



Datum
2023-05-04
Vår referens
Tobias Wagner
Beredskapssamordnare
tobias.wagner@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Försvarsdepartementet - Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57) STK-2023-86

Sammanfattning

Malmö stad har av Försvarsdepartementet remitterats betänkandet ”Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap” (SOU 2022:57). Utredningen innehåller förslag kring skyddsrum och skyddade utrymmen, utrymning och efterföljande inkvartering samt behovet av en stödorganisation som kan bistå när skyddsrum används eller utrymning och inkvartering genomförs.

Betänkandet föreslår en ny lag om skyddsrum och skyddade utrymmen samt ändringar i:

- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
- Plan- och bygglagen (2010:900)
- Lag (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

Utöver det föreslås ändringar i relaterade förordningar. Förändringarna syftar till att ge ett effektivt och modernt skydd för civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp. Författningsändringarna förväntas träda i kraft senast 1 januari 2025.

I ärendets beredning har servicenämnden och stadsbyggnadsnämnden yttrat sig. Räddningstjänsten Syd har lämnat synpunkter på tjänstepersonsnivå. Nämnderna, Räddningstjänsten Syd och stadskontoret är generellt kritiska mot utredningens förslag då de frångår de upparbetade principer som samhällets krisberedskap är byggda på rörande ansvar, likhet och närhet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Försvarsdepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Försvarsdepartementet - Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57)
- Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 230508 Remiss från Försvarsdepartementet - Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57)
- Förslag till yttrande KSAU 230508

- Servicenämnden beslut 230328 § 29
- Remissvar från servicenämnden
- Remissvar från stadsbyggnadsnämnden
- Stadsbyggnadsnämnden beslut 230330 § 66
- Remissvar från Räddningstjänsten Syd
- Förslag till beslut KSAU 230508 §228

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-05-08

Kommunstyrelsen 2023-05-17

Beslutet skickas till

Försvarsdepartementet

Servicenämnden

Stadsbyggnadsnämnden

Ärendet

Malmö stad har av Försvarsdepartementet remitterats betänkandet *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap* (SOU 2022:57). I ärendets beredning har servicenämnden och stadsbyggnadsnämnden yttrat sig. Räddningstjänsten Syd har lämnat synpunkter på tjänstepersonsnivå.

Bakgrund till utredningen

Regeringen beslutade 6 maj 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag till utformning av ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar. Uppdraget omfattade tre sakområden: Skyddsrum, utrymning med efterföljande inkvartering och en stödorganisation som kan genomföra insatser i samband med ovanstående.

Uppdraget ska ses i sammanhanget av det försämrade säkerhetspolitiska läge i Sveriges närområde och återaktiveringen av totalförvarsplaneringen. Sen utredningens start har läget markant försämrats ytterligare efter Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022. Under detta krig har Rysslands agerande bedömts utgöra ett flagrant brott mot folkrätten bland annat då militära angrepp har riktats direkt mot civilbefolkningen.

Utredningen i korthet samt dess bedömningar och förslag

Utredningen berör i huvudsak tre områden som relaterar till varandra. I utredningen beskrivs för varje område en historisk överblick, rättslig reglering, internationell utblick, nuläge följt av problembild och förslag till förändring med tillhörande motiveringar.

Nedan sammanfattas utredarens bedömningar och förslag per sakområde.

Skyddsrum och skyddade utrymmen

Skyddsrumspanering och byggnation ska återupptas. Vidare ska det införas ett system av skyddade utrymmen som komplement till skyddsrum. Skyddade utrymmen utgör ett skäligen, om inte fullgott, skydd mot konsekvenserna av stridsmedel. Administrativt ska skyddade utrymmen, i stort, hanteras av kommunerna medan planeringen kring skyddsrum ska hanteras av Myndighe-

ten för samhällsskydd och beredskap (MSB). För det praktiska iordningställandet ska fastighetsägare eller nyttjanderättshavare ansvara.

6.2 Planering av ett ändamålsenligt skyddsrumbestånd

Utredningen bedömer behovet av skyddsrum som störst i områden av strategiskt vikt i händelse av ett väpnat angrepp. Behovet är påtagligt i storstäderna samt i de områden där det finns bebyggelse i närhet av anläggningar för militär, eller annan, samhällsviktig verksamhet som bedöms utgöra mål för väpnade angrepp. Därför bör åtgärder de närmaste åren avse dessa områden. Arbetet bör påbörjas så snart som möjligt.

