



Regeringen, Justitiedepartementet
fo.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57)

Er beteckning: Fö2023/00074

Inledande sammanfattning

Länstyrelsen vill inledningsvis framföra att utredningens uppdrag är viktigt och behöver fortsätta att omhändertas.

Länstyrelsen vill också på en övergripande nivå påpeka att det i den fortsatta planeringen är viktigt att det finns en förmåga att hantera frågor om skydd av civilbefolkning på alla nivåer; nationellt, regionalt och lokalt, med tydlig samordning mellan nivåer och mellan aktörer. I den utredning och planering som behöver ske framgent i frågor som berör skydd av civilbefolkningen är det viktigt att hänsyn tas till geografiska förutsättningar, militär närvaro, sociodemografiska och infrastrukturella förutsättningar, samt jämlikhets- och barnperspektivet.

Länstyrelsens huvudsakliga synpunkter på utredningens förslag:

- Länstyrelsen instämmer i utredningens förslag kring nybyggnation av skyddsrum och skyddade utrymmen även om vi anser att det finns en otydlighet vad gäller utredningens beskrivning kring skyddade utrymmens utformning, funktionalitet och tillsyn. Förslagen bör utredas ytterligare eller förtydligas med hänsyn till Plan- och bygglagen (PBL).
- Länstyrelsen instämmer i förslaget om överlämnande av tillsyn till länstyrelsen med MSB som ansvarig för att bygga upp tillsynssystemet.
- Länstyrelsen instämmer i utredningens förslag att frågor om utrymning och inkvartering bör utredas vidare, bland annat med hänsyn till komplexiteten i det praktiska genomförandet, exempelvis när det gäller mottagande/inkvartering.
- Länstyrelsen motsätter sig utredningens förslag kring den statliga beredskapsorganisationen för räddningstjänst. Länstyrelsen anser att den i stället ska fördelas till kommunerna

och gå i linje med MSB:s förslag i svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313.

- Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att återaktivering av civilplikten är nödvändig för att hantera frågan om utrymningsledare och personal för iordningställande och drift av befolkningskyddsrum. Länsstyrelsen ser dessutom ytterligare behov av civilplikt för andra områden för skydd av civilbefolkning och samhällsviktig verksamhet.
- Länsstyrelsen i Södermanland kan konstatera den problematik som finns i att räddningstjänstregionsgränserna inte följer läns- eller civilområdesgränser. Frågan om räddningstjänstregioners gränsdragning bör utredas vidare för att hitta en lösning som är mer ändamålsenlig utifrån ett höjt beredskapsperspektiv och räddningstjänst under krig.

Kapitel 1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om skyddsrum och skyddade utrymmen

Länsstyrelsen instämmer i stort till lagreglering med en rimlig ansvarsfördelning mellan myndigheter, kommun och fastighetsägare/nyttjanderättshavare. Det inkluderar att Länsstyrelsen får tillsynsansvar för att ombesörja kontroll av inrättade skyddsrum i syfte att kvalitetssäkra och vid behov förbättra skyddsrummen i den utsträckning som behövs. Länsstyrelsen saknar dock i lagförslaget ett system för funktionsprovning och möjlighet att säkerställa skyddade utrymmens tillgänglighet och funktionalitet över tid.

Länsstyrelsen har noterat att det i 2 § är angivet bygglov ”och” anmälan. Det bör i stället vara bygglov ”eller” anmälan, eftersom en åtgärd inte kan vara både bygglovspliktig och anmälningspliktig till kommunens byggnadsnämnd. Detta är ett exempel och gäller genomgående. I 5 § vill länsstyrelsen påpeka att om inte byggåtgärden medför bygglov så kan den utgöra en anmälningspliktig åtgärd som ska anmälas till kommunens byggnadsnämnd. Länsstyrelsen bedömer att det också behöver utredas om skyddsrum ska påverka förutsättningarna för slutbeskedet.

