenat med betydande svårigheter att rekrytera frivilliga i den stora omfattning som krävs, samt att en återaktiverad civilplikt skulle säkerställa en nödvändig personell förstärkning på ett betydligt bättre sätt än genom frivilligas avtal om tjänstgöring under höjd beredskap.

Utredningen kan därvidlag konstatera att både regeringen och riksdagen har uttalat att en översyn av personalförsörjningen inom det civila försvaret är angelägen, samt att riksdagen nyligen har tillkännagett att regeringen bör utreda den moderna civilpliktens utformning. (Se prop. 2020/21:30, s. 133, bet. 2020/21:FöU4, s. 35-ff. och avsnitt 10.2.4.)

Enligt utredningens bedömning kan resultatet av en sådan eventuell utredning givetvis komma att påverka framtida politiska ställningstaganden av hur frivilliga personers och/eller civilpliktigas stöd till offentliga aktörer bör utformas i ett betydligt större perspektiv än vad som enligt direktiven är avsikten med utredningens uppdrag.

Utredningen vill i detta sammanhang också nämna att det tidigare fanns helt andra förutsättningar än i dag att kunna personalförsörja

det civila försvaret. Bland annat utbildades då årligen cirka 1 500 värnpliktiga, som hade fått tillstånd till vapenfri tjänst, inom flera funktioner inom det civila försvaret. Grundutbildningstiden för dessa värnpliktiga varierade mellan 220 och 310 dagar. Utbildningen syftade till krigsplacering som bl.a. räddningsman, flygplatsbrandman, ambulanssjukvårdare och reparatör (prop. 1994/95:6, s. 110).

Utredningen ska enligt direktiven i nu aktuella avseenden främst analysera och lämna förslag till hur *frivilliga* och – om övriga alternativ *är tydligt otillräckliga* – civilpliktiga kan förstärka de offentliga aktörerna t.ex. när befolkningen behöver använda skyddsrum eller när större utrymningar med efterföljande inkvarteringar behöver genomföras.

Enligt utredningens bedömning bör under alla förhållanden överväganden avseende civilplikt i nu aktuella avseenden inte göras innan det finns en tillräckligt god bild av de faktiska möjligheterna att kunna personalförsörja denna del av det civila försvaret med *frivilliga*. Det bör enligt utredningens bedömning vara av stor betydelse att över tid följa upp utvecklingen i detta avseende. Utredningen har i det föregående utvecklat sin bedömning av hur en frivilligmedverkan bör kunna förstärkas och utvecklas. Om det framöver visar sig att det är förenat med betydande svårigheter att rekrytera ett tillräckligt antal frivilliga kan det enligt utredningens bedömning finnas skäl att överväga civilpliktstjänstgöring. Om det blir aktuellt med sådana överväganden bör dessa enligt utredningens bedömning primärt avse civilpliktsbaserade befattningar i fråga om ledning av frivilliga resurser.

Mot bakgrund av det anförda ligger det utanför utredningens uppdrag att lämna förslag till omfattande civilpliktstjänstgöring på de nu aktuella områdena.

10.12.2 Behovet av civilpliktiga utrymningsledare

Enligt utredningens bedömning är det realistiskt att utgå från att de ansvariga offentliga aktörerna vid genomförandet av större utrymningar under höjd beredskap och ytterst krig, kommer att behöva tillföras extraordinära personella förstärkningar i form av bl.a. ett förhållandevis stort antal *utrymningsledare* (se kapitel 8 om förutsättningarna vid utrymning).

En storskalig utrymning är en mycket omfattande åtgärd som kräver stora personella resurser. För att en sådan utrymning ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt behövs det enligt utredningens bedömning bl.a. utbildade och övade utrymningsledare, som under ledning av en offentlig aktör, kan ha ansvar för att organisera och koordinera utrymningen. Därigenom ökar förutsättningarna för att utrymningen ska kunna genomföras i enlighet med den framtagna planeringen. Sådana resurser bedöms även ha avgörande betydelse för en ändamålsenlig och effektiv frivilligmedverkan vid större utrymningar. Enligt utredningens bedömning bör utrymningsledare lämpligen kunna delta vid kommunernas och länsstyrelsernas utrymningsplanering.

Utredningen föreslår därför att det ska finnas tillgång till kompetenta och övade utrymningsledare. Behovet av utrymningsledare ska tillgodoses genom civilplikt.

Det ska enligt utredningens förslag vara en uppgift för kommunerna att verkställa beslut om utrymning vid höjd beredskap och ytterst krig (se kapitel 8).

En utrymningsledare bör vid en större utrymning huvudsakligen ha till uppgift att under kommunal ledning ansvara för den närmare organiseringen av tillgängliga personella resurser, och framför allt ansvara för koordineringen av alla de insatser som behöver utföras för att en utrymning ska kunna genomföras i alla led på ett ändamålsenligt och effektivt sätt – dvs. från en eller flera kommunala *uppsamlingsplatser* inom det område som ska utrymmas – *utrymningsområdet* – till en *utrymningsplats* strax utanför utrymningsområdet, och därifrån vanligtvis till en *mottagningsplats* inom annan kommun.[57]

Det som utredningen anför nedan om utrymning gäller även i tillämpliga delar de åtgärder som behöver vidtas vid inkvartering.

Enligt utredningens bedömning bör det vara en ändamålsenlig och lämplig ordning att länsstyrelserna ges ansvaret för att inrätta och upprätthålla ett system med civilpliktiga utrymningsledare, och

[57] Inom utrymningsområdet bör det finnas centralt belägna *uppsamlingsplatser* med informationstavlor, möjlighet till transport från platsen, trafikdirigering och ordningsvakter. Vid vissa händelser kan det även behöva uppsamlingsplatser för skadade och dödade. *Utrymningsplatser* bör upprättas strax utanför utrymningsområdet. Där får människor tillgång till kost och logi, toaletter, sjukvård, krisstöd samt information. På *mottagningsplatser* får människor hjälp med uppehälle under en kortare eller längre tid (MSB 783 – december 2014,"Att planera och förbereda en storskalig utrymning", s. 23–24).

således ha bemanningsansvaret[58] för dem. Utredningen gör denna bedömning med beaktande av att en länsstyrelse enligt 3 § punkten 8 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion har uppgifter i fråga om skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap. Dessutom är en länsstyrelse enligt 7 § samma förordning geografiskt områdesansvarig enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten i länet. Vidare har utredningen beaktat att en länsstyrelse enligt 6 § förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap som högsta totalförsvarsmyndighet inom länet ska verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås vid höjd beredskap, och därvid särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna (punkten 1). Utredningen bedömer att länsstyrelserna utifrån deras geografiska områdesansvar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt ska kunna prioritera och fördela utrymningsledare till kommunerna inom respektive län. En kommun bör ansvara för att organisera och leda utrymningsledarna inom kommunen.

Mot denna bakgrund bör regeringen ge länsstyrelserna ett uppdrag av det slag som har angetts inledningsvis i avsnitt 10.12.

Utredningens bedömning i fråga om civilpliktiga utrymningsledare inom länsstyrelserna bör inte föranleda behov av någon ny författningsreglering.

En befattning som utrymningsledare ställer enligt utredningens bedömning förhållandevis höga krav på personliga egenskaper och förmåga hos dem som ska kunna utföra organiserande och koordinerande uppgifter vid genomförandet av större utrymningar under krigsförhållanden. Utredningen bedömer därför att det är nödvändigt med en offentligt bedriven ordning för prövning och urval av dem som ska ha befattningar som utrymningsledare. Det behövs också en offentlig utbildnings- och övningsorganisation för dem som ska ha sådana uppgifter. Utredningen anser således att det varken är lämpligt eller ändamålsenligt att ansvaret i dessa avseenden överlåts till frivilliga försvarsorganisationer. Med hänsyn till det som nu anförts bedömer utredningen att det är förenat med betydande praktiska svårigheter att rekrytera utrymningsledare på frivillig basis. Mot denna bakgrund bör befattningar som utrymningsledare omfattas av civilplikt.

[58] Begreppet ”bemanningsansvarig” återfinns i 3 kap. 15 § lagen om totalförsvarsplikt.

Länsstyrelserna bör undersöka i vilken omfattning det är möjligt att skriva in utrymningsledare för civilplikt utan grundutbildning med civilplikt eller med endast kortare sådan utbildning. Om länsstyrelserna bedömer att det är ändamålsenligt bör i första hand sådana totalförsvarspliktiga skrivas in för civilplikt.

Länsstyrelserna bör i samverkan med kommunerna inom länet, MSB och Polismyndigheten kunna bestämma vilka befattningskrav som ska ställas på dem som ska vara utrymningsledare, samt hur många utrymningsledare som det bör finnas inom länen.

Det är varken ändamålsenligt eller möjligt att inom ramen för utredningen närmare bedöma hur många civilpliktiga utrymningsledare som det bör finnas. Enligt utredningens övergripande bedömning är det rimligt att utgå från att det behövs en utrymningsledare för att kunna organisera och koordinera en utrymning av cirka 4 000 personer. Det skulle exempelvis för Stockholms stads del – med 975 000 invånare – innebära ett behov av cirka 245 utrymningsledare. Utifrån samma antagande kan det således finnas behov av cirka 2 600 utrymningsledare i hela landet. Som utredningen nyss har angett är det dock realistiskt att utgå från att merparten av civilbefolkningen kommer att fly självmant från städer och andra orter inför eller i samband med ett väpnat angrepp. Det förhållandet påverkar självfallet de analyser som länsstyrelserna behöver göra i fråga om det närmare behovet av civilpliktiga utrymningsledare.

Mot denna bakgrund utgår utredningen från att det framöver kan bli fråga om att skriva in ett förhållandevis stort antal civilpliktiga utrymningsledare. Enligt utredningens bedömning bör en sådan inskrivning ske successivt under de kommande åren för att det ska vara möjligt att över tid följa upp och utvärdera resultaten av en sådan ordning. Enligt utredningens bedömning är det rimligt att länsstyrelserna inom den närmaste femårsperioden ges förutsättningar att kunna grundutbilda totalt 400–500 totalförsvarspliktiga med civilplikt för civilpliktsbaserade befattningar som utrymningsledare.

Enligt utredningens bedömning ligger det ett stort värde i att länsstyrelserna i största möjliga utsträckning kan träffa avtal med civilpliktiga utrymningsledare om tjänstgöring vid fredstida krissituationer och större olyckor.

Länsstyrelserna bör ansvara för att civilpliktsbaserad grund- och repetitionsutbildning i fråga om utrymningsledare kan genomföras.

Sådana utbildningar bör vid behov kunna genomföras med stöd av MSB och Polismyndigheten.

Grundutbildningstiden för utrymningsledare bör enligt utredningens bedömning kunna understiga 60 dagar.

10.12.3 Behovet av civilpliktig personal för iordningsställande och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum

För att iordningställa och sköta driften av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum är det nödvändigt att det finns tillgång till särskilt utbildad personal. Gemensamt för denna typ av skyddsrum är att de är utrustade med annan och mer avancerad teknik än normalskyddsrum. Exempelvis är de utrustade med reservkraftanläggningar för elförsörjning som behövs vid driften av bl.a. luftfilteranläggningar. I kapitel 5 lämnas en närmare beskrivning av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum, och de olikartade behov som är förenade med dem.

Enligt uppgift från MSB finns det i dag 80 specialskyddsrum med plats för cirka 96 000 skyddsbehövande.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund – samt utifrån det som nyss har angetts som grundläggande skäl för civilplikt i fråga utrymningsledare – att även den personal som ska ansvara för iordningställande av och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum ska omfattas av civilplikt. Det är av stor vikt att säkerställa en sådan extraordinär personell resurs i händelse av höjd beredskap och ytterst krig.

Berörda kommuner bör vara bemanningsansvariga för den civilpliktiga personal som behövs för iordningställande och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum, och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att verkställa ett införande av civilplikt såvitt avser sådan personal. I det ansvaret ligger att bedöma hur många totalförsvarspliktiga som behöver skrivas in för civilplikt för sådana skyddsrumsuppgifter. Enligt utredningens uppskattning kan det antalet komma att uppgå till totalt cirka 450 civilpliktiga under den närmaste femårsperioden. Denna uppskattning är baserad på att 15 befolkningsskyddsrum och/eller andra större specialskyddsrum görs funktionsdugliga under den angivna tidsperioden – samt på det antal civilpliktiga som tidigare fanns för denna typ av skyddsrums-

uppgifter. Det krävdes då i genomsnitt cirka 30 civilpliktiga för att iståndsätta och sköta driften av ett befolkningsskyddsrum eller annat större specialskyddsrum.

Kommunerna bör undersöka i vilken omfattning det kan vara möjligt att skriva in totalförsvarspliktiga för civilplikt utan grundutbildning med civilplikt eller med endast kortare sådan utbildning. Om kommunerna bedömer att det är ändamålsenligt bör i första hand sådana totalförsvarspliktiga skrivas in för civilplikt.

Kommunerna bör ansvara för att grund- och repetitionsutbildning av den civilpliktiga skyddsrumspersonalen kan genomföras. Sådana utbildningar bör vid behov kunna genomföras med stöd av MSB. Grundutbildningstiden för skyddsrumspersonal bör enligt utredningens bedömning kunna understiga 60 dagar.

Utredningen bedömer att kommunerna kan inrätta och upprätthålla ett system med civilpliktig personal för befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum utifrån den nuvarande rättsliga regleringen.

11 Konsekvensanalys

11.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Av dessa bestämmelser följer att ekonomiska konsekvenser (såsom en beräkning av kostnader eller intäkter) för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda ska redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas. En redogörelse för de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag i dessa avseenden lämnas i avsnitt 11.2–11.8. Om förslagen innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen dessutom föreslå en finansiering. Utredningen behandlar frågan om finansiering särskilt i avsnitt 11.11. Härutöver ska utredningen även ange konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen[1], för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, om utredningens förslag har betydelse i nämnda avseenden. Dessa frågor behandlas i avsnitt 11.9–11.10.

Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser dessutom anges på ett sätt som motsvarar de krav som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning[2]. Den analys

[1] Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.
[2] En sådan konsekvensutredning ska innehålla en beskrivning av problemet, syftet med förslagen, alternativa lösningar, effekterna av olika alternativ, vilka som berörs, bemyndiganden

som utredningen gjort i sina överväganden tillsammans med de konsekvenser som redovisas i detta kapitel uppfyller enligt utredningens bedömning dessa krav.

Liksom i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) beräknar utredningen driftskostnaden per årsarbetskraft schablonmässigt till 1,4 miljoner kronor. I detta nyckeltal ingår utöver kostnader för personal även kostnader för lokaler samt övriga driftskostnader. Detta nyckeltal har använts vid beräkningarna av de förändringar av myndigheternas anslag som blir följden av utredningens förslag och som redovisas i detta kapitel. Vid beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna har utredningen som utgångspunkt haft ett femårsperspektiv.

11.2 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag i fråga om skyddsrum och skyddade utrymmen

11.2.1 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps centrala ansvar och planering

Utredningens bedömning: Genom utredningens förslag får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utökade arbetsuppgifter i fråga om skyddsrum och skyddade utrymmen. MSB ska bl.a. utarbeta nya myndighetsföreskrifter samt i större omfattning än i dag kunna lämna rättsligt stöd till myndigheter och andra aktörer. Utredningens förslag kommer att kräva ytterligare resurser.

Utredningens förslag bedöms kräva ett resurstillskott om sammanlagt 11,2 miljoner kronor per år, motsvarande åtta nya årsarbetskrafter. Antalet årsarbetskrafter bör kunna omvärderas

som myndighetens beslutanderätt grundar sig på, kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför, en jämförelse av konsekvenserna mellan olika alternativ, en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer Sveriges medlemskap i EU, särskilda hänsyn i fråga om tidpunkten för ikraftträdande, samt om det finns behov av speciella informationsinsatser. Om förslagen kan få effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som nyss framhållits, innehålla även uppgifter om det antal företag som berörs, vilka branscher dessa är verksamma i, storleken på företagen, tidsåtgång för företagen, administrativa och andra kostnader, behov av verksamhetsförändringar, påverkan på konkurrensförhållanden, annan påverkan, samt särskilda hänsyn till små företag.

när den initiala planeringen är genomförd och merparten av de nya föreskrifterna tagits fram.

MSB har bedömt att den administrativa beredskapen för att återuppta ett mer ambitiöst nationellt program för nyproduktion, kontroll och upprustning av skyddsrum är begränsad så länge som alla dessa uppgifter vilar på staten med MSB som ensam ansvarig offentlig aktör.[3] Även Försvarsberedningen har konstaterat att en mer omfattande skyddsrumsverksamhet kräver att uppgifter fördelas från MSB till framför allt kommunerna (se Ds 2017:66, s. 150).

Utredningen föreslår inte någon ändring i fråga om MSB:s övergripande centrala ansvar för civilbefolkningens skydd. MSB ska även framöver ha ansvar för att besluta om behovet av skyddsrum och inom vilka områden inom landets kommuner som skyddsrummen ska vara belägna samt föra register över samtliga skyddsrum. Utredningen föreslår att MSB ska få ansvar även för skyddade utrymmen. Således ska MSB besluta om behovet av skyddade utrymmen och inom vilka områden inom landets kommuner som sådana ska inrättas. MSB ska även registerföra de utrymmen som inrättats som skyddade utrymmen.

MSB kommer behöva ta fram en närmare planering för hur det befintliga skyddsrumsbeståndet kan tillvaratas och utvecklas. Kontrollverksamheten behöver också planeras. MSB bör även se över hur många skyddsrum som inom de närmsta åren kan behöva avvecklas därför att de är för små eller så gamla att det inte längre är ekonomiskt försvarbart att förbättra deras skyddsförmåga. Önskar ägaren avveckla ett skyddsrum trots att det är nödvändigt att det finns kvar så ska i princip ett ersättningsskyddsrum byggas för att avveckling av skyddsrummet ska kunna godtas. Vidare ska MSB se över vilka skyddade utrymmen som kan tas i anspråk och som befolkningen kan få tillgång till. Utifrån samtliga relevanta data ska MSB göra en beräkning av hur många skyddsrumsplatser som totalt sett behövs med hänsyn till alternativa skyddsåtgärder, samt en beräkning av hur många nya skyddsrumsplatser som ska byggas inom angivna områden. I samråd med kommunen ska nybyggnation tas med i MSB:s planläggning över civilbefolkningens tillgång till skydd i form av skyddsrum (och skyddade utrymmen). På vissa platser såsom där

[3] Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden, dnr 2017–695, s. 8.

tillgången på skyddade utrymmen är otillräcklig, där nybyggnation av skyddsrum inte kan förutses inom en rimligt nära framtid eller där förutsättningarna för att genomföra en storskalig utrymning eller möjligheterna till annat skydd är begränsade, bör MSB överväga att bygga bristtäckningsskyddsrum (skyddsrum i befintliga byggnader eller anläggningar). I storstäderna ska MSB räkna med att betydligt fler människor, men långt ifrån alla, kommer behöva stanna kvar p.g.a. att förutsättningarna för storskalig utrymning är begränsade och att samhällsviktiga funktioner kommer behöva upprätthållas. MSB (och kommunerna) bör vid planeringen räkna med en viss kontinuerlig nybyggnation av skyddsrum i anslutning till fastigheter med flerfamiljshus och byggnader där många arbetar eller vistas för att upprätthålla ett jämnt och bestående antal skyddsrumsplatser i området. Frågan om hur utredningen ser på de s.k. befolkningsskyddsrummen och andra specialskyddsrum redovisas särskilt nedan.

Enligt utredningens bedömning ska MSB fortfarande ha en omfattande föreskriftsrätt. MSB ska även fortsättningsvis ha rätt att meddela föreskrifter om skyddsrums placering, utformning och utrustning samt inom vilken tid de ska kunna iordningställas, om underrättelseskyldigheten när det gäller bygglovspliktiga byggåtgärder, om underhåll av skyddsrum och den utrustning som hör till skyddsrummen, om skyldigheten att bereda plats åt civilbefolkningen i skyddsrum, om skyltning av skyddsrum samt föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om ersättning. Härutöver ska MSB ges föreskriftsrätt i fråga om skyddsrumskontroll, skyddade utrymmen och vilka krav som ska ställas på dessa, sådana utrymmens placering, utformning och utrustning samt inom vilken tid skyddade utrymmen ska kunna iordningställas, skyldigheten att bereda plats åt civilbefolkningen i skyddade utrymmen, iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen, skyltning av skyddade utrymmen, avveckling och tillfällig begränsning av skyddsrum, ersättning för inrättande och underhåll av skyddade utrymmen, samt föreskrifter om certifiering och utbildning av skyddsrumssakkunniga.

MSB ska fatta beslut om nybyggnation av skyddsrum och, liksom i dag, slutligt godkänna nya skyddsrum. MSB ska vidare, liksom i dag, besluta om avveckling av skyddsrum och tillfällig begränsning av skyddsrumsfunktionen samt ta fram informations- och stödmaterial till kommuner och andra aktörer i fråga om skyddsrum och skyddade

utrymmen. MSB:s arbete med att stärka den enskildes hemberedskap bör fortsätta (se avsnitt 6.8 och 9.9).

MSB ska alltså fortfarande ha ett övergripande kvalitetsansvar för skyddsrum och även skyddade utrymmen. Detta ansvar bör, utöver föreskrifter, omfatta att även fortsättningsvis tillhandahålla uppgifter om hur skyddsrum och komponenter till dessa ska vara utformade och vilket skydd skyddsrum och skyddade utrymmen mera konkret ska ge. MSB bör även framöver tillhandahålla uppgifter om hur brister i utförandet ska åtgärdas och hur enskilda behov av förändringar ska utföras utan att påverka skyddsförmågan genom ett beräknings- och metodstöd i dessa avseenden och för nyproduktion. MSB ska i samma syfte få tillfälle att yttra sig i fler ärenden än tidigare i samband med tekniskt samråd enligt plan- och bygglagen (2010:900). MSB bör vidare vara kunskapsbärare inom området så att tillgänglig kompetens är synkroniserad med aktuella forskningsrön och utförandemetoder. Särskilt inledningsvis kommer MSB behöva utgöra ett kunskapsstöd för länsstyrelserna. MSB ska tillhandahålla en vägledning för skyddsrumskontroll samt ta fram ett standardiserat underlag för egenkontroll av skyddsrum.

I fråga om befolkningsskyddsrummen och andra specialskyddsrum som kräver särskild kompetens ska fastighetsägaren som utgångspunkt ansvara för iordningställandet och driften. MSB ska dock bistå fastighetsägaren med den kompetens som krävs för iordningställande och driften av dessa skyddsrum. I detta avseende kommer det krävas informationsinsatser av MSB. De extra personella resurser som behövs för utförande av alla praktiska uppgifter vid ett iordningställande och drift av dessa utrymmen ska i princip tillgodoses genom civilpliktiga (se avsnitt 6.5.3 och 10.12.3).

MSB har en organisation och resurser som krävs för att kunna ansvara för en stor del av de uppgifter som utredningen föreslår att myndigheten ska ha även fortsättningsvis. Genom att kontrollverksamheten flyttas från MSB till länsstyrelserna är det också rimligt att vissa resurser hos MSB kommer frigöras åt annat. Enligt de uppgifter som länsstyrelsen i samråd med MSB har redovisat för utredningen har MSB i dag fem administratörer som arbetar med kontrollverksamhet, utöver de externa kontrollanterna. Utredningens bedömning är dock att ambitionsnivån ska höjas beträffande skyddsrumsarbetet. Dessutom får MSB enligt utredningens förslag nya uppgifter som kommer att kräva extra resurser.

MSB har bedömt att det ansvar som myndigheten kommer att tilldelas genom utredningens förslag i fråga om skyddsrum och skyddade utrymmen kommer att kräva minst 4 nya årsarbetskrafter (motsvarande 5,6 miljoner kronor) till ansvarig enhet hos MSB med kompetens som analytiker, GIS-ingenjör, teknikinformatör, utbildningssamordnare och andra ingenjörer inom bygg. Härutöver kommer krävas ytterligare rättsligt stöd för flertalet av dessa uppgifter, bl.a. för framtagande av föreskrifter (både avseende skyddsrum och skyddade utrymmen och i fråga om utrymning och inkvartering). MSB har bedömt behovet av tillkommande rättsligt stöd i dessa avseenden till 4 årsarbetskrafter (motsvarande 5,6 miljoner kronor) och framhållit att de föreskriftspaket som kommer att bli nödvändiga kommer att ta minst två år att färdigställa, men att detta i hög utsträckning är avhängigt vilka resurser som kan tillföras. I detta sammanhang har MSB inte bedömt behovet av resurser kopplat till utbildning av civilpliktiga, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 8.7. MSB har vidare framhållit att resursbehoven kan komma att öka eller förändras när det initiala arbetet har utförts och i takt med att ambitionsnivån ökar.

Utredningen bedömer att MSB:s tillgängliga personella resurser för arbetsuppgifter rörande skyddsrum och skyddade utrymmen samt juridiskt arbete på det området, i viss utsträckning bör kunna användas för att myndigheten ska kunna hantera en del av de utökade arbetsuppgifterna. Genom att kontrollverksamheten i fråga om skyddsrum flyttas från MSB till länsstyrelserna frigörs dessutom vissa personella resurser hos MSB för utförande av andra slags arbetsuppgifter vid myndigheten. Utredningen kan dock konstatera att utredningens förslag i de avseenden som nu berörs initialt kan komma att kräva ett resurstillskott om sammanlagt 11,2 miljoner kronor per år. När den initiala planeringen är genomförd och merparten av de nya föreskrifterna tagits fram bör resursbehoven och antalet årsarbetskrafter kunna omvärderas. Möjligen kan antalet årsarbetskrafter då reduceras eller avsättas för andra uppgifter.

Konsekvenser för staten i övrigt

Vid MSB:s beslut om behovet av skyddsrum och skyddade utrymmen samt inom vilka områden inom landets kommuner som skyddsrum och skyddade utrymmen ska vara belägna ska Försvarsmakten enligt utredningens förslag ges tillfälle att yttra sig. Det rör sig emellertid om uppgifter som ligger nära Försvarsmaktens kärnverksamhet. Försvarsmakten bedöms redan ha den organisation och de resurser som krävs för att hantera de tillkommande uppgifterna. Förslagen bedöms påverka myndighetens arbetsbelastning i mindre omfattning men inte medföra några kostnadsökningar som inte kan hanteras med nuvarande resurser.

11.2.2 Särskilt om befolkningsskyddsrum och andra specialskyddsrum

Utredningens bedömning: Befolkningsskyddsrummen och andra specialskyddsrum är i behov av omfattande underhåll och modernisering. Sett bl.a. till statens kostnadsökningar för detta bör MSB bedöma om det kan anses ändamålsenligt att bibehålla samtliga dessa skyddsrums ursprungliga skyddsnivå och funktioner. MSB bör därför inom ramen för sitt arbete noggrant bedöma behovet av vart och ett av dessa skyddsrum utifrån ett flertal parametrar, såsom bl.a. behovet av skydd på en viss plats, möjlighet till nybyggnation av skyddsrum i området och andra skyddsalternativ. I de fall det är tillräckligt att dessa skyddsrum inrättas som skyddade utrymmen bör detta övervägas.

Enligt utredningens bedömning vore det ändamålsenligt och rimligt om staten under en femårsperiod avsätter 80 miljoner kronor per år, dvs. sammanlagt 400 miljoner kronor, för underhåll och modernisering av specialskyddsrum, vars skyddsrumsfunktioner behöver bibehållas. Detta skulle innebära att det under denna period bör kunna iståndsättas i vart fall ett tiotal större specialskyddsrum, och förhållandevis många mindre specialskyddsrum.

För att säkerställa tillgången till så många skyddsrumsplatser som möjligt är det viktigt att MSB tillsammans med kommunerna tar

fram en planering för hur de s.k. befolkningsskyddsrummen och andra specialskyddsrum ska kunna moderniseras och kunna tas i bruk i de större orterna inom strategiskt viktiga områden. Många av dessa skyddsrum är utrustade med avancerad teknik och är samtidigt i behov av omfattande modernisering och underhåll.[4] Utredningens bedömning är att även dessa skyddsrum har stor betydelse som fysiskt skydd vid ett väpnat angrepp och att de så långt som möjligt bör tas tillvara i detta syfte. De ligger på strategiskt viktiga platser och ger skydd åt förhållandevis många människor på platser där det normalt sett vistas många och där det kan vara svårt att bygga nya skyddsrum. De investeringar som tidigare gjorts i dessa skyddsrum avser dessutom stora ekonomiska värden. Detta innebär dock inte att det är motiverat att lägga ner alltför stora ekonomiska resurser för att återställa dessa skyddsrums ursprungliga skyddsnivå och funktioner. De investeringar som görs framöver i fråga om modernisering och underhåll behöver föregås av en noggrann avvägning mellan kostnaderna för detta och den nytta som skyddsrummet innebär. Detta förutsätter att MSB bedömer behovet av att ha kvar vart och ett av dessa skyddsrum utifrån ett flertal parametrar såsom bl.a. behovet av skydd på en viss plats, möjlighet till nybyggnation av skyddsrum i området och andra skyddsalternativ. I de fall det är tillräckligt att dessa skyddsrum inrättas som skyddade utrymmen i form av splitterskydd för ett större antal människor på samma plats bör det övervägas om det kan ske i första hand. I förekommande fall skulle MSB kunna besluta att dessa skyddsrum ska begränsas tillfälligt eller avvecklas. På så vis blir reinvesteringskostnaden lägre än att modernisera och upprusta skyddsrummet med dess ursprungliga funktioner.

MSB har inom ramen för utredningen bedömt att statens kostnad för att iståndsätta befolkningsskyddsrummen och andra specialskyddsrum uppgår till totalt 1,7 miljarder kronor, varav 100 miljoner kronor avser reservutgångar till mindre betong- och bergskyddsrum och resterande 1,6 miljarder kronor avser befolkningsskyddsrum och andra

[4] Som framgår av avsnitt 5.5 finns det enligt MSB:s uppgifter 14 befolkningsskyddsrum. Befolkningsskyddsrum kan hänföras till en kategori av skyddsrum som benämns specialskyddsrum. Hit hör skyddsrum som kräver särskild kompetens för att driftsättas eller som kräver särskilda instruktioner för detta eftersom de har särskild teknik installerad. Totalt finns 80 specialskyddsrum med plats för sammanlagt drygt 96 000 personer. Utöver de 14 befolkningsskyddsrummen finns 25 liknande större skyddsrum till vilka det tidigare har funnits krigsplacerad personal (sammanlagt är det fråga om 39 sådana skyddsrum). Resterande specialskyddsrum avser andra, i regel mindre, betong- och bergskyddsrum med särskild utrustning.

större specialskyddsrum. MSB:s beräkningar utgår från prisläget 2019 och har baserats på ett pilotprojekt. Med utgångspunkt i dessa beräkningar och de underlag som utredningen har tillgång till avseende kostnaden för nyproduktion av skyddsrum kan det konstateras att kostnaden för att iståndsätta dessa skyddsrum skulle vara något lägre per skyddsrumsplats än att bygga nya skyddsrum.[5] Samtidigt handlar det om stora kostnadsökningar för staten vilka rimligen kommer att behöva fördelas på en längre tidsperiod. Som redan framhållits behöver modernisering och underhåll av dessa skyddsrum föregås av noggranna avvägningar och mer specifika kostnadsberäkningar. Det bör också beaktas vilken fördelning av kostnadsansvaret som är rimlig mellan staten och fastighetsägaren, utifrån vilket underhåll det är fråga om och den fredstida användningen av utrymmet.

Närmare bedömningar skulle kunna leda till slutsatsen att det inte är rimligt att staten bekostar en modernisering eller underhåll av samtliga dessa skyddsrum till den kostnad som MSB uppgett. För flera av dessa skyddsrum skulle det eventuellt vara tillräckligt att de inrättas som skyddade utrymmen där vissa anpassningar kan behöva ske men till en lägre kostnad. Det saknas dock relevanta underlag för att nu göra en närmare bedömning av detta eller en mera konkret jämförelse i detta avseende. Under alla förhållanden framstår det enligt utredningens bedömning som rimligt att staten under en femårsperiod avsätter 80 miljoner kronor per år till modernisering och underhåll av specialskyddsrum vars skyddsrumsfunktioner behöver bibehållas (sammanlagt 400 miljoner kronor). Detta bör rimligen innebära att det under denna period kan iståndsättas i vart fall ett tiotal större specialskyddsrum. Härutöver bör många av de mindre specialskyddsrummen också kunna iståndsättas. Skulle MSB komma fram till att specialskyddsrummen behöver kvarstå med dess ursprungliga skyddsnivå och funktioner i större utsträckning än så kommer statens kostnad för modernisering och underhåll som redan framhållits behöva fördelas under en längre tidsperiod. Om den totala kostnaden skulle uppgå till 1,7 miljarder kronor och staten skulle avsätta medel i den storlek som utredningen nu bedömer som rimlig per år innebär det att det skulle ta drygt 20 år att iståndsätta samtliga dessa skyddsrum.

[5] Härvid har inte beaktats kostnaden för den personal som krävs för driften av vissa av specialskyddsrummen.

11.2.3 Ansvaret för kontroll av skyddsrum

Utredningens bedömning: Ambitionen bör vara att hela det befintliga skyddsrumsbeståndet ska kontrolleras inom det närmaste femårsintervallet. Därefter bör skyddsrummen fortsätta att kontrolleras vart femte år.

Med utgångspunkt i utredningens uppskattningar av resursbehoven bör statens kostnad för kontrollverksamheten sammantaget uppgå till åtminstone cirka 96 miljoner kronor per år, inkluderat 5 miljoner kronor avseende kostnad för fordon och cirka 7 miljoner kronor för extern teknisk kompetens. Det kommer dock krävas en närmare bedömning av resursbehoven hos varje länsstyrelse för att bygga upp en effektiv kontrollverksamhet. I enlighet med länsstyrelsens preliminära beräkningar skulle statens kostnad för kontrollverksamheten kunna uppgå till sammanlagt cirka 149 miljoner kronor per år.

Inventeringen av skyddsrumsbeståndet bör intensifieras och effektiviseras, inledningsvis i de strategiskt viktiga områdena. Även Försvarsberedningen har gjort bedömningen att det behövs en utökad kontrollverksamhet (se Ds 2017:66, s. 149 ff.). Att förvalta och upprusta det befintliga skyddsrumsbeståndet framstår som det mest effektiva alternativet för att tillgodose behovet av skydd. Vidare behöver skyddsrummen kvalitetssäkras så snart det går.

Mot bakgrund av att kontroller har utförts i en liten omfattning de senaste decennierna och att brister inte åtgärdats efter dessa anser utredningen att hela det befintliga skyddsrumsbeståndet bör kontrolleras inom det närmaste femårsintervallet. Därefter bör skyddsrummen enligt utredningens bedömning fortsätta att kontrolleras vart femte år.[6] En sådan återkommande kontroll skulle beroende på behov och omfattning kunna göras antingen som en fullständig kontroll eller som en förenklad egenkontroll. De skyddsrum som senast kontrollerats bör genomgå kontroll först i slutet av den närmaste femårsperioden. Enligt uppgift från skyddsrumsbranschen bör en sådan ambitionsnivå inte utgöra ett hinder. En utmaning kan dock vara att rekrytera tillräckligt mycket personella resurser på kort

[6] MSB har med tanke på tillgängliga materiella och personella resurser angett att en rimlig tid för återkommande kontroll är 10 år, vilket ligger i linje med de bedömningar som gjorts tidigare.

tid. Som utredningen återkommer till i kapitel 12 är detta något som behöver beaktas i fråga om den nya regleringens ikraftträdande.