Utredningen föreslår att MSB ska ansvara på nationell nivå för planering av skyddsrum. MSB ska besluta om behovet av skyddsrum samt inom vilka områden inom landets kommuner som dessa ska vara belägna. Försvarsmakten bör ges tillfälle att yttra sig om MSB:s beslut. Beslutet ska inte få överklagas.

6.3.1-6.3.2 Kontroller av befintliga skyddsrum samt underhåll och upprustning av dessa

Utredningen föreslår att ansvaret för kontrollverksamhet ska flyttas från MSB och tilldelas länsstyrelserna. Länsstyrelsen ska också få lagstadgad möjlighet att förelägga fastighetsägare att utföra en förenklad egenkontroll. Vidare ska bestämmelser avseende ansvar för underhåll respektive förbättringar förtydligas. Länsstyrelsen ska besluta om ersättning för underhåll respektive förbättringar i enlighet med MSB föreskrifter. Som utgångspunkt ska fastighetsägare få ersättning från staten för nya installationer som inte avser underhåll.

6.3.3 Nyproduktion av skyddsrum

Utredningen bedömer att det finns behov av nya skyddsrum i områden där de befintliga inte räcker till de som behöver stanna kvar. Man ser även ett behov av viss nyproduktion av skyddsrum. Därför ska MSB göra en grundläggande bedömning av behovet av nya skyddsrum i områden som är strategiskt viktiga.

I plan- och bygglagen föreslås det att besked om skyddsrum ska vara en del av ansökan om bygglov. MSB ska få meddela närmre föreskrifter. MSB och länsstyrelsen ska få tillfälle att yttra sig när samråd gäller en åtgärd som avser en befintlig byggnad med skyddsrum eller när åtgärd kan påverka befintlig byggnad eller ny byggnad som innehåller eller ska innehålla ett skyddsrum.

6.4 Skyddade utrymmen

Utredningen ser ett behov av att komplettera skyddsrumbeståndet med skyddade utrymmen. Ett sådant system bör ge förutsättningar till mer flexibla lösningar och snabbt kunna öka skyddsnivån i samhället. Utredningen förslår därför att en ny reglering ska införas.

Skyddade utrymmen ska utformas som ett mer begränsat skydd än skyddsrum och ge ett skäligt skydd mot förväntade stridsmedel. Som utgångspunkt bör de ge skydd mot splitter, stötvåg, värme samt i särskilda fall skydd mot byggnadsras. MSB föreslås få meddela närmare föreskrifter (6.4.4).

6.4.3 Planering och beslut om behovet av skyddade utrymmen

Likt skyddsrum föreslås regeringen eller MSB få besluta om behovet av skyddade utrymmen och inom vilka områden inom landets kommuner som sådana ska inrättas. Beslutet ska inte få över-

klagas. Vidare ska kommunen på begäran av ovanstående lämna upplysningar om vilka områden inom kommunen som kan vara av betydelse som skyddade utrymmen samt om andra förhållanden av betydelse för beslutet.

6.4.5 & 6.4.8 Beslut om inrättande och avveckling av skyddade utrymmen

Utredningen föreslår att kommunen i vissa fall ska besluta om inrättandet av skyddat utrymme. Gäller beslutet en anläggning som ägs av staten eller regionen ska beslutet fattas av den myndighet som regeringen bestämmer och berörda parter samt länsstyrelsen ska få tillfälle att yttra sig.

Den som fattat beslut om inrättande ska få besluta att ett utrymme inte längre ska vara ett skyddat utrymme.

6.4.6 Skyldigheten att inrätta skyddade utrymmen och rätten till ersättning

Utredningen föreslår att fastighetsägare ska vara skyldig att bygga och utrusta ett skyddat utrymme efter beslut från regering, MSB eller kommunen. Fastighetsägare har rätt till skälig ersättning från staten för merkostnaden.

MSB föreslås ge stöd till kommunerna genom planering, beslut och föreskrifter. Utredningen bedömer därmed att kommunens uppgifter inom området kommer bli förhållandevis begränsande och föreslår inte någon särskild ersättning för kommunens uppgifter i fråga om skyddade utrymmen.