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

I 10 kap 17 § föreslås en ändring kring att kommunen ska inhämta yttrande från både MSB och Länsstyrelsen vid hantering av bygganmälan om åtgärden påverkar ett befintligt eller tilltänkt nytt skyddsrum. Det anser vi, för ett sådant skede, ger en onödigt krånglig hantering med risk för både dubbelarbete och fördröjningar i byggprocessen. Det borde räcka med remiss enbart till *en* statlig aktör.

Alternativt skulle byggherren kunna inhämta klagande besked från en statlig aktör på egen hand innan bygganmälan sker.

Kapitel 6 Ett moderniserat skyddsrumbestånd: Överväganden och förslag

6.1 Inledning och 6.2 Planering av ett ändamålsenligt skyddsrumbestånd

Länsstyrelsen anser att den lokala förankringen är viktig att bevaka i planeringsprocessen, både från lokal och regional nivå i form av kommun och länsstyrelse. Deltagande från den lokala nivån bör beaktas när planeringsprocessen byggs upp. I begreppet skyddsrumstötter som hittills varit ett underlag för planering för nybyggnation och tillsyn, är det viktigt att komma ihåg att vissa av dessa tötter sträcker sig över flera kommuner. Utbyggnation av skyddsrumspatser eller skyddade utrymmen bör därför även beakta kommun som en planeringsnivå där även Länsstyrelsen har en viktig roll i processen.

Planeringen av nybyggnation av skyddsrum kan också behöva behandlas i planeringsprocesser enligt PBL. I de fall det är svårt att hitta platser lämpliga för nybyggnation av skyddsrum, vilket kan vara fallet i våra större tötter, kan frågan behöva lyftas tidigt i planeringsprocessen för att säkerställa att förutsättningarna för nybyggnation beaktas. För att kommunerna på ett lämpligt sätt ska kunna göra detta behöver det finnas aktuell vägledning för tillämpning och tolkning av 2 kap 6 § punkt 3 PBL. Ett sådant uppdrag att utveckla stöd och vägledning vid tillämpningen av PBL bör därför följa förslagen från utredningen riktat till Boverket.

6.3.1 Kontroller av befintliga skyddsrum

Länsstyrelsen instämmer i förslaget om överlämnande av tillsyn till länsstyrelsen med MSB som ansvarig för att bygga upp tillsynssystemet. Länsstyrelsen instämmer i ansatsen om att ökad kontroll kan bidra till att säkerställa funktionalitet. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att länsstyrelserna tilldelas medel så att den önskade förmågan att bedriva tillsyn kan tillgodoses genom såväl uppbyggnad, bemanning, drift och förvaltning hos respektive länsstyrelse. Se även kap. 11.

6.3.3 Nyproduktion av skyddsrum

Utgångspunkten i förslagen är en ny lag om skyddsrum som i stort bygger på gällande lagstiftning om skyddsrum. Kopplingen mellan PBL:s nuvarande bestämmelse om skydd för civilbefolkningen vid stridshandlingar kopplat till den nya skyddsrumslagen behöver förtydligas. Länsstyrelsen anser vidare att skrivningen om kommunens

ansvar att säkerställa tillämpningen av ny lag om skyddsrum som gäller fastighetsägarens ansvar i tekniskt samråd med byggherren är otydlig. Det kan i vissa fall vara fråga om olika juridiska personer och risk för att den avsedda kopplingen mellan lagarna inte uppnås. Länsstyrelsen ser att denna koppling med samrådsskyldighet kan vara viktigare att göra före bygganmälan på grund av att utformningsfrågor inte prövas i det tekniska samrådet.

Vid nyproduktion av skyddsrum bör hänsyn tas till civilbefolkningens olika förutsättningar. Hänsynstagning för tillgänglighet för alla funktionsnedsatta, som synsvaga, hörselnedsatta och andra som behöver stöd för att höra larm och hitta till skyddsrum och andra skyddade utrymmen behöver hänga med i hela processen.