Med utgångspunkt i den ambitionsnivå som utredningen förordar behöver det utföras cirka 13 000 skyddsrumskontroller per år i landet.[7] Om man räknar med 220 arbetsdagar på ett år skulle det innebära 59 kontroller per dag. En del kontroller kommer också att, beroende på typen av anmärkningar, behöva innefatta en uppföljande kontroll. Sådana kontroller skulle även kunna utföras i form av stickprovskontroller. Utredningen räknar därför med att det behöver utföras 1 300 uppföljande kontroller eller stickprovskontroller, vilket skulle innebära sammanlagt totalt 65 kontroller per dag.[8]

Enligt MSB:s uppgifter har skyddsrumskontrollerna mellan år 2015 och 2019 kostat 33 491 000 kronor för 5 572 kontroller, bortsett från kostnaden för det administrativa arbetet hos MSB. Genomsnittskostnaden för kontrollanterna har under dessa år alltså varit drygt 6 698 000 kronor per år och drygt 6 010 kronor per kontroll. Enligt MSB skulle motsvarande kostnad i dagsläget uppgå till mellan 6 500 och 7 000 kronor. MSB har tidigare räknat med att en kontrollant kan genomföra 300–400 kontroller per år. Dessa kontrollanter har dock inte varit anställda på heltid av myndigheten för utförande av uppgiften, utan i regel varit upphandlade för ett bestämt antal kontroller. Kontrollanterna som anlitats har inte sällan bedrivit även annan verksamhet utöver kontrollverksamheten.

Vid beräkningen av antalet kontrollanter som behövs för verksamheten bör man enligt utredningen kunna utgå från att en kontrollant i genomsnitt kan utföra mellan 1,5–2 kontroller per dag. Med utgångspunkt i den ambitionsnivå som utredningen förordat bör det alltså i vart fall krävas mellan 33 och 43 kontrollanter över hela landet. Härtill behöver administrativt arbete utföras genom att föra in uppgifterna i skyddsrumsregistret, utfärda förelägganden, besluta om ersättning, hantera överklaganden m.m. MSB har uppgett att myndigheten i dag har fem anställda administratörer bl.a. för denna verksamhet. Som redovisats ovan har det mellan år 2015 och 2019 utförts 5 572 kontroller. År 2019 utfördes 1 521 kontroller och året dessförinnan 1 372 kontroller. Enligt utredningens bedömning är det rimligt att utgå från att en administratör som anställts enbart för den

[7] Det befintliga skyddsrumsbeståndet omfattar en del skyddsrum som av olika skäl bör avvecklas och därför inte behöver genomgå en skyddsrumskontroll, vilket inte har beaktats i detta sammanhang.
[8] Sådana kontroller kommer dock ta betydligt mindre tid i anspråk än den initiala kontrollen.

uppgiften i genomsnitt bör kunna hantera det arbete som föranleds av uppskattningsvis 800 kontroller per år. Utifrån detta bör det utöver kontrollanterna som utgångspunkt alltså krävas i vart fall 17 administratörer över hela landet för verksamheten.

Utredningen föreslår att ansvaret för kontrollverksamheten ska tilldelas länsstyrelserna, vilket förutsätter att länsstyrelserna bygger upp en organisation och en bemanning för detta. Vilka resurser som krävs är beroende framför allt av hur stort skyddsrumsbestånd som finns inom länet. Resursbehovet kommer alltså variera mellan de olika länsstyrelserna. Hos större länsstyrelser bör åtminstone en handfull kontrollanter anställas. Till detta kommer krävas ett antal handläggare som kan ansvara för förelägganden, beslut i ersättningsfrågor, återrapportering till MSB och eventuella yttranden enligt plan- och bygglagen (2010:900). Inom de län där det finns ett mindre antal skyddsrum bör länsstyrelsen eventuellt kunna låna resurser från andra länsstyrelser. Alternativt skulle dessa länsstyrelser kunna anställa någon enstaka kontrollant som även kan ansvara för handläggningen i övrigt. Med utgångspunkt i den beräkning som utredningen redovisat är det rimligt att utgå från att länsstyrelserna sammantaget behöver förstärkas med åtminstone omkring 60 årsarbetskrafter för verksamheten över hela landet.

Utredningen har bedömt att MSB inom ramen för sitt centrala ansvar även fortsättningsvis ska ansvara bl.a. för den tekniska standarden på skyddsrum. MSB ska också ansvara för nybyggnation av skyddsrum samt besiktning av nybyggda skyddsrum. Vidare ska MSB tillhandahålla en vägledning för skyddsrumskontroll och ta fram ett standardiserat underlag för egenkontroll av skyddsrum. MSB har redan tagit fram sådan handledning och relevanta checklistor. På så vis finns redan framtagna underlag hos MSB, även om de kan behöva revideras. MSB ska dessutom även fortsättningsvis tillhandahålla utbildning och certifikat för skyddsrumssakkunniga. Denna verksamhet bedriver MSB redan i dag.

Vid sina beräkningar av de resurser som kommer att krävas för kontrollverksamheten har länsstyrelsen utgått från att en kontrollant i genomsnitt kan utföra 1,5 skyddsrumskontroller per dag och att två tredjedelar av arbetstiden för anställd personal som utför kontrollverksamhet på heltid kan planeras för kontrollverksamheten. Utifrån detta och den ambitionsnivå som utredningen anser att kontrollverksamheten bör ha har länsstyrelsen bedömt att kontrollverksamheten

totalt för landet behöver omfatta 68 årsarbetskrafter i form av kontrollanter. Härutöver krävs enligt länsstyrelsens bedömning administratörer motsvarande 30 årsarbetskrafter samt 50 fordon av lämplig beskaffenhet. Den minsta länsstyrelsen kommer att behöva förstärkas med två årsarbetskrafter och den största med omkring 20 årsarbetskrafter för verksamheten. Länsstyrelsen har beräknat statens kostnad för fordon till 5 miljoner kronor per år. Med det nyckeltal som utredningen tillämpar (en genomsnittlig personalkostnad på 1,4 miljoner kronor per anställd) skulle statens kostnad för kontrollverksamheten, enligt de behov som länsstyrelsen redovisat, således uppgå till 142,2 miljoner kronor per år.

Länsstyrelsen har tillagt att den tekniska kompetens som det är nödvändigt att MSB tillhandahåller för att förstärka länsstyrelsens organisation under två till tre år för kompetensuppbyggnad, kunskapsöverföring samt de inledningsvis förmodat många komplexa ärendena härutöver bedöms kosta 6,6 miljoner kronor per år.

Med utgångspunkt i utredningens beräkningar av resursbehoven bör statens kostnad för kontrollverksamheten åtminstone komma att uppgå till 95,6 miljoner kronor per år inkluderat de andra resurser länsstyrelsen angett avseende fordon för 5 miljoner kronor per år och extern teknisk kompetens för 6,6 miljoner kronor per år. Detta skulle i så fall motsvara en genomsnittlig kostnad om drygt 7 300 kronor per kontroll, inkluderat det administrativa arbetet (som inte ingår i den av MSB angivna kostnaden för dagens kontroller). En närmare bedömning behöver dock göras av resursbehoven hos varje länsstyrelse så att det kan byggas en effektiv organisation med utgångspunkt framför allt i hur stort bestånd av skyddsrum som ska kontrolleras i det aktuella länet. Länsstyrelsernas befintliga organisation och personalstrukturer måste också bedömas. Vid en sådan bedömning är det inte otänkbart att resursbehoven är så stora som länsstyrelsen har angett och att kostnaden därmed kan bli högre än den utredningen angett som en utgångspunkt. I enlighet med de beräkningar som länsstyrelsen har gjort skulle i så fall statens kostnad för kontrollverksamheten kunna uppgå till 148,8 miljoner kronor per år.

11.2.4 Ansvaret för underhåll och upprustning av befintliga skyddsrum samt beslut om ersättning

Utredningens bedömning: Staten bör stå för de huvudsakliga merkostnaderna avseende skyddsrum. Det är rimligt att staten står för underhållskostnader som går utöver vad som normalt krävs för att hålla skyddsrummet och dess befintliga utrustning i ett gott och användbart skick. Staten bör även kunna stå för mera omfattande underhållsåtgärder av skyddsrumsutrustningen eller som är påkallade på grund av skyddsrummets ålder, såvida detta inte beror på fastighetsägarens försumlighet. Den som är skyldig att underhålla ett skyddsrum ska även framöver ha rätt till skälig ersättning av staten för sina kostnader såvida det inte handlar om åtgärder till följd av fastighetsägarens försumlighet. Staten bör som tidigare stå för åtgärder för att förbättra skyddsrummens skyddsförmåga. Ersättning ska kunna utgå även för förbättringsåtgärder i samband med uppförande av ersättningsskyddsrum. Vad som är skälig ersättning för underhållsåtgärder och förbättringar bör närmare regleras genom MSB:s föreskrifter.

Det är inte möjligt att redovisa mera exakt vad kommande kontroller kommer att innebära i fråga om underhåll och förbättringar i kostnadshänseende. Utifrån MSB:s uppgifter om ackumulerade fel och brister efter hittills genomförda skyddsrumskontroller bedöms statens kostnad uppgå till 200 miljoner kronor per år under en femårsperiod, inklusive cirka 360 miljoner kronor som avser förbättringar inklusive filterbyten. Förbättringar i form av filterbyten bör i övrigt ske successivt under en längre tidsperiod än under fem år, som minst under en femtonårsperiod. Detta skulle förutsätta att staten avsätter 116 miljoner kronor per år för dessa förbättringsåtgärder.

Ansvaret för underhåll (samt iordningställande och drift) av skyddsrum kommer som utgångspunkt ligga på ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum. Enligt nuvarande reglering har den som är skyldig att underhålla ett skyddsrum rätt till skälig ersättning av staten för sina kostnader. Detsamma gäller den som efter föreläggande vidtagit åtgärder för att förbättra utrymmets skyddsförmåga. Enligt utredningens bedömning bör utgångspunkten även fortsättningsvis vara att staten ska stå för de huvudsakliga mer-

kostnaderna avseende skyddsrum. Ersättning lämnas inte för åtgärder som har föranletts av att ägaren eftersatt underhållet av skyddsrummet, gjort otillåtna ingrepp i det eller på annat sätt varit försumlig. I andra situationer där underhållsåtgärderna går utöver vad som normalt krävs för att hålla skyddsrummet och dess befintliga utrustning i ett gott och användbart skick är det emellertid skäligt att den som ska vidta åtgärder har rätt till ersättning av staten. Fastighetsägaren ska dock själv stå för normala underhållskostnader som fastighetsägaren skulle ha haft även om det inte hade funnits ett skyddsrum.

Med anledning av att kontroller av befintliga skyddsrum utförts i en begränsad omfattning de senaste decennierna kan det antas att det i många fall kommer finns ett större underhållsbehov än om kontrollerna hade genomförts med normal frekvens. För att säkerställa att brister kommer kunna åtgärdas i praktiken är det rimligt att staten i en del fall bär en del av kostnaderna för att återställa skyddsrummets funktioner och se till att det så långt som möjligt överensstämmer med moderna krav på ett skyddsrum. Detta bör särskilt gälla mer omfattande underhåll av själva skyddsrumsutrustningen och i de fall skyddsrummens ålder i sig kräver mer omfattande åtgärder. Hittills har skyddsrummen utförts och utrustats för en livslängd av minst 50 år. Inte minst bör detta gälla beträffande befolkningsskyddsrummen och de andra s.k. specialskyddsrum med särskilt avancerad teknisk utrustning.[9]

Liksom tidigare är det rimligt att staten även ersätter förbättringsåtgärder i form av nyinstallationer, utbyte av komponenter till skyddsrummet och liknande åtgärder. Sammanfattningsvis bör alltså sedvanligt byggnadsunderhåll som utgångspunkt inte vara ersättningsberättigat. Dock bör mer omfattande underhållsåtgärder kunna vara delvis ersättningsberättigade samt förbättringar vara ersättningsberättigade. Den som är skyldig att underhålla ett skyddsrum ska således även framöver ha rätt till *skälig* ersättning av staten för sina kostnader. Enligt utredningens bedömning är underhåll åtgärder för att hålla skyddsrummet och dess utrustning i ett gott och användbart skick och som inte utgör åtgärder för att förbättra utrymmets skyddsförmåga. Skälig ersättning bör *inte* motsvara ersättning för kostnader avseende sedvanligt byggnadsunderhåll som fastighetsägaren

[9] Som utgångspunkt är det byggnadens eller anläggningens ägare som, liksom för normalskyddsrum, är skyldig att underhålla skyddsrummet och den utrustning som hör till skyddsrummet.

skulle haft även om det inte fanns ett skyddsrum, underhåll som inte avser skyddsrumsspecifika installationer, eller åtgärder som beror på försumlighet. Skälig ersättning för kostnader bör avse specifika åtgärder eller omfattande underhåll av installationer/funktioner som är av betydelse för skyddsrummets funktionalitet, och som inte beror på fastighetsägarens försumlighet. Utredningen anser inte att nuvarande bestämmelser om rätten till ersättning för underhåll och förbättringar behöver ändras för att detta ska gälla. Ersättning ska dock kunna utgå vid förbättringsåtgärder i samband med uppförande av ersättningsskyddsrum. Utredningen föreslår att länsstyrelserna ska besluta om ersättning för underhåll och förbättringar. Däremot ska MSB även fortsättningsvis besluta om ersättning vid nybyggnation av skyddsrum, ersättning för förbättringar i samband med uppförande av ersättningsskyddsrum samt framöver även för inrättande av skyddade utrymmen. MSB ska få rätt att meddela närmare föreskrifter om ersättningen och rätten till ersättning vilka ska tillämpas vid beslut om ersättning. Vad som bedöms utgöra skälig ersättning för underhållsåtgärder och förbättringar bör således närmare regleras genom myndighetsföreskrifter.

MSB har tidigare bedömt att de ackumulerade fel och brister i skyddsrum som rapporterats vid kontroller under perioden 2007 till 2014, och som inte beror på bristande underhåll från fastighetsägaren, skulle kosta staten strax under 1 miljard kronor. (Se MSB:s rapport Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden [dnr 2017–695], s. 15.) Inom ramen för utredningen har MSB förklarat att ackumulerade fel och brister är fel som hittats vid en skyddsrumskontroll och där staten bär kostnadsansvaret för att åtgärda bristen. Det kan till exempel vara fråga om att skyddsrummet är utrustat med ett gammalt filtersystem som ska bytas till FAG-filter (cirka 360 miljoner kronor), byte av felaktiga tätningslister (cirka 28 miljoner kronor) och felaktiga genomföringar (cirka 25 miljoner kronor). I fråga om filterbyten behöver det föras en dialog med tillverkare och entreprenörer för att undersöka om det är möjligt att genomföra under en femårsperiod. Enligt MSB:s bedömning kräver varje filterbyte dessutom att en skyddsrumssakkunnig med kvalificerad behörighet är inkopplad.

Utredningen kan konstatera att det inte är möjligt att redovisa mera exakt vad kommande kontroller kommer att innebära i kostnadshänseende avseende underhåll och förbättringar. Utifrån ackumu-

lerade fel och brister efter hittills genomförda skyddsrumskontroller kan den bedömningen göras att statens kostnad för underhåll kommer att uppgå till 200 miljoner kronor per år under en femårsperiod, inklusive cirka 360 miljoner kronor som avser filterbyten.

När det i övrigt gäller statens kostnader för förbättringar i form av filterbyten i befintliga skyddsrum har MSB, utifrån en genomsnittskostnad på 35 000 kronor per filter, beräknat den totala kostnaden till 2,1 miljarder kronor.[10] Fördelat på fem år skulle staten behöva avsätta 420 miljoner kronor per år för detta (om avsättning sker för de ackumulerade fel och brister som angivits ovan kan totalbeloppet om 2,1 miljarder kronor minskas med 360 miljoner kronor, vilket skulle bli 348 miljoner kronor per år). Enligt MSB:s bedömning behöver dock samtliga äldre filter inte bytas ut under en femårsperiod utan kan göras på längre sikt enligt en prioritering utifrån skyddsrummens placering. Äldre filter ger fortfarande ett gott skydd förutsatt att de är felfria.

Såvitt utredningen kan bedöma är det rimligt att förbättringar i form av filterbyten får ske under en längre tidsperiod än under fem år, som minst under en femtonårsperiod och då företrädesvis i samband med skyddsrumskontroll. Detta skulle förutsätta att staten avsätter 116 miljoner kronor per år för förbättringsåtgärderna. En så lång upprustningsperiod förutsätter även att MSB redan innan överväger och bedömer behovet av andra moderniseringar som kan behövas och som kan utföras under samma tid om det avsätts ytterligare statliga medel för detta.

11.2.5 Ansvaret för nybyggnation av skyddsrum

Utredningens bedömning: Det bör byggas mellan 2 500–5 000 skyddsrumsplatser eller 25–50 nya skyddsrum med cirka 100 skyddsrumsplatser i varje skyddsrum per år. Staten bör, även framöver, stå för merkostnaderna för att inrätta skyddsrum. Med utgångspunkt i ett genomsnittspris om 35 000 kronor per skyddsrumsplats kan statens kostnad för nyproduktion uppgå till mellan 87,5–175 miljoner kronor per år för 2 500–5 000 nya skyddsrumsplatser. Härtill bedöms nyproduktionen kräva vissa resurser

[10] Enligt MSB finns det 15 800 skyddsrum utan FAG-filter i militärstrategiska områden och 12 600 sådana skyddsrum i övriga landet.

för slutbesiktningar. Dessa bedöms dock kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

Utredningen har konstaterat att många skyddsrum börjar bli gamla samt att skyddsrumsbeståndet successivt behöver förnyas och på vissa platser byggas ut. Utredningen föreslår att MSB även framöver ska ansvara för beslut om i vilka byggnader och anläggningar skyddsrum ska uppföras, utifrån den skyddsrumsplanering som tagits fram. MSB ska vidare meddela föreskrifter om i vilka fall den som ska bygga har en skyldighet att särskilt underrätta myndigheten och få ett besked gällande inrättande av skyddsrum. På så vis har MSB möjlighet att styra eller avgränsa vilka byggnader och anläggningar som kan eller bör komma i fråga för nyproduktion av skyddsrum. När ett skyddsrum är färdigbyggt och innan ersättningen beslutas ska skyddsrummet, liksom enligt nuvarande ordning, slutbesiktigas. Besiktningen ska även fortsättningsvis utföras av MSB som ska utfärda ett bevis om att skyddsrummet uppfyller föreskrivna krav.

Nybyggnation av skyddsrum är kostsamt, kräver särskild kompetens och är tidskrävande, vilket ställer krav på planering och långsiktighet. MSB har tidigare bedömt att 50 000 nya skyddsrumsplatser skulle kosta totalt 500 miljoner kronor och ta tio år om nybyggnationen kan ske inom ramen för nyproduktion. Skyddsrum i befintliga byggnader skulle enligt MSB föranleda betydligt högre kostnader. Försvarsberedningen har med dessa utgångspunkter bedömt att det bör byggas cirka 2 500 nya skyddsrumsplatser per år samt att nybyggnation av skyddsrum i perioden 2021–2025 bör begränsas och i huvudsak genomföras i områden som bedöms särskilt utsatta i händelse av krig i samband med nyproduktion av byggnader (se Ds 2017:66, s. 149 ff.).

Enligt utredningens bedömning är 2 500 nya skyddsrumsplatser per år något för lite i förhållande till den avvecklingstakt som kan förväntas samt den omständigheten att det inte har byggts nya skyddsrum på länge. Det är rimligt att de allra äldsta skyddsrummen kommer avvecklas eller tas tillvara som skyddat utrymme. Dessutom kan det inom flera områden vara så att skyddsrummen inte längre finns på de platser där det finns skyddsbehov. Enligt utredningen bör mellan 2 500–5 000 skyddsrumsplatser eller 25–50 nya skydds-

rum med cirka 100 skyddsrumsplatser i varje skyddsrum kunna byggas per år.[11]

Sedan nyproduktionen av skyddsrum upphörde 2002, har det enligt uppgift från MSB byggts 75 ersättningsskyddsrum med 7 374 skyddsrumsplatser. Kostnaden för detta har uppgått till cirka 221 miljoner kronor. I detta antal är 46 skyddsrum med 4 462 skyddsrumsplatser byggda från 2017 och fram till nu. Kostnaden för dessa har uppgått till cirka 134 miljoner kronor. Enligt MSB finns cirka 290 pågående ärenden där fastighetsägare har ansökt om tillfällig begränsning för att ersätta befintligt skyddsrum. Detta avser totalt cirka 38 000 skyddsrumsplatser till en kostnad om cirka 1,14 miljarder kronor. Byggnation har påbörjats avseende minst 120 ersättningsskyddsrum. I dessa avseenden har MSB beräknat kostnaden per skyddsrumsplats till 30 000 kronor.

Enligt uppgifter som utredningen fått från skyddsrumsbranschen uppgår statens kostnad för att bygga nya skyddsrum i normalfallet till cirka 8 000 kronor per skyddsrumsplats, exklusive mervärdesskatt. I detta belopp ingår all utrustning och kostnader för löpande kontroller.[12] Dessutom har den senaste tidens prisuppgång på metall och gummi samt förstärkningar av betong och armering beaktats. Prisbilden förutsätter att skyddsrummet byggs i byggnad som uppförs med källare eftersom det är ovanligt att det byggs flerbostadshus eller stora byggnader, såsom sjukhus och andra flervåningshus, utan källare. Om det kommer att byggas mellan 50 och 100 skyddsrum per år kommer det vidare leda till en rationalisering och stabilitet i produktionen som gör att kostnaden per skyddsrumsplats till och med kan bli något lägre. Utifrån denna prisuppgift skulle alltså statens kostnad för nyproduktionen bli som mest 800 000 kronor per skyddsrum för 100 personer och 40 miljoner kronor per år.[13]

[11] Dagens ventilationsutrustning är dimensionerad för 60 personer varför det kan vara mest resurseffektivt att bygga normalskyddsrum för 120 personer.

[12] Beräkningarna har gjorts av Skyddsprodukter i Sverige AB utifrån ett skyddsrum med 120 skyddsplatser. Härvid har beaktats att löpande kontroller i genomsnitt utförs mellan 60 och 120 timmar per skyddsrum och att en kvalificerat skyddsrumssakkunnig debiterar mellan 900 kronor och 1200 kronor per timme.

[13] I Finland förekommer prefabricerade skyddsrum som kan uppföras både under och ovan marknivå. Prefabricerade skyddsrum tillverkas och kan uppföras som standardskyddsrum i flera olika storlekar upp till 135 kvadratmeter för maximalt 180 personer. Genomsnittspriset för ett 75 kvadratmeter stort skyddsrum för 100 personer uppgår i juli 2022 till 95 000 Euro i Finland, inkluderat all den särskilda utrustning som ska finnas i ett skyddsrum. De prefabricerade skyddsrummen är något billigare att uppföra ovan mark än under marknivå eftersom det i det senare fallet kan krävas en tunnel för reservutgång. De prefabricerade skyddsrummen

Det kan inte uteslutas att det på vissa platser krävs en nybyggnation utan att det är fråga om uppförande av skyddsrum i samband med en bygglovspliktig åtgärd, såsom i en befintlig bebyggelse. För sådana fall ska MSB besluta, ombesörja och bekosta byggnationen. Om detta skulle komma i fråga kan kostnaden per skyddsrumsplats enligt uppgifter från skyddsrumsbranschen uppgå till runt 45 000 kronor. Med hänsyn till att det ska införas krav på planering av utrymning, ett regelverk om skyddade utrymmen samt tillgången i övrigt på skyddsrum torde detta enligt utredningens bedömning bli aktuellt endast i undantagsfall.

Enligt de uppgifter som MSB har redovisat inom ramen för utredningen varierar kostnaderna för nya skyddsrum mycket beroende på bl.a. var i landet som skyddsrummet byggs, markförutsättningarna eller om skyddsrummet byggs ovan mark eller i källare. MSB har tillagt att det finns en osäkerhet avseende byggkostnadernas utveckling framöver vilka troligen kommer att öka generellt. Enligt MSB krävs löpande kontroller under byggtiden och dessa kontroller tar i genomsnitt 120 timmar i anspråk. MSB har med beaktande av den senaste tidens prisutveckling beräknat statens kostnad utifrån ett genomsnittspris om 35 000 kronor per skyddsrumsplats, inkluderat de löpande kontroller som behöver utföras under byggtiden. MSB:s beräkningar utgår från totalkostnaden för skyddsrummet och dess utrustning, markabeten, grundstomme och kostnaderna för byggherren att uppföra skyddsrummet. Statens kostnad för nyproduktionen kommer alltså med dessa utgångspunkter att uppgå till mellan 87,5 och 175 miljoner kronor per år.[14] Nyproduktionen kommer dessutom kräva ytterligare resurser för slutbesiktningar som enligt MSB utförs av två personer under en arbetsdag per skyddsrum. Detta beräknas kräva ett resurstillskott om mellan 0,2–0,4 årsarbetskrafter. Utredningen bedömer att kostnaden för dessa kan hanteras inom befintliga budgetramar.[15]

kan färdigställas på 6–8 veckor. Att installera skyddsrummets väggar och tak tar mellan 1–4 dagar. De finska tillverkarna har initierat ett arbete för att kunna tillhandahålla motsvarande lösningar för den svenska marknaden.

[14] I anledning av att MSB:s beräkningar avsevärt skiljer sig från den kostnadsbild som redovisats från skyddsrumsbranschen finns det goda skäl för MSB att framöver göra en ännu noggrannare analys av genomsnittskostnaden.

[15] Det utvidgade ansvaret för byggnadsnämnden att enligt 10 kap. 17 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900) ge MSB och länsstyrelsen tillfälle att yttra sig vid tekniskt samråd som avser en åtgärd som kan påverka en befintlig byggnad som innehåller ett skyddsrum, eller en ny byggnad som ska innehålla ett skyddsrum, bör kunna hanteras inom befintliga resurser.

11.2.6 Ansvaret för inrättande av skyddade utrymmen

Utredningens bedömning: I fråga om inrättande av skyddade utrymmen bör i stor utsträckning byggnader och anläggningar identifieras som i sig kan uppfylla kraven på ett skyddat utrymme utan några särskilda anpassningar. Det kan i viss utsträckning finnas anledning att göra anpassningar för att utrymmena ska uppnå rätt skyddsnivå, vilket föranleder kostnader för staten. Innan det har gjorts en närmare inventering av vilka utrymmen som kan komma i fråga och en bedömning av vilken skyddsnivå dessa bör ha går det inte att göra någon bedömning av i vilken utsträckning sådana anpassningar kommer bli aktuella.

Det är rimligt att ett antal kommuner inom strategiskt viktiga områden där behoven av att inrätta skyddade utrymmen bedöms som stort initialt får ingå i ett projekt för att ta fram en metod för inrättande av skyddade utrymmen. Dessa kommuner kommer att behöva tillföras resurser motsvarande *en* årsarbetskraft per skyddsrumstätort. Det är rimligt att mellan 5–10 kommuner initialt får ingå i projektet, och att detta successivt skalas upp till att som mest omfatta de kommuner med skyddsrumstätorter där antalet skyddsrumsplatser är lägre än befolkningen. Statens kostnad bedöms i så fall initialt uppgå till som mest 14 miljoner kronor per år.

Utredningen föreslår även att det ska införas ett nytt system med skyddade utrymmen som ett komplement till skyddsrum. Tanken är att detta system ska vara mer flexibelt än systemet med skyddsrum. Som skyddade utrymmen bör befintliga byggnader och anläggningar utnyttjas. Sådana byggnader som ägs av kommunerna, staten genom Trafikverket, andra statliga myndigheter och regionerna bör vara särskilt intressanta och komma i fråga i första hand. I stor utsträckning bör byggnader och anläggningar identifieras som i sig kan uppfylla kraven på ett skyddat utrymme utan några särskilda anpassningar. Det kan dock på vissa platser och beträffande vissa anläggningar finnas anledning att i fredstid göra fortifikatoriska anpassningar för att utrymmena ska uppnå rätt skyddsnivå.[16] Innan det har gjorts en närmare inventering av vilka utrymmen som kan komma i fråga och

[16] Detta kan förutsätta en samverkan med bl.a. Fortifikationsverket. Vid beslut om behovet av skyddade utrymmen samt inom vilka områden inom landets kommuner som sådana utrymmen ska vara belägna ska dessutom Försvarsmakten få tillfälle att yttra sig.

en bedömning av vilken skyddsnivå dessa bör ha på olika platser går det inte att göra någon bedömning av i vilket utsträckning sådana anpassningar kommer bli aktuella. Enligt utredningens förslag är det kommunen och MSB som, beroende på vad det är fråga om för utrymme, ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen.

Liksom enligt nuvarande reglering ska den som ska bygga och utrusta ett skyddsrum ha rätt till skälig ersättning av staten för sina merkostnader. Detsamma bör som utgångspunkt gälla den som ska inrätta ett skyddat utrymme. Utredningen anser att skyddsrum och skyddade utrymmen liksom tidigare ska kunna användas för andra ändamål i fredstid. Att ett skyddsrum ska kunna användas till andra ändamål under fredstid är grundat på samhällsekonomiska skäl.[17] Även med beaktande av den fredstida användningen är det rimligt att staten, även framöver, står för merkostnaderna för att inrätta ett skyddsrum, och i vissa fall skyddat utrymme. I vart fall bör den merkostnad som skyddsrummet innebär och de anpassningar som kan vara nödvändiga och rimliga för att utrymmet ska kunna användas i fredstid ersättas (jfr RÅ 1988 not 268). Detta borde i praktiken innebära att fastighetsägaren åtminstone ska ersättas för extra kostnader för förstärkt betong och armering samt skyddsrumsutrustning. Vägledande vid utformandet av ersättningsreglerna har tidigare varit att ägarna eller nyttjarna av fastigheterna inte ska belastas extra men inte heller systematiskt tjäna på skyddsrumsfunktionen (se prop. 1978/79:1 s. 9).

Inom ramen för utredningen har kommunerna framfört att det kommer krävas att avtal tecknas med berörda fastighetsägare eftersom fastighetsägare med lokaler som skulle kunna bli aktuella som skyddade utrymmen inte har någon skyldighet att ställa dessa lokaler till förfogande. Denna arbetsuppgift bedöms enligt kommunerna kräva tämligen omfattande resurser i ett initialt skede när berörda fastighetsägare behöver kontaktas för information, diskussion och avtalsskrivande. Enligt kommunerna finns det en risk att sådana avtal kommer ta tid att förhandla fram. Fastighetsägare kan av olika skäl vilja tillhandahålla sina lokaler som skyddade utrymmen. Fastighetsägaren kan ha ett intresse av att bidra till samhällets gemensamma intressen, eller se konkurrensfördelar med inrättandet av ett skyddat utrymme, exempelvis genom att nyttjanderättshavare inom en byggnad på fastigheten får omedelbar tillgång till ett sådant utrym-

[17] Se prop. 1974:21, s. 118 och 139 samt prop. 2005/06:133, s. 117.

me, eller att den ekonomiska ersättningen för äganderättsinskränkningen är såpass väl tilltagen att fastighetsägaren bedömer det som ekonomiskt fördelaktigt att låta inrätta ett skyddat utrymme. Enligt kommunernas bedömning kan tidsåtgången på totalnivå förmodas stå i proportion till kommunens storlek. Små kommuner har ett mindre behov av skyddade utrymmen på grund av dess mindre folkmängd. Små kommuner har dessutom ett mindre antal potentiella fastigheter och fastighetsägare som behöver kontaktas. Enligt kommunernas bedömning bör en beräkning av hur stora resurser som kommer krävas rimligen utgå från en bedömning av hur mycket resurser som det är rimligt att avsätta för att få fram dessa avtal och sedan låta de som förhandlar få fram så många avtal som möjligt på en viss bestämd tid. Eftersom det i nuläget saknas en mera exakt planering och bedömning av hur stort behovet av skyddsplatser är kunde det vara ändamålsenligt att inledningsvis genomföra ett pilotprojekt där ett antal kommuner genomför ett antal avtalsförhandlingar för att ta fram en enhetlig metod och mall för avtalsskrivning. Efter att ha genomfört ett antal sådana avtalsförhandlingar kommer det att vara känt ungefär hur olika fastighetsägare agerar, vilka frågor som dyker upp och hur mycket resurser som krävs för att förhandla fram avtal och fatta beslut om inrättande av skyddade utrymmen. De kommuner som ska medverka i pilotprojektet bör enligt kommunernas bedömning tilldelas resurser motsvarande minst en heltidsanställd person.

Enligt utredningens bedömning kan det vara rimligt att det genomförs ett sådant pilotprojekt som kommunerna föreslagit. De kommuner som bör ingå i detta är enligt utredningens bedömning de kommuner inom strategiskt viktiga områden där behoven av att inrätta skyddade utrymmen bedöms som störst i förhållande till andra skyddsmöjligheter.[18] Dessa kommuner kan enligt utredningen behöva tillföras resurser motsvarande en årsarbetskraft per skyddsrumstätort. Det är rimligt att mellan 5–10 kommuner initialt får ingå i projektet, och att detta successivt skalas upp till att som mest omfatta de kommuner med skyddsrumstätorter där antalet skyddsrumsplatser är lägre än befolkningen. Statens kostnad skulle i så fall initialt uppgå till som mest 14 miljoner kronor per år. Om samtliga skyddsrumstätorter där antalet skyddsrumsplatser är lägre än befolk-

[18] Som redovisats i avsnitt 5.5 fanns det 38 skyddsrumstätorter där antalet skyddsrumsplatser var lägre än befolkningen 2017.

ningen på sikt skulle ingå i projektet skulle den totala kostnaden, bedömt efter tillgängliga uppgifter från 2017, motsvara högst 53,2 miljoner kronor (motsvarande 38 årsarbetskrafter). Samtidigt ska det upprepas att de lokaler som enligt utredningen i första hand bör komma i fråga inte är sådana som ägs av privata fastighetsägare. I första hand bör såvitt utredningen nu kan bedöma sådana anläggningar som ägs av kommunerna, staten genom Trafikverket, andra statliga myndigheter och regionerna komma i fråga i första hand. Det arbete som kommunerna behöver utföra i fråga om sina egna anläggningar och lokaler i dessa avseenden bör inte bli så krävande som för de situationer som kommunerna har pekat på.

11.2.7 Kommunernas ansvar för förmedling av övergripande information och grundläggande kunskap om skyddsrum och skyddade utrymmen inom kommunen

Utredningens bedömning: För flertalet kommuner innebär uppgiften en relativt begränsad insats som kan hanteras inom befintliga resurser. Behoven kommer dock att skilja sig väsentligt åt mellan olika kommuner. Under alla förhållanden är det av stor betydelse att kommunerna ges tillräckliga förutsättningar att kunna utföra de nyss nämnda uppgifterna. Det är rimligt att anta att vissa kommuner kan vara i behov av resurser för fullgörande av uppgifterna. Det går dock inte nu att bedöma vilka ytterligare resurser som eventuellt kan komma att behövas i enskilda kommuner. Det är därför nödvändigt att staten återkommer till den frågan i ett senare skede när det går att bedöma vilka ekonomiska konsekvenser utredningens förslag medför för kommunerna.

Utredningen föreslår att kommunerna uttryckligen ska ges ett större ansvar för de praktiska frågorna kring skyddsrum och skyddade utrymmen. Kommunerna ska således ansvara för att förmedla övergripande information till kommuninvånare samt fastighetsägare och nyttjanderättshavare om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen. Detta ska förtydligas i den nya lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen. Ansvaret ska innefatta att vidareförmedla grundläggande kunskap om iordningställande och användning av skyddsrum och syftar till att det ska finnas goda

förutsättningar att kunna ta skyddsrummen i bruk. Utredningen har som exempel pekat på att kommunen inom ramen för detta ansvar även skulle kunna anordna informationsträffar och övningar. Kommunernas ansvar handlar dock framför allt om att kommunerna ska arbeta mer aktivt med skyddet för civilbefolkningen på den lokala nivån, kunna svara på frågor och hänvisa till rätt instans samt bidra till att medvetenheten och kunskapen om skyddsrum och skyddade utrymmen ökar i kommunen. Kommunerna bör ha förhållandevis stor frihet att anpassa sitt arbete efter behov och förutsättningar i den enskilda kommunen.