6.4.7 Beredandet av plats i skyddade utrymmen

Motsvarande för hur skyddsrum fungerar, föreslås att ägare eller nyttjanderättshavaren till plats där det finns skyddat utrymme ska ha en skyldighet att iordningställa och bereda plats i utrymmet under höjd beredskap.

6.5.1 Kommunernas ansvar för förmedling av övergripande information och grundläggande kunskap om skyddsrum och skyddade utrymmen inom kommunen

I regleringen om skyddsrum och skyddade utrymmen föreslås att det ska framgå att kommunen ansvarar för att förmedla information om iordningsställande och användning av skyddsrum och skyddade utrymmen. Målgruppen är invånare samt ägare och nyttjanderättshavare till byggnaderna. Detta i syfte att stärka kunskapen och beredskapen i frågan. MSB bedöms kunna ge stöd åt kommunerna inom ramen för sitt centrala ansvar.

6.5.2 Ägarens eller nyttjanderättshavarens ansvar för tillgängliggörande och iordningsställande av skyddsrum

Vem som ansvarar för skyddsrummets iordningsställande framgår inte av lagen om skyddsrum. Utredaren bedömer att det behöver förtydligas och utgår att det offentliga inte kommer att ha tillräcklig kapacitet. Därför föreslås att ägaren eller nyttjanderättshavaren ska, förutom att bereda plats, ansvara för att skyddsrummet är iordningsställt.

6.5.3 Ansvaret för iordningsställande och drift av s.k. specialskyddsrum

Utöver skyddsrum anlades ett antal specialskyddsrum, befolkningsskyddsrum eller andra större skyddsrum. Dessa var tänka att driftsättas av speciellt utbildad och utsedd personal som var krigsplacerad och övad för dessa uppgifter. I utredningen konstateras att en sådan organisation saknas idag och det föreslås att en sådan inrättas. Detta behandlas i 10.12

6.6 Avveckling och tillfällig begränsning av skyddsrum

Utredningen föreslår att MSB ska få besluta om tillfällig begränsning och avveckling av skyddsrum. En tillfällig begränsning kan exempelvis vara aktuellt under den tid ett ersättningskyddsrum uppförs.

En stor andel av skyddsrumsbeståndet bedöms vara av sådan ålder och karaktär att byggnaderna de är belägna i står i begrepp att byggas om, moderniseras och ibland rivas. Utredaren och MSB gör bedömningen att det befintliga skyddsrumsbeståndet bör bevaras i så stor utsträckning som det är möjligt. Därför bör avveckling av befintliga skyddsrum ske med restriktivitet.

Utrymning med efterföljande inkvartering

Utredaren bedömer att det bör finnas en planering för utrymning och inkvartering av hela landet. MSB ska få meddela föreskrifter och beslut rörande utrymning och inkvartering. Baserat på dessa ska länsstyrelserna ta fram en planeringsinriktning för frågorna. Med denna som grund ska kommunen planera för utrymning eller inkvartering. Planeringen ska ses över och övas regelbundet, minst var femte år.

Vidare bedömer utredaren att beslut om utrymning och inkvartering ska alltjämt fattas av regeringen eller länsstyrelsen. Utredaren föreslår att kommuner ska åläggas ansvaret för verkställigheten av beslutet.

8.2.1–8.2.3 Övergripande planläggning för utrymning och inkvartering

Utredningen bedömer att det bör finnas en planering för utrymning och inkvartering för hela landet. Detta är av särskilt stor betydelse avseende militärt strategiskt viktiga områden. MSB ska alltjämt få meddela föreskrifter för hur utrymning och inkvartering ska planläggas. Innan så sker ska Försvarsmakten och Polismyndigheten få tillfälle att yttra sig. MSB ska alltjämt få fatta beslut, i samråd med Försvarsmakten, om vilka områden som ska planläggas för utrymning och inkvartering. Länsstyrelserna ska ges tillfälle att yttra sig innan beslut meddelas.

8.2.4 Kommuner och länsstyrelser ska ansvara för framtagandet av planering för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap

Det föreslås av utredaren att länsstyrelser och kommuner ska åläggas att ta fram planering för utrymning och efterföljande inkvartering. Länsstyrelsens roll föreslås vara att ta fram en inriktning för planeringen i fråga gällande länet. Med denna som grund ska kommunen planera för utrymning eller inkvartering för respektive kommun. Regionerna ska medverka i arbetet och de statliga myndigheter som berörs av planeringen ska ges tillfälle att yttra sig.

