

Kommittédirektiv

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 skyddsrumstatorterna, 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 skyddsrumstandard 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 samråd med Försvarmakten och Polismyndigheten meddela föreskrifter för hur utrymning ska planläggas. Vidare får MSB, efter samråd med Försvarmakten, 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 skäligen 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 tillämpligt 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 befolkningskydd 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 sammanställas 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 genomförs. 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, Försvarmakten, 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)