Det ansvar som kommunerna får genom utredningens förslag är en ny uppgift vilken som utgångspunkt kommer att kräva extra resurser som kräver statlig finansiering.

I flertalet kommuner innebär uppgiften en relativt begränsad insats som bör kunna hanteras inom befintliga resurser. Utöver de resurser som kommuner tilldelas inom ramen för det pilotprojekt som beskrivits i föregående avsnitt är det emellertid rimligt att anta att en del kommuner i varierande grad kan vara i behov av ytterligare resurser för fullgörande av uppgifterna i fråga. Det kan också innebära att det kan behövas generella tillskott beroende på vilken utveckling som sker inom området. Det saknas dock relevant underlag för att nu göra en närmare bedömning av vilka resurser som skulle krävas i enskilda kommuner. Det är därför nödvändigt att staten återkommer till den frågan i ett senare skede när det går att bedöma vilka ekonomiska konsekvenser utredningens förslag medför för kommunerna.

11.2.8 Ansvaret för iordningställande och drift av skyddsrum

Utredningens bedömning: Utredningens förslag kommer att föranleda enbart marginella kostnader utöver de som tidigare redovisats.

Fastighetsägarens eller nyttjanderättshavarens skyldighet att iordningställa ett skyddsrum ska enligt utredningens förslag förtydligas i lagstiftningen. Härvid ska det framgå att fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren ansvarar för att skyddsrummet är iordningställt inom den tid som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver eller annars beslutar. I fråga om befolkningsskyddsrummen

och andra skyddsrum som kräver särskild kompetens ska fastighetsägaren, med stöd av MSB, ansvara för iordningställandet och driften. De extra personella resurser som behövs för utförande av alla praktiska uppgifter vid ett iordningställande och drift av dessa utrymmen ska i princip tillgodoses genom civilpliktiga (se avsnitt 6.5.3 och 10.12.3).

Ägarens rätt att få tillträde till byggnaden eller anläggningen där det finns ett skyddsrum ska förtydligas. Förslagen i dessa avseenden kommer enligt utredningens bedömning inte att föranleda annat än marginella kostnader utöver de som tidigare redovisats.

11.2.9 Överklagande till förvaltningsdomstol

Utredningens bedömning: Utredningens förslag kan leda till en viss ökad måltillströmning för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Detta bör dock kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

Utredningen föreslår att beslut om inrättande av skyddade utrymmen samt beslut om avslag på avveckling av skyddsrum ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut rörande skyddade utrymmen kommer också kunna överklagas. Detta innebär att fler beslut än tidigare kommer kunna överklagas. Förslagen kan leda till en något ökad måltillströmning för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Sett till de beslut som redan kan överklagas kommer det i sammanhanget enbart att röra sig om ett begränsat antal mål per år. Detta bör påverka domstolarna endast marginellt och därför kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

11.2.10 Sammanfattning av utredningens kostnadsbedömningar

Utifrån de underlag som utredningen har inhämtat inom ramen för utredningen och vad som redogjorts för ovan skulle utredningens förslag avseende skyddsrum och skyddade utrymmen, såvitt nu kan bedömas, innebära en kostnad för staten om cirka 745–778 miljoner kronor per år eller knappt 3,8 miljarder kronor under en femårsperiod (se sammanställning nedan).

Tabell 11.1 Sammanfattning av utredningens kostnadsbedömningar

Kostnad per år (mnkr)

Verksamhet	År 1–3	År 4–5
MSB:s centrala ansvar och planering	11,2	11,2
Iståndsättande av befolkningsskyddsrum och andra specialskyddsrum	80	80
Kontroll av skyddsrum	149	142
Underhåll av skyddsrum	200	200
Förbättringar i form av filterbyten i skyddsrum	116	116
Nybyggnation av skyddsrum (5 000 skyddsrumsplatser per år)	175	175
Kommunernas arbete med skyddade utrymmen (pilotprojekt)	14	53
Totalt	**745**	**778**

11.3 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag i fråga om utrymning och inkvartering

I detta avsnitt behandlas de ekonomiska konsekvenser som de förslag beträffande utrymning och inkvartering som utredningen lämnar kan förväntas medföra. Hur redovisade kostnadsökningar ska finansieras behandlas i avsnitt 11.11.

11.3.1 Konsekvenser för staten

Utredningens bedömning: Förslagen beträffande utrymning och inkvartering kan inledningsvis förväntas medföra kostnadsökningar för MSB med 5,6 miljoner kronor per år, motsvarande fyra årsarbetskrafter, för att därefter minska något över tid. Beloppet avser inte de kostnader som föreskriftsrätten kan komma att föranleda.

Även länsstyrelserna bedöms få utökade kostnader med anledning av förslagen. Kostnaderna bedöms inledningsvis kunna uppgå till 42 miljoner kronor per år, motsvarande 30 årsarbetskrafter fördelat på landets länsstyrelser, för att därefter minska något över tid.

För andra statliga myndigheter, inklusive Försvarsmakten och Polismyndigheten, bedöms förslagen medföra begränsade kost-

nadsökningar som ryms inom befintliga anslag för respektive myndighet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB har redan i dag möjlighet att, efter samråd med Försvarsmakten och Polismyndigheten, meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas och att, i samråd med Försvarsmakten, meddela beslut rörande vilka områden som ska planläggas för utrymning. Aktuella bestämmelser har emellertid aldrig tillämpats. Utredningen har gjort bedömningen att MSB:s, Försvarsmaktens och Polismyndighetens befogenheter i nu angivna avseenden ska kvarstå och dessutom föreslagit att de ska utvidgas till att avse även inkvartering. Utredningen har vidare föreslagit att MSB ska ge länsstyrelserna tillfälle att yttra sig innan myndigheten meddelar beslut om vilka områden som ska planläggas för utrymning respektive inkvartering. Dessutom ska MSB ta emot de inriktningar för planering i fråga om utrymning eller inkvartering som tas fram av länsstyrelserna.

MSB har gjort bedömningen att ovannämnda förslag föranleder behov av fyra nya årsarbetskrafter. Arbetet behöver enligt MSB bl.a. bestå av löpande samverkan med Försvarsmakten och länsstyrelser, kontroll av befintliga planer, stöd till aktörer i planering, analysarbete för lämpliga utrymnings- och inkvarteringsområden, framtagande av vägledningar och stödmaterial, myndighetssamverkan för samordning av nationell utrymningsplanering samt samordning med planering beträffande skyddsrum och skyddade utrymmen. Därutöver krävs enligt MSB tillkommande resurser för framtagande av föreskrifter. I den delen krävs ytterligare två årsarbetskrafter under minst två år. Det omfattar emellertid även framtagande av föreskrifter beträffande skyddsrum. Den delen får anses vara mer omfattande än framtagandet av föreskrifter beträffande utrymning och inkvartering, varför frågan berörs närmare i avsnitt 11.2.

Det bör enligt utredningen här återigen betonas att möjligheten för MSB att meddela beslut och föreskrifter rörande utrymning inte är ny. Den har emellertid aldrig tillämpats, varför uppgifterna i praktiken blir nytillkommande för myndigheten. Dessutom tillkommer uppgifterna rörande inkvartering. Förslagen kommer således att föranleda en större arbetsbörda, och därmed kostnadsökningar, för

MSB. Utredningen har ingen erinran mot den bedömning beträffande behovet av nya årsarbetskrafter som myndigheten har gjort. Det innebär att förslagen kan förväntas medföra kostnadsökningar för MSB med i vart fall 5,6 miljoner kronor årligen. Därtill kommer även de kostnader som föreskriftsrätten kan komma att föranleda, och som behandlas närmare i avsnitt 11.2. Det mest betungande arbetet torde emellertid komma att göras de första åren, då de första besluten och föreskrifterna tas fram. Därefter torde antalet årsarbetskrafter för nu angivna uppgifter kunna komma att reduceras något.

Utredningen föreslår även att MSB ska bestämma och betala ut den ersättning som ska utgå för de förberedande uppgifter som kommunerna och regionerna utför enligt lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap (utrymningslagen). Det rör sig enbart om en mindre utvidgning av den rätt som MSB redan har i enlighet med bestämmelserna i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Förslaget kommer därför enligt utredningens bedömning att få enbart marginell påverkan på myndighetens arbetsbörda och beräknas därför inte medföra några kostnadsökningar som inte kan hanteras med nuvarande resurser.

Försvarsmakten och Polismyndigheten

Som tidigare har redovisats, har utredningen gjort bedömningen att Försvarsmaktens och Polismyndighetens delaktighet i föreskriftsrespektive beslutanderätten såvitt gäller planläggning för utrymning vid höjd beredskap ska kvarstå och dessutom utvidgas till att avse även planläggning för inkvartering. I viss mån rör det sig således om nytillkommande uppgifter och i viss mån om redan reglerade uppgifter, som dock aldrig har tillämpats. Uppgifterna blir således i praktiken nytillkommande för myndigheterna. Myndigheterna torde ofta även komma att bli involverade i den planering för utrymning och inkvartering som tas fram inom kommuner och länsstyrelser.

Polismyndigheten ska enligt utredningens förslag och bedömningar enbart beredas tillfälle att yttra sig när MSB tar fram föreskrifter rörande planläggning för utrymning och inkvartering. En

liknande reglering föreslås beträffande statliga myndigheters medverkan vid kommuners och länsstyrelsers framtagande av planering för utrymning och inkvartering. Enligt utredningen kommer förslagen att få enbart begränsad påverkan på myndighetens arbetsbörda och beräknas därför inte medföra några kostnadsökningar som inte kan hanteras med nuvarande resurser. Utredningen behandlar i kapitel 8 även Polismyndighetens medverkan vid verkställighet av ett beslut om utrymning. Det förslag som presenteras i den delen är dock snarare en begränsning av myndighetens skyldigheter enligt nu gällande rätt och föranleder därför i sig inga kostnadsökningar för myndigheten. För att Polismyndigheten ska kunna hjälpa till vid verkställigheten krävs likväl förberedelser, och i viss mån kanske även förstärkningar. Den frågan får emellertid – med hänsyn till hur utredningens förslag är formulerade – behandlas i annat sammanhang.

Försvarsmakten kommer rimligtvis att ta en aktiv roll i MSB:s arbete med att ta fram beslut om vilka områden som ska planläggas för utrymning och inkvartering. Det rör sig emellertid om uppgifter som ligger nära Försvarsmaktens kärnverksamhet och myndigheten bör enligt utredningens bedömning ha den organisation och de resurser som krävs för att hantera de tillkommande uppgifterna. Bedömningen är därför att förslagen kommer att påverka myndighetens arbetsbelastning i begränsad omfattning och att de därför inte kommer att medföra sådana kostnadsökningar som inte kan hanteras med nuvarande resurser.

Länsstyrelser

Länsstyrelserna ska enligt utredningens förslag ges tillfälle att yttra sig innan MSB meddelar beslut om vilka områden som ska planläggas för utrymning respektive inkvartering. Länsstyrelserna föreslås även åläggas ett ansvar för att ta fram en inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering gällande länet samt för att se över och vid behov ändra den inriktning som har tagits fram. Länsstyrelserna ska vidare genomföra övningar av den planering för utrymning och inkvartering som har tagits fram. Dessutom ska länsstyrelserna ta emot de planer för utrymning och inkvartering som tas fram av kommunerna. Slutligen föreslår utredningen att länsstyrelserna ska följa upp kommunernas arbete enligt utrymningslagen och kunna

föreslå att del av ersättningen till en kommun som inte fullgjort sina förberedande uppgifter enligt utrymningslagen ska reduceras eller falla bort.

Länsstyrelsen har vid sin bedömning av resursbehoven inom ramen för utredningen uppskattat att nu aktuella förslag kommer att föranleda behov av i vart fall en ny årsarbetskraft per länsstyrelse, dvs. 21 årsarbetskrafter. De större länsstyrelserna bedöms behöva förstärkas med ytterligare någon årsarbetskraft per länsstyrelse. Därutöver skulle det initialt även kunna behövas ytterligare årsarbetskrafter i de länsstyrelser som är belägna inom strategiskt viktiga områden. Medel bedöms även behövas för genomförande av övningar.

Länsstyrelserna åläggs i och med utredningens förslag nya arbetsuppgifter. Utredningen gör bedömningen att länsstyrelserna kommer att behöva bygga upp en organisation och en bemanning för att kunna utföra de nya arbetsuppgifterna. Utredningen instämmer vidare i ovan nämnd beräkning, innebärande att varje länsstyrelse kommer att behöva i vart fall en ny årsarbetskraft för att kunna fullgöra de nya uppgifterna samt att de större länsstyrelserna och de länsstyrelser som är belägna inom strategiskt viktiga områden kommer att behöva ett antal ytterligare årsarbetskrafter. Inte sällan sammanfaller emellertid de större länsstyrelserna med de länsstyrelser som är belägna inom strategiskt viktiga områden. Utredningens bedömning är att det sammanlagt kan komma att behövas 30 nya årsarbetskrafter fördelat på landets länsstyrelser. Sammanlagt skulle i en sådan situation – i vart fall inledningsvis – utredningens förslag föranleda kostnader för länsstyrelserna uppgående till ett belopp om 42 miljoner kronor per år. Efter det inledande arbetet bör emellertid antalet årsarbetskrafter kunna komma att reduceras något.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser bl.a. stödja länsstyrelsernas planering och förberedelser inom respektive län. Eftersom den skyldigheten kommer att gälla även såvitt gäller länsstyrelsernas planeringsarbete beträffande utrymning och inkvartering vid höjd beredskap, kommer utredningens förslag att påverka arbetsbördan för civilområdeschefernas beredskapskanslier. Dessutom ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna ta emot de inriktningar för planering som tas fram av länsstyrelserna. Utredningen om civilt försvar har föreslagit att nämnda kanslier ska tillföras 99 miljoner kronor per år (SOU 2021:25 s. 506 ff. och 515). För år 2022 har emellertid

beräknats ett lägre belopp för att påbörja rekrytering och inrättandet av verksamheten. Genom 2022 års vårändringsbudget ökades länsstyrelsernas anslag för innevarande år med 33 miljoner kronor för arbetet med de nya uppgifterna med anledning av den nya strukturen för samhällets krisberedskap och civilt försvar (prop. 2021/22:99, s. 161). Anslaget torde, med anledning av de kostnadsberäkningar som har presenterats i SOU 2021:25, höjas för år 2023. Utredningens bedömning är att de kostnader som utredningens förslag kan komma att föranleda för beredskapskanslierna ryms inom dessa anslag.

Andra statliga myndigheter

Statliga myndigheter som bedöms beröras av kommuners och länsstyrelsers planering för utrymning och inkvartering ska enligt utredningens förslag ges tillfälle att yttra sig över den. Flera olika myndigheter, såsom ovan nämnda Försvarsmakten och Polismyndigheten samt Strålsäkerhetsmyndigheten, Trafikverket och Kriminalvården, bör som regel involveras i processen. Detta bedöms föranleda viss påverkan på myndigheternas arbetsbörda, men inte medföra sådana kostnadsökningar som inte kan hanteras med nuvarande resurser.

11.3.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Utredningens bedömning: De förslag som utredningen lämnar bedöms kunna föranleda stora kostnadsökningar för kommunerna. En kommun som ska ta fram planering för såväl utrymning som inkvartering bedöms behöva utökade resurser med 1–4 årsarbetskrafter per år i snitt under en tioårsperiod, motsvarande en årlig kostnad per kommun på 1,4–5,6 miljoner kronor. Vilka utökade personella resurser som behövs, och således vilka kostnader som det kan föranleda, kommer att vara beroende av hur många kommuner som till följd av beslut av MSB ska planera för utrymning eller inkvartering.

För regionerna bedöms förslagen kunna föranleda kostnadsökningar med knappt 34 miljoner kronor per år, motsvarande en

årsarbetskraft eller i vissa fall upp till tre årsarbetskrafter per region, för att därefter minska.

Kommuner

Utredningen har föreslagit att kommunerna – utifrån de beslut som MSB meddelar – ska planera för utrymning eller inkvartering gällande kommunen samt informera invånarna om det allmänna innehållet i planeringen. Planeringen ska ses över regelbundet och vid behov ändras. Kommunerna ska genomföra övningar av den planering som har tagits fram. Utredningen har därutöver föreslagit att kommunerna ska ansvara för verkställighet av ett beslut om utrymning vid höjd beredskap samt för inkvartering av dem som har utrymts från andra kommuner. Det föreslås vidare ett förtydligande innebärande att kommunerna även bär ansvaret för att ordna med uppehälle till dem som till följd av utrymning eller avspärrning enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) är i behov av det. Sammanfattningsvis föreslås att kommunerna ska åläggas omfattande uppgifter som de endast i begränsad mån har ansvarat för tidigare.

Kommunerna har inom ramen för utredningen gjort en bedömning av de kostnadsökningar som utredningens förslag beträffande frågorna kring planering – inklusive övning och information – kan förväntas medföra för kommunerna. Kommunernas bedömning är att en mediankommun med 16 000 invånare behöver utökade resurser med knappt två årsarbetskrafter per år i snitt under en tioårsperiod, medan en kommun med 80 000 invånare bedöms behöva utökade resurser med drygt 3,5 årsarbetskrafter per år i snitt under en tioårsperiod. Arbetet kommer enligt kommunernas bedömning bl.a. att omfatta övergripande samordning av planeringen och samverkan med andra organisationer, planering av utrymning från förskola och skola, planering av utrymning av social omsorg, hemsjukvård och personlig assistans, planering av lokaltrafikens och gatu- och trafikkontorets uppgifter samt övningar. Behovet av pilotprojekt har lyfts beträffande planering av utrymning från vissa verksamheter såsom förskola, skola och social omsorg.

Som tidigare har redovisats, är de nya uppgifter som kommunerna åläggs i och med utredningens förslag omfattande. Det råder ingen tvekan om att det behövs utökade resurser för att kommunerna ska

kunna hantera uppgifterna på avsett sätt. När förslagen har trätt i kraft kommer det att vara en uppgift för MSB att ta fram beslut och föreskrifter gällande utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Innan något sådant beslut har meddelats kommer det inte att finnas någon skyldighet för en kommun att planera för utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap. När ett beslut har meddelats av MSB kommer, för de kommuner som omfattas av beslutet, förslagen initialt främst att innebära arbete med rekrytering, verksamhetsplanering och övergripande planeringsprocesser. Därefter kan det faktiska planeringsarbetet påbörjas. När en planering väl har tagits fram bör personalbehovet i nu aktuella avseenden överlag kunna minska. Regelbundna övningar kommer dock att innebära en utökad arbetsbelastning för kommunerna.

Kommunerna skiljer sig markant åt i storlek – från nästan en miljon invånare till ett par tusen invånare. Således skiljer sig även behovet av förstärkningar åt. För att de allra största kommunerna ska kunna fullgöra de uppgifter som åläggs dem beträffande planering för utrymning och inkvartering behöver enligt utredningens bedömning i snitt under en tioårsperiod fyra årsarbetskrafter per år arbeta med uppgifterna. En kommun med 80 000 invånare torde i motsvarande mån behöva utökade resurser med omkring tre årsarbetskrafter per år i snitt under en tioårsperiod, samtidigt som en årsarbetskraft i snitt under en tioårsperiod torde vara tillräckligt i de allra minsta kommunerna. I beräkningarna avser omkring fyra femtedelar arbete med utrymningsplanering och en femtedel arbete med inkvarteringsplanering. Bedömningen utgår således från att kommunerna ska planera för såväl utrymning som inkvartering. Så torde dock som regel inte bli fallet. Utöver bedömda utökade personalbehov kan även kostnader för inköp av viss materiel tillkomma.

På sikt bör förslagen – när det gäller de kommuner som ska ta fram en planering – även kunna leda till en höjning av förmågan till fredstida utrymning med efterföljande uppehälle, eftersom den planering som tas fram beträffande höjd beredskap även bör kunna användas i en sådan situation.

Utredningen har även föreslagit att kommunerna ska åläggas ansvaret för verkställigheten av beslut om utrymning och för inkvartering av utrymmande. Kommunen ska dessutom uttryckligen åläggas ansvaret för att ordna med uppehälle i samband med utrymning och avspärrning enligt LSO. Även för dessa ändamål

kommer det att behövas förstärkningar. Utredningen har i kapitel 10 bedömt att det ska finnas tillgång till utrymningsledare samt att behovet av utrymningsledare ska tillgodoses genom civilplikt. De ekonomiska konsekvenserna därav presenteras i avsnitt 11.6. Det kommer emellertid att behövas förstärkningar även därutöver. Som konstaterats tidigare, kan ordinarie personalresurser i viss mån användas för det ändamålet. Det finns emellertid även ett stort behov av att frivilliga utbildas för att kunna bistå vid genomförandet av större utrymningar med efterföljande inkvarteringar. Ett sådant arbete kommer att behöva genomföras successivt under flera år. Det är vanskligt att på förhand fastställa hur många frivilliga som kommer att kunna rekryteras och hur många frivilliga som, till följd därav, kommer att behöva utbildas. De ekonomiska konsekvenser som följer av utredningens förslag beträffande organisering av frivilliga behandlas i avsnitt 11.5.

Regioner

Utredningen har föreslagit att regionerna ska medverka i arbetet med planering för utrymning och inkvartering. Kommunerna och regionerna har inom ramen för utredningen beräknat att regionerna inledningsvis kommer att behöva ytterligare resurser med två årsarbetskrafter per region. De tre största regionerna har dock bedömts behöva utökade resurser med 5–10 årsarbetskrafter.

Regionernas medverkan kommer enligt utredningens bedömning att vara grundläggande för frågan om en fungerande transportorganisation i händelse av en storskalig utrymning. Transportorganisationen torde komma att behandlas såväl i länsstyrelsens inriktning som i kommunernas planering. Regionerna kan således komma att involveras i båda nu nämnda processer. Följaktligen kommer skyldigheten att medverka i arbetet med planeringen att föranleda en ökad arbetsbörda för regionerna – så inte minst i det inledande skedet av planeringen. Utredningen instämmer därför i kommunernas och regionernas bedömning att även regionerna behöver utökade personella resurser. Utredningens bedömning är att en ny årsarbetskraft per region bör vara tillfyllest för de allra flesta regioner. Utredningen har i och för sig ingen invändning mot utgångspunkten att de tre största regionerna, dvs. Region Stockholm, Västra Götalandsregionen och Region Skåne,

kan behöva något större tillskott av personella resurser än en årsarbetskraft. Hur stora resurser som kan behövas beror emellertid på hur många kommuner inom respektive region som ska planera för utrymning och hur stor del av befolkningen som planeringen ska omfatta. Utredningens bedömning är, mot bakgrund av det nu anförda, att Region Stockholm inledningsvis bör förstärkas med tre årsarbetskrafter och övriga två ovan nämnda regioner med två årsarbetskrafter. Resursbehoven kan emellertid komma att bli större än så. Sammanlagt föranleder förslagen således förstärkningar som innebär kostnadsökningar för landets regioner med sammanlagt knappt 34 miljoner kronor per år. Efter det inledande planeringsarbetet borde förstärkningen i vart fall kunna halveras.

11.3.3 Sammanfattning av utredningens kostnadsbedömningar

Utifrån de underlag som utredningen har fått ta del av, och de beräkningar som utredningen har gjort utifrån nämnda underlag, skulle utredningens förslag beträffande utrymning och inkvartering för MSB, länsstyrelser och regioner kunna föranleda följande kostnader. Kostnaderna för kommunernas arbete beror till större del på de beslut som MSB meddelar och kan därför inte sammanfattas på samma vis.

Tabell 11.2 Sammanfattning av utredningens kostnadsbedömningar

Kostnad per år (mnkr)

Aktör	År 1–3	År 4 och 5
MSB	5,6	5,6
Länsstyrelser	42	42
Regioner	34	14
Totalt	**82**	**62**

11.4 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag i fråga om en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst

11.4.1 Konsekvenser för staten

Utredningens bedömning: MSB kommer att få stora kostnadsökningar med anledning av utredningens förslag till en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst. Det är dock inte möjligt att i dag närmare beräkna storleken på dessa kostnader, eftersom sådana beräkningar förutsätter vetskap om vad som i praktiken kommer att gälla i fråga om MSB:s närmare uppbyggnad och förvaltning av beredskapsorganisationen under en femårsperiod. Baserat på preliminära kostnadsuppskattningar från MSB kan dessa kostnader under en första femårsperiod – dvs. under uppbyggnadsskedet – komma att uppgå till totalt cirka 600–700 miljoner kronor årligen.

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk kommer att få utökad arbetsbelastning vid ett genomförande av utredningens förslag till en beredskapsorganisation. Detta kommer att medföra kostnadsökningar av mindre omfattning för verket.

Som ett *led inför genomförandet* av utredningens förslag bör MSB ges i uppdrag av regeringen att, utifrån det som myndigheten bedömer i praktiken kommer att gälla i fråga om beredskapsorganisationens närmare uppbyggnad och förvaltning under en femårsperiod, beräkna och redovisa vilka utökade kostnader som utredningens förslag kommer att medföra för myndighetens del. Ett sådant uppdrag bör genomföras i nära samverkan med kommunerna, såvitt avser de utökade kostnader som kommunerna bedöms få med anledning av förslaget. Vid redovisningen av uppdraget bör kommunernas utökade kostnader redovisas separat.

Inför *ett faktiskt genomförande* av utredningens förslag bör det vara ändamålsenligt att regeringen ger MSB i uppdrag att verkställa ett inrättande av en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB ska enligt utredningens förslag ansvara för beredskapsorganisationen. Det ansvaret innebär att myndigheten ska ges flera olikartade tillkommande uppgifter. Det handlar i stort om att MSB under en första femårsperiod ska bygga upp, utveckla och förvalta en beredskapsorganisation som vid den angivna tidsperiodens slut ska uppgå till cirka 3 000 civilpliktiga (civilförsvarspersonal).

Huvudansvaret för att bemanna beredskapsorganisationen med civilpliktiga ska ligga på MSB. Civilförsvarspersonalen ska efter genomförd civilpliktsbaserad grundutbildning skrivas in för civilplikt och krigsplaceras vid MSB. Beredskapsorganisationen ska organiseras inom MSB.

MSB ska ansvara för grund- och repetitionsutbildning av civilförsvarspersonalen, samt övning och vidareutbildning av den civilförsvarspersonal som har ingått avtal med MSB om att vid fredstida krissituationer eller större olyckor, på begäran av myndigheten, kunna delta i kommunal räddningstjänst.

Under höjd beredskap eller då regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen om totalförsvarsplikt ska civilförsvarspersonalen kunna tjänstgöra inom kommunala organisationer för räddningstjänst, såvitt avser genomförandet av räddningsinsatser och särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO. MSB ska under nyss angivna förhållanden få besluta om prioritering och fördelning av beredskapsorganisationens resurser till kommunernas organisationer för räddningstjänst. Som nyss nämnts ska civilförsvarspersonal på grundval av avtal även kunna delta i fredstida kommunal räddningstjänst.

MSB ska även tillhandahålla arbetskläder, personlig skyddsutrustning, transportfordon och annan grundläggande materiel till civilförsvarspersonalen.

Mot denna bakgrund står det klart för utredningen att MSB kommer att få stora kostnadsökningar med anledning av utredningens förslag till en beredskapsorganisation. Det är dock inte möjligt att i dag göra några närmare kostnadsberäkningar, eftersom sådana beräkningar förutsätter vetskap om vad som i praktiken kommer att gälla i fråga om MSB:s närmare uppbyggnad och förvaltning av beredskapsorganisationen under en femårsperiod. Som ett led igenom-

förande av utredningens förslag bör därför MSB ges ett regeringsuppdrag av det slag som angetts ovan.

I det följande kommer utredningen att redovisa MSB:s preliminära aggregerade kostnadsuppskattningar för ovan angivna tillkommande uppgifter.

Grund- och repetitionsutbildning av civilförsvarspersonalen

Utredningen har inhämtat preliminära kostnadsberäkningar från MSB i fråga om kostnader för grund- och repetitionsutbildning av civilförsvarspersonal avseende tidsperioden 2025–2029. Dessa kostnader kommer att uppgå till de belopp som anges i nedanstående tabell 11.3.

Kostnaderna har räknats upp med 2 procent per år. MSB har bedömt att det kommer att behövas två års förberedelsearbete inför ett faktiskt genomförande av utredningens förslag i denna del, och att det utöver kostnaderna för ett sådant genomförande behövs 50 miljoner kronor per år för förberedelseåtgärder innan utbildningen kan anordnas. Förberedelseåtgärderna kommer att bestå i upphandlingar, ny- och ombyggnationer, rekryteringar m.m.

Myndighetens beräkning är baserad på att årligen ska 600 civilpliktiga kunna grundutbildas och 120 ges ledningsutbildning. Vid beräkningen har myndigheten utgått från att grundutbildningstiden kommer att vara på 18–20 veckor, samt att hela grundutbildningen genomförs av MSB – dvs. det anordnas ingen praktiktjänstgöring för de civilpliktiga vid kommunala organisationer för räddningstjänst. MSB har inte tagit hänsyn till behovet av specialiseringsutbildningar, eftersom det behovet i nuläget är svårbedömt.

Tabell 11.3 Preliminärt beräknade kostnader för MSB avseende grund- och repetitionsutbildning av civilpliktig personal

Kostnad per år (mnkr)

Kostnadstyp	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Förmåner (kost och logi, dagersättning, resekostnader, övriga förmånskostnader)	134	138, 5	143	147,5	152
Undervisande personal (grundutbildning, fördjupning ledning)	52	53,5	55	56,5	58
Övrig personal (administrativt stöd, utveckling, service m.m.)	40	41,5	43	44,5	46
Lokalkostnader	30	30,6	31,2	31,8	32,4
Avskrivningskostnader	30	30,6	31,2	31,8	32,4
Repetitionsutbildning, förberedelser					10
Driftskostnader	10	10,5	11	11,5	12
Totalkostnad	**296**	**305,2**	**314,4**	**323,6**	**342,8**

I detta sammanhang ska framhållas att enligt utredningens bedömning bör i första hand de totalförsvarspliktiga som inte behöver grundutbildas eller endast ges en kortare sådan utbildning skrivas in för civilpliktstjänstgöring i beredskapsorganisationen. Om det visar sig att det finns goda möjligheter till sådan inskrivning kommer självfallet kostnaderna för att bemanna beredskapsorganisationen att bli mindre (se avsnitt 10.2.4).

Kostnader för utveckling, årlig förvaltning och aktivering av beredskapsorganisationen

Utredningen har inhämtat preliminära aggregerade kostnadsberäkningar från MSB avseende kostnader för utveckling, årlig förvaltning och aktivering av beredskapsorganisationen. Ingångsvärdet för myndighetens beräkning är att det år 2030 ska finnas cirka 3 000 civilpliktiga. Vid MSB:s beräkningar har utredningens förslag utgjort en teoretisk grund.

Enligt MSB:s preliminära aggregerade beräkningar kommer *utvecklings- och förvaltningskostnaderna* för beredskapsorganisationen att uppgå till de belopp som anges i nedanstående tabell 11.4. Det ska klargöras att dessa kostnader är utöver de kostnader som angetts i fråga grund- och repetitionsutbildning av civilförsvarspersonalen.

De angivna kostnaderna avser år 1, och behöver enligt MSB justeras uppåt med 2 procent årligen.

Tabell 11.4 Preliminärt beräknade kostnader för MSB avseende utveckling och förvaltning av beredskapsorganisationen

Kostnad per år (mnkr)

Kostnadstyp	Utvecklingsfas	Förvaltning
Årlig kostnad	129,15	72,18
Investeringar	11,5	3,9
Konsulter	4	2
Materialinköp	67,1	20
Avtal	6	7,25
Lokalhyra	2,5	8
Engångskostnad	1,45	0,9
Summa	**221,7**	**114,23**

MSB har bedömt att det behövs drygt 100 årsarbetskrafter för att utveckla och förvalta beredskapsorganisationen under de närmaste åren.

Vidare har MSB beräknat att de årliga kostnaderna för att *aktivera beredskapsorganisationen* under höjd beredskap och i fredstid kommer att uppgå till 252,5 miljoner kronor resp. 41,5 miljoner kronor.

MSB har i nuläget inte haft reella förutsättningar att kunna göra en kostnadsanalys, och har därvidlag framfört att det framöver behövs ett uppdrag från regeringen till myndigheten för att närmare och mera tillförlitliga kostnadsberäkningar ska kunna göras.

I myndighetens beräkning ingår *inte* väsentliga kostnadsdrivande grundförmågor såsom myndighetsintern ledning, rörlighet (transportmöjligheter för civilförsvarspersonalen) och uthållighet avseende beredskapsorganisationen, och inte heller indirekta kostnader, såsom kostnader för stödfunktioner inom myndigheten och lokaler. Vidare saknas en beräkning av merkostnaden för att eventuellt kunna förlägga utbildningen av de civilpliktiga till ett annat ställe än MSB:s utbildningsanläggningar i Sandö och Revinge.

Närmare om utvecklingsfasen

MSB har bedömt att under en utvecklingsfas behöver ett koncept tas fram i fråga om bl.a. dimensionering, organisering, ledningsstrukturer och aktiveringsrutiner avseende beredskapsorganisationen. Vidare har MSB bedömt att myndigheten vid framtagandet av ett sådant koncept kommer att behöva samverka med de civilområdesansvariga länsstyrelserna i fråga om förstärkningsbehov och övrig implementering, samt med Totalförsvarets plikt- och prövningsverk i fråga om mönstring och urval av totalförsvarspliktiga. Därvidlag kommer MSB att behöva bedöma vilka befattningar som det ska finnas inom beredskapsorganisationen, och vilka kvalifikationskrav som ska ställas på dem som ska ingå i organisationen.

Enligt MSB:s bedömning behöver även ett system för utvärdering av utbildningar och övningar att tas fram.

Vidare har MSB bedömt att ett koncept för civilförsvarspersonalens fredstida uppgifter behöver tas fram. I det avseendet har myndigheten utgått från att en aktivering av den förstärkningsresursen ska kunna ske på likartat sätt som när det gäller myndighetens nuvarande nationella förstärkningsresurser.

Därutöver har MSB – baserat på erfarenheter av det tidigare systemet med civilpliktiga på räddningstjänstområdet – sett ett behov av att det inrättas en central HR-funktion för beredskapsorganisationen. Den funktionen ska kunna stödja motsvarande funktioner vid myndighetens utbildningsanläggningar.

Dessutom har MSB har sett ett behov av kompetenshöjande åtgärder för myndighetens egen personal med anledning av det förslagna systemet med civilplikt.

Närmare om den fortlöpande förvaltningen

Den fortlöpande förvaltningen behövs enligt MSB för att säkerställa upprätthållandet av en ständig beredskap för att kunna aktivera beredskapsorganisationens resurser såväl vid höjd beredskap som vid fredstida krissituationer och större olyckor. Enligt myndighetens bedömning kommer det nyss beskrivna utvecklingsarbetet och den årliga förvaltningen att behöva utföras parallellt under många år – samtidigt som förstärkningsresursen ska kunna aktiveras under den tiden.

För att MSB ska kunna upprätthålla en förmåga att kunna prioritera och fördela beredskapsorganisationens resurser kommer det enligt myndighetens bedömning att behövas en ungefär lika stor personalresurs som under utvecklingsfasen.

Vidare har MSB bedömt att myndigheten även kommer att behöva göra regelbundna disponibilitetskontroller hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk för att därigenom få tillgång till underlag inför återkommande mönstringar av totalförsvarspliktiga.

Därutöver har MSB bedömt att myndigheten kommer att behöva genomföra ett fortlöpande arbete avseende gjorda erfarenheter från utbildningsverksamheten, övningar och eventuella insatser. Detta i syfte att upprätthålla och utveckla beredskapsorganisationens förmåga.