Det kan även vara viktigt att ta hänsyn till hur tillkommande skyddsrum påverkar geotekniska risker. Utredning om geotekniska risker behöver därför ske antingen i planskedet eller bygglovsskedet.

6.4 Skyddade utrymmen

Länsstyrelsen instämmer i stort i utredningens förslag men anser att det finns en otydlighet vad gäller utredningens beskrivning kring skyddade utrymmens utformning, funktionalitet och tillsyn.

Skyddade utrymmen ska ge skäligt skydd, vilket kan vara bra, men det är viktigt att personer som hänvisas till att vistas i utrymmet känner sig säkra, liksom de som ska hänvisa civilbefolkningen till dessa utrymmen. Detta ställer krav på att utrymmet har en funktionsbeskrivning och någon tillsynsmyndighet som ska bevaka utrymmets funktionalitet. Lagstiftningens utformning om skyddade utrymmen behöver därför vara tydliga med avseende på detta. Tillsynsmandatet behöver också vara tydligt formulerat i både lag och förordning.

Krav på utformning av skyddade utrymmen har inte kopplats till lagstiftningsändringarna i PBL och därmed saknas möjlighet att både ställa funktionskrav vid lovgivning och krav på fastighetsägaren vad gäller vidmakthållande av funktionalitet i liknande omfattning som för skyddsrum. Länsstyrelsen anser att frågan behöver utredas vidare.

Kapitel 8 Utrymning med efterföljande inkvartering: Överväganden och förslag

Generellt anser länsstyrelsen att utredningen inte i tillräcklig omfattning har berört komplexiteten kring både planering och genomförande av storskalig utrymning och inkvartering. Området kräver omfattande planering och berör många aktörer.

Området anser vi kräver såväl ytterligare förtydliganden som vidare och bredare utredning, som exempel kan nämnas mottagning/inkvartering, som en betydelsefull del i utrymningsprocessen. Även frågan om utrymning av livsmedelsproducerande djur och utrymning till sjöss (till och från öar) bör belysas i fortsatt utredning. Även förhållanden som gäller vid utrymning till annat land, kopplat till såväl Nato som EU behöver belysas.

De förtydliganden som vi anser behövs berör inte bara länsstyrelsens perspektiv, utan även det geografiska områdesansvaret och kopplingen till kärnkraftslänens ansvar, att som skyddsåtgärd, utrymma i samband med kärnteknisk olycka inom ramen för statlig räddningstjänst.

Utredningen berör regionernas roll endast mycket översiktligt och pekar bara på att regionen ska vara delaktig i framtagandet av länsstyrelsens/lokala planer. Länsstyrelsen anser att utredningen saknar resonemang kring strukturen och förhållandet mellan kommunerna, länsstyrelsen och regionen i detta avseende och anser att detta bör redogöras för ytterligare. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att det finns en nationell enhetlighet, men som tar hänsyn till varje läns enskilda förutsättningar.

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

Länsstyrelsen anser att denna del i utredningen har avgränsats till att till stor del endast behandla kommunal räddningstjänst och hur den ska förstärkas i krig. Detta avviker från utredningsdirektivet. Länsstyrelsen menar framför allt att förslag om civilplikt och en beredskapsorganisation för att förstärka skyddet av civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp förtjänar att behandlas som en bredare frågeställning. Länsstyrelsen instämmer i stället i de slutsatser och förslag som framförs i MSB:s svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313.

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

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att civilplikt bör återinföras. Länsstyrelsen anser dock att utredningens förslag, som fokuserar mycket på förstärkning av personal till kommunal räddningstjänst missar annan samhällsviktig verksamhet som med fördel hade kunnat beröras i utredningen. Det hade exempelvis kunnat handla om personal för röjning, utrymningspersonal eller annan förstärkning av kommunal verksamhet.

