

Yttrande över "Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar – Struktur för ökad motståndskraft, SOU 2021:25"

Boverkets ställningstagande

Boverket avgränsar sig i detta yttrande till ett antal principiella ställningstaganden för det civila försvaret i allmänhet, särskilt författningsreglerad terminologi samt föreslagen förändring av kommunens områdesansvar för risk- och sårbarhetsanalys och inrättandet av högre regionala ledningsorgan för civilt försvar.

- Boverket avstyrker utredningens slutsats att Boverket inte bör utgöra ny bevakningsmyndighet inom det civila försvaret utan ser i stället goda skäl för detta. Boverket instämmer fullt ut i utredningens bedömning om vikten av fortsatt vägledning om riskhantering, sårbarhetsfrågor och resiliens i det fredstida samhället med synergieffekter vid höjd beredskap.
- Boverket avstyrker förslaget om att kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser begränsas till "egen verksamhet", och inte ska ta hänsyn till omgivande riskpanorama i samhället i stort. Detta krav kvarstår emellertid för kommunal räddningstjänst (civilförsvar) och kommunen i stort påverkas också av externa riskobjekt och konsekvenserna i både fred och i krig av risk för samhällsstörningar och olyckor.
- Boverket tillstyrker förslaget om ett återinrättande och ny territoriell indelning för de avvecklade civilområdena för högre regional ledning.
- Boverket avstyrker att den föreslagna nya myndigheten i indelningsgrunden för civil ledning i totalförsvaret, benämns Civilområdeschef utan Civilområde. Dessa civilområden bör i vedertagen förvaltningsordning ledas av chef, styrelse eller nämnd.

Boverkets synpunkter

Generellt

Boverket finner angelägenhetsgraden i utredningen, i synnerhet behovet av att integrera planering och samordning av fredstida kriser och förberedelser för civil verksamhet inför krigsfara och krig, vara hög. Boverkets förvaltnings-

område och plan- och bygglagen (2010:900), PBL, omfattar allmänna intressen om hälsa och säkerhet samt en planläggning som tar hänsyn till att skydda civilbefolkningen och att begränsa verkningarna av stridshandlingar.

Boverket noterar att den parallella terminologin om framför allt fredstida kris-situationer och extraordinära händelser, kvarstår i författningstexter trots vidta-gen översyn. Enhetlighet på denna punkt är av största vikt. Detta gäller också de använda begreppen höjd beredskap respektive krigsfara och krig för ikraft-trädande och verkställighet av statlig normgivningsmakt.

Bevakningsansvariga myndigheter (beredskapsmyndigheter)

Utredningen har föreslagit inrättandet av nya beredskapsmyndigheter med ett delvis nytt fokus (författningsförslag, s. 64). Bevakningsansvariga myndig-heter, med dagens terminologi, har ett särskilt ansvar för underlag och åtgärder till stöd för totalförsvaret. Boverket har inte upptagits i aktuell förteckning. En utförlig motivering för detta återges i utredningen (s. 285 ff.). Boverket delar inte utredningens bedömning utan ser snarare, som myndigheten framfört i tidi-gare yttrande till regeringen den 27 augusti 2019 (dnr Ju2018/03196/L4), goda skäl för att kraven i krisberedskapsförordningen (2015:1042) skulle främja en ökad samverkan och ett större erfarenhetsutbyte med andra myndigheter.

Enbart under senare år har Boverket åtagit sig en allt viktigare roll i sådana fredstida kriser som naturolyckor, massflykt och pandemi. Dessa uppgifter har föranlett en aktivering av myndighetens krisledningsorganisation. Boverket an-svarar enligt regeringsbeslut 2018 tills vidare för den nationella samordningen av arbetet för klimatanpassning i den byggda miljön. Det står redan klart att Boverket får en ökande betydelse för regelanpassning och vägledning inom fö-rebyggandet av klimatrelaterade risker såsom översvämning, ras, skred och erosion.

Enhetlig terminologi inom det civila försvaret

Gällande och föreslagna författningar använder sig av begreppen höjd bered-skap som innefattar såväl skärpt som högsta beredskap, samt återopandet av den konstitutionella beredskapen och dess beslutsförmåga vid krig och krigs-fara, vilket ibland kan leda till oklarheter. Höjd beredskap kan betraktas som ett administrativt förberedelsestadium, medan beredskapsläget högsta beredskap innebär att landet rent faktiskt är i krig och att den nationella ledningens fortbe-stånd har hunnit garanteras. Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd be-redskap konstaterar i 3 § att ”Är Sverige i krig råder högsta beredskap”. Enligt samma bestämmelse kan regeringen också förklara skärpt eller högsta bered-skap om ”Sverige har varit i krig eller krigsfara”.

Regeringsformen stipulerar däremot den konstitutionella ordningen för behörig beslutsgång då landet endera finner sig i krigsfara eller i krig (det vill säga högsta beredskap enligt denna parallella, men mångtydiga bestämmelse). Det är också det folkrättsliga sakförhållandet som styr ikraftträdandet av krigsartik-larna i brottsbalken och fullmaktslagarna om beslutsdelegation, vilka är av cen-tral betydelse för det civila försvaret.

Boverket betonar att den konstitutionella ordningen bör komma till ett mer konsekvent och enhetligt uttryck som slår igenom i den samlade statliga norm-givningsmakten.

”Fredstida krissituationer”

Utredningen aviserar, att med den generella tillämpningen av begreppet ”fredstida krissituationer”, ska hänvisningen till s.k. ”extraordinära händelser i fredstid” fortsättningsvis utmönstras. I utredningens förslag till ny beredskapsförordning hänvisas emellertid alltså till begreppet extraordinära händelser som redovisas i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (samt i anslutande förordning).

I förslaget till ny lag om kommuners och regioners beredskap definierar utredningen förtjänstfullt vad som kan utgöra en fredstida krissituation. Viss försiktighet och klara definitioner bör ändå vägleda användningen av detta mångtydiga begrepp och därmed åtföljande ansvar och åtaganden i praxis.

De åtgärder som föreslagits och vidtagits så sent som i samband med pandemin 2020, är illustrativa då de medförde en tydlig förskjutning från etablerad tolkning av innebörden av ”extraordinär händelse” (s. 440). Tyngdpunkten ändrades här i praktiken till vad som tidigare kallats ”svår påfrestning på samhället” med betydligt mer vidsträckt, och till och med extrema konsekvenser, i landet i dess helhet, inte bara lokalt.

I anslutning till denna terminologiska översyn önskar Boverket tillföra att plan- och bygglagen, (PBL), alltså behandlar ”föreskrifter i extraordinära situationer” (kap. 16) och inte ”fredstida krissituationer”. PBL reglerar dessutom tillämpningen i ”krig och krigsfara” och motsvarande ”utomordentliga förhållanden”. Förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beskriver myndighetens uppdrag i samband med ”allvarliga olyckor och kriser” (7 §). Exempelen kan flerfaldigas.

Byggnads- och reparationsberedskapen

Byggnads- och reparationsberedskapen (BRB) var under åren 1944–2007 en beredskapsfunktion i krigsläge för företrädesvis byggföretag med uppgift att utföra nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret. Bostadsförsörjning utgör vidare ett allmänt intresse i både fred och krig i plan- och bygglagen.

Behovet av skyndsamma åtgärder för bostadsförsörjning med tillfälligt byggande eller iordningsställande av bostäder har inte minskat i dagens internationella konflikthärdar med förstörelse av civil egendom och anslutande flyktingströmmar.

Boverket anser att i kommande beslut om beredskapsmyndigheter och beredskapsfunktioner bör den förmåga till underhåll och tillfällig bostadsförsörjning som ingick i dåvarande byggnads- och reparationsberedskapen återinrättas.

Civilområden

Utredningen föreslår ny territoriell indelning av de i två decennier avvecklade civilområdena och civilbefälhavarna, som varit knutna till ett antal länsstyrelser. Uppgiften tillstyrks. Boverket anser vidare att en geografisk samordning mellan det civila försvarets högre ledning, synkroniseras med Försvarens regionala ledning.

Civilområdena ska erhålla en särskild instruktion, ett kansli och verksamhetsansvar, bland annat med rätten att beordra samordning samt personal- och resursförstärkning av större räddningsuppdrag i fredstid.

Denna funktion som för närvarande regleras i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor är av oavvisligt värde men begränsas generellt i förslaget till ett väsentligt färre antal länsstyrelser också i fredstid.

Boverket avstyrker förslaget att myndigheten i sig kallas Civilområdeschef. En statlig myndighet ska enligt myndighetsförordningen (2007:515) 2 § ledas av en chef, styrelse eller nämnd då den av allt att döma utgör en egen förvaltning och egen myndighet, alternativt inrättas civilområden vid påbjuden länsstyrelse och leds av landshövding – eller annan ledning på länsstyrelsen.

Risk- och sårbarhetsanalyser

Boverket avstyrker förslaget om att kommunernas och regionernas risk- och sårbarhetsanalyser begränsas till ”egen verksamhet” och inte en kommuntäckande inventering av nuvarande slag. Med egen verksamhet förstås huvudmannskapet i den egna organisationens nämnder och förvaltningar, kommunalförbund och bolag. Boverket anser dock att dagens analyser, åtminstone vad avser större externa riskobjekt, är till stor nytta för den planering av just fredstida krissituationer och deras konsekvenser som under alla omständigheter kan påverka ett flertal av kommunens, och regionens uppgifter.

Riskobjekten, deras konsekvenser och kommunens åtgärdsplanering interagerar. En kommun är samtidigt skyldig att upprätthålla ett handlingsprogram för räddningstjänsten enligt 8 § lagen om skydd mot olyckor. Detta handlingsprogram ska förteckna de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser, samt förmågan att genomföra räddningsinsatser för varje typ av sådan olycka.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Jörgen Lundqvist. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson, enhetschef Sofie Adolfsson Jörby och verksjurist Anette Martinsson deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Jörgen Lundqvist
jurist

Kopia till:
ju.L4@regeringskansliet.se
lars.arell@regeringskansliet.se