Aktivering under höjd beredskap

MSB har vid sin beräkning utgått från att myndigheten under höjd beredskap kommer att behöva leda beredskapsorganisationens resurser på begäran av en eller flera civilområdesansvariga länsstyrelser. MSB:s organisation behöver enligt myndigheten under sådana förhållanden vara anpassad utifrån behovet av att kunna koordinera och administrera cirka 3 000 civilpliktiga. Därvidlag har myndigheten utgått från att flera funktioner inom myndigheten behöver vara verksamma dygnet runt för att kunna hantera det som avser den civilpliktiga personalen, och de förstärkningsbehov som uppstår inom ett eller flera civilområden.

Aktivering i fredstid

I MSB:s kostnadsberäkning ingår myndighetens interna kostnader. Däremot ingår inte kostnaden för de 1 500 civilpliktiga som myndigheten antar kan komma att ingå avtal om tjänstgöring vid fredstida krissituationer och större olyckor.

Prioritering och fördelning av beredskapsorganisationens resurser

MSB har i dag enligt 6 kap. 8 a § LSO befogenhet att prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser till kommunal räddningstjänst. I den uppgiften ingår att ta fram underlag med avseende på hur den resursen ska användas – både på kort och lång sikt – och därvid bedöma samhällets totala tillgång till förstärkningsresurser och möjligheterna till internationellt räddningstjänstbistånd. Därvidlag behöver MSB även bedöma vilket behov av förstärkningar som kan finnas i våra grannländer, eftersom Sverige bl.a. innehar förstärkningsresurser som ska kunna användas inom ramen för EU:s civilskyddssamarbete.

MSB:s funktion för nationell prioritering och fördelning av förstärkningsresurser är i dag i ett utvecklingsskede, och är av naturliga skäl inte dimensionerad för att klara av att hantera mera omfattande uppgifter. I MSB:s kostnadsberäkning ingår kostnaden för de funktioner som behövs inom myndigheten för att den ska kunna hantera den prioritering och fördelning som angetts ovan.

Civilförsvarspersonalens utrustning

MSB har vid sin beräkning i detta tidsskede valt att utgå från att myndigheten ska kunna förse civilförsvarspersonalen med arbetskläder, skydds- och sambandsutrustning, samt viss gemensam utrustning för en arbetsgrupp.

MSB har bedömt att det behöver byggas upp en logistikkedja med ett centralförråd och flera förråd för rustning. Myndigheten har beräknat att hela materielstocken kommer att behöva omsättas under en 10-årsperiod.

Vidare har MSB vid sin bedömning utgått från att kommunala räddningstjänstorganisationer ska kunna förse civilförsvarspersonalen med nödvändiga arbetsredskap.

Därutöver har MSB gjort bedömningen att civilförsvarspersonalen under höjd beredskap har behov av att kunna transportera sig på egen hand. I det avseendet har myndigheten framhållit att kostnaden för att förse civilförsvarspersonalen med egna fordon kan bli väldigt hög. Enligt MSB:s uppskattning skulle det kosta uppemot 700 miljoner kronor att förvärva en fordonspark för det ändamålet. Därför ingår inte en sådan kostnad i myndighetens kostnadsberäk-

ning, och inte heller kostnaden för ett eventuellt fordonsuttag enligt förfogandelagen (1978:262) och den kompletterande förfogandeförordningen (1978:558). Ett fordonsuttag kan dock vara tänkbart enligt MSB för att täcka civilförsvarspersonalens transportbehov under höjd beredskap.

MSB har utgått från att vid civilförsvarspersonalens fredstida uppgifter behöver kommunerna ansvara för den personalens transportbehov.

MSB har beräknat att kostnaden för att införskaffa en grunduppsättning arbetsredskap till civilförsvarspersonalen för skydd och räddning sannolikt skulle uppgå till minst 100 miljoner kronor. Den kostnaden ingår inte i myndighetens kostnadsberäkning.

Totalförsvarets plikt- och prövningsverk

Det är i dag inte möjligt att närmare bedöma i vilken omfattning som Totalförsvarets plikt- och prövningsverk (Plikt- och prövningsverket) kommer att behöva genomföra mönstring av totalförsvarspliktiga för sådan civilpliktstjänstgöring som beskrivs i avsnitt 10.2.4. Under alla förhållanden är det realistiskt att utgå från att totalförsvarspliktiga kan komma att behöva genomgå mönstring i förhållandevis stor omfattning. Plikt- och prövningsverket har i dag kapacitet att vid behov kunna pröva cirka 2 100 totalförsvarspliktiga för ett årligt uttag av cirka 600 civilpliktiga. Om utgångspunkten är att cirka 600 totalförsvarspliktiga årligen ska behöva genomgå mönstring för att kunna skrivas in för grundutbildning med civilplikt har således Plikt- och prövningsverket redan uppbyggd kapacitet för att kunna utföra en sådan uppgift. Den nya uppgiften kommer dock att medföra kostnadsökningar av mindre omfattning för Plikt- och prövningsverket, eftersom det sannolikt kan komma att finnas behov av nyanställningar i begränsad omfattning.[19]

[19] Enligt uppgift från Totalförsvarets plikt- och prövningsverk den 2 september 2022.

11.4.2 Konsekvenser för kommunerna

Utredningens bedömning: Kommunerna kommer att få utökade kostnader vid ett genomförande av utredningens förslag om en statlig beredskapsorganisation.

Det är dock i dag inte möjligt att göra några ekonomiska beräkningar i fråga om kommunerna, eftersom sådana beräkningar förutsätter vetskap om vad som i praktiken kommer att gälla i fråga om MSB:s närmare uppbyggnad och förvaltning av beredskapsorganisationen under en femårsperiod. Som ett led inför genomförandet av utredningens förslag är det således nödvändigt att MSB ges ett regeringsuppdrag av det slag som anges i avsnitt 11.4.1.

Enligt utredningens förslag ska kommunerna medverka i den planering som MSB genomför i fråga om beredskapsorganisationen. Vidare ska kommunerna vidta åtgärder för att de på ett ändamålsenligt sätt ska kunna bistås av beredskapsorganisationen vid genomförandet av räddningsinsatser och särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO. Därvidlag kan det bl.a. bli nödvändigt för de kommunala organisationerna för räddningstjänst att utveckla sin förmåga att kunna ansvara för och leda ett stort antal civilpliktiga, samt att kunna förse dem med nödvändiga arbetsredskap. Utredningen förutser att ett sådant uppbyggnads- och utvecklingsarbete kommer att behöva genomföras successivt under flera år. Dessutom ska kommunerna bistå MSB vid genomförandet av grund- och repetitionsutbildning av beredskapsorganisationens personal.

Mot denna bakgrund är det tydligt att kommunerna kommer att få utökade kostnader vid ett genomförande av utredningens förslag om en statlig beredskapsorganisation. Det är dock i dag inte möjligt att göra några kostnadsberäkningar i fråga om kommunerna, eftersom sådana beräkningar förutsätter vetskap om vad som i praktiken kommer att gälla i fråga om MSB:s närmare uppbyggnad och förvaltning av beredskapsorganisationen. Som ett led inför genomförandet av utredningens förslag bör därför MSB ges ett regeringsuppdrag av det slag som anges i avsnitt 11.4.1. I nu aktuellt avseende kan även redovisningen av MSB:s pågående regeringsuppdrag om de kommunala räddningstjänstorganisationernas förmåga under höjd beredskap komma att ha betydelse (Ju 2022/02313).

11.5 Ekonomiska konsekvenser av utredningens bedömning i fråga om utökad lokal organisering av frivilliga under höjd beredskap och fredstida förhållanden

11.5.1 Konsekvenser för staten

Utredningens bedömning: Det finns ett stort behov av att förstärka och utveckla dagens lokala frivilliga resursgrupper (FRG) utifrån den inriktning som MSB har angett för utredningen. Enligt den inriktningen bör antalet utbildade i grupperna utökas från dagens cirka 3 500 till cirka 11 150 år 2027.

För att realisera den ovanstående inriktningen behöver statens finansiering av FRG till frivilliga försvarsorganisationer i enlighet med MSB:s bedömning utökas från dagens 8,5 miljoner kronor till 27,5 miljoner kronor för år 1,42 miljoner kronor för år 2, samt med 52 miljoner kronor årligen för åren 3–5, vilket ger totalsumman 225,5 miljoner kronor för en femårsperiod.

Enligt utredningens bedömning bör de nuvarande lokala frivilliga resursgrupperna utgöra en ändamålsenlig grund för att i kommunerna kunna bygga upp betydligt större lokala frivilliga beredskapsgrupper. Med hänsyn till det påtagligt försämrade säkerhetspolitiska läget är det enligt utredningen av stor vikt att verksamheten i dessa grupper under de närmaste åren är tydligt inriktad mot att kunna stödja och hjälpa civilbefolkningen i händelse av ett väpnat angrepp.

MSB har för utredningen angett att det är lämpligt att utveckla och anpassa dagens lokala frivilliga resursgrupper (FRG) för att dessa grupper ska kunna möta de krav som ställs inom ramen för ett modernt system för skydd av civilbefolkningen under höjd beredskap.

För närvarande finns det totalt cirka 3 500 medlemmar inom FRG. Inom FRG finns funktionerna FRG-ansvarig, FRG-ledare samt FRG-medlemmar. Det utbildas årligen cirka 250 FRG-medlemmar, cirka 40 FRG-ansvariga samt cirka 60 FRG-ledare.

Enligt MSB är det viktigt att det inom resursgrupperna finns en förmåga till att kunna leda och samordna de många spontanfrivilliga som kan komma att ansluta sig till grupperna vid större händelser.

Sedan år 2021 har MSB tillsammans med tio frivilliga försvarsorganisationer bedrivit ett utvecklingsarbete i fråga om FRG. Det

arbetet har bl.a. lett till en gemensam målsättning om att FRG ska kunna verka i hela hotskalan. Det utvecklingsarbete som har påbörjats under år 2022 syftar till att successivt kunna förstärka gruppernas förmåga genom att frivilliga utbildas för specialistfunktioner, t.ex. i fråga om informations- och sambandsstöd, logistik och transporter samt utförande av omhändertagande uppgifter och enklare sjukvårdsuppgifter. MSB:s inriktning är att den samlade förmågan inom FRG behöver utvecklas och utökas utifrån de behov som uppstår inom totalförsvaret.

Enligt MSB finns det behov av att till år 2027 utöka antalet medlemmar i de lokala frivilliga resursgrupperna till cirka 10 000 FRG-medlemmar, cirka 350 FRG-ansvariga och 800 FRG-ledare.

Baserat på dagens kostnader för FRG-relaterade utbildningar har MSB beräknat att nyss nämnd uppbyggnad av FRG kommer att medföra de utökade kostnader som anges i nedanstående tabell 11.5.

Tabell 11.5 Beräknade tillkommande kostnader för en utökad lokal organisering av frivilliga

Kostnad per år (mnkr)

Kostnadsslag	I dag	År 1	År 2	År 3–5	Tot. År1–5
Organisationsstöd	ca 2,5	5,5	10	13	54,5
Uppdragsersättning	ca 6	15	25	35	145
Utrustning	–	6	6	3	21
Kostnader för MSB	–	1	1	1	5
Summa kostnader	**ca 8,5**	**27,5**	**42**	**52**	**225,5**

Enligt utredningens bedömning är MSB:s inriktning för att förstärka och utveckla de lokala frivilliga resursgruppernas förmåga väl avvägd och nödvändig med hänsyn till att de offentliga aktörerna – främst kommunerna – kommer att ha ett mycket omfattande behov av frivilligstöd i händelse av höjd beredskap. Det är även av stor betydelse att det finns tillgång till ett sådant stöd vid fredstida krissituationer och större olyckor.

11.5.2 Konsekvenser för kommunerna

Utredningens bedömning: En utökad kommunal organisering av frivilliga inom lokala frivilliga beredskapsgrupper kommer att medföra kostnadsökningar för kommunerna. Det är i dag inte möjligt att bedöma storleken på dessa kostnadsökningar.

Som utredningen utvecklat i avsnitt 10.11.2 är det ett ansvar för kommunerna att bedöma och ta ställning till om, och i vilken omfattning, de har behov av frivilliga i sina verksamheter såväl under höjd beredskap som under fredstida förhållanden. Därvidlag har utredningen gjort den bedömningen att det på grund av det rådande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget är av stor vikt att kommunerna söker säkerställa att det finns tillgång till frivilliga i den omfattning som bedöms vara nödvändig i kommunala verksamheter i händelse av höjd beredskap. Vidare har utredningen i det sammanhanget bedömt att det är av stor betydelse att de frivilliga beredskapsgrupperna nyttjas i största möjliga omfattning vid kommunernas hantering av fredstida krissituationer och större olyckor.

Vilka kostnadsökningar som kommunerna kommer att ha för en utökad organisering av frivilliga kommer självfallet att vara avhängigt av i vilken takt och omfattning sådan organisering kan komma att ske.

11.6 Ekonomiska konsekvenser av utredningens bedömning i fråga om civilpliktiga utrymningsledare

Utredningens bedömning: Ett införande av ett system i enlighet med utredningens bedömning om att länsstyrelserna bör ha ett bemanningsansvar för civilpliktiga utrymningsledare kommer att medföra kostnadsökningar för dessa myndigheter. Det är i nuläget inte möjligt att bedöma storleken på dessa kostnadsökningar, eftersom det bör vara en uppgift för länsstyrelserna att analysera och fastställa behovet av antalet civilpliktiga utrymningsledare inom respektive län.

En rimlig utgångspunkt är att länsstyrelserna inom den närmaste femårsperioden ges förutsättningar att kunna grundutbilda

400–500 totalförsvarspliktiga för civilpliktsbaserade befattningar som utrymningsledare.

Regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag att, i samråd med Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, analysera och lämna förslag till hur ett system med civilpliktiga utrymningsledare inom länsstyrelserna bör vara utformat, och vilka ekonomiska och andra konsekvenser ett sådant system kommer att ha för länsstyrelsernas vidkommande. Uppdraget bör genomföras i nära samverkan med kommunerna.

Utredningen har bedömt att det är av stor vikt att säkerställa att det finns tillgång till extraordinära personella resurser vid genomförandet av större utrymningar, och att det behovet delvis bör tillgodoses genom civilpliktstjänstgöring. Därvidlag föreslår utredningen att det bl.a. ska finnas civilpliktiga utrymningsledare (se avsnitt 10.12).

Utredningen bedömer att länsstyrelserna bör inrätta och upprätthålla ett system med civilpliktiga utrymningsledare. Länsstyrelserna bör således vara bemanningsansvariga myndigheter för de civilpliktiga utrymningsledarna, och även ansvara för att civilpliktsbaserad grund- och repetitionsutbildning av utrymningsledarna kan genomföras. Utredningen har utgått från att länsstyrelserna kommer att behöva biträdas av MSB och Polismyndigheten i det avseendet. Ett system med civilpliktiga utrymningsledare inom länsstyrelserna kommer att innebära utökade kostnader för dessa myndigheter.

I det föregående har utredningen angett vissa utgångspunkter för bedömningen av hur många civilpliktiga utrymningsledare som det på ett övergripande plan kan finnas behov av. Det är dock inte möjligt att inom ramen för utredningen göra en närmare bedömning av det behovet. Det bör vara en uppgift för länsstyrelserna att som bemanningsansvariga myndigheter analysera och fastställa det behovet.

En rimlig utgångspunkt är enligt utredningens bedömning att länsstyrelserna inom den närmaste femårsperioden ges förutsättningar att kunna grundutbilda 400–500 totalförsvarspliktiga för civilpliktsbaserade befattningar som utrymningsledare.

Det är således inte möjligt att i nuläget bedöma vilka utökade kostnader länsstyrelserna kommer att få vid ett inrättande och upprätthållande av ett system med civilpliktiga utrymningsledare. Detsamma gäller i fråga om eventuellt utökade kostnader för kommunerna när utrymningsledare fullgör uppgifter inom en kommun.

Mot denna bakgrund bör regeringen ge länsstyrelserna i uppdrag att, i samråd med Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, analysera och lämna förslag till hur ett system med civilpliktiga utrymningsledare inom länsstyrelserna bör vara utformat, och vilka ekonomiska och andra konsekvenser ett sådant system medför för länsstyrelsernas vidkommande. Uppdraget bör genomföras i nära samverkan med kommunerna.

11.7 Ekonomiska konsekvenser av utredningens bedömning i fråga om civilpliktig personal för iordningställande och drift av specialskyddsrum

Utredningens bedömning: Det kan under den närmaste femårsperioden uppskattningsvis komma att behövas sammanlagt cirka 450 civilpliktiga för iordningställande och drift av cirka 15 av landets befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum i händelse av höjd beredskap och krig.

Berörda kommuner kommer i mindre omfattning att få utökade kostnader för uppgiften att inrätta och upprätthålla ett system med civilpliktig personal för iordningställande och drift av specialskyddsrum.

Utredningen har föreslagit att den extraordinära personella resurs som behövs för iordningställande och drift av befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum bör omfattas av civilplikt (se avsnitt 10.12).

Utredningen har i avsnitt 11.2.2 bedömt att staten bör avsätta medel för att successivt iståndsätta de befolkningsskyddsrum och andra specialskyddsrum vilka behöver bibehållas med befintliga funktioner. Under en femårsperiod bör detta innebära att i vart fall tio större specialskyddsrum kan iståndsättas och härutöver ett flertal andra specialskyddsrum.[20]

[20] Som framgår av avsnitt 5.5 finns det i dag det enligt MSB:s uppgifter 14 befolkningsskyddsrum. Befolkningsskyddsrum kan hänföras till en kategori av skyddsrum som benämns specialskyddsrum. Hit hör skyddsrum som kräver särskild kompetens för att driftsättas eller som kräver särskilda instruktioner för detta eftersom de har särskild teknik installerad. Totalt finns 80 specialskyddsrum med plats för sammanlagt drygt 96 000 personer. Utöver de 14 befolkningsskyddsrummen finns 25 liknande större skyddsrum till vilka det tidigare har funnits krigsplacerad personal (sammanlagt är det fråga om 39 sådana skyddsrum). Resterande specialskyddsrum avser andra i regel mindre betong- och bergskyddsrum med särskild utrustning.

De kommuner där det finns specialskyddsrum bör enligt utredningens förslag vara bemanningsansvariga för den civilpliktiga personal som behövs för de nyss nämnda uppgifterna. Kommunerna bör vidta de åtgärder som behövs för att verkställa ett införande av civilplikt när det gäller sådan personal. I detta ligger att berörda kommuner bör ansvara för att grund- och repetitionsutbildning av den civilpliktiga personalen kan genomföras.

Tidigare fanns det civilpliktig personal för att iordningställa och sköta driften av specialskyddsrum under höjd beredskap. Den personalen utgjordes huvudsakligen av maskinister och personer med bred allmänteknisk kompetens. De kompetenser som då efterfrågades för uppgifterna var bl.a. elektriker, mekaniker, rörmokare och VVS-tekniker.

Baserat på den tidigare bemanningen av specialskyddsrum med civilpliktiga utgår utredningen från att det kan komma att behövas i genomsnitt cirka 30 civilpliktiga för iordningställande och drift av ett specialskyddsrum.

Med denna utgångspunkt skulle det behövas totalt 1 170 civilpliktiga om alla 39 befolkningsskyddsrum och andra större specialskyddsrum skulle iståndsättas. Om alla dessa skyddsrum behöver iståndsättas kommer det enligt utredningens bedömning att behöva ske under en längre tidsperiod än fem år. Hur många civilpliktiga som kommer att behövas under den närmaste femårsperioden kommer att styras av dels av MSB:s bedömningar av behovet att bibehålla dessa skyddsrum med befintliga funktioner, dels den takt som dessa skyddsrum kan iståndsättas eller göras funktionsdugliga.

Utredningen uppskattar att det kan komma att behövas cirka 450 civilpliktiga under den närmaste femårsperioden.

Utredningen bedömer att de civilpliktiga kan behöva ges grundläggande utbildning inom området civilt försvar. Den utbildningen kan bl.a. komma att omfatta grundläggande sjukvårdsutbildning, samt allmänt kunskapshöjande moment i fråga om totalförsvaret, t.ex. när det gäller styrning och rättslig reglering på det området. Utredningen utgår från att denna slags utbildning kan anordnas centralt av MSB.

Därutöver kan de civilpliktiga behöva ges teknisk utbildning, samt specifik utbildning avseende det specialskyddsrum där de är krigsplacerade. De kommuner där aktuella specialskyddsrum finns bör ansvara för anordnandet av denna slags utbildning.

Utredningen utgår från att det bör kunna vara tillräckligt med en sammanlagd utbildningstid på 1,5 månader för dessa grundutbildningar. Dessutom kommer de civilpliktiga att behöva genomgå återkommande repetitionsutbildningar på 3–5 dagar.

Utredningen bedömer att det inom berörda kommuner kommer att finnas behov av ytterligare personella resurser för utförandet av de uppgifter som avser ledning, planering och utveckling av skyddsrumsverksamheten i fredstid. Enligt utredningens bedömning kan det finnas behov av en halv årsarbetskraft för hanteringen av ett specialskyddsrum – dvs. totalt cirka 7,5 ytterligare årsarbetskrafter för hanteringen av 15 specialskyddsrum.

De närmare uppgifter som berörda kommuner kan behöva fullgöra är att a) vidmakthålla och förvalta en bemannad organisation med civilpliktig personal, b) rekrytera civilpliktig personal, c) planera och genomföra platsspecifika utbildningar, d) planera övningar och repetitionsutbildningar, samt e) planera underhållsåtgärder och testkörning av tekniska system.

Sammanfattat kommer berörda kommuner i mindre omfattning att få utökade kostnader för att inrätta och upprätthålla ett system med civilpliktig skyddsrumspersonal.

11.8 Övriga ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslaget om grundutbildning med civilplikt för efterföljande civilpliktsbaserad tjänstgöring i den statliga beredskapsorganisationen för räddningstjänst innebär endast begränsade ekonomiska konsekvenser för enskilda.

Med hänsyn till att beredskapsorganisationen under en första femårsperiod föreslås få en förhållandevis begränsad personell volym blir produktionsbortfallet i samhället av mindre omfattning.

Utredningen har i avsnitt 10.2 föreslagit att sammanlagt cirka 3 000 totalförsvarspliktiga ska ingå i den statliga beredskapsorganisationen. Det är i dag inte möjligt att avgöra hur många av dessa som kommer att behöva genomgå mönstring för ordinär grundutbildning med civilplikt. Utredningen har vid sina överväganden utgått från en grundutbildningstidstid på cirka 18–20 veckor. Enligt utredningens bedömning bör dock i första hand de totalförsvarspliktiga som inte behöver

grundutbildas, eller endast ges en kortare sådan utbildning, skrivas in för civilpliktstjänstgöring i beredskapsorganisationen. Möjligheterna till sådan inskrivning påverkar självfallet de ekonomiska konsekvenserna av förslaget även i nu aktuella avseenden.

Utredningen bedömer att förslaget till en beredskapsorganisation endast innebär begränsade ekonomiska konsekvenser för enskilda, och att produktionsbortfallet i samhället endast blir av mindre omfattning med hänsyn till den förhållandevis begränsade personella volymen på beredskapsorganisationen.

11.9 Förslagens betydelse för den kommunala självstyrelsen och andra konsekvenser för kommuner och regioner

Utredningens bedömning: Utredningens förslag innebär till viss del en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms emellertid inte vara oproportionerlig på så sätt som avses i regeringsformen.

Utredningens förslag innebär att nya uppgifter åläggs främst kommunerna, men även i viss mån regionerna. De nya uppgifterna är – inte minst såvitt gäller de uppgifter som föreslås åläggas kommunerna beträffande utrymning och inkvartering omfattande och kommer således att föranleda merarbete för såväl kommunerna som regionerna. Kommunerna kommer genom utredningens förslag även att få visst ansvar för inventering och inrättande av skyddade utrymmen samt för att förmedla information om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen. Dessa uppgifter är i sammanhanget begränsade och bedöms inte utgöra någon egentlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Utredningens förslag att kommunerna ska åläggas ett ansvar för planering för och genomförande av utrymning med efterföljande inkvartering vid höjd beredskap, och förslaget om en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänstbistånd till kommunala organisationer för räddningstjänst under höjd beredskap, innebär dock en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen

inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det ska således prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär.

I kapitel 8 har utredningen redovisat skälen för att planering för utrymning och inkvartering över huvud taget ska tas fram samt för att kommunen ska åläggas ansvaret för planering för och genomförande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Som där har framgått, saknas det enligt utredningens bedömning offentliga aktörer som är bättre lämpade än kommunerna att åläggas ansvaret för nämnda uppgifter. Enligt utredningens bedömning saknas det således åtgärder att vidta som är mindre ingripande för det kommunala självbestämmandet.

I kapitel 10 anges skälen för utredningens förslag till en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst under höjd beredskap. Förslaget innebär en del skyldigheter för kommunerna. Dessa skyldigheter syftar till att kommunernas organisationer för räddningstjänst på ett ändamålsenligt sätt ska kunna bistås av den statliga beredskapsorganisationen under höjd beredskap. Vidare ska kommunerna vara skyldiga att bistå MSB vid genomförandet av grund- och repetitionsutbildning av beredskapsorganisationens personal (civilförsvarspersonal).

Den föreslagna regleringen syftar till att säkerställa skyddet för civilbefolkningen i händelse av höjd beredskap, vilket får anses vara ett väsentligt samhällsintresse. Detta intresse överväger enligt utredningens bedömning det besvär som nu nämnda uppgifter kommer att föranleda för kommunerna. Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen kan således inte anses vara oproportionerlig på så sätt som avses i regeringsformen.

11.10 Andra konsekvenser

11.10.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens bedömning: Förslagen får en marginellt positiv effekt på det brottsförebyggande arbetet.

Utredningen föreslår att Polismyndighetens roll förtydligas i fråga om verkställighet av beslut om utrymning. Utredningen bedömer att Polismyndighetens möjligheter att fortsätta bedriva brottsförebyggande verksamhet under höjd beredskap därmed förbättras. I övrigt bedöms utredningens förslag inte påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

11.10.2 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens bedömning: Förslagen får en begränsad positiv effekt på sysselsättning och offentlig service.

Utredningens förslag kommer i begränsad omfattning att främja sysselsättningen i landet och dessutom i samma omfattning påverka offentlig service i positiv riktning. Förslaget om att många totalförsvarspliktiga under den närmaste femårsperioden ska ges räddningstjänstutbildning bör bl.a. kunna innebära bättre möjligheter för kommunerna att rekrytera räddningstjänstpersonal i beredskap (deltidsanställda brandmän). Förslagen torde även i mindre omfattning komma att främja sysselsättningen i positiv riktning hos privata aktörer. Utredningens förslag bedöms inte medföra några tydliga eller förutsägbara skillnader mellan olika delar av landet i dessa avseenden.

11.10.3 Konsekvenser för näringslivet och företag

Utredningens förslag: Förslagen får en begränsad positiv effekt på näringslivet och företag.

Utredningens förslag kan komma att påverka samverkan mellan statliga myndigheter och företag i frågor som rör skyddet för civilbefolkningen och krisberedskap. Utredningens förslag bedöms dessutom i begränsad omfattning främja sysselsättningen på så vis att förslagen kan komma att medföra en viss ökad efterfrågan på vissa specifika varor och tjänster. Utredningens förslag kan därför i viss omfattning också komma att främja internationell handel med tredje land i dessa avseenden.

När det gäller branschen för skyddsrumssakkunniga kommer sådana sakkunnigas uppgifter att få en något ändrad inriktning eftersom länsstyrelsen i första hand ska anställa egna kontrollanter. Enligt utredningens bedömning kommer dock skyddsrumssakkunniga fortsatt att ha uppgifter på skyddsrumsområdet i fråga om att kunna bistå med nödvändig expertis på det området. Vidare kommer behovet av, och efterfrågan på, skyddsrumssakkunniga sannolikt att öka med anledning av utredningens förslag.

Utredningens förslag har inga tydliga konsekvenser specifikt för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

11.10.4 Konsekvenser i övrigt

Utredningens bedömning: Förslagen förväntas inte få några andra konsekvenser som behöver redovisas i detta sammanhang.

Utredningens förslag kommer inte att påverka jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Enligt utredningens bedömning medför förslagen inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen eller som, utöver den analys som utredningen gjort i sina överväganden, särskilt behöver beskrivas enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

11.11 Finansiering av utredningens förslag

Utredningens bedömning: De förslag som utredningen lämnar kommer att innebära omfattande kostnadsökningar för staten både i fråga om direkta kostnadsökningar och författningsstyrda ekonomiska ersättningar till kommuner och regioner. Genomförandet av utredningens förslag ryms inte inom de medel som redan har beslutats på området, vilket innebär att de kostnader som uppkommer till följd av förslagen behöver behandlas och finansieras i kommande budgetpropositioner.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Innebär förslagen samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas. Slutligen föreskrivs i paragrafen att när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen föreslå en finansiering.

Utredningen bedömer att de förslag som utredningen lämnar kommer att innebära omfattande kostnadsökningar för staten både i fråga om direkta kostnader och författningsstyrda ekonomiska ersättningar till kommuner och regioner.

I propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* bedömer regeringen att Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig behöver stärkas på bred front, och att en viktig del i det arbetet är att stärka det civila försvaret. I syfte att stärka och ytterligare intensifiera återuppbyggnaden av det civila försvaret är regeringens inriktning en stegvis förstärkning som omfattar 1 miljard kronor år 2021, 1,5 miljarder kronor år 2022, 2,5 miljarder kronor år 2023, 3 miljarder kronor år 2024 och 3,8 miljarder kronor fr.o.m. år 2025. Tillsammans med de medel som tillfördes i budgetpropositionen 2018 (429 miljoner kronor) uppgår summan av medel avseende civilt försvar till 4,2 miljarder kronor. Av den medelsfördelning som görs i den nämnda propositionen framgår att för området *Organisation och ledning* (utgiftsområdena 1 och 6) tillförs medel stegvis årligen under perioden 2021–2025 med 50, 200, 500, 550 och 600 miljoner kronor. I den mån det fortfarande finns tillgängliga medel inom nyss nämnt område kan dessa medel ha viss betydelse för finansieringen av

utredningens förslag. På motsvarande sätt tillförs medel för området *Frivilliga försvarsorganisationer* (utgiftsområde 6) under den angivna tidsperioden med 30, 30, 30, 40 och 40 miljoner kronor. För området *Befolkningsskydd och räddningstjänst* (utgiftsområde 6) tillförs 80 miljoner kronor för 2024 och 240 miljoner kronor fr.o.m. 2025. (Se prop. 2020/21:30, s. 125 ff.)

Enligt utredningens bedömning kan de ekonomiska medel som hittills har beslutats eller aviserats för förstärkningar av det civila försvaret – och som helt eller delvis är av relevans i detta sammanhang – endast i begränsad omfattning finansiera ett genomförande av utredningens förslag. Med hänsyn till att utredningens förslag medför omfattande kostnadsökningar för staten är det enligt utredningens bedömning varken gångbart eller lämpligt att lämna några förslag till omfördelningar mellan olika utgiftsområden och anslag inom den befintliga statliga budgeten.

Sammanfattat bedömer utredningen att ett genomförande av utredningens förslag inte ryms inom de medel som redan har beslutats på området, vilket innebär att de kostnader som uppkommer till följd av förslagen behöver behandlas och finansieras i kommande budgetpropositioner.

11.12 Konsekvenserna av om utredningens förslag inte genomförs

Utredningens bedömning: Om utredningens förslag inte genomförs innebär det att civilbefolkningen inte i nödvändig omfattning kan tillförsäkras ett ändamålsenligt utformat skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp genom ett moderniserat och utbyggt bestånd av skyddsrum och andra skyddade utrymmen. Det kommer heller inte att finnas en tillräcklig förmåga hos länsstyrelserna och kommunerna att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunna planera inför genomförandet av större utrymningar och inkvarteringar i händelse av krig. Kommunerna kommer inte heller att ha tillräcklig förmåga att genomföra utrymningar och inkvarteringar. Vidare kommer de reella möjligheterna för kommunala räddningstjänstorganisationer att kunna undsätta och rädda civilbefolkningen under krigsförhållanden att vara klart otillräckliga.

Det kan även finnas en påtaglig risk för att civilbefolkningens försvarsvilja och motståndsanda kan komma att påverkas i negativ riktning om den inte kan tillförsäkras ett tillräckligt omfattande skydd och tillgång till nödvändiga personella resurser för undsättning och räddning samt annan hjälp vid ett väpnat angrepp. Därtill kan konstateras att Nato framhåller vikten av motståndskraft i samhället. Förmågan att skydda civilbefolkningen kan ses som förutsättningsskapande för att uppnå den motståndskraften.

Om utredningens förslag inte genomförs kommer det att innebära påtagligt negativa konsekvenser för möjligheterna att kunna tillförsäkra civilbefolkningen ett berättigat och ändamålsenligt utformat skydd mot de svåra konsekvenser som ett väpnat angrepp mot Sverige sannolikt kan komma att innebära för en stor del av civilbefolkningen. Det befintliga skyddsrumsbeståndet kommer till stor del inte att motsvara de tekniska krav som måste ställas på sådana utrymmen utifrån den militära hotbilden. Vidare kommer det att saknas förutsättningar att i nödvändig omfattning kunna bygga nya skyddsrum och att inrätta skyddade utrymmen. Därutöver kommer möjligheterna att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt kunna utrymma stora delar av civilbefolkningen inför ett befarat väpnat angrepp att vara otillräckliga. De reella möjligheterna för kommunala räddningstjänstorganisationer att kunna undsätta och rädda civilbefolkningen från krigsdrabbade och farliga områden kommer att vara klart otillräckliga. Det finns även en påtaglig risk för att civilbefolkningens försvarsvilja och motståndsanda kan komma att påverkas i negativ riktning om den inte kan tillförsäkras ett modernt och väl anpassat skydd vid ett väpnat angrepp. Därtill kan konstateras att Nato framhåller vikten av motståndskraft i samhället. Förmågan att skydda civilbefolkningen kan ses som förutsättningsskapande för att uppnå den motståndskraften.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

12.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 januari 2025.

Det rådande mycket allvarliga säkerhetspolitiska läget efter Rysslands anfallskrig mot Ukraina medför nya och omfattande krav på de ansvariga aktörerna i Sverige. De förslag som utredningen lämnar för att i olika avseenden utveckla och förstärka skyddet av civilbefolkningen bör därför genomföras så snart det bedöms vara möjligt. Ikraftträdandet behöver anpassas till tillgängliga medel inom statens budget. Enligt utredningens bedömning bör det vara möjligt att behandla utredningens förslag i finansiella avseenden i den budgetproposition som beslutas i december 2023.

Utredningens förslag till ny eller ändrad lagstiftning kräver beslut av riksdagen. Förslagen som avser förordningsändringar som görs med stöd av bemyndiganden till regeringen i gällande lag eller i föreskrifter i regeringsformen kan träda i kraft efter beslut av regeringen. Förslaget till en ny förordning om skyddsrum och skyddade utrymmen samt förslag till ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap bör dock enligt utredningens bedömning träda i kraft samtidigt som den nya lagen. Utredningen bedömer att den författningsreglering som föreslås bör kunna träda i kraft i enlighet med det som följer.

De författningsförslag som rör skyddsrum och skyddade utrymmen kommer, särskilt när det gäller den nya kontrollorganisationen, kräva tid för uppbyggnad och anpassningar. Detta medför att ett ikraftträdande i dessa delar som tidigast kan ske den 1 januari 2025.

Eftersom det är fråga om en helt ny lag och att frågorna som regleras i lagen är mycket nära sammanhängande bör hela lagen träda i kraft vid samma tidpunkt. Föreslagna ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) bör träda i kraft samtidigt.

Vissa författningsändringar i fråga om utrymning och inkvartering kräver också omfattande förberedelser som gör att de bör kunna träda i kraft tidigast den 1 januari 2025. Även här är bedömningen att samtliga lagändringar bör träda i kraft vid samma tidpunkt.

Ett genomförande av utredningens förslag till en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst behöver föregås av ett omfattande förberedelsearbete. MSB, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och kommunerna kommer i varierande omfattning att behöva vidta förberedelseåtgärder. Enligt utredningens bedömning är det av stor betydelse att en civilpliktsbaserad grundutbildning av blivande civilförsvarspersonal kan påbörjas under det första halvåret 2025. Mot denna bakgrund bör författningsregleringen avseende en beredskapsorganisation för räddningstjänst träda i kraft den 1 januari 2025.

12.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Genom den nya lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen ska lagen (2006:545) om skyddsrum upphävas. Bestämmelser om ägare till byggnad eller annan anläggning i den nya lagen ska tillämpas även på den som innehar fastighet med fideikommissrätt. För underhåll av skyddsrum som inrättats med stöd av 6 kap. 13 § lagen (1994:1720) om civilt försvar ska fortfarande 6 kap. 11–16 §§ i den upphävda lagen om civilt försvar gälla. Ett föreläggande som utfärdats enligt 3 kap. 4 §, 4 kap. 2 § eller 7 kap. 1 § i den upphävda lagen om skyddsrum ska anses som ett föreläggande enligt den nya lagen. I fråga om ersättning som bestämts före ikraftträdandet av den nya lagen ska 6 kap. 1 och 2 §§ i den upphävda lagen om skyddsrum gälla.

Utredningens bedömning: Utredningens författningsförslag om utrymning och inkvartering kräver inga övergångsbestämmelser. Inte heller författningsförslagen avseende en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst kräver sådana bestämmelser.

Förslaget till ny lag om skyddsrum och skyddade utrymmen behöver vissa övergångsbestämmelser för att underlätta övergången. Till en början ska det framgå att lagen om skyddsrum upphävs genom den nya lagen. Till den nya lagen krävs i övrigt motsvarande övergångsbestämmelser som till lagen om skyddsrum som ersatte lagen om civilt försvar (se prop. 2005/06:133 s. 137). Förklaringen till att det krävs övergångsbestämmelser i dessa frågor är att systemet med skyddsrum är gammalt och att det genom tiden har gällt olika krav, rättigheter eller skyldigheter. Således bör det av övergångsbestämmelserna framgå att bestämmelser i den nya lagen om ägare till byggnad eller annan anläggning ska tillämpas även på den som innehar fastighet med fideikommissrätt. Denna övergångsbestämmelse ska ha samma sakliga innebörd som motsvarande bestämmelse till lagen om skyddsrum, dock med en justering av begreppet ”ägare till fastighet” till en ordalydelse som bättre överensstämmer med bestämmelserna i den nya lagen. Vidare bör det framgå att 6 kap. 11–16 §§ i den upphävda lagen om civilt försvar fortfarande gäller för underhåll av skyddsrum som inrättats med stöd av 6 kap. 13 § i den lagen. Slutligen behöver det framgå att ett föreläggande som utfärdats med stöd av 3 kap. 4 §, 4 kap. 2 § eller 7 kap. 1 § lagen om skyddsrum ska anses som ett föreläggande enligt den nya lagen och att i fråga om ersättning som bestämts före ikraftträdandet av den nya lagen gäller 6 kap. 1 och 2 §§ i lagen om skyddsrum.

Utredningens förslag om utrymning och inkvartering kräver inga övergångsbestämmelser. Inte heller förslagen avseende en beredskapsorganisation för räddningstjänst kräver sådana bestämmelser.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om skyddsrum och skyddade utrymmen

Lagen är ny och ersätter lagen (2006:545) om skyddsrum. Genom den nya lagen utvidgas tillämpningsområdet till att omfatta vissa regler om skyddade utrymmen. Den nya lagen har också kompletterats med ett flertal nya bestämmelser.

Utredningens uppdrag har framför allt tagit sikte på att lämna förslag på hur ett ändamålsenligt och modernt skydd för civilbefolkningen ska se ut och samordnas i framtiden. En viktig del av uppdraget har varit att analysera behovet av befintliga skyddsrumstillgångar, behovet av andra fysiska skydd, samt ansvarsfrågorna. Skälet till att utredningen föreslår att den nya lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen ska ersätta den tidigare lagen är framför allt att utredningen föreslår en ny ansvarsfördelning, att det ska införas nya regler om skyddade utrymmen samt ett flertal andra nya bestämmelser som skulle göra den tidigare lagen svåröverblickbar. Flera av de bestämmelser som fanns i den tidigare lagen har dock oförändrade förts över till den nya lagen.

Utredningen lämnar även förslag till en ny förordning om skyddsrum och skyddade utrymmen som föreslås ersätta den nuvarande förordningen (2006:638) om skyddsrum. Förordningen ska komplettera lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen. I författningskommentaren hänvisas till förordningen där det kan underlätta förståelsen.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns det bestämmelser om hur skyddsrum ska byggas, utrustas och underhållas samt om skyddade utrymmen. I lagen finns det också bestämmelser om ersättning.

I paragrafen anges vad som regleras i lagen. Bestämmelsen motsvarar delvis 1 kap. 1 § lagen om skyddsrum, dock med tillägget att lagen även innehåller bestämmelser om skyddade utrymmen. Övervägandena finns i kapitel 6.

2 § Skyddsrum är utrymmen för skydd av befolkningen i krig.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om behovet av skyddsrum och inom vilka områden inom landets kommuner som skyddsrummen ska vara belägna.

Kommunen ska på begäran av den myndighet som avses i andra stycket lämna upplysningar om planer för byggverksamhet i kommunen och om andra förhållanden av betydelse för myndighetens beslut i frågor om skyddsrum.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 1 kap. 2 § i lagen om skyddsrum. Tredje stycket motsvarar 3 kap. 1 § andra stycket i den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.1. och 6.2.

I paragrafens *första stycke* ges en definition av begreppet skyddsrum. Skyddsrum är utrymmen för skydd av befolkningen i krig. Definitionen kompletteras av 2 kap. 1 § där det närmare anges hur ett skyddsrum ska vara utformat.

I paragrafens *andra stycke* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har det övergripande ansvaret för skyddsrumsverksamheten och beslutar om behovet av skyddsrum och inom vilka områden inom landets kommuner som skyddsrummen ska vara belägna. I 1 kap. 2 § förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen anges att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ansvaret för skyddsrumsverksamheten. Där anges också vad myndigheten särskilt ska beakta i detta sammanhang, nämligen behovet av skydd av civilbefolkningen i områden som är strategiskt viktiga i händelse av ett väpnat angrepp, i storstäderna och vid bebyggelse i närheten av anläggningar för samhällsviktig verksamhet som bedöms utgöra sannolika mål vid ett sådant an-

grepp och att myndigheten ska ge Försvarsmakten tillfälle att yttra sig. MSB ska dessutom föra register över samtliga skyddsrum.

I paragrafens *tredje stycke* anges att kommunerna är skyldiga att, på begäran av ansvarig myndighet, bistå denna med det material som behövs för myndighetens beslut. Av 3 kap. 1 § som kompletteras av 3 kap. 1 § förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen framgår att MSB dessutom ska besluta om byggande av skyddsrum. Myndigheten kommer vid sitt arbete vara beroende av att kunna få information från kommunen om planer för byggverksamhet eller andra förhållanden av betydelse för beslutsfattandet om skyddsrum.

3 § Skyddade utrymmen är utrymmen som ger ett i förhållande till skyddsrum begränsat skydd av befolkningen i krig.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om behovet av skyddade utrymmen och inom vilka områden inom landets kommuner som sådana ska inrättas.

Kommunen ska på begäran av den myndighet som avses i andra stycket lämna upplysningar om vilka utrymmen inom kommunen som kan vara av betydelse som skyddade utrymmen samt om andra förhållanden av betydelse för myndighetens beslut i frågor om sådana utrymmen.

Paragrafen saknar motsvarighet i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

I paragrafens *första stycke* ges en definition av begreppet skyddade utrymmen. Skyddade utrymmen är utrymmen som ger ett i förhållande till skyddsrum begränsat skydd av befolkningen i krig. Definitionen kompletteras av 2 kap. 5 § och 2 kap. 3 § förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen där det anges närmare hur ett skyddat utrymme ska vara utformat.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har det övergripande ansvaret för att besluta om behovet av skyddade utrymmen och inom vilka områden inom landets kommuner som sådana ska inrättas. I 1 kap. 2 § förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen anges att MSB, liksom för skyddsrum, har ansvaret för beslut om behovet av skyddade utrymmen och var sådana ska finnas. I bestämmelsen anges också vad MSB särskilt ska beakta i detta sammanhang och att myndigheten ska ge Försvarsmakten tillfälle att yttra sig. Vidare framgår att MSB ska föra register över samtliga skyddade utrymmen.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att kommuner på begäran av ansvarig myndighet ska lämna upplysningar om vilka utrymmen inom kommunen som kan vara av betydelse som skyddade utrymmen samt om andra förhållanden av betydelse för myndighetens beslut i frågor om sådana utrymmen. Av 2 kap. 6 §, som kompletteras av 2 kap. 3 § andra stycket förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen, framgår att MSB, förutom att besluta om behovet av skyddade utrymmen, får meddela föreskrifter om skyddade utrymmen och vilka krav som ska ställas på dessa, samt i särskilda fall besluta om sådana utrymmens placering, utformning och utrustning och inom vilken tid skyddade utrymmen ska kunna iordningställas. Enligt 3 kap. 8 § första stycket ska kommunen som utgångspunkt fatta besluta om inrättande av skyddade utrymmen. Enligt andra stycket i samma bestämmelse, som kompletteras av 3 kap. 4 § i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen, ska MSB dock fatta beslut om inrättande av skyddade utrymmen i anläggningar som ägs av staten eller regionen. Myndigheten kommer vid sitt arbete vara beroende av att kunna få information från kommunen om utrymmen som kan vara av intresse som skyddade utrymmen eller andra förhållanden av betydelse för beslutsfattandet om sådana utrymmen.

4 § Kommunen ska förmedla information om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen till invånare samt ägare och nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar inom kommunen.

Paragrafen saknar motsvarighet i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.1.

I paragrafen anges att kommunerna är ansvariga för att förmedla information till invånare, ägare och nyttjanderättshavare inom kommunen om iordningställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen. Syftet med bestämmelsen är att öka kommunernas inflytande i dessa frågor samt att stärka kunskapen om skyddsrum och skyddade utrymmen, men även skyddet av civilbefolkningen generellt, lokalt i kommunerna. Invånarna ska kunna vända sig till kommunen och få information om vilka skyddsalternativ som finns tillgängliga. Kommunens primära uppgift enligt bestämmelsen är att bidra till att stärka förmågan hos fastighetsägarna

att ta skyddsrum och skyddade utrymmen i bruk samt att öka medvetenheten kring användning av skyddsrum och skyddade utrymmen bland invånarna och nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar i kommunen. Inom ramen för detta ansvar skulle kommunerna exempelvis kunna anordna informationsträffar eller genomföra övningar. I många fall kan det handla om att vidareförmedla övergripande och grundläggande information. Kommunernas ansvar på lokal nivå inverkar inte på MSB:s ansvar att ta fram och sprida generell information på området. Avsikten är inte heller att kommunen ska bistå med teknisk kompetens. I sådana frågor bör kommunen i stället kunna hänvisa till exempelvis MSB, länsstyrelsen eller skyddsrumssakkunnig.

2 kap. Utformning och placering av skyddsrum och skyddade utrymmen

Skyddsrummens placering och utformning

1 § Skyddsrum ska vara utformade och utrustade för att stå emot verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig.

Om det krävs skyndsamma åtgärder för skydd av befolkningen i krig får skyddsrummen utformas och utrustas så att de i största möjliga utsträckning står emot sådana verkningar som avses i första stycket.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 1 § i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.1, 6.2.2 och 6.4.

I paragrafens *första stycke* anges, liksom i lagen om skyddsrum, att skyddsrum ska utformas så att de ger skydd mot sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. Detta innebär att skyddsrummen inte ska konstrueras för att stå emot de kraftigaste tänkbara vapen utan för att kunna stå emot sådana vapen som en motståndare kan antas förfoga över och komma att använda. Såväl direkta som indirekta verkningar av stridsmedel avses. (Se prop. 2005/06:133 s. 165.) Av 2 kap. 4 § som kompletteras av 2 kap. 2 § förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen framgår att MSB får meddela föreskrifter eller i särskilda fall besluta bl.a. om hur skyddsrum ska utformas och utrustas. Med stöd av dessa bestämmelser är det alltså MSB som ansvarar för de närmare kraven på skyddsrum.

Enligt *andra stycket* finns, liksom enligt lagen om skyddsrum, en möjlighet för den myndighet som beslutar om inrättande av skyddsrum att anordna tillfälliga skyddsrum eller utforma skyddsrummen så att de i största möjliga utsträckning motstår verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. Ett skyddsrum ska dock alltid vara utformat och konstruerat med det uttalade huvudsyftet att kunna motstå de angrepp som kan tänkas genomföras i krig även om det tillkommer under sådana omständigheter som kräver skyndsamma åtgärder (se a. prop. s. 165). Bestämmelsen bör kunna möjliggöra tillfälliga åtgärder och särskilda anpassningar i förhållande till en snabbt förändrad hotbild.

2 § Skyddsrum ska vara placerade och utformade med hänsyn till möjligheten för dem som behöver skydd att efter varning hinna fram till dem i tid och att uppehålla sig där under den tid som behövs.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 2 § i lagen om skyddsrum, med den skillnaden att uttrycket ”de skyddsbehövandes möjligheter” har ersatts med uttrycket *möjligheten för dem som behöver skydd*. Någon saklig ändring har inte varit avsedd. Enligt 2 kap. 4 § som kompletteras bl.a. av 2 kap. 1 § i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen ska antalet platser i skyddsrummen beräknas med hänsyn till tillgången på skyddade utrymmen, förutsättningarna för utrymning samt befolkningsutvecklingen inom de områden där skyddsrummen ska byggas.

3 § Skyddsrum ska vara utformade så att de under fredstid kan användas för andra ändamål.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 3 § i lagen om skyddsrum. Av 2 kap. 4 § som kompletteras av 2 kap. 2 § förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen framgår att MSB får meddela föreskrifter eller i särskilda fall besluta bl.a. om inom vilken tid skyddsrum ska kunna iordningställas. Den tid inom vilken ett skyddsrum ska kunna iordningställas påverkar graden av anpassning för fredstida ändamål.

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter eller i särskilda fall besluta om skyddsrums placering, utformning och utrustning samt inom vilken tid de ska kunna iordningställas.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 § i lagen om skyddsrum och kompletteras av 2 kap. 1 och 2 §§ förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen. Enligt 2 kap. 2 § i nämnda förordning får MSB meddela föreskrifter eller i särskilda fall besluta om hur skyddsrum ska utformas, utrustas och underhållas samt inom vilken tid de ska kunna iordningställas. Paragrafen medför ett betydande ansvar för myndigheten att komplettera och konkretisera de bestämmelser som finns i lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen samt i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen. Föreskriftsrätten omfattar bl.a. de närmare krav som är nödvändiga för att garantera ett skyddsrums kvalitet och säkerhet. Föreskriftsrätten kan omfatta exempelvis vilken teknisk standard ett skyddsrum ska ha, vilka specifika krav som ska ställas på byggprocessen eller på utrustningen till ett skyddsrum. Därmed skulle även föreskrifter kunna meddelas om löpande kontroller i samband med nybyggnation av skyddsrum. Enligt 2 kap. 1 § andra stycket i förordningen ska MSB verka för att skyddsrummen ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, vilket kan kräva särskilda föreskrifter som kan meddelas med stöd av ifrågavarande bestämmelse. Det ska även hänvisas till 4 kap. 1 § i förordningen där det framgår att MSB får meddela föreskrifter om underhåll av skyddsrum och den utrustning som hör till skyddsrummen. Myndigheten har vidare föreskriftsrätt i fråga om skyldigheten att bereda plats, iordningställande samt skyltning enligt 4 kap. 4 och 5 §§ i förordningen. Föreskriftsrätten i dessa avseende hänger samman med myndighetens övergripande ansvar enligt förevarande paragraf.

Skyddade utrymmens placering och utformning

5 § Skyddade utrymmen ska vara utformade och utrustade för att ge ett skäligt skydd mot verkningar av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig.

Paragrafen saknar motsvarighet i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Av paragrafen följer att ett skyddat utrymme som utgångspunkt har en lägre skyddsnivå än den som gäller för skyddsrum. Paragrafen kompletteras av 2 kap. 6 § som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela ytterligare föreskrifter

eller i särskilda fall besluta bl.a. om skyddade utrymmen och vilka krav som ska ställas på dessa, sådana utrymmens placering, utformning och utrustning. Avsikten är att systemet med skyddade utrymmen ska vara mer flexibelt än i fråga om skyddsrum och att föreskriftsrätten ska vara något vidare än i fråga om skyddsrum. Att det inte ställs lika höga krav på skyddsnivån bör exempelvis möjliggöra anpassningar utifrån olika behov och förutsättningar. Enligt 2 kap. 3 § första stycket i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen föreslås skyddade utrymmen som minimum ge skydd mot splitter, stötvåg och värme. I särskilda fall, där detta bedöms nödvändigt ska ett sådant utrymme även ge ett skäligt skydd mot byggnadsras och andra verkningar av stridsmedel. De skyddade utrymmena behöver som utgångspunkt inte skydda mot andra effekter av stridsmedel än de uppräknade om inte myndigheten har meddelat föreskrifter som innebär ett mer omfattande skydd eller särskilt bestämt annorlunda.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter eller i särskilda fall besluta om skyddade utrymmen och vilka krav som ska ställas på dessa, sådana utrymmens placering, utformning och utrustning samt inom vilken tid de ska kunna iordningställas.

Paragrafen saknar motsvarighet i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Paragrafen innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter eller i särskilda fall besluta om skyddade utrymmen och vilka krav som ska ställas på dessa, sådana utrymmens placering, utformning och utrustning samt inom vilken tid de ska kunna iordningställas. Paragrafen medför ett betydande ansvar för ansvarig myndighet att komplettera och konkretisera de bestämmelser som finns i lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen samt i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen. Föreskriftsrätten omfattar, liksom för skyddsrum, bl.a. de närmare krav som är nödvändiga för att garantera skyddade utrymmens kvalitet och säkerhet. Föreskriftsrätten kan omfatta exempelvis vilka specifika krav som ska ställas på sådana utrymmen eller vilken teknisk standard ett sådant utrymme ska ha. Om de ska förberedas med viss utrustning kan myndigheten meddela föreskrifter om vilka specifika krav som ska ställas på utrustningen. Till

skillnad mot föreskriftsrätten avseende skyddsrum får myndigheten meddela ytterligare föreskrifter om skyddade utrymmen generellt samt om vilka krav som ska ställas på dessa. Detta medför att systemet med skyddade utrymmen kan bli mer flexibelt och dynamiskt än i fråga om skyddsrum. På så vis kan skyddsnivån närmare bestämmas genom myndighetens föreskrifter och utifrån de minimikrav som uppställs i lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen samt i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen. Att skyddade utrymmen inte behöver ha samma skyddsnivå som skyddsrum bör exempelvis möjliggöra att sådana utrymmen kan inrättas på olika sätt och med olika ambitionsnivå beroende på behov och förutsättningar. De bör i högre grad än skyddsrum kunna anpassas för speciella behov eller omständigheter (såsom för djur, vårdbehov, barn, personer med funktionsnedsättningar och grupper med speciella behov). Vidare skulle sådana utrymmen kunna anordnas på platser där det inte går att bygga nya skyddsrum och som utgör en ändamålsenlig samlingspunkt för allmänheten även vid en fredstida krissituation eller större olycka. Föreskriftsrätten omfattar även en rätt att meddela föreskrifter om när skyddade utrymmen ska iordningställas samt inom vilken tid detta ska ske. Vidare kan myndigheten meddela föreskrifter om underhållsansvar för vissa utrymmen, eventuella kontroller av sådana utrymmen samt huruvida utrymmena ska förses med särskild skyltning. Av 3 kap. 8 § framgår att det som utgångspunkt är kommunen som ska besluta om inrättande av skyddade utrymmen när det inte gäller anläggningar som ägs av staten eller regionen.

3 kap. Om byggande och kontroll av skyddsrum samt skyddade utrymmen

Byggande av skyddsrum

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska, i den omfattning staten ställer medel till förfogande, i enskilda fall besluta om byggande av skyddsrum.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 kap. 1 § i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3. Kontroll av skyddsrummens skyddsförmåga och att skyltning skett i enlighet med lagen regleras

numera i 6 §. Att kommunen på begäran ska lämna upplysningar om planer för byggverksamhet i kommunen och om andra förhållanden av betydelse för myndighetens beslut i frågor om skyddsrum framgår numera av 1 kap. 2 § tredje stycket. Paragrafen kompletteras av 3 kap. 1 § i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen där det framgår att MSB ska besluta om byggande av skyddsrum.

2 § Den som inom ett område där skyddsrum ska byggas avser att utföra sådana byggåtgärder som kräver bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) och som kräver anmälan ska underrätta den myndighet som avses i 1 § om sin avsikt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om underrättelseskyldigheten enligt första stycket.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 kap. 3 § i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3.

Paragrafens *första stycke* innebär, liksom enligt lagen om skyddsrum att anmälan ska göras till den myndighet som får i uppgift att besluta i frågor om inrättande av skyddsrum enligt 3 kap. 1 §.

Enligt *andra stycket* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om underrättelseskyldigheten. Enligt lagen om skyddsrum fick föreskrifter om undantag från underrättelseskyldigheten meddelas. Genom den nya lydelsen kan underrättelseskyldigheten avgränsas till vissa byggnader och anläggningar. Förutom att beslut enligt 1 kap. 2 § andra stycket om vilka områden skyddsrum ska byggas kan alltså nyproduktionen av skyddsrum enligt denna bestämmelse avgränsas till att avse vissa byggåtgärder som regeringen eller den myndighet som regeringen utser bestämmer. Det som framför allt bör vara av intresse i sammanhanget är flerbostadshus, men även andra större byggnader eller byggnader för vissa specifika ändamål i vilka ett större antal människor ska arbeta eller vistas i, exempelvis byggnader för offentlig verksamhet, eller byggnader med en större bostadsyta eller bruttoarea. Enligt 3 kap. 1 § i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen får MSB meddela föreskrifter om underrättelseskyldigheten och ska tillhandahålla blanketter för underrättelsen. En underrättelse ska enligt andra stycket vara skriftlig och innehålla de uppgifter som behövs för att kunna bedöma behovet och lämpligheten av att bygga skyddsrum i byggnaden eller anläggningen.

3 § Den som har lämnat en underrättelse enligt 2 § har rätt att få ett beslut i skyddsrumsfrågan enligt 1 §. Om beslutet innebär att ett skyddsrum ska byggas, ska beslutet även innehålla uppgift om det antal personer som ska kunna få plats i skyddsrummet samt en preliminär uppgift om den beräknade ersättningen till den som föreläggs att bygga skyddsrummet.

I samband med att ett beslut enligt första stycket delges, får den som lämnat underrättelsen föreläggas att vidta åtgärder i enlighet med beslutet.

Ett beslut enligt första stycket gäller i två år från beslutsdagen. Ett sådant beslut får ändras endast om den som beslutet gäller godtar ändringen.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 kap. 4 § i lagen om skyddsrum. I paragrafens tredje stycke har ett förtydligande gjorts att beslutet gäller i två år *från beslutsdagen*. Tiden har, liksom tidigare, en koppling till giltighetstiden för startbesked enligt plan- och bygglagen (2010:900).[1] Ett startbesked för anmälningspliktiga åtgärder, såsom exempelvis en väsentligt ändrad planlösning i befintlig byggnad, upphör att gälla två år efter att startbeskedet gavs (10 kap. 25 § andra stycket plan- och bygglagen). I de flesta fall torde frågan om skyddsrum framför allt komma att aktualiseras vid nybyggnadsprojekt som kräver bygglov. För dessa gäller att ett startbesked upphör att gälla den dag då beslutet om lov upphör att gälla. Beslutet om lov upphör att gälla om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft (9 kap. 43 § plan- och bygglagen). Det kan finnas skäl för att beslutet om skyddsrum ska kunna omprövas efter två år, exempelvis på grund av förändrade omvärldsförutsättningar. Ändringen av tredje stycket syftar endast till att förtydliga från vilken dag giltighetstiden ska räknas. Under beslutets giltighetstid får det enligt tredje stycket ändras endast om den som beslutet gäller godtar ändringen. Några sakliga ändringar har därmed inte avsetts.

4 § En byggherre som utför sådana byggnadsåtgärder som avses i 2 § ska bygga och utrusta ett sådant skyddsrum som enligt ett föreläggande ska finnas i byggnaden eller anläggningen. Byggherren ska se till att utrymmet stämmer överens med givet föreläggande enligt 3 § andra stycket samt med det som anges i 2 kap. 3 § och det som bestämts med stöd av 2 kap. 4 §.

I 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om genomförandet av bygg- och rivningsåtgärder som ska tillämpas även för skyddsrum.

[1] Se prop. 2005/06:133, s. 166 och prop. 1994/95:7, s. 105.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 kap. 6 § i lagen om skyddsrum. Övervägandena i fråga om andra stycket finns i avsnitt 6.3.3.

Paragrafens *första stycke* innebär, liksom enligt lagen om skyddsrum, att byggherren har en skyldighet att bygga och utrusta ett sådant skyddsrum som enligt ett föreläggande ska finnas i byggnaden eller anläggningen samt se till att skyddsrummet uppförs i enlighet med föreskrifter som meddelats i fråga om skyddsrum och på ett sätt att det kan användas för andra ändamål i fredstid.

Det sakliga innehåll som tidigare fanns i 3 kap. 5 § lagen om skyddsrum har i huvudsak flyttats till plan- och bygglagen (2010:900). I stället hänvisas nu i *andra stycket* till att det i 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om genomförandet av bygg- och rivningsåtgärder som ska tillämpas även för skyddsrum. Av 10 kap. 17 § andra stycket plan- och bygglagen följer således uttryckligen att man vid ett tekniskt samråd, utöver det som framgår av 10 kap. 19 § plan- och bygglagen, ska gå igenom byggherrens ansvar för att uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 3 § och med stöd av 2 kap. 4 §. Bestämmelsen som tidigare fanns i 3 kap. 5 § lagen om skyddsrum och som hänvisade till att bestämmelserna i 10 kap. 3, 5–7, 18, 27, 29 och 34–37 §§ plan- och bygglagen om kontroll m.m. och om slutbevis skulle tillämpas på arbetet med att bygga ett skyddsrum har tagits bort eftersom hänvisningen bedömts som missvisande. Den nya lydelsen av andra stycket innebär dock att samtliga bestämmelser i 10 kap. plan- och bygglagen, inbegripet de tidigare utpekade paragraferna, kan bli tillämpliga även i dessa sammanhang. Enligt 10 kap. 17 § första stycket plan- och bygglagen ska byggnadsnämnden ge den myndighet som avses i 3 kap. 1 § samt länsstyrelsen tillfälle att yttra sig om samrådet avser en åtgärd som kan påverka en befintlig byggnad som innehåller ett skyddsrum eller en ny byggnad som ska innehålla ett skyddsrum.

5 § Om ett skyddsrum ska byggas utan att frågan uppkommit i samband med att någon sådan byggåtgärd ska utföras som kräver bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900), ska den myndighet som enligt 1 § fattat beslutet ombesörja att skyddsrummet byggs och utrustas.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 2 § i lagen om skyddsrum.

Kontroll av skyddsrum

6 § Länsstyrelsen ska kontrollera att inrättade skyddsrum har avsedd skyddsförmåga och att skyltning skett i enlighet med denna lag.

Länsstyrelsen får förelägga ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum att utföra en förenklad kontroll av skyddsrummet och av att skyltning har skett i enlighet med denna lag.

Paragrafen saknar i huvudsak motsvarighet i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

Paragrafens *första stycke* anger att det är länsstyrelsen som ansvarar för kontroller av inrättade skyddsrum. Kontrollen av skyddsrum syftar till att kvalitetssäkra skyddsrummen och att förbättra dessa i de avseenden som behövs. Eventuella brister eller behov av förbättringar kan resultera i ett föreläggande till fastighetsägaren enligt 7 kap. 1 och 4 kap. 1 §§ eller 4 kap. 2 §.

För att effektivisera kontrollförfarandet kan länsstyrelsen enligt *andra stycket* och 4 kap. 3 § förelägga fastighetsägaren att utföra en förenklad kontroll av skyddsrummet. En sådan s.k. egenkontroll bör syfta till att länsstyrelsen kan samla in uppdaterade uppgifter om skyddsrummet och ett underlag för en fullständig kontroll. Enligt 3 kap. 3 § andra stycket i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen ska MSB tillhandahålla, förutom en vägledning för skyddsrumskontroll, ett standardiserat underlag för förenklad kontroll av skyddsrum. Länsstyrelsen har ingen generell skyldighet att förelägga om egenkontroller. Behovet av egenkontroller kan nämligen variera både i olika områden och utifrån när kontroll eller tillsyn senast gjordes av skyddsrummet.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontroll av skyddsrum.

Paragrafen saknar i huvudsak motsvarighet i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

Av paragrafen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontroll av skyddsrum. Sådana föreskrifter kan avse kontroller av inrättade skyddsrum och förenklad kontroll. Föreskrifterna bör syfta till att kontrollverksamheten ska bedrivas enhetligt hos länsstyrelserna. Av 3 kap. 3 § första stycket i förordningen om skyddsrum och skyddade

utrymmen anges att MSB får meddela föreskrifter om kontrollen av skyddsrum. Av 3 kap. 2 § samma förordning framgår att ett skyddsrum som är färdigbyggt ska besiktigas av MSB.

Inrättande av skyddade utrymmen

8 § Kommunen ska, i den omfattning staten ställer medel till förfogande, besluta om inrättande av skyddade utrymmen.

Om det finns skäl att fatta ett beslut om inrättande av skyddade utrymmen i anläggningar som ägs av staten eller regionen ska beslutet fattas av den myndighet som regeringen bestämmer. Den statliga myndighet eller region som berörs av beslutet och länsstyrelsen ska dessförinnan få tillfälle att yttra sig. Om myndigheten, regionen eller länsstyrelsen motsätter sig åtgärden får beslut om inrättande av sådant utrymme fattas endast om det finns synnerliga skäl.

Paragrafen saknar motsvarighet i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Paragrafens *första stycke* anger att det som utgångspunkt är kommunen som beslutar om inrättande av skyddade utrymmen. Vad som avses med skyddade utrymmen framgår av 1 kap. 3 och 2 kap. 5 §§ samt 2 kap. 3 § i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen. Vid inrättande av skyddade utrymmen ska kommunen iaktta det beslut om behovet av skyddade utrymmen som meddelas enligt 1 kap. 3 § andra stycket och de föreskrifter som meddelas enligt 2 kap. 6 §. I de fall inrättandet av skyddade utrymmen kräver särskilda anpassningar eller utrustning som staten ska ersätta behöver kommunen samråda med den myndighet som beslutar om ersättningen innan beslut om inrättande av sådant skyddat utrymme fattas. Enligt 3 kap. 4 § i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen ska beslut om inrättande av skyddade utrymmen också innehålla en preliminär uppgift om den beräknade ersättningen till den som ska inrätta ett skyddat utrymme.

Om det kan bli aktuellt att inrätta skyddade utrymmen i statens eller regionens anläggningar krävs enligt *andra stycket* att beslutet fattas av den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt 3 kap. 4 § andra stycket i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen ska ett sådant beslut fattas av MSB. Den statliga myndighet eller region som berörs av beslutet och länsstyrelsen ska dessför-

innan få tillfälle att yttra sig. Syftet med den särskilda beslutsprocessen är framför allt att sådana anläggningar kan tjäna andra totalförsvarsintressen som behöver prioriteras. Om myndigheten, regionen eller länsstyrelsen motsätter sig åtgärden får beslut om inrättande av skyddat utrymme fattas endast om det finns synnerliga skäl. Det krävs då starka skäl som tydligt ger stöd för att intresset av att inrätta ett skyddat utrymme väger tyngre än andra intressen. Beslut om inrättade av skyddat utrymme får överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 9 kap. 1 §.

4 kap. Fastighetsägares och nyttjanderättshavares skyldigheter

Ansvaret för att underhålla skyddsrum

1 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är skyldig att underhålla skyddsrummet och den utrustning som hör till skyddsrummet.

Med underhåll enligt första stycket avses åtgärder för att hålla skyddsrummet och dess utrustning i ett gott och användbart skick.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 kap. 1 § i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

Paragrafens *första stycke* innebär, liksom enligt lagen om skyddsrum, att det alltid är ägaren till en byggnad eller anläggning som är skyldig att underhålla ett skyddsrum som inrättats i byggnaden eller anläggningen. Underhållsansvaret omfattar även de skyddsrum som inrättats i befintliga byggnader och anläggningar enligt 3 kap. 5 § (för underhåll av sådana skyddsrum som inrättats med stöd av 6 kap. 13 § i den upphävda lagen (1994:1720) om civilt försvar gäller dock enligt övergångsbestämmelserna fortfarande 6 kap. 11–16 §§ i den upphävda lagen). Det krävs inget föreläggande för att underhållsansvaret ska inträda. Om det vid kontroll framkommer brister ska länsstyrelsen i regel förelägga ägaren till byggnaden eller anläggningen att åtgärda bristerna.

Paragrafens *andra stycke* har tillkommit som ett förtydligande av vad som kan omfattas av underhållsansvaret, nämligen åtgärder för att hålla skyddsrummet och dess utrustning i ett gott och användbart skick. Vad som sägs här ska jämföras med vad som framgår av 4 kap. 2 § andra stycket om förbättringsåtgärder. En förbättringsåtgärd ska

inte bedömas som underhåll. Frågan om ansvaret för underhåll respektive förbättringar kan få betydelse för rätten till ersättning. Skälig ersättning för underhåll av ett skyddsrum avser inte normalt byggnadsunderhåll.

2 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är skyldig att, efter föreläggande av länsstyrelsen, vidta de åtgärder som behövs för att förbättra utrymmets skyddsförmåga.

Med förbättringar enligt första stycket avses nyinstallationer, utbyte av komponenter till skyddsrummet och likartade åtgärder utan att det är fråga om underhåll enligt 1 §.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 kap. 2 § i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

Enligt paragrafens *första stycke* är ägaren till en byggnad eller annan anläggning, liksom enligt lagen om skyddsrum, skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att förbättra skyddsrummets skyddsförmåga. Ansvaret inträder först efter föreläggande av länsstyrelsen. I praktiken kan det vara ändamålsenligt att utfärda sådana föreläggganden i samband med kontroll av skyddsrummets skick i övrigt, men detta är ingen förutsättning. Länsstyrelsen ska vid sitt arbete följa de föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av 2 kap. 4 § i fråga om skyddsrummens utformning och utrustning samt den vägledning och riktlinjer som tas fram för skyddsrumskontroll. Enligt 2 kap. 2 § i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen är det MSB som får meddela föreskrifter eller i särskilda fall besluta om hur skyddsrum ska utformas och utrustas. I detta ansvar ligger att bedöma vilka eventuella förbättringsåtgärder som generellt behöver vidtas.

Paragrafens *andra stycke* har tillkommit som ett förtydligande och som en avgränsning till vad som ska uppfattas som underhåll enligt 4 kap. 1 §. Åtgärder för att förbättra ett skyddsrums skyddsförmåga kan avse nyinstallationer, utbyte av komponenter till skyddsrummet och likartade åtgärder utan att det är fråga om sådant underhåll som krävs för att hålla skyddsrummet och dess utrustning i ett gott och användbart skick. Andra likartade åtgärder kan exempelvis avse tillgänglighetsanpassningar där detta bedöms som påkallat. Frågan om ansvaret för underhåll respektive förbättringar kan få betydelse för rätten till ersättning.