10.2 En statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst ska förstärka skyddet av civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp

Länsstyrelsen motsätter sig utredningens förslag och anser att den statliga förstärkningsresursen i första hand ska tilldelas kommunerna. Det råder inga tvivel om att den kommunala räddningstjänsten kraftigt behöver öka sin förmåga för att stärka skyddet av civilbefolkningen under höjd beredskap. Den grundläggande förmågeökningen bör dock i första hand ske inom befintlig kommunal organisation. En sådan lösning skulle öka såväl effektiviteten som de samhällsekonomiska vinsterna. Detta går i linje med MSB:s svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313.

Vid höjd beredskap och krig är det inte säkert att det kommer att finnas möjlighet att transportera resurser över landet i den utsträckning som behövs. En statlig förstärkningsresurs medför därför en osäkerhet för den kommunala räddningstjänsten om de kommer att få någon förstärkning vid ett väpnat angrepp. Det är därför viktigt att det finns förstärkande förmågor och resurser både lokalt och regionalt, och även ge räddningstjänsten möjlighet att veta vilka förutsättningar de har lokalt och regionalt.

Eftersom en förstärkning av den kommunala räddningstjänsten behöver ske brett över hela Sverige är inte volymen på den föreslagna förstärkningsresursen eller organiseringen av densamma ändamålsenlig. Länsstyrelsen bedömer att de uppskattningar som gjorts av MSB i svaret på regeringsuppdrag Ju 2022/02313 är mer i linje med vad som behövs. En organisering där den kommunala räddningstjänsten tillförs personella och materiella resurser bedöms som mer lämplig. Samtidigt kan det finnas behov av vissa statliga specialresurser, men detta är en annan typ av organisation än vad utredningen föreslår.

10.2.4 Beredskapsorganisationen ska bemannas med civilpliktig personal

Länsstyrelsen anser att det är kommunen eller det kommunalförbund som löser uppgiften åt kommunen som ska rapportera sina behov av civilpliktiga till Totalförsvarets plikt och prövningsverk i enlighet med vad som framförs i avsnitt 10.2.

10.3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ansvara för beredskapsorganisationen

Länsstyrelsen motsätter sig utredningens förslag, i enlighet med vad som framförs i avsnitt 10.2.

Kommunen eller det kommunalförbund som löser uppgiften åt kommunen bör ansvara för beredskapsorganisationen. Länsstyrelsen menar att MSB bör stödja via anvisningar och vägledning samt följa upp

arbetet och det ekonomiska bidraget för beredskapsorganisationen. En förstärkningsresurs för kommunal räddningstjänst ska hanteras av den ansvariga kommunen eller kommuner i samverkan. Under höjd beredskap kan även länsstyrelsen samt civilområdesansvarig länsstyrelse flytta på personal mellan olika delar av sitt geografiska område. Det är den ordning som beskrivs i lag (2003:778) om skydd mot olyckor idag och som bör vara den rådande även i det här fallet.

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

Länsstyrelsen motsätter sig utredningens förslag, i enlighet med vad som framförs i avsnitt 10.2. Länsstyrelsen anser att den förstärkningspersonal som behöver tillföras kommunal räddningstjänst ska krigsplaceras i kommunen och baserat på det förmågebehov som respektive kommun bedömer. När det gäller förstärkning av kommunal räddningstjänst under en fredstida krissituation eller större olycka bör MSB kunna teckna lämpliga avtal liknande vad som finns för andra nationella förstärkningsresurser redan idag.

Länsstyrelsen anser att ett alternativ med regionala beredskapsorganisationer som inrättas vid länsstyrelserna skulle kunna utredas vidare. Dock bör en sådan utredning gå i linje med de förslag som MSB lämnat till regeringsuppdrag Ju 2022/02313.