Utredningen uppskattar att omkring 15–20 procent av befolkningen torde behöva bistånd i samband med en utrymning. Dock bör man beakta att samtliga invånare är i stort behov av information. Utredningen bedömer också att varje verksamhet bör ansvara för sin egen verksamhet inom kommunen, således behöver exempelvis Kriminalvården ha en egen planering för utrymning och inkvartering.

8.2.5 Information till invånare kring innehållet i planen

Kommunen föreslås ha ansvar att informera dess invånare om det allmänna innehållet i kommunens planering för utrymning eller inkvartering.

8.2.6 Framtagen planering ska ändras och övas

Utredningen föreslår att länsstyrelsens inriktning ska ses över regelbundet, minst vart femte år,

och ändras när det behövs på grund av väsentligt förändrade förhållanden. På liknande sätt ska den planering för utrymning eller inkvartering hanteras.

Både länsstyrelsen och kommunen ska genomföra övningar av den planering för utrymning eller inkvartering som har tagits fram.

8.2.7 Lagerhållning av material för inkvartering bör till viss del ske centralt

Utredaren bedömer att det finns behov av viss central lagerhållning för inkvartering i form av sängar, madrasser och dylikt material. Ansvaret för inköp och lagerhållning bör delas mellan staten och kommunen. Utredningen nämner MSB som har en etablerad förmåga i liknande frågor. Ett annat alternativ är att avtal träffas med privat aktör.

8.2.8 Kommuner och regioner ska få ersättning för förberedande arbete

Utredningen föreslår att kommuner och regioner ska få ersättning av staten för förberedande uppgifter som utförs enligt ovan. Länsstyrelserna ska följa upp kommunernas tillämpning av den föreslagna lagen.

8.3 Genomförande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap

Utredaren bedömer att beslut beträffande utrymning med mera under höjd beredskap fortsatt ska meddelas av regeringen eller länsstyrelsen.

Det är idag dock enligt utredaren otydligt vilken offentlig aktör som ansvar för verkställigheten. Dagens reglering pekar mot att polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs vid utrymning. Utredaren anser det otydligt huruvida Polismyndigheten bär det övergripande ansvaret för verkställigheten eller om den i stället ska hjälpa en annan huvudansvarig aktör.

Utredaren föreslår att kommunerna ska åläggas det ansvaret bland annat med hänsyn till dess tydliga ansvar för sina invånare och god lokalkännedom.

Utredningen föreslår även att det ska förtydligas att kommunen ansvarar för inkvartering av dem som har utrymts från andra kommuner.

8.5 Utrymning och efterföljande uppehålle vid fredstida kriser och olyckor

Utredningen bedömer att viss planering för utrymning och efterföljande uppehålle även behövs vid fredstida kriser och olyckor. För detta kan den planering som tas fram beträffande höjd beredskap även användas i fredstid. Utredningen ser därför inget behov i nuläget för att föra in något uttryckligt krav för planeringen för fredstida utrymning och efterföljande uppehålle.

Utredningen föreslår dock att det i lagen om skydd mot olyckor ska förtydligas att kommunen bär ansvaret för att ordna med uppehålle för dem som är i behov av hjälp när fredstida utrymning skett enligt lag om skydd mot olyckor.

Stödorganisation för insatser vid användning av skyddsrum, utrymning och inkvartering

För att hantera den situation som uppstår vid höjd beredskap då skyddsrum ska iordningsställas, användas, samt beslut om utrymning och inkvartering verkställas, har utredningen förslag som rör sig kring tre områden: (1) En statlig beredskapsorganisation; (2) att frivilliga försvarsorganisationer bör utgöra grunden för skydd mot civilbefolkning; samt (3) civilplikt i beredskapsorganisationen, som utrymningsledare och för att hantera specialskyddsrum.

10.1–10.7 Statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst

Utredningen föreslår att en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst bör införas. Dessa ska kunna tjänstgöra och förstärka den kommunala räddningstjänsten vid höjd beredskap. De ska även kunna nyttjas i fredstid genom avtal. Utredningen bedömer att organisationen kan uppnå 3000 personer inom fem år och bemannas med civilpliktiga. Dessa ska benämnas civilförsvarspersonal.