3 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är skyldig att, efter föreläggande av länsstyrelsen, utföra en förenklad kontroll av skyddsrummet och av att skyltning skett i enlighet med denna lag.

Paragrafen saknar motsvarighet i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

Bestämmelsen är kopplad till länsstyrelsens möjlighet enligt 3 kap. 6 § andra stycket att förelägga ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum att utföra en förenklad kontroll av skyddsrummet och av att skyltning har skett. Syftet med den förenklade kontrollen är att kontrollverksamheten ska kunna bedrivas med den effektivitet som krävs. En sådan s.k. egenkontroll skulle i princip kunna ersätta den tillsyn som MSB tidigare har genomfört i syfte att få uppdaterade registeruppgifter och ett underlag för en fullständig skyddsrumskontroll. MSB ska enligt 3 kap. 3 § andra stycket i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen tillhandahålla ett standardiserat underlag för vad en sådan egenkontroll ska innehålla samt hur den ska genomföras, kvalitetssäkras och återrapporteras.

Inrättande och underhåll av skyddade utrymmen

4 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning är skyldig att inrätta ett skyddat utrymme där sådant utrymme ska finnas enligt beslut av kommunen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddat utrymme är skyldig att underhålla utrymmet och den utrustning som hör till detta om det följer av de krav som ställs med stöd av 2 kap. 6 § denna lag.

Paragrafen saknar motsvarighet i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Paragrafens *första stycke* är kopplat till möjligheten för kommunen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om inrättande av skyddade utrymmen enligt 3 kap. 8 §. Tanken är att det i normalfallet inte ska krävas några mer ingripande åtgärder i form av installation av särskild utrustning eller liknande. I de fall det skyddade utrymmet kräver sådana anpassningar kan det finnas anledning för kommunen eller den myndighet som regeringen bestämmer att

med stöd av 7 kap. 1 § förelägga fastighetsägaren att inrätta utrymmet på visst vis. I sådana fall har den som ska inrätta det skyddade utrymmet rätt till ersättning enligt 6 kap. 1 §.

Enligt *andra stycket* har ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det har inrättats ett skyddat utrymme en skyldighet att underhålla utrymmet och den utrustning som hör till detta i den utsträckning det följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 kap. 6 §. I sådana fall finns en rätt till ersättning enligt 6 kap. 2 §.

Skyldighet att bereda plats och iordningställa skyddsrum och skyddade utrymmen

5 § Ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum eller ett skyddat utrymme är under höjd beredskap skyldig att bereda plats i skyddsrummet eller det skyddade utrymmet åt dem som behöver skydd.

Ägaren eller nyttjanderättshavaren ansvarar för att skyddsrummet eller det skyddade utrymmet är iordningställt inom den tid som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föreskriver eller särskilt beslutar.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 kap. 3 § i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.2.

Paragrafens *första stycke* innebär, liksom enligt lagen om skyddsrum, att en ägare eller nyttjanderättshavare är skyldig att bereda plats i skyddsrum under höjd beredskap vid behov av skydd. Därmed avses att skyddsrummet ska vara iordningställt för så många skyddsbehövande som det är avsett för och hållas tillgängligt (upplåst, ej blockerad ingång etc.) under höjd beredskap. Skyldigheten innefattar således en skyldighet att tillhandahålla lokalen, det iordningställda skyddsrummet, inte att räkna antalet personer som går in. (Se prop. 2005/06:133, s. 167.) Bestämmelsen har kompletterats med en motsvarande skyldighet för skyddade utrymmen. Ansvaret är straffsanktionerat enligt 8 kap. 1 §.

För att det inte ska finnas någon tvekan om vem som har ansvaret för att skyddsrummet i rätt tid är iordningställt med den särskilda utrustning som är avsedd för detta har skyldigheten förtydligats i *andra stycket*. Ansvaret för iordningställande kan kopplas dels till skyldigheten att underhålla utrymmet och dess utrustning, dels till

rätten att använda utrymmet i fredstid. Detta hindrar inte att ägaren eller nyttjanderättshavaren kan anlita hjälp eller samla personella resurser som kan bistå honom eller henne med detta. Bestämmelsen i andra stycket ger vidare regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, en möjlighet att föreskriva eller särskilt besluta om tiden för iordningställande. På så vis skulle skyldigheten att iordningställa skyddsrummet kunna inträda redan före höjd beredskap. Om det inte följer av föreskrifter eller ett beslut om iordningställande innebär dock beredskapslarm automatiskt att skyddsrum och skyddade utrymmen ska iordningställas enligt 15 a § i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap.

Skyltning

6 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum ska genom skyltning på byggnaden eller anläggningen ge anvisning om var utrymmet finns.

Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddat utrymme ska genom skyltning på byggnaden eller anläggningen ge anvisning om var utrymmet finns om det följer av de krav som ställs med stöd av 2 kap. 6 § denna lag.

Paragrafens första stycke motsvarar 4 kap. 4 § i lagen om skyddsrum. Övervägandena i fråga om andra stycket finns i avsnitt 6.4.

Paragrafens *första stycke* innebär, liksom enligt lagen om skyddsrum, att ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum har en skyldighet att förse byggnaden eller anläggningen med skylt som ger anvisning om var utrymmet finns. Vid kontroll enligt 3 kap. 6 § ska länsstyrelsen kontrollera att skyltning har skett. Om ägaren inte fullgör sin skyldighet kan länsstyrelsen enligt 7 kap. 1 § förelägga den försumlige att sätta upp skyltar. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite. Enligt 7 kap. 3 § kan länsstyrelsen under vissa förhållanden se till att skyltning sker på ägarens bekostnad. (Jfr prop. 2005/06:133, s. 168.)

Av andra stycket följer en motsvarande skyldighet som enligt första stycket i fråga om skyddade utrymmen. Skyldigheten förutsätter dock att det följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 kap. 6 § att skyltning ska ske av ifrågavarande utrymme.

Särskilt om nyttjanderättshavare

7 § En nyttjanderättshavare får inte hindra ägaren till en byggnad eller annan anläggning att inrätta skyddsrum eller skyddade utrymmen. Nyttjanderättshavaren får inte heller hindra ägaren tillträde för att kunna vidta andra åtgärder enligt denna lag.

Paragrafens motsvarar i huvudsak 4 kap. 5 § i lagen om skyddsrum. Övervägandena i fråga om skyddade utrymmen finns i avsnitt 6.4.

Paragrafens innebörd är densamma som enligt lagen om skyddsrum med det tillägg att motsvarande också gäller beträffande skyddade utrymmen. I andra meningen har begreppet *företa* ersatts med *kunna vidta.* Med andra åtgärder avses, liksom enligt lagen om skyddsrum exempelvis underhåll av inrättade skyddsrum eller skyddade utrymmen (jfr prop. 2005/06:133, s. 168).

8 § En nyttjanderättshavare är skyldig att på begäran av ägaren till en byggnad eller annan anläggning betala ett skäligt bidrag till ägaren för kostnader som denne får på grund av skyldigheter enligt denna lag. Detta gäller dock endast om

1. ägaren inte kände till att åtgärderna skulle vidtas då nyttjanderättsavtalet träffades eller senast kunde sägas upp och minst två år återstod av nyttjanderätten då skyldigheten att vidta åtgärderna blev kända för ägaren, och
2. det kan anses uppenbart oskäligt att ägaren ska stå för hela kostnaden.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 6 § i lagen om skyddsrum. Tillämpningsområdet för bestämmelsen har dock utökats genom att det i den nya lagen även har införts bl.a. en skyldighet att inrätta skyddade utrymmen. Mot bakgrund av de ersättningsbestämmelser som finns i lagen ska dock som huvudregel några kostnader att fördela enligt denna bestämmelse inte behöva bli aktuella (jfr prop. 2005/06:133, s. 168).

5 kap. Avveckling och tillfällig begränsning

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att ett utrymme inte längre ska vara skyddsrum. Kommunen eller den myndighet som enligt 3 kap. 8 § beslutar om inrättande av skyddade utrymmen får besluta att ett utrymme inte längre ska vara ett skyddat utrymme.

Om det inte finns synnerliga skäl mot det får ett skyddsrum avvecklas om ägaren till byggnaden eller anläggningen uppför ett nytt skyddsrum på egen bekostnad.

Paragrafen motsvarar delvis 5 kap. 1 § i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.4 och 6.6.

Enligt paragrafens *första stycke* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, liksom hittills enligt lagen om skyddsrum, besluta att ett utrymme inte längre ska vara skyddsrum. Bestämmelsen har kompletterats med en motsvarande möjlighet i fråga om skyddade utrymmen. Enligt 5 kap. 1 § i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen får MSB, om det finns särskilda skäl, besluta att ett redan inrättat utrymme inte längre ska vara skyddsrum. Ägaren av byggnaden eller anläggningen ska underrättas om beslutet. Beslut om avveckling av ett skyddat utrymme får fattas av kommunen eller den myndighet som enligt 3 kap. 8 § andra stycket beslutar om inrättande av skyddade utrymmen.

Av *andra stycket* följer att ett skyddsrum i princip alltid får avvecklas om ett nytt skyddsrum, s.k. ersättningsskyddsrum, uppförs. På så vis kan den myndighet som beslutar om avveckling uttryckligen beakta att ett ersättningsskyddsrum inrättas. Syftet med bestämmelsen är att fastighetsexploateringen inte nödvändigtvis ska behöva hindras av statens intresse av att bibehålla skyddsrumskapaciteten. Om det inte finns synnerliga skäl mot det ska alltså ett äldre skyddsrum kunna avvecklas om ägaren till byggnaden eller anläggningen uppför ett nytt likvärdigt skyddsrum. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot avveckling kan myndigheten exempelvis beakta om det nya skyddsrummet inte har samma kapacitet i fråga om storlek som det gamla skyddsrummet där det fortfarande bedöms finnas behov av samma kapacitet. I den mån ägaren vill avveckla ett befintligt skyddsrum och ersätta detta med ett nytt är det rimligt att ägaren också får stå för kostnaden för detta i den utsträckning ersättningsskyddsrummet inte täcker något nytt behov av skyddsrumsplatser eller annars utgör en förbättring i förhållande till

det gamla skyddsrummet. Om den som uppför ett ersättningsskyddsrum också samtidigt utökar antalet skyddsplatser eller behöver förbättra skyddsförmågan i förhållande till det äldre skyddsrummet så kan skälig ersättning utgå på motsvarande sätt som vid förbättringsåtgärder av ett befintligt skyddsrum enligt 6 kap. 2 §. Kontrollen av att ett ersättningsskyddsrum uppförs där detta bedöms som nödvändigt kan i praktiken ske antingen genom ett villkorat avvecklingsbeslut eller tillfällig begränsning av skyddsrummets funktion enligt 5 kap. 2 §. Om det finns andra skäl för avveckling, exempelvis därför att skyddsrummet på grund av ålder och skick inte är värt att rusta upp eller skyddsplatserna inte längre behövs, så ska naturligtvis inte krav på ersättningsskyddsrum ställas för att beslut om avveckling ska meddelas. Ett beslut om avslag på avveckling får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt 9 kap. 1 §. Ett bifall till ansökan om avveckling får dock, liksom gällt hittills, inte överklagas enligt 9 kap. 2 §.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att ett skyddsrums funktion tillfälligt får begränsas.

Paragrafen saknar motsvarighet i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Enligt paragrafen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att ett skyddsrums funktion tillfälligt får begränsas. Enligt 5 kap. 1 § i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen får MSB, om det finns särskilda skäl, besluta att ett redan inrättat utrymme inte längre ska vara skyddsrum eller att det tillfälligt ska begränsas. Ett sådant beslut innebär att skyddsrummet inte behöver hållas tillgängligt eller iordningställas under den tid som beslutet gäller. Tillfällig begränsning av ett skyddsrum kan komma i fråga exempelvis under en planerad renovering, under byggtiden för uppförande av ett s.k. ersättningsskyddsrum eller av andra skäl såsom att skyddsrummet på grund av den verksamhet som bedrivs i byggnaden eller anläggningen för tillfället inte kan göras tillgängligt som skydd åt allmänheten. Ett beslut om avslag på ansökan om tillfällig begränsning får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt 9 kap. 1 §. Ett bifall till en ansökan om tillfällig begränsning får dock inte överklagas enligt 9 kap. 2 §.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om avveckling av skyddsrum och skyddade utrymmen samt om tillfällig begränsning av skyddsrum.

Paragrafen saknar motsvarighet i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.4 och 6.6.

Enligt paragrafen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om avveckling av skyddsrum och skyddade utrymmen samt om tillfällig begränsning av skyddsrum. Enligt 5 kap. 2 § i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen får MSB meddela föreskrifter om avveckling eller tillfällig begränsning. Genom bemyndigandet kan myndigheten dels meddela föreskrifter om förutsättningarna för avveckling respektive tillfällig begränsning, dels meddela föreskrifter om processen för avveckling och tillfällig begränsning. Genom föreskrifter om avveckling av skyddsrum har myndigheten också möjlighet att meddela närmare föreskrifter om vad som ska gälla för uppförande av s.k. ersättningsskyddrum enligt 5 kap. 2 § andra stycket.

6 kap. Ersättning

1 § Den som ska bygga och utrusta ett skyddsrum enligt 3 kap. 4 § har rätt till skälig ersättning av staten för sina merkostnader. Detsamma gäller den som ska inrätta ett skyddat utrymme enligt 4 kap. 4 §.

Paragrafen motsvarar delvis 6 kap. 1 § i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3. och 6.4.

Enligt paragrafen har den som ska bygga och utrusta ett skyddsrum, liksom enligt lagen om skyddsrum, rätt till skälig ersättning för merkostnaden att inrätta skyddsrum. Någon ändring av ersättningsbestämmelsen har inte gjorts i detta avseende. I anledning av att nya bestämmelser har införts om skyddade utrymmen har ett tillägg gjorts i fråga om rätten till ersättning för inrättande av sådana utrymmen. Den som ska bygga och utrusta ett skyddat utrymme enligt 4 kap. 4 § (enligt beslut som meddelats med stöd av 3 kap. 7 och 3 kap. 4 §§ i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen) har således rätt till skälig ersättning av staten för sina merkostnader.

Enligt 6 kap. 3 och 6 kap. 1 §§ i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen beslutar MSB om ersättning. Myndigheten får

enligt 6 kap. 3 och 6 kap. 2 §§ i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen även meddela föreskrifter om rätten till ersättning och ersättningens storlek. I vart fall bör den merkostnad som skyddsrummet eller det skyddade utrymmet innebär och de anpassningar som kan vara nödvändiga och rimliga för att utrymmet ska kunna användas i fredstid ersättas (jfr RÅ 1988 not 268). Detta innebär att fastighetsägaren åtminstone bör ersättas för extra kostnader för förstärkt betong och armering samt utrustning. Vägledande vid utformandet av ersättningsreglerna har tidigare varit att ägarna eller nyttjanderättshavarna av fastigheterna inte ska belastas extra men inte heller systematiskt tjäna på skyddsrumsfunktionen (se prop. 1978/79:1 s. 9). Ersättningen bör, liksom tidigare, även kunna innefatta kompensation för visst fortlöpande underhåll (se prop. 2005/06:133, s. 120).

Beslut om att skyddsrum eller skyddat utrymme ska inrättas samt beslut om ersättning får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt 9 kap. 1 §.

2 § Den som är skyldig att underhålla ett skyddsrum eller ett skyddat utrymme har rätt till skälig ersättning av staten för sina kostnader. Detsamma gäller den som vidtagit åtgärder som anges i 4 kap. 2 §, eller som i samband med avveckling enligt 5 kap. 1 § uppfört ett nytt skyddsrum och därvid vidtagit motsvarande åtgärder.

Ersättning enligt första stycket lämnas inte för åtgärder som har föranletts av att ägaren eftersatt underhållet av skyddsrummet eller det skyddade utrymmet, gjort otillåtna ingrepp i det eller på annat sätt varit försumlig.

Paragrafen motsvarar delvis 6 kap. 2 § i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2., 6.4 och 6.6.

Enligt *första stycket* ska, liksom hittills enligt lagen om skyddsrum, den som är skyldig att underhålla ett skyddsrum eller som har vidtagit åtgärder för att förbättra skyddsrummets skyddsförmåga ha rätt till skälig ersättning av staten för sina kostnader. I anledning av att nya bestämmelser har införts om skyddade utrymmen har ett tillägg gjorts i fråga om rätten till ersättning för underhåll av sådana utrymmen. Ersättning för underhåll av skyddade utrymmen förutsätter att en sådan underhållsskyldighet följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 kap. 6 §. Eftersom det är fråga om att ta tillvara befintliga lokaler och anläggningar som skyddade utrymmen

bör sådan underhållsskyldighet och ersättning för underhåll bara bli aktuellt där det exempelvis krävts specifika anpassningar eller installationer. Förutom att ersättning, liksom tidigare, ska lämnas i fråga om förbättringsåtgärder ska ersättning också kunna utgå för förbättringsåtgärder i samband med uppförande av s.k. ersättningsskyddsrum vid avveckling av ett äldre skyddsrum. I den mån den som uppför ett ersättningsskyddsrum också samtidigt utökar antalet skyddsplatser eller behöver förbättra skyddsförmågan i förhållande till det äldre skyddsrummet så kan skälig ersättning utgå i det avseendet på samma sätt som vid förbättringsåtgärder av ett befintligt skyddsrum.

Av *andra stycket* följer, liksom hittills enligt lagen om skyddsrum, att ersättning inte lämnas för åtgärder som har föranletts av att ägaren eftersatt underhållet av skyddsrummet, gjort otillåtna ingrepp i det eller på annat sätt varit försumlig. Detsamma ska gälla beträffande skyddade utrymmen.

Paragrafen ger en rätt till *skälig* kostnadsersättning av staten. Enligt 6 kap. 3 och 6 kap. 2 §§ i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen får MSB meddela föreskrifter om rätten till ersättning och ersättningens storlek. Vad som anses utgöra skälig ersättning för underhållsåtgärder och förbättringar kan således närmare regleras genom myndighetens föreskrifter. Staten bör stå för de huvudsakliga merkostnaderna avseende skyddsrum och skyddade utrymmen. Liksom hittills är det rimligt att staten ersätter förbättringsåtgärder i form av nyinstallationer, utbyte av komponenter och liknande åtgärder. Vidare bör mera omfattande underhållsåtgärder kunna vara delvis ersättningsberättigade. Vid bedömningen av vad som utgör mera omfattande underhåll måste bl.a. den förväntade livslängden på den aktuella utrustningen och skyddsrummet i övrigt beaktas. Vanligt byggnadsunderhåll bör dock som utgångspunkt inte vara ersättningsberättigat. Skälig ersättning bör inte motsvara ersättning för kostnader avseende sedvanligt byggnadsunderhåll som fastighetsägaren skulle haft även om det inte fanns ett skyddsrum, underhåll som inte avser skyddsrumsspecifika installationer, eller åtgärder som beror på försumlighet. Skälig ersättning för kostnader bör i stället avse specifika åtgärder eller omfattande underhåll av installationer/funktioner som är av betydelse för skyddsrummets funktionalitet, och som inte beror på fastighetsägarens försumlighet.

Enligt 6 kap. 3 § är det regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar om ersättning för underhåll och för-

bättringsåtgärder. Av 6 kap. 1 § i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen framgår att det är länsstyrelsen som beslutar om sådan ersättning. När det gäller förbättringsåtgärder i samband med uppförande av ersättningsskyddsrum är det dock enligt samma bestämmelse MSB som beslutar om ersättning. Beslut om ersättning får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt 9 kap. 1 §.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om ersättning enligt 1 och 2 §§ och får meddela närmare föreskrifter om rätten till ersättning och ersättningens storlek.

Paragrafen motsvarar delvis 6 kap. 3 § i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2., 6.4 och 6.6.

Bestämmelsen har i förhållande till tidigare lag förtydligats med att det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar om ersättning enligt 1 och 2 §§. Av 6 kap. 1 § i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen framgår att det är MSB som beslutar om ersättning enligt 6 kap. 1 § till den som ska bygga och utrusta ett skyddsrum eller inrätta ett skyddat utrymme samt om ersättning enligt 6 kap. 2 § till den som uppfört ett nytt skyddsrum i samband med avveckling av ett skyddsrum. Av 6 kap. 1 § andra stycket i förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen framgår att det är länsstyrelsen som i övrigt beslutar om ersättning för underhåll och förbättringsåtgärder enligt 6 kap. 2 §. Beslut om ersättning får, liksom tidigare, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt 9 kap. 1 §.

Liksom enligt lagen om skyddsrum får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om ersättningens storlek. Regeringen har visserligen redan av regeringsformen (8 kap. 7 §) en befogenhet att meddela s.k. gynnande föreskrifter, till exempel om ekonomisk ersättning. Regeringen får i sådant fall överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet (8 kap. 11 §). (Jfr prop. 2005/06:133 s. 168 f.) Föreskriftsrätten har utökats till att också avse närmare föreskrifter om rätten till ersättning. Förutom att meddela föreskrifter om ersättningens storlek bör således vad som kan anses utgöra skälig ersättning närmare kunna regleras och preciseras genom myndighetsföreskrifter. Enligt 6 kap. 2 § i förordningen om skyddsrum och skyd-

dade utrymmen får MSB meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 6 kap.

7 kap. Förelägganden och andra åtgärder

Förelägganden och vite

1 § Den myndighet som beslutar om byggande av skyddsrum enligt 3 kap. 1 § eller om inrättande av skyddade utrymmen enligt 3 kap. 8 §, samt länsstyrelsen som beslutar om kontroll av skyddsrum, får meddela de förelägganden som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas.

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite. Ett föreläggande som avser sådana situationer som regleras i 7 kap. 4 § denna lag får dock inte förenas med vite.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 7 kap. 1 § i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2., 6.3.3. och 6.4.

Enligt paragrafens *första stycke* får, liksom enligt lagen om skyddsrum, den myndighet som beslutar om byggande eller kontroll av skyddsrum meddela de förelägganden som behövs i enskilda fall för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Det ska framhållas att beslut om byggande av skyddsrum enligt 3 kap. 1 § även kan avse ett beslut enligt 3 kap. 5 § om att skyddsrum ska byggas utan att frågan uppkommit i samband med att någon sådan byggåtgärd ska utföras som kräver bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900), varvid nödvändiga förelägganden kan meddelas enligt denna bestämmelse. Eftersom ansvaret för kontrollverksamheten har flyttats till länsstyrelsen framgår det numera uttryckligen av bestämmelsen att länsstyrelsen har rätt att meddela sådana förelägganden. I anledning av att nya bestämmelser har införts om inrättande av skyddade utrymmen har ett tillägg även gjorts i fråga om rätten att meddela förelägganden i dessa avseenden. Bestämmelsen innebär att kommunen som beslutar om inrättande av skyddade utrymmen enligt 3 kap. 8 § första stycket eller den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar om inrättande av sådana utrymmen enligt andra stycket i samma bestämmelse får meddela de förelägganden som behövs i enskilda fall.

Av andra stycket följer, liksom enligt lagen om skyddsrum, att förelägganden enligt paragrafen får förenas med vite utom i de situationer som regleras i 4 § detta kapitel om tillträde.

Avgifter

2 § Avgifter enligt denna lag får tas ut för besiktning eller annan kontroll som krävs i samband med avveckling av skyddsrum eller skyddat utrymme. Den myndighet som enligt 5 kap. 3 § meddelar föreskrifter om avveckling får meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Paragrafen saknar motsvarighet i lagen om skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.4. och 6.6.

Enligt paragrafen får avgifter tas ut för sådana besiktningar eller andra kontroller som krävs i samband med avveckling av skyddsrum eller skyddade utrymmen. Den myndighet som enligt 5 kap. 3 § meddelar närmare föreskrifter om avveckling av skyddsrum och skyddade utrymmen skulle exempelvis kunna föreskriva att en särskild besiktning ska utföras i syfte att säkerställa att utrymmet efter avveckling inte längre ska kunna uppfattas som ett skyddsrum eller skyddat utrymme. Myndigheten skulle även kunna föreskriva att det krävs en särskild besiktning för att godkänna ett s.k. ersättningsskyddsrum som uppförts i samband med avveckling av ett äldre skyddsrum. I dessa situationer kan det vara motiverat att den som önskar avveckla skyddsrummet eller det skyddade utrymmet får stå för hela eller en del av kostnaden för besiktningen. Bestämmelsen ger myndigheten rätt att ta ut avgifter för sådana besiktningar eller andra kontroller. I den utsträckning det är fråga om en sådan situation att staten ska stå för merkostnaderna enligt 6 kap. bör någon avgift inte tas ut. Den myndighet som får meddela föreskrifter om avveckling får meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Åtgärd på den försumliges bekostnad

3 § Om ett föreläggande enligt 1 § inte följs, får åtgärden vidtas av den som meddelat föreläggandet. En sådan åtgärd får vidtas på den försumliges bekostnad, om han eller hon inte på grund av någon bestämmelse i denna lag är berättigad till ersättning för åtgärden om den vidtas frivilligt.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 2 § i lagen om skyddsrum. Tillämpningsområdet för bestämmelsen har dock utökats genom att det i den nya lagen även har införts bl.a. en skyldighet att inrätta skyddade utrymmen och att den myndighet som meddelar beslut om detta får meddela de förelägganden som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas.

Tillträde

4 § Ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning är skyldig att lämna den myndighet som beslutar om byggande av skyddsrum enligt 3 kap. 1 § eller om inrättande av skyddade utrymmen enligt 3 kap. 8 §, samt länsstyrelsen tillträde till byggnaden eller anläggningen för besiktning eller annan kontroll enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för tillträde enligt första stycket.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 7 kap. 3 § i lagen om skyddsrum.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning, liksom enligt lagen om skyddsrum, är skyldig att lämna den myndighet som i enskilda fall beslutar om byggande av skyddsrum tillträde till byggnaden eller anläggningen för att utföra besiktning eller annan kontroll för ändamål som har samband med tillämpningen av denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Eftersom ansvaret för kontrollverksamheten har flyttats till länsstyrelsen framgår det numera uttryckligen att länsstyrelsen också ska ges tillträde för besiktning eller annan kontroll enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Tillämpningsområdet för bestämmelsen har dessutom utökats genom att det i den nya lagen har införts bestämmelser om skyddade utrymmen och en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att enligt 2 kap. 6 § meddela föreskrifter eller i särskilda fall besluta bl.a. om skyddade utrymmen och vilka krav som ska ställas på dessa. Sådana föreskrifter skulle kunna avse bl.a. underhållsansvar eller kontroll av sådana utrymmen. Ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning kan därför vara skyldig att lämna den myndighet som beslutar om inrättande av skyddade utrymmen en-

ligt 3 kap. 8 § tillträde till byggnaden eller anläggningen för att utföra besiktning eller annan kontroll för ändamål som har samband med tillämpningen av denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Av *andra stycket* följer, liksom enligt lagen om skyddsrum, att handräckning av polismyndigheten kan begäras om ägaren eller nyttjanderättshavaren inte frivilligt lämnar den som har att utföra kontroll och besiktning enligt lagen tillträde till en byggnad eller annan anläggning.

8 kap. Straff

1 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör sin skyldighet enligt 4 kap. 5 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år. Har gärningen medfört avsevärt men för totalförsvaret eller är den av någon annan anledning att anse som grov döms till fängelse, i lägst sex månader och högst fyra år.

Paragrafen motsvarar delvis 8 kap. 1 § i lagen om skyddsrum. Tillämpningsområdet för bestämmelsen har dock utökats genom att det i den nya lagen har införts bestämmelser om skyddade utrymmen och att det av 4 kap. 5 § första stycket numera följer att ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett sådant utrymme under höjd beredskap är skyldig att bereda plats i utrymmet åt dem som behöver skydd. Övervägandena såvitt gäller skyddade utrymmen finns i avsnitt 6.4.

2 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon föreskrift som meddelats med stöd av 2 kap. 4 eller 6 §§.

Paragrafen motsvarar delvis 8 kap. 2 § i lagen om skyddsrum. Tillämpningsområdet för bestämmelsen har dock utökats genom att det i den nya lagen har införts bestämmelser om skyddade utrymmen och en föreskriftsrätt avseende sådana utrymmen. Straffansvaret har utökats för att omfatta även föreskrifter som är meddelade med stöd av 2 kap. 6 §. Övervägandena såvitt gäller skyddade utrymmen finns i avsnitt 6.4.

9 kap. Överklagande m.m.

1 § Beslut i frågor enligt 3 kap. 1, 3 och 8 §§, 4 kap. 2 och 4 §§, samt 5, 6 och 7 kap. får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen motsvarar delvis 9 kap. 1 § i lagen om skyddsrum och anger vilka beslut som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Överväganden i fråga om inrättande av skyddade utrymmen samt avveckling och tillfällig begränsning finns i avsnitt 6.4 respektive avsnitt 6.6.

Liksom tidigare får beslut i fråga om byggande av skyddsrum, beslut om förbättringsåtgärder, beslut om ersättning enligt 6 kap. samt förelägganden och beslut om andra åtgärder enligt 7 kap. överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. De beslut som kan överklagas enligt 6 och 7 kap. har utvidgats med anledning av att det har införts nya bestämmelser om skyddade utrymmen som kan komma att föranleda beslut om ersättning, förelägganden eller andra åtgärder. Enligt bestämmelsen får numera även beslut i fråga om inrättande av ett skyddat utrymme enligt 3 kap. 8 § överklagas, liksom beslut om avveckling och tillfällig begränsning enligt 5 kap. Av 2 § framgår vilka beslut som inte får överklagas. Beslut enligt 5 kap. 1 § som innebär att ett skyddsrum får avvecklas får liksom tidigare inte överklagas.

2 § Beslut enligt 1 kap. 2 och 3 §§ får inte överklagas. Detsamma gäller beslut enligt 5 kap. 1 och 2 §§ som innebär att ett skyddsrum eller ett skyddat utrymme får avvecklas eller att ett skyddsrum tillfälligt får begränsas.

Paragrafen motsvarar delvis 9 kap. 2 § i lagen om skyddsrum och anger vilka beslut enligt lagen som inte får överklagas. Överväganden finns i avsnitt 6.2. och avsnitt 6.6.

Enligt *första meningen*, gäller liksom enligt lagen om skyddsrum, att beslut som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fattar i fråga om behovet av skyddsrum och inom vilka områden inom landets kommuner som skyddsrummen ska vara belägna inte får överklagas. I samma mening anges nu även att detsamma gäller i fråga om motsvarande beslut om behovet av skyddade utrymmen och inom vilka områden inom landets kommuner som sådana ska inrättas.

Enligt *andra meningen* gäller liksom, enligt lagen om skyddsrum, att beslut som innebär att ett skyddsrum får avvecklas enligt 5 kap. 1 § inte får överklagas. Detta hänger samman med att det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som enligt 1 kap. 2 § beslutar om behov av skyddsrum och inom vilka områden inom landets kommuner som sådana ska vara belägna och att det i detta ligger en möjlighet att besluta att ett utrymme inte längre ska vara skyddsrum (se prop. 2005/06:133, s. 170). Detsamma gäller enligt den nya lagen för motsvarande beslut om avveckling av skyddade utrymmen enligt 5 kap. 1 § samt för beslut om tillfällig begränsning av skyddsrum och skyddade utrymmen enligt 5 kap. 2 §. Till skillnad från tidigare får beslut om avslag på ansökan om att ett skyddsrum (eller ett skyddat utrymme) ska avvecklas (eller tillfälligt begränsas) överklagas enligt 9 kap. 1 §.

3 § Beslut enligt 1–7 kap. som meddelas under höjd beredskap ska gälla omedelbart om inte något annat bestäms i beslutet.

Paragrafen motsvarar 9 kap. 3 § i lagen om skyddsrum och innebär att beslut som en kommun, länsstyrelsen eller en statlig myndighet fattar med stöd av lagen under höjd beredskap är direkt verkställbart om inte annat särskilt anges i beslutet. Detta gäller även beslut av allmän förvaltningsdomstol. (Se prop. 1994/95:7, s. 120.)

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Genom lagen upphävs lagen (2006:545) om skyddsrum.

3. Bestämmelser i denna lag om ägare till byggnad eller annan anläggning tillämpas även på den som innehar fastighet med fideikommissrätt.

4. För underhåll av skyddsrum som inrättats med stöd av 6 kap. 13 § lagen (1994:1720) om civilt försvar gäller fortfarande 6 kap. 11–16 §§ i den upphävda lagen (1994:1720) om civilt försvar.

5. Ett föreläggande som utfärdats enligt 3 kap. 4 §, 4 kap. 2 § eller 7 kap. 1 § i den upphävda lagen (2006:545) om skyddsrum ska anses som ett föreläggande enligt denna lag.

6. I fråga om ersättning som bestämts före ikraftträdandet av denna lag gäller 6 kap. 1 och 2 §§ i den upphävda lagen (2006:545) om skyddsrum.

Övergångsbestämmelserna i punkterna 2–6 motsvarar i huvudsak de övergångsbestämmelser som gällde för lagen om skyddsrum. Överväganden finns i avsnitt 12.2.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Utredningens förslag om att statlig civilförsvarspersonal för räddningstjänst ska kunna förstärka de kommunala organisationerna för räddningstjänst vid genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), samt även under vissa fredstida förhållanden på grundval av avtal kunna delta kommunal räddningstjänst enligt LSO, föranleder att det behöver föras in sju nya paragrafer i LSO.

Den nya regleringen innehåller dels grundläggande bestämmelser om vad som i olika avseenden ska gälla i fråga om civilförsvarspersonalen såväl under höjd beredskap som under fredstida förhållanden, dels bestämmelser om kommunernas skyldigheter och befogenheter med avseende på den statliga civilförsvarspersonalen.

Det föreslås även beträffande LSO en ändring avseende ansvaret för att ordna med uppehälle efter avspärrning eller utrymning.

6 kap.

4 § *Kommunen ska ordna med uppehälle för dem som till följd av avspärrning eller utrymning enligt 2 § vistas i kommunen och är i behov av hjälp för sitt uppehälle.* Den som har beslutat om åtgärden *ska* i skälig omfattning hjälpa till.

Paragrafen behandlar ansvaret för att ordna med uppehälle för dem som till följd av avspärrning eller utrymning är i behov av hjälp med det. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.4.

Paragrafen ändras på så sätt att kommunens huvudansvar för frågan om uppehälle till följd av avspärrning och utrymning enligt 6 kap. 2 § LSO lagfästs. Tidigare har av paragrafen endast framgått att den som har beslutat om åtgärden i skälig omfattning ska hjälpa till med att ordna uppehälle för dem som är i behov av det.

Huvudansvaret tillkommer enligt *första meningen* den kommun som någon vistas i till följd av avspärrning eller utrymning. Bestämmelsen omfattar således enbart sådana situationer där den som har omfattats av en avspärrning eller en utrymning vistas i en ny kommun med anledning av åtgärden. Omflyttningar inom en kommun omfattas därmed inte. I vissa fall kan det behöva ordnas uppehälle i

samma kommun som utrymningen eller avspärrningen har genomförts i. I en sådan situation ansvarar vistelsekommunen enligt bestämmelser i annan lagstiftning.

För att kommunen ska ha ett ansvar för att ordna uppehälle enligt bestämmelsen krävs vidare att den som omfattats av avspärrningen eller utrymningen är i behov av hjälp för sitt uppehälle. Så behöver exempelvis inte vara fallet om den utrymmande har närstående eller vänner som är bosatta i den mottagande kommunen och genom dem kan ordna med sitt uppehälle.

Begreppet uppehälle omfattar främst anskaffande av boende. Även vissa andra åtgärder förknippade därmed, såsom inrättande av mottagningsplatser och akut försörjning, kan emellertid omfattas. Uppehället bör enbart pågå under en kortare tidsperiod. Ansvaret på längre sikt för socialt omhändertagande omfattas av bestämmelser i andra författningar.

I *andra meningen*, som föreskriver att den som har beslutat om avspärrning eller utrymning i skälig omfattning ska hjälpa till med att ordna uppehälle för dem som till följd av åtgärden är i behov av det, görs enbart redaktionella och språkliga ändringar.

11 § Kommunerna ska medverka i den planering som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap genomför i fråga om sådan civilförsvarspersonal som avses i 8 kap. 5 §.

Paragrafen är ny och reglerar kommunernas skyldighet att medverka i den planering som MSB genomför i fråga om den civilförsvarspersonal som får finnas inom myndigheten enligt regleringen i nya 8 kap. 5 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Det är sannolikt att denna skyldighet i praktiken kommer att innebära att kommunerna med regelbundenhet och förhållandevis ofta kommer att behöva medverka i MSB:s planering. Med att kommunerna ska ”medverka” i planeringen avses en direkt och aktiv medverkan från kommunernas sida. Därvidlag kan det handla om såväl strategisk som detaljerad planering inför de förhållanden som bedöms komma att råda under höjd beredskap och ytterst krig. Det är rimligt att utgå från att både MSB och kommunerna kommer att ha ett kontinuerligt behov av att kunna utbyta nödvändiga och uppdaterade verksamhetsuppgifter vid genomförandet av planeringen i fråga om civilförsvarspersonalen.

12 § Kommunerna ska vidta åtgärder för att på ett ändamålsenligt sätt kunna bistås av civilförsvarspersonalen vid genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt denna lag.

Paragrafen, som är ny, reglerar skyldigheten för kommunerna att vidta åtgärder för att de ska kunna bistås av civilförsvarspersonalen på ett ändamålsenligt sätt vid genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Med att kommunerna ska kunna bistås av civilförsvarspersonalen på ett ”ändamålsenligt sätt” avses i grunden att kommunerna ska ha förmåga att under höjd beredskap snabbt kunna integrera civilförsvarspersonalen i räddningstjänstverksamheten. De åtgärder som kommunerna kan behöva vidta för det syfte som anges i paragrafen kan exempelvis med stor sannolikhet komma att handla om att förvärva ytterligare räddningstjänstmateriel i händelse av höjd beredskap och att säkerställa förmågan att kunna leda civilförsvarspersonalen vid genomförandet av räddningsinsatser under sådana förhållanden.

På grund av att det finns påtagliga organisatoriska och verksamhetsmässiga skillnader mellan kommunernas organisationer för räddningstjänst är det rimligt att utgå från att de åtgärder som kommunerna kommer att behöva vidta för att kunna bistås av civilförsvarspersonalen på ett ändamålsenligt sätt kommer att variera både i fråga om art och omfattning.

Vilka konkreta åtgärder som kommer att föranledas av skyldigheten för kommunerna att vidta åtgärder, och de olikartade konsekvenserna av sådana åtgärder, bör kunna klarläggas över tid vid uppbyggnaden och utvecklingen av den statliga beredskapsorganisationen med däri ingående civilförsvarspersonal.

Bestämmelser om den beredskapsorganisation som civilförsvarspersonalen ska ingå i finns i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

13 § Kommunerna ska bistå Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vid genomförandet av grund- och repetitionsutbildning av civilförsvarspersonalen.

Paragrafen, som är ny, reglerar skyldigheten för kommunerna att bistå MSB vid genomförandet av grund- och repetitionsutbildning av civilförsvarspersonalen. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

Kommunernas bistånd till MSB vid genomförandet av grund- och repetitionsutbildning av civilförsvarspersonalen bör kunna ske genom att sådan personal kan tillhandahållas praktikplatser och även ges kompletterande räddningstjänstutbildning inom kommunernas organisationer för räddningstjänst. Kommunala räddningstjänstutbildningar av civilförsvarspersonalen bör exempelvis kunna genomföras vid de utbildningsanläggningar som de större kommunala räddningstjänstorganisationerna förfogar över.

8 kap.

5 § Det får inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap finnas civilpliktig personal (civilförsvarspersonal), som under höjd beredskap eller då regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ska kunna förstärka kommunernas organisationer för räddningstjänst, såvitt avser genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt denna lag.

Civilförsvarspersonalen ska genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs för att kunna utföra de uppgifter som avses i första stycket.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitten 10.2.3, 10.4 och 10.6.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att det inom MSB får finnas civilpliktig personal (civilförsvarspersonal) som under höjd beredskap eller då regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ska kunna förstärka kommunernas organisationer för räddningstjänst, såvitt avser genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO.

I detta sammanhang ska nämnas att enligt utredningens förslag bör civilförsvarspersonalen krigsplaceras vid MSB för de nyss nämnda uppgifterna.

Beträffande det använda begreppet höjd beredskap finns bestämmelser om det i 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Där föreskrivs att med höjd beredskap avses antingen

skärpt eller högsta beredskap. Vidare föreskrivs i 3 § samma lag att om Sverige är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Högsta beredskap råder enligt den paragrafen om Sverige är i krig.

Enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt får regeringen om det behövs för Sveriges försvarsberedskap föreskriva att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats enligt samma lag ska fullgöra beredskapstjänstgöring.

Civilförsvarspersonalen ska således kunna förstärka kommunala organisationer för räddningstjänst under ovanstående förhållanden.

Det använda begreppet räddningstjänst definieras i 1 kap. 2 § LSO. Där föreskrivs att med räddningstjänst avses i LSO de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön.

Med särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt LSO avses de uppgifter som en kommuns organisation för räddningstjänst enligt 8 kap. 2 § ska ansvara för under sådana förhållanden.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs att civilförsvarspersonalen genom utbildning och erfarenhet ska ha den kompetens som behövs för att kunna utföra de uppgifter som avses i paragrafens första stycke. Det är en uppgift för MSB, att som huvudansvarig för grund- och repetitionsutbildning av civilförsvarspersonalen, bestämma vilka befattnings- och utbildningskrav som ska ställas på sådan personal.

Det finns bestämmelser om MSB:s utbildningsansvar i detta avseende i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

6 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får ingå avtal med civilförsvarspersonal som innebär att sådan personal under en fredstida krissituation eller större olycka, på begäran av myndigheten, ska kunna delta i kommunal räddningstjänst enligt denna lag.

Om en begäran som avses i första stycket har gjorts får en kommun ingå avtal med civilförsvarspersonal om deltagande i kommunal räddningstjänst enligt denna lag.

Paragrafen är ny och reglerar förutsättningarna för MSB och kommunerna att ingå avtal med civilförsvarspersonalen som innebär att

sådan personal ska kunna delta i kommunal räddningstjänst enligt LSO även i fredstid. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att MSB får ingå avtal med civilförsvarspersonal som innebär att sådan personal under en fredstida krissituation eller större olycka, på begäran av myndigheten, ska kunna delta i kommunal räddningstjänst enligt LSO. Det använda begreppet räddningstjänst behandlas närmare i kommentaren till nya 5 §.

Det finns en definition av begreppet fredstida krissituation i 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Där avses med fredstida krissituationer sådana situationer som a) avviker från det normala, b) drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, c) innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och d) kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Det finns dock inte någon författningsmässig definition eller vedertagen bedömning av begreppet ”större olycka”. Det är dock rimligt att utgå från att förutsättningarna vid en fredstida krissituation och en större olycka ofta kan vara likartade i flera väsentliga avseenden sett ur ett kommunalt räddningstjänstperspektiv – särskilt i fråga om behovet av förstärkningar för räddningstjänst. Det är även rimligt att utgå från att det inom MSB och kommunala räddningstjänstorganisationer finns ett väl etablerat synsätt om vad som karaktäriserar en större olycka. De omfattande skogsbränderna år 2018 på flera håll i landet är ett tydligt exempel på när det kan finnas behov av omfattande externa personella förstärkningar för räddningstjänst.

Användningen av begreppen fredstida krissituation och större olycka syftar till att civilförsvarspersonalen inte genom avtal ska kunna tas i anspråk vid ordinära olyckor.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs att kommunerna får ingå avtal med civilförsvarspersonal om deltagande i kommunal räddningstjänst enligt LSO. En grundförutsättning för att en kommun ska få ingå sådana avtal är att MSB har gjort en begäran som avses i paragrafens första stycke. Innebörden av paragrafens första stycke är att MSB endast ska få göra en sådan begäran under en fredstida krissituation eller större olycka.

7 § När civilförsvarspersonal tjänstgör inom en kommuns organisation för räddningstjänst enligt 5 eller 6 §§ ingår även denna personal i organisationen.

Paragrafen, som är ny, innebär att när civilförsvarspersonal tjänstgör inom en kommuns organisation för räddningstjänst under höjd beredskap, eller med anledning av beredskapstjänstgöring i annat fall, samt vid en fredstida krissituation eller större olycka, ingår denna personal i organisationen. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Civilförsvarspersonalen ska i betydande omfattning kunna tjänstgöra inom kommunala organisationer för räddningstjänst under de förutsättningar som föreskrivs i nya 5 och 6 §§.

I 8 kap. 1 § föreskrivs att när den totalförsvarspliktiga personal som är inskriven för civilplikt vid en kommuns organisation för räddningstjänst inkallats för tjänstgöring enligt 4 kap. 7 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ingår även denna personal i kommunens organisation för räddningstjänst. En motsvarande särskild reglering görs i paragrafen i fråga om civilförsvarspersonalens tjänstgöring enligt nya 5 §.

Med hänsyn till huvudregeln i 3 kap. 15 § LSO om att personal som ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst ska vara anställd i egen eller annan kommun eller i ett kommunalförbund, är det nödvändigt att i paragrafen särskilt reglera och därigenom tydliggöra att civilförsvarspersonal ska ingå i en kommuns organisation för räddningstjänst när denna personal tjänstgör inom organisationen under fredstida förhållanden.

8 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får under de förhållanden som avses i 5 §, efter att ha gett de länsstyrelser som är civilområdesansvariga och Försvarsmakten möjlighet att yttra sig, besluta om prioritering och fördelning av civilförsvarspersonal till kommunala organisationer för räddningstjänst.

I brådskande fall får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap fatta ett beslut som avses i första stycket utan att dessförinnan ha gett möjlighet till yttranden enligt samma stycke.

Bestämmelserna i 6 kap. 7 och 8 a §§ ska under de förhållanden som avses i 5 § inte tillämpas i fråga om civilförsvarspersonalen.

Paragrafen, som är ny, innebär att MSB ges befogenhet att under de förhållanden som avses i nya 5 § besluta om prioritering och fördel-

ning av civilförsvarspersonal till kommunala organisationer för räddningstjänst. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

Enligt paragrafens *första stycke* ska ett beslut av MSB i normalfallet föregås av att de civilområdesansvariga länsstyrelserna och Försvarsmakten har getts möjlighet att yttra sig.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs att MSB i brådskande fall ska få fatta ett beslut om prioritering och fördelning av civilförsvarspersonalen utan ett krav på en föregående yttrandemöjlighet enligt första stycket. Ett sådant beslutsförfarande kan exempelvis aktualiseras vid ett plötsligt och oförutsett väpnat angrepp mot en viss del av Sverige, och där det som en följd av angreppet uppstår ett omedelbart och uppenbart behov av omfattande räddningsinsatser.

Befogenheten för MSB att under de förhållanden som avses i nya 5 § prioritera och fördela civilförsvarspersonalen ska således inte, som regleringen i 6 kap. 8 a §, förutsätta att en eller flera räddningschefer har begärt ett fördelningsbeslut vid omfattande kommunala räddningsinsatser som föranlett ett konkurrerande behov av förstärkningsresurser för räddningstjänst.

Med att prioritera civilförsvarspersonalen till kommunala organisationer för räddningstjänst avses att MSB får bestämma vilken eller vilka kommunala räddningstjänstorganisationer som är i störst behov av resurserna, och därefter fördela ut civilförsvarspersonalen till dessa organisationer.

I *tredje stycket* föreskrivs att bestämmelserna i 6 kap. 7 och 8 a §§ inte ska tillämpas i fråga om civilförsvarspersonalen under de förhållanden som avses i nya 5 §. Innebörden av det är att sådan personal inte med stöd av 6 kap. 7 § ska kunna tas i anspråk som förstärkningsresurs för räddningstjänst på anmodan av räddningsledaren, eller vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som ansvarar för saneringen, samt vidare att civilförsvarspersonalen inte ska utgöra en tillgänglig förstärkningsresurs för räddningstjänst på sätt som avses i 6 kap. 8 a §.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap

1 kap.

2 § Bestämmelserna i 2 och 3 kap. *ska* tillämpas endast under höjd beredskap.

Paragrafen begränsar bestämmelserna i 2 och 3 kap. till att enbart vara tillämpliga vid höjd beredskap. I paragrafen, som i övrigt är oförändrad, görs enbart en språklig ändring.

1 a kap. Förberedelser

Planering

1 § *När ett beslut om att ett område inom ett län ska planläggas för utrymning eller inkvartering har meddelats, ska länsstyrelsen ta fram en inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap gällande länet. Inriktningen ska lämnas in till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och till den länsstyrelse som är civilområdesansvarig.*

Inriktningen ska ses över regelbundet, dock minst vart femte år, och ändras när det behövs på grund av väsentligt förändrade förhållanden. En ändrad inriktning ska lämnas in till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och till den länsstyrelse som är civilområdesansvarig.

Paragrafen, som är ny, behandlar länsstyrelsens planering för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4 och 8.2.6.

Genom bestämmelsen i *första stycket* lagfästs länsstyrelsens skyldighet att ta fram en inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap. En sådan skyldighet uppstår när MSB med stöd av 2 § förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap har beslutat att ett område inom länet ska planläggas för utrymning eller inkvartering. När länsstyrelsen har tagit fram en inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering gällande länet ska en kopia av den framtagna inriktningen lämnas in till MSB och till den länsstyrelse som är civilområdesansvarig. Inriktningen ligger sedan till grund för

kommunens planering för utrymning eller inkvartering enligt 1 a kap. 2 §. Arbetet med att ta fram en inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering kräver samarbete och samordning mellan olika aktörer i länet. Den frågan regleras i 1 a kap. 3 § och behandlas därför närmare i kommentaren till den paragrafen.

Länsstyrelsens inriktning ska ta sikte på utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap. Den kan dock antas kunna komma till nytta även vid fredstida kriser. Det finns heller ingenting som hindrar länsstyrelsen från att behandla även fredstida utrymning med efterföljande uppehälle i den inriktning som tas fram, eller att i efterhand anpassa inriktningen till fredstida förhållanden.

Länsstyrelsens ansvar för att ta fram en inriktning innebär en skyldighet att ta fram översiktliga planer för respektive län. Genom länsstyrelsens inriktning samordnas och styrs kommunernas planering. De närmare riktlinjerna för länsstyrelsens arbete framgår av de beslut och föreskrifter som MSB meddelar med stöd av 2 § förordningen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Länsstyrelsens inriktning för planering i fråga om *utrymning* bör emellertid som utgångspunkt främst vara inriktad på frågor som avser särskilt sårbara eller utsatta människor som bedöms ha svårigheter att transportera sig själva. Inriktningen bör också fokuseras på väsentliga aspekter som behöver samordnas på länsnivå. Således kan inriktningen t.ex. omfatta en övergripande strategi för hur en utrymning ska kunna verkställas, med beaktande bl.a. av de geografiska förutsättningarna inom länet och tillgängliga transportmöjligheter, samt frågor om samverkan och samordning, information till allmänheten och resurser. Inriktningen kan med fördel även behandla frågan om ansvarsförhållanden. Inte minst kan det finnas anledning att belysa länsstyrelsens befogenhet att meddela beslut om utrymning m.m. och de överväganden som det kan föranleda.

Även såvitt gäller länsstyrelsens inriktning för planering i fråga om *inkvartering* framgår de närmare riktlinjerna för arbetet av de beslut och föreskrifter som MSB meddelar. Aspekter att beakta i en sådan inriktning bör exempelvis kunna vara ansvarsfördelning, resurser, information och boende. Den kartläggning och planering som behöver göras beträffande boendefrågan görs med fördel av länsstyrelse och kommuner gemensamt för en bättre överblick över hela länet. Länsstyrelsens inriktning i den delen bör därefter, precis

som resterande delar av inriktningen, ligga till grund för kommunens planering.

De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska enligt 8 § förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser bl.a. särskilt stödja länsstyrelsernas planering och förberedelser inom respektive län. Den uppgiften gäller även såvitt gäller nu aktuell planering.

I *andra stycket* regleras länsstyrelsens skyldighet att se över och ändra en sedan tidigare framtagen inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering. Inriktningen ska ses över regelbundet, dock minst vart femte år. Fristen bör räknas från den tidpunkt då den ursprungliga inriktningen, eller en ändring därav, lämnades in till MSB och den länsstyrelse som är civilområdesansvarig. Något krav på att revidera inriktningen vid en översyn finns emellertid inte. För att länsstyrelsen ska vara skyldig att ändra inriktningen krävs i stället att det behövs på grund av väsentligt förändrade förhållanden i relation till de förhållanden som förelåg när inriktningen togs fram eller senast ändrades. Det kan exempelvis bero på organisatoriska förändringar hos berörda aktörer, förändringar i den fysiska samhällsstrukturen – såsom nya bostadsområden eller industrianläggningar – och demografiska förändringar. Även ett förändrat säkerhetspolitiskt läge kan utgöra ett sådant väsentligt förändrat förhållande. I normalfallet torde dock en sådan situation föranleda att MSB, med stöd av 2 § förordningen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap, meddelar ett nytt beslut beträffande planläggningen.

När länsstyrelsen har ändrat sin inriktning ska en kopia av den ändrade inriktningen lämnas in till MSB och till den länsstyrelse som är civilområdesansvarig.

2 § *Kommunen ska planera för utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap på grundval av den inriktning för planering i fråga om utrymning eller inkvartering som har tagits fram enligt 1 §. Kommunen ska lämna in en dokumentation av planeringen till länsstyrelsen.*

Planeringen ska ses över regelbundet, dock minst vart femte år, och ändras när det behövs på grund av väsentligt förändrade förhållanden. När planeringen har ändrats ska en reviderad dokumentation av planeringen lämnas in till länsstyrelsen.

Paragrafen, som är ny, behandlar kommunens planering för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4 och 8.2.6.

Genom bestämmelsen i *första stycket* lagfästs en skyldighet för kommunen att planera för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. En sådan skyldighet uppstår när MSB, med stöd av 2 § förordningen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap, har meddelat beslut om att ett område inom kommunen ska omfattas av planering för utrymning eller inkvartering och länsstyrelsen som en följd därav har tagit fram en inriktning för planering enligt 1 a kap. 1 § denna lag. Länsstyrelsens inriktning ska ligga till grund för kommunens planering.

Kommunens planeringsskyldighet avser förhållandena vid höjd beredskap. Planeringsarbetet kan dock antas komma till nytta för kommunerna även vid fredstida utrymning med efterföljande uppehälle. Vidare finns det ingenting som hindrar kommunen från att behandla även sådana åtgärder i planeringen, eller att i efterhand anpassa planeringen till fredstida förhållanden.

Kommunens planeringsansvar såvitt gäller *utrymning* omfattar alla kommuninvånare. Närmare detaljer beträffande kommuninvånare som i olika avseenden omfattas av andra aktörers verksamhetsansvar behöver emellertid inte framgå av kommunens planering. Dock behöver det förhållandet att det finns sådan verksamhet inom kommunen beaktas. Vidare behöver kommunernas planering som huvudregel omfatta även offentligt finansierad verksamhet som bedrivs av privata aktörer, under förutsättning att det rör sig om en kommunal angelägenhet och aktören i fråga inte är skyldig att planera för utrymning vid höjd beredskap. Behöver kommunen information angående nämnda verksamheter, som inte lämnas på frivillig basis, kan det finnas möjlighet att med stöd av lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen begära att aktörerna i fråga lämnar nödvändiga uppgifter.

De närmare riktlinjerna för kommunens arbete framgår av de beslut och föreskrifter som MSB meddelar med stöd av 2 § förordningen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. Det är emellertid ändamålsenligt att planeringen beträffande utrymning främst är inriktad på frågor som avser särskilt sårbara eller utsatta människor som bedöms ha svårigheter att transportera sig själva, även om det samtidigt bör beaktas att samtliga invånare torde vara i stort behov av information. Planeringen kan exempelvis omfatta frågor om ansvarsfördelning, resurser, kartläggning av området,

uppsamlings- och utrymningsplatser, information och kommunikation, särskilt sårbara eller utsatta människor, djurhantering, transportorganisation – inklusive hantering av stora trafikflöden och följderna därav – samt registrering av utrymmande.

Planeringsarbetet kräver samarbete och samordning med andra aktörer inom kommunen. Den frågan regleras i 1 a kap. 3 § och behandlas därför närmare i kommentaren till den paragrafen.

Även riktlinjerna för kommunernas planering beträffande *inkvartering* kommer att framgå av MSB:s beslut och föreskrifter. Det är emellertid ändamålsenligt att planeringen främst avser frågor om det första mottagandet. Aspekter som kan beaktas i planeringen är ansvarsfördelning, resurser, information, mottagningsplatser, särskilt sårbara eller utsatta människor, djurhantering, registrering av utrymmande, försörjning och boende. Frågan om boende utgör en grundläggande del av planeringen. Inkvartering kan komma i fråga såväl i offentliga lokaler som i privata lokaler och bostäder. Den kartläggning som behöver företas i den delen görs med fördel av länsstyrelse och kommuner gemensamt för en bättre överblick över situationen i hela länet. Länsstyrelsens inriktning bör därefter ligga till grund för kommunens planeringsarbete. I kommunens planering kan även ingå rutiner för hur kommunen ska gå till väga vid behov av inkvartering i privata bostäder.

När kommunen har planerat för utrymning eller inkvartering ska en dokumentation av planeringen lämnas in till länsstyrelsen. Av dokumentationen bör de väsentliga delarna av kommunens planering framgå.

I *andra stycket* regleras kommunens skyldighet att se över och ändra sin planering för utrymning eller inkvartering. Planeringen ska ses över regelbundet, dock minst vart femte år. Fristen bör räknas från den tidpunkt då den ursprungliga planeringen, eller en ändring därav, lämnades in till länsstyrelsen. Något krav på att revidera planeringen vid en översyn finns emellertid inte. För att kommunen ska vara skyldig att ändra sin planering krävs i stället att det behövs på grund av väsentligt förändrade förhållanden i relation till de förhållanden som förelåg när planeringen togs fram eller senast ändrades. Utöver vad som framgår av kommentaren till 1 a kap. 1 §, bör en av länsstyrelsen ändrad inriktning som huvudregel innebära sådana väsentligt förändrade förhållanden som föranleder en skyldighet för kommunen att revidera sin planering.

När kommunen har ändrat sin planering ska en reviderad dokumentation av planeringen lämnas in till länsstyrelsen.

3 § *Regioner ska medverka i arbetet med planering enligt denna lag. De statliga myndigheter som berörs av planeringen ska ges tillfälle att yttra sig när den tas fram eller ändras i väsentliga delar.*

Paragrafen, som är ny, behandlar regioners och statliga myndigheters medverkan i planeringen för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4.

Det planeringsarbete som nu åläggs länsstyrelser och kommuner kräver samverkan och samordning mellan olika aktörer inom länet respektive kommunen. Genom paragrafens *första mening* åläggs regioner att medverka i planeringsarbetet. Regionens medverkan är som huvudregel grundläggande för planeringen av transportorganisationen. Även den omständigheten att det finns vårdinrättningar inom länet eller kommunen föranleder emellertid behov av att regionen medverkar i planeringen.

Statliga myndigheter ska enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav och planera för totalförsvaret i samverkan med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda. Genom *andra meningen* åläggs kommuner och länsstyrelser en skyldighet att ge berörda statliga myndigheter tillfälle att yttra sig över planeringen. Myndigheter kan beröras av olika anledningar. Försvarsmakten torde i princip alltid beröras av den planering som tas fram, med hänsyn till nödvändiga avvägningar mellan militära och civila behov. Även Polismyndigheten berörs av planeringen, med hänsyn till myndighetens medverkan vid verkställigheten. Vidare bör exempelvis Trafikverket som huvudregel beröras av den transportorganisation som planeras. Dessutom berörs de myndigheter som har en egen planering som kan beröras av planeringen, dvs. de statliga myndigheter med verksamhet inom länet eller kommunen som behöver planera för den egna verksamheten.

Regioners och statliga myndigheters medverkan kan bli aktuell såväl när planeringen tas fram som i samband med att ändringar görs. Avgörande för att en statlig myndighet ska ges tillfälle att yttra sig när planeringen ändras är dels att myndigheten bedöms beröras av

planeringen, dels att planeringen ändras i väsentliga delar. Således behöver sådant samråd inte ske vid mindre ändringar av planeringen.

Information

4 § *Kommunen ska informera dess invånare om det allmänna innehållet i kommunens planering för utrymning eller inkvartering.*

Paragrafen, som är ny, behandlar kommunens skyldighet att informera sina invånare om innehållet i den planering för utrymning eller inkvartering som tas fram. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.5.

För att en storskalig utrymning ska fungera i praktiken, är det nödvändigt att befolkningen redan på förhand får information om planeringen. Det mest grundläggande är att befolkningen vet var det finns uppsamlings- och utrymningsplatser, vilka utrymningsvägar som är bäst lämpade och i vilka områden som inkvartering i första hand bör ske. Vissa delar av den information som finns i planeringen kommer med stor sannolikhet att omfattas av sekretess. Sådan information ska bara delas med relevanta aktörer utifrån behov. Således ska enbart information om det allmänna innehållet i planeringen delas med kommunens invånare. Det får avgöras av involverade aktörer vilka uppgifter som kan och bör offentliggöras på det viset.

Skyldigheten att informera kan fullgöras på olika sätt. Upplysningar kan t.ex. lämnas på kommunens hemsida eller i annonser eller informationsblad.

Övning

5 § *Länsstyrelsen och kommunen ska genomföra övningar av den planering för utrymning eller inkvartering som har tagits fram.*

Paragrafen, som är ny, reglerar en skyldighet för länsstyrelsen och kommunen att genomföra övningar av den planering för utrymning eller inkvartering som har tagits fram. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.6.

Genom bestämmelsen åläggs länsstyrelsen och kommunen en skyldighet att öva den planering för utrymning eller inkvartering som har tagits fram. Övningarna kan exempelvis syfta till att för-

stärka samordningsförmågan, förmågan att klara av att hantera utrymning eller inkvartering vid höjd beredskap eller förmågan att lära av erfarenheter som gjorts i samband med fredstida utrymning.

Övningarna behöver inte genomföras av länsstyrelsen och kommunerna gemensamt, även om det kan vara en fördel att ibland genomföra sådana gemensamma övningar. Det regleras inte heller med vilket tidsintervall eller hur övningarna ska genomföras. Således avgör aktörerna själva när och hur övningarna ska genomföras. Kontinuerlig övningsverksamhet kan dock vara väsentligt för att stärka förmågan att hantera utrymning och inkvartering vid höjd beredskap.

Det bör vara ändamålsenligt att låta även statliga myndigheter delta i de övningar som genomförs. Statliga myndigheters skyldighet att i samverkan med bl.a. övriga statliga myndigheter och kommuner planera för totalförsvaret regleras bl.a. i förordningen om statliga myndigheters beredskap.

Ersättning

6 § *Kommunerna och regionerna ska få ersättning av staten för kostnader för förberedande uppgifter som de utför enligt denna lag.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ersättningens storlek.

Paragrafen, som är ny, reglerar kommuners och regioners rätt till ersättning för förberedande uppgifter. Paragrafen motsvarar till viss del 5 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) om kommuners och regioners rätt till ersättning för förberedande åtgärder som vidtas enligt bestämmelserna i den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.8.

I paragrafens *första stycke* regleras att kommuner och regioner ska få statlig ersättning för de förberedande uppgifter som de är skyldiga att vidta enligt bestämmelserna i lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap. De förberedande uppgifter som kan komma i fråga är planering, information och övning. Det är således sådana åtgärder som kan vara ersättningsgilla enligt nu aktuell bestämmelse. En förutsättning för att ersättning ska utgå är emellertid att de uppgifter som ska utföras enligt lagen också har fullgjorts.

Enligt bestämmelsen i *andra stycket* meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskrifter om ersättningens storlek. De föreskrifter som meddelas med stöd av bestämmelsen kan exempelvis behandla storlek på ersättningen, nedsättning av ersättning om uppgifterna inte fullgörs och beslutsfattande i enskilda fall.

Överenskommelser om ersättning till kommuner och regioner enligt LEH tecknas i dag mellan Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och MSB. Den ekonomiska regleringen enligt nämnda överenskommelser sker under utgiftsområde 6 (Försvar och samhällets krisberedskap). Ersättningen enligt lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap kan med fördel bestämmas inom ramen för samma överenskommelser.

2 kap.

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att de som uppehåller sig inom ett område *ska* utrymma detta om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen, eller det i området behöver vidtas militära åtgärder av väsentlig betydelse och åtgärderna allvarligt försvåras om inte utrymning sker.

Paragrafen behandlar förutsättningarna för att meddela beslut om utrymning vid höjd beredskap. I paragrafen, som i övrigt är oförändrad, görs enbart en språklig ändring.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta

1. att de som omfattas av ett utrymningsbeslut *ska* vistas på en viss plats, och
2. vilka villkor som *ska* gälla för vistelsen.

Beslutet får inte utformas så att det inskränker den enskildes frihet mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet med utrymningen och förhållandena på vistelseplatsen.

Paragrafen behandlar förutsättningarna för att besluta att de som omfattas av ett utrymningsbeslut ska vistas på en viss plats och vilka villkor som ska gälla för vistelsen. I paragrafen, som i övrigt är oförändrad, görs enbart språkliga ändringar.

3 § *Kommunen ska ansvara för verkställigheten av ett beslut om* utrymning enligt 1 och 2 §§.

Polismyndigheten ska i nödvändig utsträckning delta i verkställigheten.

Paragrafen behandlar ansvaret för att ett beslut om utrymning vid höjd beredskap verkställs. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.2.

Paragrafen ändras på så sätt att det införs ett huvudansvar för kommunen att tillse att ett beslut om utrymning vid höjd beredskap verkställs. Samtidigt flyttas bestämmelsen om Polismyndighetens medverkan till ett nytt andra stycke, i vilket det förtydligas att myndigheten ska fullgöra uppgifter vid verkställigheten i den utsträckning det är nödvändigt.

I *första stycket* lagfästs således att det är kommunen som har huvudansvaret för att ett beslut om utrymning enligt lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap verkställs. Tidigare låg det ansvaret på Polismyndigheten. Ansvaret innebär att kommunen ska tillse att utrymningen genomförs och således inte att kommunen ska hantera verkställigheten på egen hand. I stället är det för en ändamålsenligt genomförd utrymning nödvändigt att kommunen samverkar med andra aktörer. Utöver Polismyndigheten behöver även flertalet andra myndigheter, såsom Trafikverket och MSB, utgöra stöd vid verkställigheten. Dessa myndigheters uppgifter vid höjd beredskap framgår bl.a. av förordningen om statliga myndigheters beredskap. Även Försvarsmakten kan utgöra stöd vid verkställigheten, om förutsättningarna medger det. Aktörer som verkar inom kommunen och som har en skyldighet att fortsätta sin verksamhet även vid höjd beredskap bär även vid utrymning ett ansvar för verksamheten och de individer som omfattas av den. Har aktören i fråga ingen skyldighet att fortsätta sin verksamhet vid höjd beredskap bär i stället kommunen ansvaret för att individerna i fråga omfattas av utrymningen.

I *andra stycket*, som formellt sett är nytt, regleras Polismyndighetens uppgifter i samband med en utrymning vid höjd beredskap. I bestämmelsen förtydligas det att Polismyndigheten inte bär huvudansvaret för verkställigheten av ett beslut om utrymning vid höjd beredskap. Myndigheten ska emellertid fullgöra uppgifter vid verkställigheten i den utsträckning det är nödvändigt. Det är alltid nödvändigt att Polismyndigheten deltar när det uppstår behov av åtgärder som enbart får vidtas av Polismyndigheten eller polismän,

såsom faktiska ingripanden och tvångsåtgärder. Avstängning av vägar, dirigering av trafik och katastrofregistrering är också uppgifter för polisen. Polismyndighetens och polismäns medverkan kan emellertid i det enskilda fallet bli nödvändig i större omfattning än så.

4 § *Kommunen ska ansvara för inkvartering av dem som har utrymts från andra kommuner.*

Paragrafen behandlar ansvaret för inkvartering vid höjd beredskap. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.3.

Paragrafen ändras på så sätt att hänvisningen till socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. utgår. Bestämmelserna i nämnda lagar gäller emellertid alltjämt. Vidare lagfästs uttryckligen kommunens ansvar för inkvartering vid höjd beredskap. För att bestämmelsen ska tillämpas förutsätts att ett beslut om i vart fall skärpt beredskap har meddelats även beträffande den kommun som ska ansvara för inkvarteringen (jfr 1 kap. 2 §).

Begreppet inkvartering omfattar främst anskaffande av boende. Även vissa andra åtgärder förknippade därmed, såsom inrättande av mottagningsplatser och akut försörjning av de utrymmande, kan emellertid omfattas. Den inkvartering som sker med stöd av bestämmelserna i lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap omfattar det inledande mottagandet. Ansvaret på längre sikt för de utrymmandes sociala omhändertagande omfattas av bestämmelser i andra författningar, såsom socialtjänstlagen.

Kommunens ansvar såvitt gäller inkvartering gäller beträffande dem som har utrymts. Det innebär att inte bara de som berörs av ett utrymningsbeslut omfattas av ansvaret, utan även personer som utrymmer ett område på egen hand utan att ett sådant beslut har meddelats. Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar emellertid enbart personer som har utrymts från andra delar av landet, och således inte flyktingar från andra länder. Mottagandet av flyktingar hanteras i stället enligt annan lagstiftning. Bestämmelsen omfattar inte heller personer som har flyttat inom kommunen. I en sådan situation finns det ett tydligt ansvar för vistelsekommunen enligt annan lagstiftning.

Enligt 2 kap. 5 § denna lag och 4 kap. 2 § LEH har inkvarterande kommuner rätt till hjälp från andra kommuner.

3 kap.

6 § Den som disponerat en inkvarteringsbostad enligt 1 § *ska* till kommunen betala tillbaka vad kommunen betalat till inkvarteringsvärden enligt 3 och 4 §§.

Om det med hänsyn till den inkvarterades ekonomiska förhållanden eller annars är oskäligt, *ska* kommunen helt eller delvis befria den inkvarterade från återbetalningsskyldigheten.

Paragrafen behandlar den inkvarterades återbetalningsskyldighet till kommunen. I paragrafen, som i övrigt är oförändrad, görs enbart språkliga ändringar.

6 kap.

4 § Beslut enligt 2 eller 3 kap. som meddelas under höjd beredskap *ska* gälla omedelbart om inte något annat bestäms i beslutet.

Paragrafen innebär att beslut enligt 2 eller 3 kap. som meddelas under höjd beredskap som huvudregel gäller omedelbart. I paragrafen, som i övrigt är oförändrad, görs enbart en språklig ändring.

13.4 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

9 kap.

21 § En ansökan om lov eller förhandsbesked ska vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen.

En ansökan om lov ska dessutom innehålla

1. byggherrens förslag om vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga enligt det som följer av 10 kap. 9 och 10 §§,

2. de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap., om ansökningen avser tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus, *och*

3. ett bevis om besked om skyddsrum, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 2 och 3 §§ lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen.

Om ett certifierat byggprojekteringsföretag som avses i 32 b § har använts för projektering och sökanden önskar att bygglov med stöd av 32 c § ska ges utan att vissa krav ska prövas, ska en ansökan om lov dessutom innehålla en uppgift om vilket företag som har använts.

I paragrafen anges vad en ansökan om lov eller förhandsbesked ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3.