10.5 MSB ska få besluta om prioritering och fördelning av civilförsvarspersonalen

Länsstyrelsen motsätter sig utredningens förslag i enlighet med vad som framförs i 10.2. Länsstyrelsen anser inte att organiseringen kring en statlig organisation är lämplig och därigenom faller även förslaget om att MSB ensamt ska kunna prioritera var dessa ska tjänstgöra. I och med att svensk räddningstjänst nu är inne i ett skede med skapandet av stora regionala ledningssystem är det detta system som bör utgöra grunden. I nuläget finns även möjlighet att förflytta personal mellan räddningstjänster i samma län eller inom ett civilområde. Eftersom det är länsstyrelsens ståndpunkt att det bör finnas en god grundförmåga överallt, eventuellt kompletterad med en specifik statlig förstärkningsresurs, bör nuvarande lagstiftning vara tillräcklig (se avsnitt 10.2).

MSB:s nationella lägesbild kan dock vara ett viktigt verktyg om situationen uppstår att en civilområdesansvarig länsstyrelse behöver besluta om att omfördela resurserna. Är behovet stort finns här möjligheten att fördela hela räddningstjänstens resurs inom ett civilområde utifrån befintlig lagstiftning.

10.6 Grund-och repetitionsutbildning samt vidareutbildning och övning av civilförsvarspersonalen

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag, men vill påpeka att de utbildningsvolymerna som behöver hanteras framöver är betydligt större än det som föreslagits i utredningen (se även avsnitt 10.2). Det kräver att MSB får de resurser som behövs för att genomföra detta på ett godtagbart sätt. Om inte tillräckliga resurser tillförs riskerar det att drabba annan utbildning för personal till bland annat kommunal räddningstjänst, vilket i sin tur riskerar att drabba den fredstida organisationen för kommunal räddningstjänst och då i slutändan även vid höjd beredskap.

10.7 Civilförsvarspersonalens utrustning och materiel

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag, men anser samtidigt att den extra kostnad som tillkommer för civilpliktig personal bör finansieras genom statliga medel, även om resursen förstärker på nationell, regional eller lokal nivå (se även avsnitt 10.2). Detta gäller både statliga myndigheter, kommuner och regioner. I det ingår inköp av exempelvis arbetskläder, skyddsutrustning och annan materiel, som utredningen lyfter. Utrustning för eftersök i raserade byggnader kan till exempel även användas vid fredstida händelser. Nyttjande av till exempel grävmaskiner eller andra typer av entreprenadmaskiner bör dock tillgodoses på annat sätt, tex genom att återaktivera K-företag. Om det görs via MSB, riktade statsbidrag eller annan lösning har inte länsstyrelsen någon uppfattning kring. Däremot är det länsstyrelsens uppfattning att införskaffat materiel som avses att användas under höjd beredskap även ska få användas för övning och utbildning av den civilpliktiga resursen eller vid fredstida händelser om det är tillämpligt.

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

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag om att frivilliga försvarsorganisationer bör vara grunden för frivilligas medverkan i skyddet av civilbefolkningen. Länsstyrelsen bedömer dock att området behöver utredas djupare avseende hur statliga myndigheter, kommuner och regioner ska rekrytera och bibehålla frivilligresurser vid eventuell konkurrens med den personal som tas ut genom civilplikt. Länsstyrelsen menar att det redan idag finns ett stort antal frivilliga som genom avtal organiserats för förstärkningsresurs vid krig, höjd beredskap eller kris. Det finns ett stort antal frivilliga inom många områden och vissa av dessa kommer sannolikt att behöva tas ut genom civilplikt för att säkra förmågan vid höjd beredskap och krig.

10.10 Grundläggande uppgifter för frivilliga i skyddet av civilbefolkningen

Länsstyrelsen anser att frivilligas medverkan är av stor betydelse för skyddet av civilbefolkningen. Länsstyrelsen bedömer samtidigt att det här området behöver utredas djupare, kring vilka områden och uppdrag som de frivilliga och de frivilliga försvarsorganisationerna bör fokusera på.

