

Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap

*Betänkande av Utredningen om
civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap*

Stockholm 2022

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](https://www.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 rätts-sakkunniga Mathilda Klang (Justitiedepartementet).

Mathilda Klang entledigades från sitt uppdrag den 23 januari 2022 och ersattes av rätts-sakkunniga 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 (Försvarmakten), 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 skyddsrumregleringen.....	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 skyddsrumsbestand	165
5.5.1	Skyddsrum och skyddsrumstötter	165
5.5.2	Olika typer av skyddsrum.....	167

5.5.3	Olika skyddsrumssstandarder.....	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 uppehålle 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 uppehålle vid fredstida kriser	286
7.5.1	Planering för utrymning och efterföljande uppehålle	287
7.5.2	Genomförande av utrymning och efterföljande uppehålle	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 uppehålle	327
7.7.1	Planering för utrymning och efterföljande inkvartering eller uppehålle	328
7.7.2	Genomförande av utrymning och efterföljande inkvartering eller uppehålle	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 uppehålle 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 uppehålle.....	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	Ansaret för kontroll av skyddsrum	562
11.2.4	Ansaret för underhåll och upprustning av befintliga skyddsrum samt beslut om ersättning.....	566
11.2.5	Ansaret för nybyggnation av skyddsrum	569
11.2.6	Ansaret 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	Ansaret 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	Förslagets 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 totalförsvaret 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 skyddsrumspaneringen 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 skyddsrumplatser 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 uppehålle 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 uppehålle för dem som till följd av avspärrning eller utrymning enligt samma lag vistas i kommunen och är i behov av hjälp med sitt uppehålle.

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 beredskaps-tjänstgöring 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 totalförvarsområdet 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 totalförvarsplaneringen 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 provningsverk, 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 specialskyddsrum 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 istandsättande 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.