Enligt *punkten 3 i andra stycket* ska en ansökan innehålla ett bevis om besked om skyddsrum, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 2 och 3 §§ lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen. Syftet med detta krav är att frågan om skyddsrum ska uppmärksammas så tidigt som möjligt i lovprocessen så att den som avser att utföra sådana byggåtgärder som omfattas av underrättelseskyldighet enligt lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen kan ta ett beslut i frågan om skyddsrum i beaktande. Enligt 9 kap. 22 § får byggnadsnämnden förelägga sökanden att inkomma med sådant bevis i de fall detta krävs enligt föreskrifter om underrättelseskyldigheten som meddelats med stöd av 3 kap. 2 § lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen. Det ska i sammanhanget framhållas att uppförandet av ett skyddsrum inte nödvändigtvis behöver vara ett krav för lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagens bestämmelser. Sökanden kan dock, med stöd av 3 kap. 3 § andra stycket lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen, föreläggas att vidta åtgärder i enlighet med ett beslut om byggande av skyddsrum. Ett sådant föreläggande får förenas med vite enligt 7 kap. 1 § andra stycket samma lag.

10 kap.

17 § Om samrådet avser en *åtgärd som kan påverka en befintlig byggnad som innehåller ett skyddsrum eller en ny byggnad som ska innehålla ett skyddsrum*, ska byggnadsnämnden ge den myndighet som avses i 3 kap. 1 § *lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen samt länsstyrelsen* tillfälle att yttra sig.

Om de åtgärder som samrådet gäller inbegriper skyddsrum, ska man utöver det som framgår av 19 § gå igenom byggherrens ansvar för att uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 3 § och med stöd av 2 kap. 4 § lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen.

I paragrafen anges vilka myndigheter som särskilt ska få yttra sig om det tekniska samrådet avser en åtgärd som kan påverka en befintlig

byggnad som innehåller ett skyddsrum eller en ny byggnad som ska innehålla ett skyddsrum, samt vad som särskilt ska gås igenom när de åtgärder som samrådet gäller inbegriper skyddsrum. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3.

Enligt paragrafens *första stycke* ska, liksom tidigare, den myndighet som beslutar om byggande av skyddsrum (MSB) samt den myndighet som har ansvaret för att kontrollera att inrättade skyddsrum har avsedd skyddsförmåga (numera länsstyrelsen) få tillfälle att yttra sig när det tekniska samrådet gäller en befintlig byggnad som innehåller ett skyddsrum. Ingrepp i byggnader som innehåller skyddsrum och som inte görs på ett korrekt sätt kan medföra att skyddsrummet förlorar i skyddsförmåga, trots att senare försök att rätta till de felaktiga ingreppen görs. Enskilda kan drabbas av onödiga merkostnader om ett skyddsrum förstörs eller försämras genom byggnadsåtgärder. Den enskilde kan då föreläggas att återställa skyddsrummet. MSB och länsstyrelsen ska även i andra fall få tillfälle att yttra sig när samrådet avser en åtgärd som kan påverka ett befintligt skyddsrum. Ett exempel på det senare är att uppförandet av en ny byggnad eller andra lov- eller anmälningspliktiga åtgärder skulle kunna påverka ett närliggande skyddsrums funktionalitet vilket kan kräva särskilda hänsynstaganden. Bestämmelsen i dessa delar motiveras av att befintliga skyddsrum i stor utsträckning behöver bevaras och underhållas och syftar till att undvika situationer som orsakar onödiga merkostnader för byggherrar respektive fastighetsägare. Byggnadsnämnden har enligt bestämmelsen ett ansvar att kontrollera om det finns skyddsrum som skulle kunna beröras av ett byggprojekt. I sådana fall ska nämnden ge angivna myndigheter tillfälle att yttra sig över åtgärderna. I och med detta skapas ett skydd dels för den enskilde, dels för att ett användbart skyddsrumsbestånd ska kunna upprätthållas. Alla byggåtgärder som kan komma att påverka skyddsrumsfunktionen omfattas av bestämmelsen. Såsom framhållits tidigare skulle det förutom direkta ingrepp i skyddsrummet, exempelvis kunna vara fråga om tillbyggnader som blockerar eller försvårar inrymningsvägen till skyddsrummet (se prop. 2005/06:133, s. 135). Bestämmelsens tillämpningsområde har utvidgats eftersom ansvaret för beslut om byggande av skyddsrum och för att kontrollera skyddsrummens skyddsförmåga enligt den nya lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen numera är uppdelat på olika myndigheter. Vidare omfattar bestämmelsen numera, förutom befintliga

byggnader som innehåller ett skyddsrum, även åtgärder som kan påverka befintliga skyddsrum samt nya byggnader som ska innehålla ett skyddsrum. Anledningen till det senare är att den myndighet som beslutar om byggande av skyddsrum enligt 3 kap. 1 § lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen, samt länsstyrelsen som har till uppgift att kontrollera det nybyggda skyddsrummets skyddsfunktioner enligt 3 kap. 6 § samma lag, ska ha en möjlighet att följa byggprocessen bl.a. för att skyddsrummet ska få rätt tekniska utformning och standard. På så vis bör detta underlätta för myndigheterna att se till att de krav som ställs i 2 kap. 3 § och med stöd av 2 kap. 4 § lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen upprätthålls och följs.

Paragrafens *andra stycke* reglerar vad som ska iakttas när det tekniska samrådet avser åtgärder som inbegriper byggnation av ett nytt skyddsrum och överensstämmer i huvudsak med vad som tidigare framgick av 3 kap. 5 § första stycket lagen om skyddsrum. Här framgick nämligen att man vid ett tekniskt samråd skulle gå igenom de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att ett skyddsrum ska kunna antas komma att uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 3 § och med stöd av 2 kap. 4 § i lagen. För att samla bestämmelserna som rör tekniskt samråd enligt 10 kap. plan- och bygglagen har bestämmelsen i stället flyttats hit. Vidare har bestämmelsen omformulerats så att det bättre överensstämmer med de begrepp som används i den nuvarande plan- och bygglagen. I 3 kap. 4 § andra stycket lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen anges det numera att det i 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om genomförandet av bygg- och rivningsåtgärder som ska tillämpas även för skyddsrum. Hänvisningen innebär att alla bestämmelser i 10 kap., liksom för andra byggnationer, kan aktualiseras även i dessa fall. I och med detta har den tidigare hänvisningen i lagen om skyddsrum till att 10 kap. 3, 5–7, 18, 27, 29 och 34–37 §§ plan- och bygglagen om kontroll m.m. och om slutbevis ska tillämpas på arbetet med att bygga ett skyddsrum utgått.

23 § Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § får påbörjas, om

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,

2. ett bevis om att det finns ett färdigställandeskydd som avses i 16 § har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant skydd,

3. ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt *3 kap. 2 och 3 §§ lagen (0000:0000) om skyddsrum och skyddade utrymmen*,

4. en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan redovisning krävs enligt 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, och

5. de villkor som har uppställts enligt 4 kap. 14 § eller 9 kap. 37 a § är uppfyllda.

Vid anmälan som avser åtgärder enligt 9 kap. 4 a–4 c §§ ska byggnadsnämndens bedömning enligt första stycket endast omfatta det som anges i första stycket 1.

I paragrafen anges vad som krävs för att byggnadsnämnden ska ge startbesked och därmed godkänna att byggåtgärden får påbörjas. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3 och 6.9.

I *första styckets tredje punkt* har ändring gjorts i anledning av att lagen om skyddsrum har ersatts av lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen. Någon saklig ändring är inte avsedd. Det kan dock framhållas att redan en ansökan om bygglov enligt 9 kap. 21 andra stycket 3 numera ska innehålla ett bevis om besked om skyddsrum om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 2 och 3 §§ lagen om skyddsrum och skyddade utrymmen. På så vis bör i många fall ett sådant besked finnas tillgängligt tidigare i byggprocessen. Under alla förhållanden ska ett sådant besked finnas tillgängligt i vart fall senast när frågan om startbesked ska prövas. Om byggherren kräver ett startbesked trots att förutsättningarna för detta inte är uppfyllt bör detta föranleda ett vägrat startbesked.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Johan Ahlström, Rikard Aspholm, Helena Berlin, Staffan Forsell och Markus Planmo

Vi som är experter för kommuner samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser att utredaren och sekretariatet har gjort ett ambitiöst arbete och vi instämmer i en stor del av förslagen. Vi har dock några principiella invändningar mot utredarens förslag.

En statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst samt annat utökat bistånd i skyddet av civilbefolkningen

Utredaren har tagit fram ett förslag om en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst avseende höjd beredskap. Vi anser att det tydligt framgår av direktivet att regeringen avser att se över kommunal räddningstjänsts behov vid höjd beredskap i ett annat sammanhang än detta. Expertgruppen har heller inte varit sammansatt för att behandla räddningstjänstfrågor. MSB har nu fått i uppdrag att redovisa dimensionerande planeringsförutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap. Uppdraget ska redovisas 1 mars 2023.

Vi ställer oss inte bakom utredarens förslag om att inrätta en ny statlig räddningstjänststyrka för höjd beredskap. Vi anser att det är de kommunala räddningstjänstorganisationerna som direkt bör tillföras civilpliktiga och förstärkningsmateriel för att kunna öka sin förmåga. Vid höjd beredskap kan resurser sedan omfördelas mellan de kommunala räddningstjänstorganisationerna, inom ramen för de övergripande ledningssamarbeten som nu finns på plats. Ytterst kan staten omfördela resurser mellan kommunerna om det skulle behövas.

Vi anser att utredarens förslag innebär en onödig statlig organisatorisk och administrativ överbyggnad som bryter mot ansvars-

principen. Vidare ser vi flera praktiska problem med förslaget. Det finns t.ex. oklarheter kring övergripande ledning av styrkan. Det kommer även att krävas en stor mängd erfarna brandbefäl för att styrkan ska kunna lösa sina uppgifter, vilka skulle behöva tas från kommunal räddningstjänst. Styrkan skulle enligt förslaget inte ha egna räddningsfordon, vilket skulle begränsa deras operativa nytta. Vidare skulle kommunerna behöva lägga resurser på att utbilda, öva och planera med den parallella statliga styrkan. I stället bör kommunal räddningstjänsts fokus vara att utbilda, öva och planera för hur egna resurser tillsammans med civilpliktiga i den egna organisationen ska lösa sina uppgifter vid höjd beredskap.

Vi avstyrker således förslaget. Däremot instämmer vi i utredningens ambition att kommunal räddningstjänst behöver förstärkas inför höjd beredskap, samt att detta kräver en återaktiverad civilplikt.

Stödorganisation för utrymning, inkvartering, skyddsrum m.m.

Enligt utredningsdirektivet ska utredaren analysera och lämna förslag till en stödorganisation som kan genomföra insatser exempelvis vid användning av skyddsrum, utrymning och inkvartering, samt i övrigt hjälpa befolkningen vid höjd beredskap. Direktivet nämner att stödorganisationen skulle kunna bemannas av kommunens egna resurser och av frivilliga – samt om dessa alternativ är tydligt otillräckliga – även pliktpersonal.

Utredaren föreslår att kommunerna ska ansvara för planering inför och genomförande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Utredaren föreslår också att kommunerna ska ansvara för drift av större befolkningsskyddsrum och att dessa ska bemannas med civilpliktiga som krigsplaceras hos kommunerna. Utredaren föreslår vidare att kommunerna i stor utsträckning ska basera genomförandet av utrymning och inkvartering, samt stöd till befolkningen vid användande av skyddsrum på det som i dag kallas frivilliga resursgrupper (FRG), vilka föreslås byta namn till lokala frivilliga beredskapsgrupper. Enligt utredaren bör kommunerna väsentligt utöka antalet frivilliga i dessa. Det konstateras att frivilligförordningen inte omfattar kommuner och regioner, varför kommunerna föreslås göra egna analyser av på vilket sätt som avtal kan tecknas med frivilliga

och vidare undersöka om krigsplaceringar kan göras. Utredaren lämnar i denna del inga förslag på författningsändringar.

Vi anser att det är orealistiskt att frivilliga ska kunna utgöra grunden för kommunernas beredskap för att i krig kunna genomföra utrymning och inkvartering. Många kommuner vittnar om att det är svårt att rekrytera till FRG i någon större omfattning och att upprätthålla verksamheten över tid. För höjd beredskap krävs personella resurser i en helt annan skala. Vi bedömer att frivilliga kan utgöra ett stöd till kommunen vid höjd beredskap, men att stommen för dessa uppgifter bör utgöras av civilpliktiga som tillförs kommunen. För att frivilliga ska kunna användas vid höjd beredskap behöver de juridiska förutsättningarna för kommuners krigsplacering av frivilliga ses över. Vidare krävs resurser till kommunerna för att organisera de frivilliga.

Vi anser att kommunen bör tillföras civilpliktiga som krigsplaceras i kommunen. Dessa skulle tillsammans med kommunens ordinarie personal kunna utgöra stommen vid utrymning, inkvartering, samt stöd vid användning av skyddsrum. De civilpliktiga skulle också kunna leda och organisera frivilliga. Vidare skulle de civilpliktiga kunna bistå med andra uppgifter såsom bemanning av trygghetspunkter och uppgifter inom försörjningsberedskapen.

Vi anser också att det behövs en tydlig struktur och ett reglerat uppdrag när det gäller stöd till civilbefolkningen vid användning av skyddsrum vid höjd beredskap, utöver det förslag som lämnas om större befolkningsskyddsrum. Här avses både planering inför och genomförande under höjd beredskap.

Konsekvensanalys

Vi anser att det i utredningens arbete inte har genomförts tillräckliga bedömningar av ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Det är därför viktigt att Regeringskansliet i den fortsatta beredningen fördjupar och kompletterar konsekvensanalyserna avseende kommuner i de delar detta behövs.

Kommittédirektiv 2021:30

Civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap

Beslut vid regeringssammanträde den 6 maj 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag till hur ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat. Uppdraget omfattar tre sakområden som är starkt förbundna med varandra: skyddsrum, utrymning med efterföljande inkvartering och en stödorganisation som kan genomföra insatser i samband med användning av skyddsrum samt utrymning och inkvartering.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till vilken betydelse det nuvarande skyddsrumsbeståndet och andra befintliga skyddade utrymmen har som fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium, föreslå åtgärder för en successiv modernisering och anpassning av skyddsrumsbeståndet samt ta ställning till om det finns behov av att förändra den nuvarande ansvarsfördelningen i fråga om skyddsrum,
- kartlägga och analysera ansvarsförhållanden och förmåga på lokal, regional och nationell nivå gällande planering och genomförande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap och ytterst krig samt lämna förslag på hur en sammanhållen och effektiv planering på samtliga angivna nivåer kan utformas,

- analysera och lämna förslag till en stödorganisation som under ledning av en myndighet eller annat offentligt organ kan genomföra insatser exempelvis inför eller i samband med att skyddsrum används eller utrymning och inkvartering genomförs.

De analyser som görs och de förslag som lämnas ska i relevanta delar utgå från Försvarsberedningens rapport Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66) och regeringens proposition Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30).

Uppdraget ska redovisas senast den 7 november 2022.

Behovet av fysiskt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap och ytterst krig

Bakgrund

Sverige har haft skyddsrum sedan 1940-talet. Efter kalla krigets slut avvecklades stora delar av det civila försvaret som en följd av det fredliga och stabila omvärldsläget som rådde under många år. Bedömningen som gjordes var att det inte fanns något behov av ett omfattande civilt försvar. I stället var fokus på att utveckla en beredskap för fredstida kriser. Det säkerhetspolitiska läget har dock försämrats över tid och sedan 2015 pågår en återuppbyggnad av det civila försvaret.

En uppgift för det civila försvaret är att värna civilbefolkningen och historiskt har skyddsrum varit en viktig del av det fysiska skyddet. Det finns i Sverige i dag cirka 65 000 skyddsrum med plats för 7 miljoner individer. Tillsammans med Finland, Norge och Schweiz har Sverige ett unikt stort bestånd av skyddsrum. Skyddsrummen är oftast byggnadstekniskt förstärkta lokaler, vanligtvis utgör de en del av en källare i en byggnad men det förekommer även fristående lokaler. I huvudsak är skyddsrummen belägna i någon av de 140 så kallade skyddsrumstätorterna, vilket är tätorter där tillgången till andra fysiska skydd än skyddsrum är begränsad.

Efter 2002 har endast ett mindre antal nya skyddsrum byggts i Sverige.

Rättslig reglering

Enligt lagen (2006:545) om skyddsrum med anslutande förordning beslutar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) om behov av skyddsrum samt inom vilka områden i landets kommuner som skyddsrummen ska vara belägna. MSB ska, i den omfattning staten ställer medel till förfogande, i enskilda fall besluta om nybyggnation av skyddsrum. Skyddsrummen ska vara utformade och utrustade för att stå emot verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. De ska vara placerade med hänsyn till människors möjligheter att efter varning hinna fram till dem i tid och det ska vara möjligt att uppehålla sig där under den tid som behövs.

Det är fastighetsägaren som ansvarar för underhåll och tillhörande utrustning. Fastighetsägare har rätt till skälig ersättning av staten för sina kostnader. Det gäller dock inte åtgärder som föranletts av att ägaren eftersatt underhållet, gjort otillåtna ingrepp eller på annat sätt varit försumlig. MSB får meddela myndighetsföreskrifter om ersättningen.

MSB ansvarar enligt lagen om skyddsrum för kontroll av att inrättade skyddsrum har avsedd skyddsförmåga samt att skyltning skett i enlighet med lagen. Vidare ansvarar MSB för registerhållning över befintliga skyddsrum samt för myndighetsföreskrifter om den tekniska utformningen av skyddsrum.

Försvarsberedningen, totalförsvarspropositionen och MSB om det framtida behovet av skyddsrum

Försvarsberedningen anger i sin rapport Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 att mycket av det som tidigare fanns inom det civila försvaret vad gäller skydd av befolkningen mot krigets verkningar i dag till stora delar är avvecklat och att det finns ett behov av ett anpassat och modernt skydd av befolkningen. För att ett samhälle ska kunna hantera och minska påfrestningarna för civilbefolkningen i händelse av ett väpnat angrepp behöver planer upprättas och resurser avdelas i fredstid. Försvarsberedningens bedömning är att befintliga skyddsrum ska iståndsättas och möjligheterna att använda andra skyddade utrymmen bör inventeras samt att ett sådant arbete bör

prioriteras. Dock anser Försvarsberedningen att nybyggnation av skyddsrum under perioden 2021–2025 bör begränsas och i huvudsak ske i områden som bedöms vara särskilt utsatta i händelse av krig, i samband med nyproduktion av byggnader.

I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (2020/21:30) instämmer regeringen i Försvarsberedningens bedömning och anger betydelsen av att slå fast en tydlig inriktning och närmare planering för en ändamålsenlig utveckling av framtidens skydd av civilbefolkningen vid höjd beredskap och ytterst krig.

På uppdrag av regeringen redovisade MSB 2017 rapporten Befolkningsskyddets förmåga och anpassning till nutida förhållanden (2017–695). MSB bedömer i rapporten att det kalla krigets hotbild mot Sverige inte längre är aktuell och att det därför inte är relevant att återskapa samma skyddsförmåga som då. I stället anser MSB att ett skydd för civilbefolkningen bör ses som ett system med ett flertal åtgärder som hålls ihop och utvecklas i samma syfte. Åtgärderna kan behöva variera för olika delar av landet. Dock bedömer MSB att skyddsrum kommer att behöva vara en del av skyddet även i framtiden.

Uppdraget i fråga om skyddsrum

Mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde, Försvarsberedningens bedömningar och slutsatser samt det regeringen anger i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 och som riksdagen ställt sig bakom behövs ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen vid direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium. Frågan om skyddsrum kan användas som skydd vid fredstida kriser, t.ex. vid olyckor med farliga ämnen bör analyseras.

Den övergripande inriktningen är att det bör finnas tillgång till skyddsrum eller andra skyddade utrymmen som kan ge civilbefolkningen ett ändamålsenligt fysiskt skydd mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium. Förslagen som tas fram ska säkerställa en god skyddsrumsstandard över tid. Därtill ska såväl Försvarsberedningens som Försvarsmaktens och MSB:s samstämmiga bedömning av vilka geografiska områden som är militärstrategiskt viktiga i Sverige vara inriktande för de förslag som lämnas. Det är av stor vikt att den framtida rättsliga regleringen på området

är väl sammanhållen och tydlig i fråga om såväl berörda offentliga aktörers uppgifter och ansvar som enskildas rättigheter och förpliktelser.

Utredaren ska:

- Analysera och ta ställning till hur det nuvarande skyddsrumsbeståndet och andra befintliga skyddade utrymmen är av betydelse som fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium. Analysen ska göras ur ett landsomfattande perspektiv, t.ex. att behovet av skyddsrum och andra skyddade utrymmen kan skilja sig åt mellan olika geografiska delar av Sverige beroende på hur den långsiktiga militära hotbilden ser ut.
- Utifrån analys och ställningstagande enligt ovanstående punkt föreslå åtgärder för att främst i militärstrategiskt viktiga områden under en längre tidsperiod, så kostnadseffektivt som möjligt, successivt modernisera och anpassa det befintliga skyddsrumsbeståndet samt andra skyddade utrymmen. I det sammanhanget ska även ställning tas till eventuellt behov av nybyggnation av skyddsrum.
- Analysera och ta ställning till om det finns behov av att förändra den nuvarande ansvarsfördelningen mellan relevanta offentliga organ och myndigheter samt berörda privata rättssubjekt i fråga om skyddsrum, och om det finns ett sådant behov, föreslå en ny ansvarsfördelning samt en ändamålsenlig och väl avvägd kostnadsfördelning med utgångspunkt från respektive aktörs ansvar och med beaktande av aktörernas förmåga att bära eventuella tillkommande kostnader. Fördelningen ska bygga på en beräkning av de totala kostnaderna för skyddsrum. Uppdraget i denna del ska bl.a. omfatta frågan om det finns behov av förändringar i förvaltning, ansvar för drift, underhåll och iordningställande av skyddsrum samt kontroll av skyddsrum, t.ex. i fråga om hur ofta kontroller bör göras.
- Analysera och ta ställning till om delar av det nuvarande skyddsrumsbeståndet bör avvecklas med hänsyn till den långsiktiga militära hotbilden och de kvalitetskrav som bör ställas på ett modernt skyddsrumsbestånd, samt i förekommande fall lämna de förslag som behövs för en sådan avveckling.

- I anslutning till analys och ställningstagande om skyddsrum och andra skyddade utrymmen, analysera om det, förutom utrymning, kan finnas andra sätt och metoder som kan vara ett ändamålsenligt komplement till skyddsrum och andra skyddade utrymmen och i förekommande fall lämna förslag i det avseendet. I det sammanhanget ska utredaren även bedöma om skyddsrummen kan användas som skydd vid fredstida kriser, t.ex. vid olyckor med utsläpp av radioaktiva ämnen eller andra farliga ämnen.
- Utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Behovet av utrymning och inkvartering av civilbefolkningen vid höjd beredskap och ytterst krig

Bakgrund

Vid förestående eller genomförda krigshandlingar mot Sverige kan ett omedelbart behov av utrymning och efterföljande inkvartering av människor uppstå. Det kan även vid krigsfara eller krig finnas behov av att förhindra människor från att förflytta sig in eller ut från vissa områden i de fall det riskerar att innebära en direkt livsfara eller försvåra totalförsvarets verksamhet. Under höjd beredskap och ytterst krig är det regeringen, eller den myndighet som regeringen utser, som får besluta om utrymning av ett område.

Utrymning kan bli aktuell även under fredstida förhållanden. Då är det ofta en kommunal räddningsledare som beslutar om utrymning.

Det är förhållandevis ovanligt att utrymning och inkvartering behöver genomföras i Sverige. Några exempel på begränsade utrymningar och inkvarteringar som genomförts under senare år är de som genomfördes under de omfattande skogsbränderna 2014 och 2018.

Inkvartering innebär att i det fall befolkningen i ett visst område beordras att utrymma måste det finnas möjlighet att inkvartera dessa på annan plats under en kortare eller längre tid.

Rättslig reglering

Lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap med anslutande förordning reglerar vad som gäller vid utrymning och inkvartering. Enligt förordningen får MSB efter sam-

råd med Försvarsmakten och Polismyndigheten meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas. Vidare får MSB, efter samråd med Försvarsmakten, besluta om vilka områden som ska planläggas för utrymning. Emellertid saknas myndighetsföreskrifter på området. I lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap anges att kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).

Enligt förordningen (2006:639) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap får länsstyrelsen inom det egna länet besluta om att de som uppehåller sig inom ett område ska utrymma detta om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymning är nödvändig för att skydda befolkningen. Därtill får länsstyrelsen besluta att de som omfattas av ett utrymningsbeslut ska vistas på en viss plats samt vilka villkor som ska gälla för vistelsen. Vid genomförande av utrymning ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs.

Kommuner har enligt lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap ett ansvar vad gäller inkvartering. En kommun får bl.a. förelägga innehavaren av en byggnad eller en bostadslägenhet (inkvarteringsvärd) att upplåta bostad och utrustning åt den som behöver en bostad (inkvarteringsbostad) till följd av beslut om utrymning eller om krigshändelser tvingat någon att lämna sin ordinarie bostad. Dessutom är en person skyldig att på fråga av en statlig eller kommunal myndighet ange innehav av eventuell egendom som kan tas i anspråk för inkvartering.

Kommuner och regioner har enligt 2 kap. 4 § lagen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap en skyldighet att ta hand om dem som omfattas av ett utrymningsbeslut och utlänningar som söker skydd i Sverige.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor reglerar att om det finns fara för liv, hälsa eller egendom eller om skada i miljön inte lämpligen kan hindras på något annat sätt, får räddningsledare vid räddningsinsats bl.a. avspärra och utrymma områden, i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet. Vidare anger lagen att den som beslutat om utrymning i skälig omfattning ska hjälpa till med att ordna uppehälle för dem som till följd av åtgärden är i behov av det. Polismyndigheten ska enligt lagen lämna den hjälp som behövs.

Försvarsberedningen om utrymning och inkvartering

Försvarsberedningen anser att förutom det fysiska skyddet ska skyddet av civilbefolkningen även åstadkommas genom förberedelser för utrymning i områden där sannolikheten för krigshandlingar är stor. Resonemanget bygger på antagandet att civilbefolkningen under höjd beredskap kan skyddas genom att lämna den normala vistelseorten. Försvarsberedningen ser dock inte utrymning som en lösning för hela landet utan endast för särskilt utpekade områden. Utifrån Försvarsmaktens operativa planering behöver konkreta utrymningsplaner upprättas för de mest utsatta områdena.

Försvarsberedningen betonar betydelsen av att planeringen för utrymning samordnas med den militära verksamheten.

Vidare framhåller Försvarsberedningen vikten av att arbetet med utrymningsplanering utförs på den nivå där det är mest relevant och att planeringen bör påbörjas så snart som möjligt.

Uppdraget i fråga om utrymning och inkvartering

Som Försvarsberedningen har anfört är det av stor betydelse att utrymningsplanering utförs på den nivå där det är som mest relevant. Det innebär bl.a. att kommunernas roll när det gäller utrymning är uppenbar men även den regionala och nationella nivån är av stor vikt eftersom planering och genomförande av utrymning behöver ske samordnat på samtliga nivåer i samhället.

Det är därför nödvändigt att se över dagens ansvarsförhållanden på lokal, regional och nationell nivå. Det behövs förslag när det gäller hur utrymning med efterföljande inkvartering ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt vid höjd beredskap och ytterst krig samt svar på frågan om samma struktur är tillämpbar även vid fredstida kriser.

Utredaren ska:

- Kartlägga och analysera gällande ansvarsförhållanden och förmåga på lokal, regional och nationell nivå när det gäller planering och genomförande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap och ytterst krig samt bedöma om det är tillämpbart även vid fredstida kriser.

- Analysera och lämna förslag till åtgärder som behövs för att åstadkomma en sammanhållen och effektiv planering på lokal, regional och nationell nivå inför genomförande av utrymning och inkvartering vid såväl höjd beredskap och ytterst krig som vid fredstida kriser.
- Utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Behovet av en stödorganisation när skyddsrum används eller utrymning och inkvartering genomförs

Bakgrund

Under 1980- och 1990-talen fanns i Sverige en särskild hemskyddsorganisation vars uppgift bl.a. var att hantera information till allmänheten om vistelse i och praktiskt handhavande av skyddsrum. Hemskyddsorganisationen utgjorde en kommunal resurs och fungerade som ett stöd till enskildas egen förmåga i fråga om beredskap. I krig skulle hemskyddsorganisationen vara länken mellan offentliga funktioner, exempelvis räddningstjänsten, och civilbefolkningen. Sverige var indelat i så kallade hemskyddsområden som vardera omfattade ungefär 1 000 personer. I varje område fanns cirka tio hemskyddsombud som rekryterades med hjälp av frivilligorganisationen Civilförsvarsförbundet. Dessutom fanns det hemskyddschefer i varje område.

Det civila försvaret var i huvudsak en statlig angelägenhet fram till 1984 då riksdagen fattade beslut om att ledningen på lokal nivå skulle utföras av kommunerna. I syfte att stärka den fredstida planeringen av det civila försvaret inrättades 1986 Statens räddningsverk som blev funktionsansvarig myndighet för funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst.

Historiskt sett har det civila försvaret i hög grad förlitat sig på insatser från enskilda frivilliga och från frivilligorganisationer. Frivilliga försvarsorganisationer (FFO) hade då bl.a. ett ansvar för rekrytering och utbildning av personer till hemskyddsorganisationerna.

Frivilliga resursgrupper (FRG) är ett avtalsbaserat koncept för att samla frivilliga försvarsorganisationers kompetenser på lokal nivå. FRG ger stöd och förstärker kommuners krishantering vid samhällsstörningar. Kommunerna avgör själva om de vill inrätta en FRG.

I dag finns inte längre någon hemskyddsorganisation som stöd för enskilda.

Rättslig reglering

När lagen (1994:1720) om civilt försvar trädde i kraft upplöstes den statliga civilförsvarsorganisationen och kommunerna fick ett samlat ansvar för beredskapsförberedelser inom hela det kommunala verksamhetsområdet. Hemskyddsorganisationen blev då en kommunal angelägenhet. År 2006 ersattes lagen om civilt försvar med lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Där anges bl.a. att kommuner och regioner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).

Försvarsberedningen om hemskydd

Försvarsberedningen anser att grunden för skyddet av civilbefolkningen är den kommunala räddningstjänsten. Som framgår av propositionen Totalförsvaret 2021–2025 instämmer regeringen i Försvarsberedningens bedömning att de kommunala räddningstjänsterna är en viktig del av den samlade förmågan vad gäller skyddet av civilbefolkningen vid höjd beredskap och ytterst krig. Dock konstaterar Försvarsberedningen att Sveriges räddningstjänstorganisationer i dag inte räcker till för att kunna hantera de påfrestningar som krigshandlingar på svenskt territorium skulle medföra. Därför bedömer Försvarsberedningen också att det krävs tillgång till en hemskyddsorganisation som snabbt kan sammankallas för att förstärka räddningstjänsterna och den kommunala totalförsvarsverksamheten.

Försvarsberedningen anser att de frivilliga försvarsorganisationerna har en viktig roll i totalförsvaret, bl.a. genom att de möjliggör för enskilda att efter förmåga och intresse bidra till och engagera sig i totalförsvaret. Praktiska uppgifter som Försvarsberedningen anser att hemskyddet bör tilldelas under höjd beredskap och ytterst krig är att förmedla information mellan kommunledningen och befolkningen, verka för att skydda, rädda och i övrigt hjälpa befolkningen i samband med krigshandlingar samt verka för att trygga försörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad.

Uppdraget i fråga om stödorganisation

Samhällets offentliga funktioner har, för att skydda och rädda civilbefolkningen, ansvar för flera uppgifter vid höjd beredskap och ytterst krig, men som Försvarsberedningen konstaterar är exempelvis den kommunala räddningstjänsten i dag i allt väsentligt inte dimensionerad för sådana arbetsuppgifter. Samhället i stort saknar flera av de resurser, förmågor och strukturer som kommer att krävas vid krigsfara och krig. Regeringen bedömer att det kan finnas brister i de offentliga funktionernas förmåga att i nödvändig omfattning kunna bidra till ett omedelbart skydd av och stöd till civilbefolkningen, t.ex. när skyddsrum behöver användas eller utrymning och inkvartering genomföras. Mot den bakgrunden är det nödvändigt att en utredare lämnar förslag till en stödorganisation som kan förstärka de offentliga funktionerna på området samt bedömer om en sådan även kan användas för att ge stöd vid fredstida kriser.

Mot ovanstående bakgrund finns det även skäl för regeringen att i ett annat sammanhang än detta, i enlighet med vad som aviserats i propositionen Totalförsvaret 2021–2025, låta ta fram ett fördjupat underlag om hur de kommunala räddningstjänsterna på ett säkert och effektivt sätt ska kunna hantera olikartade konsekvenser av väpnande angrepp på civilbefolkningen och samhället i övrigt.

Utredaren ska:

- Analysera och lämna förslag till en stödorganisation som under ledning av en myndighet eller annat offentligt organ kan genomföra insatser exempelvis inför eller i samband med användning av skyddsrum eller genomförande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap och ytterst krig samt bedöma om en sådan organisation även kan ge stöd vid fredstida kriser. Frågan om möjligheterna att för det syftet strukturerat kunna använda befintlig kapacitet inom kommunerna samt exempelvis den förmåga som finns hos de frivilliga försvarsorganisationerna och andra frivilliga stödresurser, t.ex. de frivilliga resursgrupperna, ska ingå i analysen. Användande av plikt och krigsplacering bör övervägas och föreslås om det visar sig att övriga alternativ är tydligt otillräckliga.
- Utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska för de förslag som lämnas redovisa konsekvenser och kostnader för staten, regioner och kommuner samt föreslå hur dessa kan finansieras. De samhällsekonomiska konsekvenserna av utredarens förslag ska redovisas.

Om förslagen får konkurrensmässiga konsekvenser ska dessa redovisas.

Om något förslag påverkar det kommunala självstyret ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda överväganden som lett till förslagen, i enlighet med bestämmelserna i 14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och ska i relevant omfattning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten, Polismyndigheten, Boverket, Fortifikationsverket, ett urval av länsstyrelser och kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner samt andra relevanta aktörer.

I den mån det bedöms som motiverat ska utredaren även inhämta kunskap och erfarenheter från andra länder, främst från länder belägna i Sveriges geografiska närområde.

Utredaren ska beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet, bl.a. uppdraget att genomföra en översyn av systemet för att varna allmänheten i fred och krig (Ju 2021:A) samt utredningen Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap (dir. 2018:77). Dessutom ska utredaren följa den fortsatta beredningen av betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25).

Uppdraget ska redovisas senast den 7 november 2022.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksolaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårdyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalandirektiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskotrar. M.
50. Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. Ju.
51. En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Fi.
52. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Ju.
53. Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. U.
54. Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. S.
55. Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. UD.
56. En tryggad försörjning av metaller och mineral. N.
57. Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. Ju.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]

Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]

De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]

Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. [30]

Ett register för alla bostadsrätter. [39]

Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalandirektiv. [42]

Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]

En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. [51]

Försvarsdepartementet

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]

Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]

Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]

En oavvislig ersättningsrätt? [23]

Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]

Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]

Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. [50]

Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. [52]

Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. [57]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]

Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksolaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki
Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. [32]

Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling i kulturella och kreativa branscher. [44]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. [33]

Ändrade regler för vattenskotrar. [49]

Näringsdepartementet

Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. [43]

En tryggad försörjning av metaller och mineral. [56]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. [22]

Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. [26]

Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. [27]

Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. [37]

God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i pykiatrisk tvångsvård och rättspykiatrisk vård. [40]

Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. [41]

Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. [54]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. [17]

I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. [34]

Tryggare i vårdyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. [35]

Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. [53]

Utrikesdepartementet

Co-Creation for Innovation. [46]

Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. [55]