MSB ska ansvara för organisationen. MSB beslutar även om prioritering och fördelning samt genomför grund- och repetitionsutbildning. Kommuner föreslås delta i planering, vidareutbildning och övning. MSB ska tillhandahålla personlig utrustning och transportfordon, medan kommunerna, vid användning av resursen, bistår med arbetsredskap.

10.8-10.11 Frivilliga försvarsorganisationer som grund för frivilliga i skyddet av civilbefolkningen

Enligt utredningen bör frivilliga försvarsorganisationer (FFO) utgöra en viktig grund för kommunernas arbete med att skydda civilbefolkningen. Det konstateras att frivilligförordningen inte omfattar kommuner och regioner, utredningen ser dock att kommuner bör kunna ingå andra slags avtal med frivilliga för att hantera det stora personalbehov som uppstår vid höjd beredskap.

Det är av stor betydelse att de offentliga aktörernas samverkan med och uppdrag till FFO, samordnas och inriktas. Därför föreslås MSB tillsammans med relevanta statliga myndigheter och FFO vidta åtgärder som kan bidra till en bättre samordning och tydlig inriktad civil försvarsverksamhet. Det är av stor vikt att även kommuner och regioner ges möjlighet att delta i det arbetet.

Utredningen bedömer att frivilligas medverkan ska omfatta stöd och hjälp när skyddsrum behöver användas och vid genomförande av större utrymningar med efterföljande inkvarteringar. Frivilliga bör även kunna användas vid andra sysslor inom ramen för skyddet av civilbefolkningen.

Utredningen bedömer att de nuvarande lokala frivilliga resursgrupperna (FRG) bör utgöra en ändamålsenlig grund för kommunerna att bygga upp betydligt större *lokala frivilliga beredskapsgrupper*.

Vidare bedömer utredningen att kommuners behov av extraordinära personella resurser i händelse av väpnat angrepp delvis kan hanteras genom att verksamheter som äldreomsorg samt för- och grundskoleverksamhet helt eller delvis kan komma att behöva upphöra vid sådan situation.

10.12a Befattningar i fråga om utrymningsledare

Utredningen ser ett behov av att en civilpliktsutbildning som utrymningsledare för att bistå vid utrymning enligt ovan. Utredningen bedömer att de närmsta åren behövs cirka 400–500 personer med denna befattning.

Utredningen föreslår att länsstyrelserna blir bemanningsansvariga för utrymningsledarna.

10.12b Befattningar i fråga om personal för iordningsställande och drift av befolkningsskyddsrum

För att bemanna specialskyddsrum (se 6.5.3) behövs särskilt utbildad personal. Dessa ska enligt utredningens förslag omfattas av civilplikt och utbildas till dessa tjänster. För dessa bör berörda kommuner ansvara för grund- och repetitionsutbildning. Utredningen uppskattar att totalt cirka 450 behövs för att möta behovet.

Konsekvensanalys

Utredningens konsekvensanalys varierar stort i detaljeringsgrad. För kommuner bedömer utredningen att förslagen skulle kunna föranleda stora kostnadsökningar för kommuner. För planering för utrymning och inkvartering bedöms behöva utökade resurser motsvarande 1–4 årsarbetskrafter i snitt.

För skyddsrum, skyddade utrymmen samt stödorganisationer bedömer utredningen att det idag inte är möjligt att bedöma storleken på dessa kostnadsökningar för kommunerna.

Särskilt yttrande från experter för kommuner och Sveriges Kommuner och Regioner

I utredningen finns ett särskilt yttrande från de experter från kommunal nivå samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som deltog i utredningen. Det särskilda yttrandet lyfter några principiella invändningar mot utredarens förslag. Detta särskilda yttrande refereras till i remissinstansernas yttrande nedan.

En statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst samt annat utökat bistånd i skyddet av civilbefolkningen

Yttrandet påpekar att utredningen lagt fram förslag om en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst avseende höjd beredskap. Yttrandet påpekar att denna fråga hanteras av regeringen i annat sammanhang samt att expertgruppen inte varit sammansatt för att behandla räddningstjänstfrågor. Yttrandet ställer sig inte bakom utredarens förslag om att inrätta en ny statlig räddningstjänststyrka för höjd beredskap med anledning av detta vore en onödig statlig organisation och administrativ överbyggnad som bryter mot ansvarsprincipen. Vidare ser man flera praktiska problem med förslaget.

Stödorganisation för utrymning, inkvartering, skyddsrum m.m.