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

Länsstyrelsen anser att behovet av frivilliga är stort hos kommunerna, men anser samtidigt att förslaget är oklart i förhållande till det praktiska genomförandet. Förekomsten av Frivilliga resursgrupper (FRG) varierar kraftigt mellan kommuner i landet. Länsstyrelsen anser att utredningen inte tar tillräcklig hänsyn till att beräkningen av antalet aktiva i dag gäller för hela Sverige. Om det antalet ska växa och motsvara behovet för frivilliga vid höjd beredskap kommer det att ställa ökade krav på kommunerna, eftersom det i dagsläget inte utgör en grund i alla kommuner. Länsstyrelsen vill också påpeka behovet av andra frivilligorganisationer.

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

När det gäller utrymningsledare instämmer länsstyrelsen delvis i utredningens förslag. Länsstyrelsen bedömer likt utredningen att återaktivering av civilplikten är nödvändig i fråga om utrymningsledare samt personal för iordningställande och drift av befolkningsskyddsrum. Länsstyrelsen delar också utredningens bedömning att det är lämpligt att länsstyrelsen och kommunerna är bemanningsansvariga myndigheter för de civilpliktiga utrymningsledarna, men anser även att nationell samordning vid större utrymning och efterföljande inkvartering är nödvändigt.

Länsstyrelsen anser att den rollen som utrymningsledare i ett senare skede behöver förtydligas och hur detta ska samordnas med kommunerna och deras mandat för utrymning. Det behöver också förtydligas vad bemanningsansvaret innebär tillsammans med Plikt- och prövningsverket och även hur utbildningen av utrymningsledare ska genomföras tillsammans med MSB och Polismyndigheten. Uppdraget kring utrymningsledare kommer att ställa krav på resurser för att kunna möjliggöra en god förmåga att genomföra uppdraget.

Gällande iordningsställande av skyddsrum anser länsstyrelsen att MSB bör ansvara för grund- och repetitionsutbildning för civilpliktigt

skyddsrumspersonal för kvalificerad drift och underhåll. Ansvaret för utbildning av frivillig personal för daglig tillsyn kan i dessa avseenden dock överlåtas till frivilliga försvarsorganisationer. Länsstyrelsen anser också att de personer som med civilplikt har i uppgift att iordningsställa befolkningsskyddsrum, ska vara placerade i närheten av dessa även under fredstid. Detta för att säkerhetsställa att iordningställandet kan genomföras skyndsamt.

10.12.2 Befattningar i fråga om utrymningsledare samt personal för iordningsställande och drift av befolkningsskyddsrum ska omfattas av civilplikt

Länsstyrelsen anser att det behövs en definition kring vilka arbetsuppgifter som ingår i rollen som utrymningsledare, exempelvis om rollen även innefattar mottagning/inkvartering och inrymning. Utredningen berör inga förslag vad gäller mottagning, (förutom att kommuner ska kunna ta emot) trots att det är en stor del av hanteringen vid en utrymning.

Kapitel 11 Konsekvensanalys

11.3.1 Konsekvenser för staten

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att länsstyrelserna tilldelas ekonomiska resurser för att kunna utföra de tillkommande uppgifterna. Medelstildelningen till länsstyrelserna behöver ta hänsyn till de nya uppgifternas omfattning samt att omfattning och behov kan variera mellan olika län.

Behov som uppkommer för länsstyrelsen bedöms bland annat handla om anställning av personal, kontinuerlig utbildning för personal, tillkommande administration för rättssäker dokumentation, uppbyggnad och förvaltning i en säker IT-miljö, beslutsprocess gällande ersättningsfrågor samt övrig förvaltning. Kostnaderna kan uppskattningsvis vara högre i en uppbyggnadsfas.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Beatrice Ask med enhetschef Tomas Birgegård som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Johanna Sandwall och chefsjurist Christian Finnerman medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.