Yttrandet lyfter att 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. Yttrandet anser att det är orealistiskt att frivilliga ska utgöra grunden för kommunernas beredskap för att i krig kunna genomföra utrymning och inkvartering och anser att kommunen bör tillföras civilpliktiga som krigsplaceras i kommunen. Dessa skulle tillsammans med kommunens ordinarie personal kunna utgöra stommen vid insatser enligt ovan.

Vidare anser yttrandet 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 befolkningskyddsrum.

Konsekvensanalys

Yttrandet anser att det i utredningens arbete inte har genomförts tillräckliga bedömningar av ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Yttrandet påpekar vikten av att Regeringskansliet i den fortsatta beredningen fördjupar och kompletterar dessa.

Remissinstansernas yttranden

Remissinstansernas kommentarer och synpunkter sammanfattas nedan och lyfts i förslag till yttrande.

Servicenämnden

Servicenämnden ställer sig bakom SKR och kommunala experters särskilda yttrande som sam-

manfattats ovan.

Serviceämnden har fokuserat på att bemöta underlagets kapitel 6 ”Ett moderniserat skyddsrumbestånd: Överväganden och förslag” med kommentarer då detta direkt berör serviceförvaltningens verksamhet rörande fastighetsförvaltning. Serviceämnden anser att det finns anledning till förtydliganden i underlaget avseende ansvarsprinciper och förutsättningar för att kunna verkställa ambitionen med den nya lagstiftning som föreslås.

Nämnden ser problem kopplade till det praktiska genomförandet av förslagen kring skyddsrum och skyddade utrymmen. Rörande skyddsrum påpekas vikten av en väl utarbetad och kommunicerad tillsynsprocess (6.3.1) och att ett förtydligande tas fram vad gäller ”utgångspunkten” för ersättning för underhåll och upprustning av befintliga skyddsrum (6.3.2). Det delade ansvaret mellan stat och kommun för skyddade utrymmen riskerar bli onödigt administrativt och ineffektivt (6.4.5).

Vidare påpekar nämnden att det bör regleras att MSB är den myndighet som ska ge stöd åt kommuner rörande informationsförmedling kring skyddsrum och skyddade utrymmen (6.5.1). Nämnden menar även att uppdelningen mellan fastighetsägare och nyttjanderättshavare skapar förvirring och att ansvarskänsla riskerar att utebli. Detta gäller specialskyddsrum (6.5.3), skyddsrum och skyddade utrymmen. Nämnden menar att ansvaret borde ligga på fastighetsägaren.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden stödjer principiellt utredningens förslag. Man bedömer dock att detaljer kring process och ansvar i förslagen saknas och därmed behöver arbetas fram i en kollektiv process mellan statliga, regionala och kommunala aktörer.

Stadsbyggnadsnämnden anser att berörda kommuner, utöver Försvarmakten, bör ges tillfälle att yttra sig om vilka områden inom kommunen som skyddsrum ska vara belägna (6.2.2). För att skapa goda förutsättningar för kommunens planering menar nämnden att underlagen på områden eller fastigheter är aktuellt behöver vara på plats innan förslagen träder i kraft och uppdateras enligt förutsägbart schema (6.2.2, 6.4.3). Stadsbyggnadsnämnden framhåller att behovet om skyddsrum bör lyftas vid planprocessen, och inte, som utredaren föreslår, i bygglovsprocessen (6.3.3).

Vidare rörande bygglovsprocessen framhåller stadsbyggnadsnämnden vikten av tydlighet i underlagen kring vilka byggnader som kan bli föremål för krav om skyddsrum och vilka typer av bygglovsförfrågningar där beslut om skyddsrum bör vara ett krav (6.3.3). Likaså önskar nämnden tydlighet rörande vilka åtgärder som påverkar en befintlig byggnad som innehåller ett skyddsrum som kan bli föremål för tekniskt samråd tillsammans med MSB och Länsstyrelsen (6.3.3).

Räddningstjänsten Syd

Räddningstjänsten Syd har lämnat synpunkter från tjänstepersonsorganisationen och främst lyfta två synpunkter kopplade till utredningen.

1. Det saknas en heltäckande beskrivning av vad ”skydd av civilbefolkningen” under höjd beredskap verkligen är.
2. Förslaget om en statlig beredskapsorganisation bör inte aktiveras.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret instämmer i remissinstansernas bedömningar enligt ovan, inklusive det särskilda

yttrandet från experter för kommuner och SKR. I helhet bedömer stadskontoret att majoriteten av förslagen frångår krisberedskapens utarbetade principer om ansvar, likhet och närhet. Detta blir särskilt tydligt att ansvarsprincipen frångås i frågor kring placering och behov av skyddsrum, utrymning och inkvartering där berörda kommuner inte föreslås få yttra sig i beslut innan statliga myndigheter fattar beslut om planläggning (6.2.4). Stadskontoret delar utredningens uppfattning om att det finns ett behov för en planering för utrymning och inkvartering, under förutsättning att finansieringsprincipen följs.

I utredningen används flera nya begrepp som ej definieras fullt ut. Till exempel blandas skydd för civilbefolkningen, skydd av civilbefolkningen och civilbefolkningens skydd. Det är oklart om detta begrepp motsvarar det tidigare lagreglerade begreppet befolkningsskydd (Lag (1994:1720) om civilt försvar, 1 kap. 2 §). Utredaren föreslår även att frivilliga resursgrupper ska byta namn till frivilliga beredskapsgrupper (10.11) samt att den statliga beredskapspersonalen ska benämnas civilförsvarspersonal (10.4). Stadskontoret ser risken i att otydlig nomenklatur inom totalförsvaret och krisberedskapen kan sänka vår förmåga och försvåra en sammanhållen planering. Här finns behov av en enhetlig helhetssyn och genomtänkt logik.

Utredningen beskriver Sveriges nuvarande kapacitet inom skydd för civilbefolkningen väl och stadskontoret understryker bedömningen om att kommuner kommer ha ett extraordinärt personalbehov vid höjd beredskap (10.1). Stadskontoret bedömer dock att förslaget om att frivilliga utgör stommen för detta personalbehov (10.8-10.11) som otillräcklig och anser att en mer realistisk lösning är att kommunen får möjlighet till civilplikt med frivilliga som komplement. Möjligheten att träffa ”andra slags avtal” (10.8.2) med frivilliga bedöms vara mycket begränsad. Utredningens bedömning att äldreomsorg och förskola helt eller delvis kan upphöra vid väpnat angrepp (10.11.2) delas inte. Den personalen bör fortsätta sitt arbete i de samhällsviktiga verksamheterna som dessa utgör.

Förslaget kring införande av skyddade utrymmen (6.4) som komplement till skyddsrum bedöms som intressant och positivt. Stadskontoret vill, liksom nämnderna, påpeka att informationen inte är direkt tillgänglig i kommunen samt att detta inte kan bedömas vara en enkel uppgift. Det finns en risk att skyddade utrymmen kan komma att användas för att förflytta ett statligt ansvar till kommunalt med liggande förslag. Ansvaret måste vara tydligt även om kommunen fattar beslut. Dessa tillkommande uppgifter bör finansieras enligt finansieringsprincipen.

Stadskontoret ser även en risk med förslaget att kommunen åläggs ansvar för verkställighet vid beslut om utrymning vid höjd beredskap (8.3.2) och i fredstid (8.5) enligt lag (2003:776) om skydd mot olyckor. Liggande förslag, utan förtydligande, riskerar att flytta ansvar från enskilda och deras försäkringsbolag till det offentliga. Utrymningskompetens i fredstid återfinns främst inom Polismyndigheten. Bedömningen är att likhetsprincipen bör följas i så stor utsträckning som möjligt vid händelser både i fred och vid höjd beredskap.

Stadskontoret anser, i likhet med det särskilda yttrandet och Räddningstjänsten Syd, att en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst (10.1–10.7) skapar en onödig statlig och administrativ överbyggnad i strid med ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna.

Utredningen saknar hållbarhetsperspektiv och beaktar inte eventuella målkonflikter mellan de utökade åtaganden som föreslås och åtaganden som rör exempelvis Sendai-ramverket (FN:s ramverk för katastrofriskhantering) och Agenda 2030. Ett modernt totalförsvaret behöver beakta samtliga hot i linje med den nationella säkerhetsstrategin. Det är viktigt att dessa frågor och deras

finansiering hanteras långsiktigt och förutsägbart.

Stadskontorets förslag

Förslaget är att godkänna förslag till yttrande och skickar yttrandet till Försvarsdepartementet.

Ansvariga

Per-Erik Ebbeståhl Avdelningschef

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör