

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 12 februari 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagen (1994:1720) om civilt försvar. Till särskild utredare förordnades samma dag hovrättsrådet Maj Johansson.

Som sakkunniga förordnades den 15 mars 2004 departementssekreterarna Åke Lindblad och Helena Linde samt rättssakkunniga Cecilia Skjöldebrand. Till experter förordnades samma dag utredaren vid Krisberedskapsmyndigheten Anders Bergwall, chefsjuristen på Statens räddningsverk Key Hedström, avdelningsdirektören på Socialstyrelsen Kjell Nyberg och förbundssekreteraren på Svenska Kommunförbundet Anna Svensson.

Sekreterare i utredningen har varit hovrättsassessorn Lena Jublin.

Utredningen, som tagit namnet Utredningen om lagen om civilt försvar, får härmed överlämna betänkandet Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting (SOU 2004:134).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i december 2004

Maj Johansson

/Lena Jublin

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	21
1 Uppdraget och dess genomförande	53
1.1 Uppdraget.....	53
1.2 Bakgrund	53
1.2.1 Ett nytt planeringssystem	54
1.2.2 Det säkerhetspolitiska läget	54
1.2.3 Ny lagstiftning av intresse i sammanhanget	54
1.2.4 En ny överenskommelse med kommunerna.....	55
1.3 Behovet av en översyn – utgångspunkter för uppdraget	55
1.4 Utredningens arbete	56
2 Statsmakernas syn på den fortsatta utvecklingen av den samlade krisberedskapen	59
3 Vissa författningar av betydelse	63
3.1 Lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.....	63
3.2 Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.....	64
3.3 Förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.....	66
4 Kommunernas och landstingens fredstida krishantering och åtgärder vid höjd beredskap	69

4.1	Aktuell lagstiftning på området.....	69
4.1.1	Beredskapsförberedelser och verksamhet under höjd beredskap	70
4.1.2	Kommunernas och landstingens ansvar och organisation vid extraordinära händelser i fred.....	74
4.2	En förändrad planeringsinriktning för samhällets krishantering.....	75
4.2.1	Bakgrund	75
4.2.2	Ny struktur för samhällets krishantering.....	77
4.3	2004 års försvarsproposition – Vårt framtida försvar	79
4.3.1	Målet för det civila försvaret	80
4.3.2	Förändrade finansieringsprinciper för samhällets krisberedskap.....	80
4.4	Ny överenskommelse mellan staten och Svenska Kommunförbundet om kommunernas uppgifter och ersättning i det nya krishanteringssystemet	84
4.5	Utredningens överväganden och förslag	85
4.5.1	En gemensam lag för fredstida krishantering och höjd beredskap	86
4.5.2	Risk- och sårbarhetsanalyser	88
4.5.3	Planering för höjd beredskap	91
4.5.4	Samordning och rapportering	92
4.5.5	Utbildning och övning.....	94
4.5.6	Ersättning	95
4.5.7	Tystnadsplikt.....	97
5	Skyddsrum och skyddade utrymmen	101
5.1	En successivt förändrad syn på skyddsrumbyggnad.....	101
5.2	Gällande bestämmelser om skyddsrum och skyddade utrymmen	103
5.2.1	Byggnad av skyddsrum	108
5.2.2	Kontroll av skyddsrum	110
5.2.3	Avveckling av skyddsrum.....	111
5.2.4	Bestämmelser om ersättning	112
5.3	Utredningens överväganden och förslag	114
5.3.1	Allmänna utgångspunkter	114

5.3.2	Behovet av lagstiftning och den lagtekniska lösningen	115
5.3.3	Begreppet skyddat utrymme tas bort	116
5.3.4	Ansvar för skyddsrumsverksamheten centraliseras	117
6	Utrymning och inkvartering m.m.	119
6.1	Gällande ordning	119
6.1.1	Bakgrund	119
6.1.2	Utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap	120
6.1.3	Utrymning i fred	124
6.2	Utredningens överväganden och förslag	128
7	Hemskydd	131
7.1	Hemskyddsorganisationens framväxt	131
7.2	Gällande bestämmelser om hemskydd	132
7.3	Frivilliga resursgrupper	134
7.4	Utredningens överväganden och förslag	134
8	Verkskydd	137
8.1	Gällande bestämmelser om verkskydd	137
8.2	Skydd vid anläggningar i fred	139
8.3	Utredningens överväganden och förslag	140
9	Andningsskydd	141
9.1	Användningsområdet för andningsskydd	141
9.2	Lagring och utdelning av andningsskydd	143
9.3	Utredningens överväganden och förslag	144
10	Varning och mörkläggning	145
10.1	Gällande bestämmelser	145

10.2	Utredningens överväganden och förslag	146
10.2.1	Mörkläggning	146
10.2.2	Varning	146
11	Konsekvenser	151
11.1	Ekonomiska konsekvenser	151
11.2	Konsekvenser i övrigt	153
12	Författningskommentarer.....	155
12.1	Förslaget till lag (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	155
12.2	Förslaget till lag (0000:000) om skyddsrum.....	171
12.3	Förslaget till lag (0000:000) om utrymning och inkvartering m.m. under krig och krigsfara.....	184
12.4	Förslaget till ändringar i sekretesslagen (1980:100).....	190
12.5	Förslaget till ändringar i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor	192
12.6	Övriga författningsförslag	194
12.6.1	Förslaget till lag om ändring i elberedskapslagen (1997:288).....	194
12.6.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1285) om försöksverksamhet med gemensam nämnd för flera landsting.....	194
12.6.3	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	194
12.6.4	Förslaget till lag om ändring i begravningslagen (19990:1144).....	194
12.6.5	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).....	195
12.6.6	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	195

Bilagor.....	197
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	197
Bilaga 2 Kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem.....	203

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft till uppdrag att göra en allmän översyn av lagen (1994:1720) om civilt försvar. Huvudsyftet med uppdraget har varit att få en lagstiftning som är väl anpassad till gällande planeringsinriktning för det civila försvaret och rådande omvärldsläge. Som en förutsättning har gällt att innebörden i begreppet civilt försvar inte skall ändras. En utgångspunkt har varit att det även framdeles behövs regler för kommuners och landstings planering inför höjd beredskap.

I uppdraget har också ingått att beakta den överenskommelse som träffats mellan staten och Svenska Kommunförbundet den 23 juni 2004 om kommunernas uppgifter i det nya krishanteringssystemet och föreslå de författningsändringar som är motiverade med anledning av överenskommelsen.

En uppgift som särskilt framhålls i direktiven har varit att överväga om det är en lämplig lösning att som i dag ha bestämmelser om kommunernas och landstingens planering inför höjd beredskap och regler om hantering av extraordinära händelser i fredstid i olika lagar.

Utredningen har haft att ägna särskilt intresse åt att minska den detaljreglering som finns i dag.

Kommunernas och landstingens fredstida krishantering och åtgärder vid höjd beredskap

Det planeringssystem som infördes för krishantering under år 2002 innebär att en gemensam planering skall ske för åtgärder mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap. Det nya systemet innebär också att perspektivet på hot och risker skall anläggas underifrån. Krishanteringsförmågan skall byggas upp från

lokal nivå via regional nivå till nationell nivå. Dessutom skall verksamhetsansvaret ligga fast i hela hotskalan. Den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden skall alltså behålla detta ansvar även om en allvarlig kris skulle inträffa. En helhetssyn skall anläggas på planering för kriser i hela hotskalan från mindre allvarliga händelser i fredstid över extraordinära händelser och svåra påfrestningar på samhället i fred till det värsta tänkbara nämligen krig i vårt land.

Utredningen anser att helhetssynen på krishantering i hela hotskalan skulle komma bättre till uttryck i lagstiftningen om reglerna som gäller kommunernas och landstingens ansvar på krishanteringsområdet i huvudsak samlas i en författning. På så sätt förenklas planeringen och onödiga gränsdragningsproblem undviks. Därigenom blir det också tydligare att olika former av hot bör ses i ett sammanhållet sammanhang. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret och bestämmelserna om deras organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid samlas i en lag.

Den nya lagen om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap föreslås ersätta den nuvarande lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Till den nya lagen överförs vissa bestämmelser om kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret, som i dag finns i lagen om civilt försvar. Den lagen upphävs.

Bestämmelserna i den nya lagen syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Om detta mål uppnås får kommunerna och landstingen också en grundläggande förmåga för civilt försvar.

Förslaget innebär att ett antal uppgifter tillkommer för kommunerna och landstingen inom ramen för samhällets beredskap mot extraordinära händelser och svåra påfrestningar på samhället i fred. En skyldighet för kommuner och landsting att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser lagfästs. Vidare lagregleras kommunernas geografiska områdesansvar för den fredstida krishanteringen. Detta ansvar innefattar att kommunen skall verka för att det sker en samordning av all krishantering som genomförs av andra aktörer i kommunen, t.ex. statliga myndigheter, landstinget, organisationer och företag. Om en extraordinär händelse skulle inträffa skall kommunen verka för att de krishanteringsåtgärder som vidtas av

olika aktörer samordnas och att den information som lämnas till allmänheten är samordnad.

För att klara krishantering vid en extraordinär händelse måste kommunens och landstingets organisation vara förberedd. Förtroendevalda, främst ledamöterna i krisledningsnämnden, förvaltningschefer och andra nyckelpersoner måste vara väl förtrogna med vad som gäller om en kris inträffar och vilken deras egen roll i en sådan situation är. Det bästa sättet att förbereda sig för detta är genom regelbunden utbildning och övning. En bestämmelse införs om att kommuner och landsting skall ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser.

En rapporteringsskyldighet införs för kommuner och landsting. För att staten skall kunna få en helhetsbild av vilka risker och sårbarheter som finns i samhället och hur det förebyggande arbetet planeras, är det viktigt att det arbete på krishanteringsområdet som görs på lokal nivå vidarebefordras till regional och central nivå. På den regionala nivån har länsstyrelserna ett områdesansvar för arbetet med allvarliga kriser i fred och höjd beredskap. Rapporteringen bör därför ske till länsstyrelsen. På central nivå bör rapporteringen ske till Krisberedskapsmyndigheten. När det gäller landstingens arbete på krishanteringsområdet är det viktigt att rapportering även sker till Socialstyrelsen, som sektorsansvarig myndighet för hälso- och sjukvården. Även under en inträffad krissituation är det av stor betydelse att kontinuerlig rapportering sker. Vid behov kan då stöd och hjälp sättas in för att minimera konsekvenserna av en inträffad händelse. Rapporteringsskyldigheten är också av betydelse för att myndigheterna skall kunna följa upp hur den statliga ersättning som kommer att utgå till kommunerna och landstingen används och hur krisberedskapen utvecklas.

Kommunerna och landstingen skall få ersättning av staten för sådana uppgifter som de enligt lagen åläggs att utföra som gäller extraordinära händelser av omfattande och svårt slag samt höjd beredskap. Med beskrivningen av vilka extraordinära händelser som omfattas avses vad som i allmänhet brukar beskrivas som svåra påfrestningar på samhället i fred. De åtgärder som vidtas för svåra påfrestningar på samhället i fred är givetvis till nytta även för sådana extraordinära händelser i övrigt som kan tänkas inträffa. Arbetet med beredskapen inför hot – från extraordinära händelser av mindre allvarligt slag upp till svåra påfrestningar på samhället i fred

– kan givetvis antas vara till ömsesidig nytta i mycket stor utsträckning. Genom att skapa en förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred får kommunerna och landstingen i praktiken också en förmåga att hantera övriga extraordinära händelser.

En förutsättning för att ersättning skall utgå är att ålagda uppgifter också fullgjorts. Enligt den överenskommelse som träffats mellan regeringen och Svenska Kommunförbundet skall en uppföljning ske när det gäller kommunens användning av utbetalda medel. Med stöd av kommunens rapportering av genomförd verksamhet kan den uppnådda krishanteringsförmågan bedömas i förhållande till den målbild som satts upp. En del av ersättningen kan då komma att reduceras eller bortfalla för en kommun som inte anses ha fullgjort sina skyldigheter. Uppföljningen bör samordnas med den statliga tillsyn som skall ske enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

När det gäller landstingen skall en motsvarande uppföljning ske. Vem som skall svara för denna uppföljning blir beroende av hur den ekonomiska ersättningen till landstingen kommer att administreras.

Grunderna för ersättningssystemet till kommunerna vilar på den överenskommelse som träffats mellan staten och Svenska Kommunförbundet. Det avtalade systemet skall fortlöpande kunna utvärderas av parterna med en särskild avstämning år 2009, då systemet förväntas ha gällt under 3 år. Det är därför inte ändamålsenligt att närmare lagreglera grunderna för ersättningarna. I stället bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att utforma ersättningssystemen och svara för den fortlöpande administrationen av systemen.

Till den nya lagen överförs som tidigare nämnts vissa bestämmelser om kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret, som i dag finns i lagen om civilt försvar. Under rådande gynnsamma säkerhetspolitiska läge finns det emellertid i princip ingen anledning att vidta några beredskapsförberedelser med inriktning uteslutande på en höjd beredskapssituation. I planeringen för den fredstida krishanteringen är det dock viktigt att helhetssynen inte glöms bort. Ett av målen med att ha en god krishanteringsförmåga i fred är att skapa en grundläggande förmåga för civilt försvar.

En ändring görs i sekretesslagen för att uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden skall skyddas av sekretess i kommunernas och landstingens verksamhet med fredstida krishantering.

Lagen om civilt försvar föreslås upphävd. I den lagen finns förutom bestämmelser om kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret, bestämmelser om hemskydd, verkskydd, varning och befolkningsskydd. Med befolkningsskydd avses bl.a. åtgärder som utrymning och inkvartering, tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen, tillhandahållande av andningsskydd och mörkläggning.

Skyddsrum

Skydd för befolkningen i krig skall finnas i form av skyddsrum och skyddade utrymmen. De förstnämnda uppförs i fred och skyddar efter iordningställande mot olika typer av vapenverkan. Skyddade utrymmen är ett enklare skydd som planeras i fred och byggs ut under höjd beredskap.

Skyddsrum byggandet har numera i princip upphört. Regeringens direktiv till Statens räddningsverk har sedan år 2002 varit att någon skyddsrumproduktion inte skall förekomma.

Utredningen har inte sett det som sin uppgift att ta ställning till om det bör förekomma någon skyddsrumproduktion i dag. Utredningen har inte heller försökt att besvara frågan om det finns ett överskott på skyddsrumspplatser eller en brist på sådana. Av avgörande betydelse för svaret på den frågan är naturligtvis hur behovet definieras.

En utgångspunkt som utredningen intagit är att det skyddsrumsbestand som finns i dag är en resurs som skall bevaras och kontrolleras för att i framtiden, om det skulle uppstå ett behov av fysiskt skydd i krig, kunna användas för sitt ändamål.

Utredningen har övervägt behovet av lagstiftning och den lagtekniska lösningen. Eftersom det befintliga beståndet av skyddsrum även i fortsättningen bör underhållas och kontrolleras behövs regler på i vart fall dessa områden. Även om det för närvarande inte byggs några skyddsrum bör det även finnas ett regelverk som tillåter att produktionen kan sättas i gång om det skulle behövas i en framtid. Bestämmelser om vem som skall ha planeringsansvaret för skyddsrumproduktionen bör således finnas kvar. Det finns också skäl att behålla regler som tar sikte på själva skyddsrumproduktionen, eller med andra ord vem som har ansvaret för att planerade skyddsrum byggs och hur denna process skall gå till. Om en produktion skulle behöva sättas i gång får det förmodas bli i form av

s.k. bristtäckningsproduktion i befintlig bebyggelse. Regelverket bör därför fokusera mera på denna typ av byggande.

En hel del regler på skyddsrumsområdet bör således finnas kvar. Utredningen har övervägt var dessa lämpligen bör placeras och funnit att övervägande skäl talar för att de samlas i en särskild lag. Utredningen föreslår därför att det införs en ny lag om skyddsrum.

Utgångspunkten måste vara att ett fysiskt skydd skall vara utformat så att det står emot sådana vapen som kan antas komma att användas mot oss vid ett krig. Någon planering under fredstid för skydd med en lägre skyddsgrad än skyddsrum bör därför i princip inte ske. Utredningen föreslår därför inte någon reglering motsvarande den som i dag finns om skyddade utrymmen.

Som tidigare nämnts har skyddsrumproduktionen år 2002 i princip avstannat. Mot bakgrund av den positiva säkerhetspolitiska bedömning som statsmakterna nu gör kan det inte på grund av risken för krig bli frågan om att återuppta en produktion av skyddsrum inom överskådlig tid. Och även om det säkerhetspolitiska läget i framtiden skulle förändras till det sämre är det inte i dag möjligt att närmare förutse hur behovet av skyddsrum då kommer att se ut. De kommunala skyddsrumspaner som finns i dag utgår ofta från föråldrade planeringsförutsättningar, som i flera fall inte uppdaterats alls under 1990-talet. I dagsläget är skyddsrumspaneringen i kommunerna inte heller en uppgift som har någon högre prioritet, vilket är lätt att förstå. Det får mot denna bakgrund antas att det blir svårt för många kommuner att i framtiden upprätthålla en kompetens på skyddsrumsområdet. Planeringsansvaret för skyddsrumproduktionen bör därför centraliseras och läggas över på en statlig myndighet. En sådan lösning synes också ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv vara en bättre lösning än att behålla planeringsansvaret på kommunal nivå. Genom att beslutsfattandet centraliseras bör man också lättare kunna få en överblick av det befintliga skyddsrumbeståndet. Statens räddningsverk, som är den myndighet som i dag har hand om skyddsrumfrågorna, ligger nära till hands för att få ansvaret för skyddsrumspaneringen i framtiden.

Även ansvaret för byggande, besiktning och kontroll av skyddsrum, som i dag ligger på kommunerna, bör överföras till en central myndighet, lämpligen Statens räddningsverk. En sådan ordning skulle befrämja att kompetensen på området bibehålls. Någon nämnvärd praktisk skillnad innebär förslaget dock inte i denna del. Redan i dag är det Statens räddningsverk som upprättar listor på vilka skyddsrum som skall kontrolleras under året och den faktiska

kontrollen utförs av s.k. sakkunniga skyddsrum, som utbildas och certifieras av Statens räddningsverk. I linje med detta bör även befogenheten att fatta beslut om avveckling av skyddsrum föras över från länsstyrelsen till Statens räddningsverk.

Enligt lagen om civilt försvar skall kommunerna föra ett register över samtliga skyddsrum i kommunen och över de skyddade utrymmen som planlagts. Eftersom kommunerna inte längre skall ha något ansvar för skyddsrumspaneringen finns det inte anledning att i framtiden ålägga dem ett ansvar att föra ett skyddsrumregister. Denna uppgift bör i stället överföras till den myndighet som i framtiden får ansvaret för skyddsrumspaneringen. Som tidigare anförts ligger det nära till hand att den uppgiften läggs på Statens räddningsverk. Eftersom Räddningsverket redan har ett centralt skyddsrumregister skulle det inte innebära något nämnvärt merarbete för myndigheten att ta över detta ansvar.

Utrymning och inkvartering

Utredningen har vid sin genomgång av gällande bestämmelser om utrymning under fredstid funnit att de bestämmelser som finns på området i bl.a. lagen om skydd mot olyckor, skyddslagen och ordningslagen väl täcker det behov av regler till skydd för befolkningens säkerhet som kan uppkomma vid allvarliga fredstida kriser. Det finns därför inte något behov av att utvidga möjligheterna att beordra utrymning under extraordinära händelser i fredstid.

Utredningen har inte heller kunnat se att det finns ett behov av att införa närmare bestämmelser om ansvarsfördelning när det gäller verkställigheten av ett utrymningsbeslut. Polismyndigheten har det övergripande ansvaret för att se till att ett beslut om utrymning genomförs.

Bestämmelser om utrymning och inkvartering under höjd beredskap finns i dag i 8 kap. lagen (1994:1720) om civilt försvar.

Även om det finns tämligen goda möjligheter att med stöd av andra bestämmelser besluta om utrymning har utredningen vid en samlad bedömning kommit fram till att det inte finns tillräckliga skäl att nu föreslå att reglerna om utrymning och inkvartering under höjd beredskap upphävs.

Eftersom bestämmelserna liksom för närvarande föreslås vara tillämpliga endast under höjd beredskap finns det enligt utredningens mening skäl att samla bestämmelserna i en särskild lag. Utred-

ningen föreslår därför en ny beredskapslag om utrymning och inkvartering under krig och krigsfara.

Hemskydd

Enligt gällande regler skall det finnas ett hemskydd i varje kommun. Hemskyddet är en beredskapsorganisation som under höjd beredskap har till uppgift att förmedla information mellan kommunen och befolkningen, verka för att skydda, rädda och i övrigt hjälpa befolkningen i samband med stridshandlingar och verka för att trygga sådan försörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad.

Under rådande säkerhetspolitiskt gynnsamma läge finns det inte skäl att upprätthålla en hemskyddsorganisation som uteslutande är inriktad på krigsförhållanden.

Hemskyddets uppgifter är mycket betydelsefulla under höjd beredskap. Vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läget i framtiden finns det tid och möjlighet att bygga upp en organisation motsvarande dagens hemskydd. Utredningen föreslår därför att gällande bestämmelser om hemskydd som finns i 4 kap. lagen om civilt försvar upphävs.

Frivilliga resursgrupper och motsvarande former av fredstida verksamhet kan bidra till en ökad förmåga i samhället att hantera situationer under såväl svåra påfrestningar på samhället i fred som höjd beredskap. Utredningen har därför övervägt om det finns skäl att lagreglera dessa frivilligformer, men funnit att så inte bör ske.

Verkskydd

Verkskyddets funktion inom totalförsvaret är att skapa förutsättningar för att viktiga anläggningar skall kunna hållas i gång även under krig och på så sätt bidra till landets försvarsförmåga. Verkskyddet kan vid behov sättas in snabbt för att skydda personalen och verksamheten och arbeta effektivt eftersom det har en god kännedom om de speciella förhållanden som råder vid den egna anläggningen. Det utgör därför ett värdefullt komplement till räddningstjänsten under krig.

Behovet av beredskapsplanering för verkskydd har emellertid minskat i och med den för Sverige grundläggande positiva säker-

hetspolitiska utvecklingen under 1990-talet och en avveckling av verkskydden har också skett successivt under senare delen av 90-talet.

Under rådande förhållanden saknas skäl att behålla ett verkskydd enbart inriktat på höjd beredskap. En verkskyddsorganisation kan byggas upp under en anpassningsperiod som omfattar tio år eller mera. Utredningen föreslår därför att reglerna upphävs.

Andningsskydd

Enligt inriktningen i 1982 års försvarsbeslut skall hela Sveriges befolkning ha tillgång till andningsskydd. Eftersom andningsskydden har en begränsad livslängd har i olika sammanhang frågan väcks om denna inriktning skall fullföljas genom ersättningsanskaffning eller om nuvarande lager av andningsskydd skall tillåtas minska. Alternativet att avveckla befintliga lager har också diskuterats. Utredningen har inte sett det som sin uppgift att ta ställning i denna fråga. Utredningen har däremot övervägt behovet av lagreglering på området och kommit fram till att det inte finns något behov av en lagreglering som ålägger kommunerna ett ansvar för förvaring och utdelning av andningsskydd.

Varning och mörkläggning

Bestämmelserna om varning och mörkläggning som i dag finns i lagen om civilt försvar upphävs.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ger tillräckligt lagstöd för att anordningar för utomhusvarning skall kunna placeras där det anses behövas. Föreskrifter om varning under höjd beredskap bör även framdeles kunna få meddelas av Statens räddningsverk.

Faktiska förberedelser för mörkläggning av byggnader eller anläggningar torde inte ha varit aktuella sedan andra världskriget och tiden närmast därefter. Åtgärdernas betydelse från försvarssynpunkt har också minskat sedan dess. Under nuvarande förhållanden saknas det anledning att behålla några lagbestämmelser om mörkläggning och förberedelser för mörkläggning.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag syftar i stor utsträckning till att bringa lagstiftningen i överensstämmelse med de faktiska förändringar som redan genomförts. Förslagen bör därför inte ge upphov till kostnader som kräver ökade anslag.

Förslagen antas inte ge några konsekvenser av de slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

Författningsförslag

1 Förlag till lag (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens syfte

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och landsting skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga för civilt försvar.

2 § Vad som sägs i denna lag om landsting gäller också kommuner som inte ingår i något landsting.

Definition

3 § Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

2 kap. Förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid

Förberedelser

1 § Kommuner och landsting skall analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Kommuner och landsting skall vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för att hantera extraordinära händelser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för extraordinära händelser.

Krisledningsnämnd

2 § I kommuner och landsting skall det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (*krisledningsnämnd*). Närmare bestämmelser om krisledningsnämnden finns i detta kapitel. I övrigt tillämpas kommunallagens (1991:900) bestämmelser.

Krisledningsnämndens verksamhet

3 § Ordföranden i krisledningsnämnden eller, om han eller hon har förhinder, vice ordföranden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden skall träda i funktion.

Ordföranden eller, om han eller hon har förhinder, vice ordföranden får besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut skall därefter snarast anmälas till nämnden.

4 § Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

När förhållandena medger det skall krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder skall återgå till ordinarie nämnd.

5 § Krisledningsnämndens beslut skall anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Fullmäktige beslutar om omfattningen av redovisningen och formerna för denna.

6 § Fullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra. Om fullmäktige fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har övertagit till ordinarie nämnd.

Geografiskt områdesansvar

7 § Kommuner skall inom sitt geografiska område verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet. Kommunen skall vidare verka för att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en extraordinär händelse samordnas. Kommunen skall också verka för att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

Utbildning och övning

8 § Kommuner och landsting skall ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser.

Rapportering

9 § Kommuner och landsting skall hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om beredskapsläget till följd av de åtgärder som vidtagits enligt detta kapitel i kommunen respektive landstinget. Kommunen och landstinget skall under en extraordinär händelse ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder.

3 kap. Förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap

Förberedelser

1 § Kommuner och landsting skall vidta de beredskapsförberedelser som behövs för deras respektive verksamhet under höjd beredskap.

Ledningsansvar

2 § Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen skall bedriva.

Under höjd beredskap ansvarar landstingsstyrelsen för ledningen av den civila hälso- och sjukvården samt den övriga verksamhet för det civila försvaret som landstinget skall bedriva.

Lokal kristidsverksamhet

3 § Kommunen skall under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen bestämmer,

1. vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor,
2. medverka vid allmän prisreglering och ransonering,
3. medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.

Geografiskt områdesansvar

4 § Kommunstyrelsen skall under höjd beredskap verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.

Rapportering

5 § Kommunen och landstinget skall under höjd beredskap hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive landstinget.

4 kap. Bistånd mellan kommuner och landsting samt stöd till enskild*Bistånd mellan kommuner och landsting*

1 § Kommuner och landsting får på begäran bistå andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Om bistånd har lämnats har kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget.

Bestämmelser om kommuners och landstings möjlighet att bistå annan kommun eller annat landsting med hälso- och sjukvårdsresurser vid extraordinär händelse finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en extraordinär händelse, har vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen.

2 § Om en kommun eller ett landsting har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara, är andra kommuner och landsting skyldiga att lämna hjälp.

Omfattningen av hjälpen bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Stöd till enskild

3 § Kommuner och landsting får under en extraordinär händelse lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen.

5 kap. Statlig ersättning

1 § Kommunerna och landstingen har rätt till ersättning av staten för kostnader för uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. Uppgifter som rör extraordinära händelser berättigar till ersättning endast i den mån de avser mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive landstingets verksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall om ersättningsarnas storlek och utbetalning.

6 kap. Skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer

1 § Enligt Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna skall uppgifter om identitet, vistelseort, hälsotillstånd och liknande förhållanden som avser krigsfångar och andra skyddade personer som är i Sveriges våld lämnas till en officiell nationell upplysningsbyrå. Varje kommun och landsting som har sådana uppgifter skall, under tid när den nationella upplysningsbyrån är upprättad, lämna dessa uppgifter i fråga om krigsfångar till Totalförsvarets pliktverk och i fråga om andra skyddade personer till Migrationsverket. Totalförsvarets pliktverk och Migrationsverket skall vidarebefordra uppgifterna till den nationella upplysningsbyrån.

Varje kommun och landsting skall också till Totalförsvarets pliktverk respektive Migrationsverket lämna uppsamlade värdeföremål och handlingar, som kvarlämnats av skyddade personer eller som efterlämnats av avlidna skyddade personer, om värdeföremålen eller handlingarna är av vikt för de närmast anhöriga. Uppgift skall även lämnas om var avlidna skyddade personers gravar är belägna. Totalförsvarets pliktverk och Migrationsverket skall lämna vidare uppsamlade värdeföremål och handlingar samt vidarebefordra uppgifter om gravars belägenhet till den nationella upplysningsbyrån.

2 § På begäran av Svenska röda korset skall varje kommun och landsting, som i krig eller under neutralitet kan få sådan information som avses i 1 §, i fred lämna Svenska röda korset biträde med att förbereda den nationella upplysningsbyråns verksamhet.

7 kap. Tystnadsplikt

1 § Den som deltar eller har deltagit i en kommuns eller ett landstings verksamhet med förberedelser för eller åtgärder under extraordinära händelser och höjd beredskap får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta om

1. förhållanden av betydelse för att förebygga och hantera fredstida kriser,
2. förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt,
3. en enskild persons ekonomiska förhållanden eller
4. ett företags affärs- eller driftförhållanden.

2 § Den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrå som avses i 6 kap. 1 § får inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en krigsfånge eller annan skyddad person som avses i Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna, såvitt gäller vistelseort, hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden.

Utan hinder av tystnadsplikten får den som deltar i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrån till Central Tracing Agency vid Internationella rödakorskommittén i Genève vidarebefordra sådana uppgifter som avses i 6 kap. 1 § och motsvarande uppgifter som lämnats till den nationella upplysningsbyrån av statliga myndigheter.

3 § I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

8 kap. Överklagande av beslut

1 § En statlig myndighets beslut enligt 5 kap. får överklagas hos regeringen.

2 § Beslut som meddelats i frågor enligt 3 kap. 3 § får inte överklagas.

-
1. Denna lag träder i kraft den

2. Genom lagen upphävs
 - lagen (1995:1720) om civilt försvar
 - lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.
3. För det arbete med beredskapsförberedelser som kommuner och landsting har fullgjort före lagens ikraftträdande gäller äldre bestämmelser.

2 Förslag till lag (0000:000) om skyddsrum

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser om hur skyddsrum skall byggas, utrustas och underhållas. I lagen finns också ersättningsbestämmelser.

2 § Skyddsrum är utrymmen för skydd av befolkningen i krig.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om behovet av skyddsrum och inom vilka områden inom landets kommuner som sådana skall vara belägna.

2 kap. Utformning och placering av skyddsrum

1 § Skyddsrum skall vara utformade och utrustade för att motstå verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. Om det krävs skyndsamma åtgärder för skydd av befolkningen i krig får skyddsrummen utformas och utrustas så att de i största möjliga utsträckning motstår sådana verkningar.

2 § Skyddsrum skall vara placerade och utformade med hänsyn till skyddsbehövandes möjligheter att efter varning hinna fram till dem i tid och att uppehålla sig där under den tid som behövs.

3 § Skyddsrum skall vara utformade så att de under fredstid kan användas för andra ändamål.

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter eller i särskilda fall besluta om hur skyddsrum skall utformas och utrustas samt inom vilken tid de skall kunna iordningställas.

3 kap. Byggande och kontroll av skyddsrum

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer skall, i den omfattning staten ställer medel till förfogande, besluta om byggande av skyddsrum samt kontrollera att inrättade skyddsrum har en tillfredsställande skyddsförmåga.

Kommunen skall på begäran av den myndighet som avses i första stycket lämna upplysningar om planer för byggverksamhet i kommunen och om andra förhållanden av betydelse för myndighetens beslut i frågor om byggande av skyddsrum.

Skyddsrum i befintlig byggnad eller anläggning

2 § Skall ett skyddsrum byggas utan att frågan uppkommit i samband med att någon sådan byggnadsåtgärd skall utföras som anges i 9 kap. 2 § 1 och 3 plan- och bygglagen (1987:10) och som kräver bygganmälan, skall den myndighet som enligt 1 § fattat beslutet ombesörja att skyddsrummet byggs och utrustas.

Skyddsrum i samband med nybyggnation

3 § Den som inom ett område där skyddsrum skall byggas avser att utföra sådana byggnadsåtgärder som anges i 9 kap. 2 § 1 och 3 plan- och bygglagen (1987:10) och som kräver bygganmälan skall underrätta den myndighet som avses i 1 § om sin avsikt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från underrättelseskyldigheten enligt första stycket.

4 § Den som har lämnat en underrättelse enligt 3 § har rätt att inom åtta veckor få beslut i skyddsrumsförslaget. Innebär beslutet att ett skyddsrum skall byggas skall beslutet även innehålla uppgift om det antal personer som skall kunna få plats i utrymmet.

I samband med att ett beslut enligt första stycket delges, får den som lämnat underrättelsen föreläggas att vidta åtgärder i enlighet med beslutet.

Ett beslut enligt första stycket gäller i två år eller, om bygganmälan enligt 9 kap. 2 § plan- och bygglagen (1987:10) har gjorts, under två år från dagen för bygganmälan. Ett sådant beslut får ändras endast om den som beslutet gäller godtar ändringen.

5 § Vid byggsamråd enligt 9 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987:10) skall en genomgång göras av de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att ett skyddsrum skall kunna antas komma att uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 3 § och med stöd av 2 kap. 4 §.

Bestämmelserna i 9 kap. 9 och 10 §§ plan- och bygglagen om kontroll m.m. och om slutbevis skall tillämpas på arbetet med att bygga ett skyddsrum.

6 § En byggherre som utför sådana byggnadsåtgärder som avses i 3 § skall bygga och utrusta sådant skyddsrum som enligt ett föreläggande skall finnas i byggnaden eller anläggningen. Han skall därvid se till att utrymmet stämmer överens med givet föreläggande enligt 4 § andra stycket samt med vad som sägs i 2 kap. 3 § och vad som bestämts med stöd av 2 kap. 4 §.

4 kap. Fastighetsägares och nyttjanderättshavares skyldigheter

Ansvaret för att underhålla skyddsrum

1 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är skyldig att underhålla skyddsrummet med därtill hörande utrustning.

2 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är skyldig att, efter föreläggande av den myndighet som avses i 3 kap. 1 §, vidta de åtgärder som behövs för att förbättra utrymmets skyddsförmåga.

Skyldighet att bereda plats

3 § Ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är under höjd beredskap skyldig att bereda plats i skyddsrummet åt dem som behöver skydd.

Skyltning

4 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum skall genom skyltning på byggnaden eller anläggningen ge anvisning om var utrymmet finns.

Skyldighet att tillåta inrättande av skyddsrum

5 § Den som innehar en byggnad eller annan anläggning med nyttjanderätt får inte hindra ägaren att inrätta skyddsrum eller att företa andra åtgärder enligt denna lag.

5 kap. Avveckling av skyddsrum

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att ett utrymme inte längre skall vara skyddsrum.

6 kap. Ersättning

1 § Den som skall bygga och utrusta ett skyddsrum enligt 3 kap. 6 § har rätt till ersättning av staten för sina merkostnader.

2 § Den som är skyldig att underhålla ett skyddsrum har rätt till ersättning av staten för sina kostnader. Detsamma gäller den som vidtagit åtgärder som anges i 4 kap. 2 §. Ersättning lämnas dock inte för åtgärder som har föranletts av att ägaren eftersatt underhållet av skyddsrummet, gjort otillåtna ingrepp i det eller på annat sätt varit försumlig.

3 § Ersättning enligt detta kapitel beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

7 kap. Förelägganden och andra åtgärder*Förelägganden och vite*

1 § Den myndighet som beslutar om byggande eller kontroll av skyddsrum får meddela de förelägganden som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite. Ett föreläggande som tar sikte på sådana situationer som regleras i 7 kap. 3 § denna lag får dock inte förenas med vite.

Åtgärd på försumligs bekostnad

2 § Om ett föreläggande enligt 1 § inte följs, får åtgärden vidtas av den som meddelat föreläggandet. En sådan åtgärd vidtas på den försumliges bekostnad, om han eller hon inte på grund av någon bestämmelse i denna lag är berättigad till ersättning för åtgärden om den vidtas frivilligt.

Tillträde

3 § Ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning är skyldig att lämna den myndighet som avses i 3 kap. 1 § tillträde till byggnaden eller anläggningen för att utföra besiktning eller annan kontroll för ändamål som har samband med tillämpningen av denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för tillträde enligt första stycket.

8 Kap. Straff

1 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör sin skyldighet enligt 4 kap. 3 § döms till böter eller fängelse i högst ett år. Är brottet att anse som grovt skall dömas till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

2 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon bestämmelse som meddelats med stöd av 2 kap. 4 §.

9 kap. Överklagande m.m.

1 § Beslut i frågor enligt 3 kap. 1 och 4 §§, 4 kap. 2 §, 6 kap. och 7 kap. 1 § första stycket, 2 och 3 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

2 § Beslut enligt 1 kap. 2 § och 5 kap. 1 § får inte överklagas.

3 § En myndighets beslut att förena ett föreläggande med vite enligt 7 kap. 1 § andra stycket får överklagas endast i samband med rättens beslut att döma ut vitet.

4 § Ett beslut av en myndighet som meddelas under höjd beredskap enligt denna lag eller enligt föreskrift som utfärdats med stöd av denna lag gäller omedelbart, om inte annat bestäms i beslutet.

5 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av beslut enligt denna lag.

-
1. Denna lag träder i kraft den
 2. Bestämmelserna i denna lag om ägare till fastighet äger motsvarande tillämpning på den som innehar fastighet med fideikommissrätt.
 3. För underhåll av skyddsrum som inrättats med stöd av 6 kap. 13 § lagen (1994:1720) om civilt försvar gäller äldre bestämmelser.
 4. Ett föreläggande enligt äldre bestämmelser skall anses som ett föreläggande enligt denna lag.
 5. I fråga om ersättning som bestämts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

3 Förslag till lag (0000:000) om utrymning och inkvartering m.m. under krig och krigsfara

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Är Sverige i krig skall 2–3 kap. tillämpas.

2 § Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen föreskriva att de bestämmelser som anges i 1 § skall tillämpas.

En sådan föreskrift skall underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från det att den underställdes.

3 § Regeringen skall föreskriva att de bestämmelser som anges i 1 § inte skall tillämpas, när det inte längre råder sådana förhållanden som anges i 2 § första stycket.

2 kap. Utrymning m.m.

Utrymning

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att de som uppehåller sig inom ett område skall utrymma detta om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen, eller det i området behöver vidtas militära åtgärder av väsentlig betydelse och åtgärderna allvarligt försvåras om inte utrymning sker.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta, att de som omfattas av ett utrymningsbeslut skall vistas på en viss plats, och meddela föreskrifter för vistelsen.

Beslutet får inte utformas så att det inskränker den enskildes frihet mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet med utrymningen och förhållandena på vistelseplatsen.

3 § Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs vid utrymning enligt 1–2 §§.

Utflyttningsförbud

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela förbud för dem som uppehåller sig inom ett visst område att lämna detta om en utflyttning allvarligt skulle försvåra åtgärder av väsentlig betydelse för totalförsvaret, eller vara förenad med uppenbar livsfara.

Inflyttningsförbud

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela förbud för dem som inte är bosatta inom ett visst område att annat än tillfälligt uppehålla sig inom området, om en inflyttning allvarligt skulle försvåra åtgärder av väsentlig betydelse för totalförsvaret.

3 kap. Inkvartering*Skyldighet att upplåta inkvarteringsbostad*

1 § En kommun får förelägga innehavaren av en byggnad eller bostadslägenhet (inkvarteringsvärd) att upplåta bostad och utrustning åt den som behöver en bostad (inkvarteringsbostad) på grund av beslut om utrymning eller på grund av att denne till följd av krigshändelser tvingats lämna sin ordinarie bostad.

Ett sådant föreläggande får meddelas endast om behovet av bostad inte kan tillgodoses på annat lämpligt sätt. Beslutet får inte medföra större olägenhet för inkvarteringsvärden än vad som är nödvändigt och får inte avse utrymmen som behövs för inkvarteringsvärden och hans familj eller någon dem närstående.

2 § Om inkvarteringsvärden inte följer föreläggandet enligt 1 §, får kommunen hos polismyndigheten begära den hjälp som behövs för att den som skall inkvarteras skall få tillträde till inkvarteringsbostaden.

Ersättning

3 § Inkvarteringsvärden har rätt till skälig ersättning av kommunen för inkvarteringsbostaden.

4 § Om bostaden eller dess utrustning skadas när bostaden används som inkvarteringsbostad, är den skadelidande berättigad till ersättning av kommunen. Är skadan ringa, betalas dock ingen ersättning.

5 § Ersättningen enligt 3 och 4 §§ prövas på det sätt som anges i förfogandelagen (1978:262).

Om taxa enligt 33 § förfogandelagen har fastställts, bestämmer kommunen ersättningen. I annat fall bestäms ersättningen av den lokala värderingsnämnden.

6 § Den som disponerat en inkvarteringsbostad enligt 1 § skall till kommunen betala tillbaka vad kommunen betalat till inkvarteringsvärden enligt 3 och 4 §§.

Om det med hänsyn till den inkvarterades ekonomiska förhållanden eller annars är oskäligt, skall kommunen helt eller delvis befria den inkvarterade från återbetalningsskyldigheten.

4 kap. Straff

1 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet som inte är ringa underlåter att fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag eller inte följer ett föreläggande eller förbud som meddelats med stöd av lagen döms till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som lämnar oriktig uppgift vid fullgörandet av sina skyldigheter enligt lagen.

Är gärning som avses i första stycket att anse som ringa skall inte dömas till ansvar.

Har en gärning enligt första stycket medfört avsevärt men för totalförsvaret eller är den av annan anledning att anse som grov, döms till fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

5 kap. Överklagande m.m.

1 § Beslut enligt denna lag skall gälla omedelbart om inte något annat bestäms i beslutet.

2 § Beslut enligt 2 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ får inte överklagas.

3 § Beslut enligt 3 kap. 1 och 6 §§ överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

4 § Beslut av en kommun enligt 3 kap. 5 § andra stycket får överklagas till den lokala värderingsnämnden. Värderingsnämndens beslut i ett sådant ärende får inte överklagas.

Den lokala värderingsnämndens beslut i andra fall överklagas hos Riksvärderingsnämnden.

Riksvärderingsnämndens beslut får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den.....

4 Förslag till ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 14 § och 8 kap. 23 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

14 §¹

Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärende som avses i detta stycke gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen.

Sekretessen enligt andra stycket gäller även hos myndighet som lämnar biträde i ett ärende eller verksamhet som avses där.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess hos Integrationsverket

1. i ärende om statlig ersättning för kostnader för mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana utlänningar och

2. i verksamhet som avser medverkan till bosättning för personer som omfattas av 1, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

¹ Senaste lydelse 2004:507.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess hos Totalförsvarets pliktverk och Migrationsverket i verksamhet som avser mottagande och vidarebefordran av upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer som avses i Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna, för uppgift om enskilds vistelseort, hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men.

Sekretess gäller, i den mån riksdagen har godkänt avtal om detta med främmande stat eller mellanfolklig organisation, för uppgifter som avses i första och andra styckena och som en myndighet fått enligt avtalet. Föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ får i fråga om denna sekretess inte tillämpas i strid med avtalet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Utän hinder av sekretess enligt första eller femte stycket eller enligt 2 kap. 1 eller 2 § får uppgifter som avses i femte stycket lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 8 kap. 13 § lagen (1994:1720) om civilt försvar och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

Utän hinder av sekretess enligt första eller femte stycket eller enligt 2 kap. 1 eller 2 § får uppgifter som avses i femte stycket lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 7 kap. 2 § lagen (2000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

8 kap.**23 §²**

Sekretess gäller hos kommuner och landsting i verksamhet som avser *beredskapsförberedelser enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar* eller planering enligt förfogandelagen (1978:262), för uppgift om

1. enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten.

Sekretess gäller hos kommuner och landsting i verksamhet som avser *förberedelser för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* eller planering enligt förfogandelagen (1978:262), för uppgift om

1. enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den.....

² Senaste lydelse 1995:490.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 2 § och 10 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

2§

I syfte att skydda och rädda befolkningen och civil egendom från verkningar av krig skall kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap, utöver vad som i övrigt framgår av denna lag, ansvara för

1. upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden,
2. indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel,
3. kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamhet enligt denna paragraf skall kunna fullgöras.

Personal inom kommunens organisation för räddningstjänst skall under samma tid delta i åtgärder för första hjälp åt och transport av skadade *samt för befolkningsskydd*.

I syfte att skydda och rädda befolkningen och civil egendom från verkningar av krig skall kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap, utöver vad som i övrigt framgår av denna lag, ansvara för

1. upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden,
2. indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel,
3. kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamhet enligt denna paragraf skall kunna fullgöras.

Personal inom kommunens organisation för räddningstjänst skall under samma tid delta i åtgärder för första hjälp åt och transport av skadade. *Personalen skall vid behov även delta i andra åtgärder, om de kan anses hänförliga till civilförsvaret enligt tilläggsprotokoll I den 8 juni 1977 till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väp-*

nade konflikter.

Vad som gäller vid kommunal räddningstjänst skall gälla även när personalen inom kommunens organisation för räddningstjänst utför uppgifter enligt första och andra styckena.

Vad som gäller vid kommunal räddningstjänst skall gälla även när personalen inom kommunens organisation för räddningstjänst utför uppgifter enligt första och andra styckena.

10 kap.

2 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att fysiska eller juridiska personer skall medverka vid övningar av betydelse för *befolkningsskyddet* eller den räddningstjänst som skall bedrivas under höjd beredskap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att fysiska eller juridiska personer skall medverka vid övningar av betydelse för den räddningstjänst som skall bedrivas under höjd beredskap.

Denna lag träder i kraft den.....

6 Förslag till lag om ändring i elberedskapslagen (1997:288)

Härigenom föreskrivs i fråga om elberedskapslagen (1997:288) att 2 § tredje stycket skall upphöra att gälla den0000.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1285) om försöksverksamhet med gemensam nämnd för flera landsting

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1995:1285) om försöksverksamhet med gemensam nämnd för flera landsting skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Två eller flera landsting får tillsätta en gemensam nämnd för att fullgöra den ledning av hälso- och sjukvården som anges i 10 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Respektive landstingsstyrelse ansvarar dock för att beredskapsförberedelserna får en enhetlig inriktning och genomförs på ett ändamålsenligt sätt enligt 2 kap. 1 § lagen (1994:1720) om civilt försvar. Under höjd beredskap ansvarar respektive landstingsstyrelse för ledningen av hälso- och sjukvården enligt 3 kap. 2 § samma lag.

Respektive landstingsstyrelse ansvarar dock för att beredskapsförberedelserna får en enhetlig inriktning och genomförs på ett ändamålsenligt sätt enligt 3 kap. 1 § lagen (2000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Under höjd beredskap ansvarar respektive landstingsstyrelse för ledningen av hälso- och sjukvården enligt 3 kap. 2 § andra stycket samma lag.

Med landsting avses även de kommuner som inte tillhör något landsting.

Denna lag träder i kraft den.....

8 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § och 3 kap. 3a § kommunallagen (1991:900) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §³

Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

Föreskrifter om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Föreskrifter om kommuners och landstings organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid finns i *lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.*

Föreskrifter om kommuners och landstings organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid finns i *lagen (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.*

3 kap.

3a§⁴

Kommuner och landsting får genom en gemensam nämnd fullgöra uppgifter enligt 3 §.

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt särskilda författningar skall finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller landsting. Sådana uppgifter som kommun- eller landstingsstyrelsen har en-

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt särskilda författningar skall finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller landsting. Sådana uppgifter som kommun- eller landstingsstyrelsen har en-

³ Senaste lydelse 2002:835.

⁴ Senaste lydelse 2003:196.

ligt *lagen (1994:1720) om civilt försvar* får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd.

ligt *lagen (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd.

Särskilda bestämmelser om gemensam nämnd finns i *lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet*.

En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen och ingår i denna kommuns eller detta landstings organisation.

Denna lag träder i kraft den

9 Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 3 och 4 §§ begravningslagen (1990:1144) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

3§⁵

En församling som är huvudman för begravningsverksamheten skall vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksamhet under höjd beredskap.

Bestämmelser om vilket ansvar kommuner i detta sammanhang har inom det civila försvaret finns i *lagen (1994:1720) om civilt försvar*.

En församling som är huvudman för begravningsverksamheten skall vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksamhet under höjd beredskap.

Bestämmelser om vilket ansvar kommuner i detta sammanhang har inom det civila försvaret finns i *lagen (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.

4 §⁶

Skyldigheten att lämna upplysningar m.m. enligt 8 kap. 13 § andra stycket och 14 § *lagen (1994:1720) om civilt försvar* gäller för huvudman och annan församling som innehar en eller flera allmänna begravningsplatser.

Skyldigheten att lämna upplysningar m.m. enligt 6 kap. 1 § *andra stycket* och 2 § *lagen (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* gäller för huvudman och annan församling som innehar en eller flera allmänna begravningsplatser.

⁵ Senaste lydelse 1999:943.

⁶ Senaste lydelse 1999:943.

Denna lag träder i kraft den.....

10 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 12 § plan- och bygglagen (1987:10) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap

12 §⁷

Om det krävs en sådan byggförsäkring eller ett sådant färdigställandeskydd som avses i lagen (1993:320) om byggförsäkring m.m., får byggnadsarbetena inte påbörjas förrän bevis om försäkringen respektive färdigställandeskyddet har visats upp för byggnadsnämnden. Motsvarande gäller, om det krävs ett besked om skyddsrum enligt 6 kap. 8 § lagen (1994:1720) om civilt för-

svar.

I de fall en rivningsplan skall finnas enligt 4 §, får rivningsarbetena inte påbörjas förrän byggnadsnämnden godkänt rivningsplanen.

Om det krävs en sådan byggförsäkring eller ett sådant färdigställandeskydd som avses i lagen (1993:320) om byggförsäkring m.m., får byggnadsarbetena inte påbörjas förrän bevis om försäkringen respektive färdigställandeskyddet har visats upp för byggnadsnämnden. Motsvarande gäller, om det krävs ett besked om skyddsrum enligt 3 kap. 4 § lagen (0000:000) om skyddsrum.

Denna lag träder i kraft den.....

⁷ Senaste lydelse 2004:551.

11 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 4a § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Kommuner och landsting får på begäran ställa hälso- och sjukvårdsresurser till förfogande för att bistå en annan kommun eller ett annat landsting som drabbats av en sådan extraordinär händelse i fredstid som avses i *lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting*. Vid sådant bistånd skall personer som tas emot från en annan kommun eller ett annat landsting omfattas av kommunens och landstingets skyldigheter enligt denna lag.

Om bistånd har lämnats har kommunen eller landstinget rätt till skäligen ersättning av den kommun eller det landsting som drabbats av den extraordinära händelsen.

Föreslagen lydelse

4 a §⁸

Kommuner och landsting får på begäran ställa hälso- och sjukvårdsresurser till förfogande för att bistå en annan kommun eller ett annat landsting som drabbats av en sådan extraordinär händelse i fredstid som avses i *lagen (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Vid sådant bistånd skall personer som tas emot från en annan kommun eller ett annat landsting omfattas av kommunens och landstingets skyldigheter enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den.....

⁸ Införd genom lag 2002:834.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Utredningens direktiv (dir. 2004:17) beslöts av regeringen den 12 februari 2004. Direktiven återges i sin helhet i *bilaga 1*.

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av lagen (1994:1720) om civilt försvar. Huvudsyftet med uppdraget är att tillskapa en lagstiftning som är anpassad till gällande planeringsinriktning för det civila försvaret och rådande omvärldsläge. Som förutsättning skall gälla att innebörden av begreppet civilt försvar inte skall ändras. En utgångspunkt skall vara att det även fortsättningsvis behövs regler för kommuners och landstings planering inför höjd beredskap. I uppdraget ingår att se över möjligheten till en minskad detaljreglering och bedöma om det är en lämplig lösning, att som nu reglera planering inför höjd beredskap och extraordinära händelser i fredstid i olika lagar. Slutligen skall utredningen redovisa hur de internationella överenskommelserna som Sverige anslutit sig till påverkar nuvarande regler om civilt försvar.

1.2 Bakgrund

Totalförsvar definieras i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap som den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). I fredstid är civilt försvar den verksamhet som genomförs för att höja samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp. Det civila försvaret är alltså den verksamhet som ett flertal aktörer genomför i syfte att komplettera det fredstida samhällets förmåga.

Lagen (1994:1720) om civilt försvar trädde i kraft den 1 juli 1995. I lagen regleras kommunernas och landstingens uppgifter

inom det civila försvaret. Lagen innehåller också bestämmelser om hemskydd, verkskydd och befolkningsskydd. Lagen kompletteras av förordningen (1995:128) om civilt försvar.

1.2.1 Ett nytt planeringssystem

Sedan lagen om civilt försvar trädde i kraft har det skett viktiga förändringar i planeringsförutsättningarna för det civila försvaret. Planeringsinriktningen avser numera en betydligt bredare hotbild än tidigare. En ominriktning påbörjades i och med 1996 års försvarsbeslut. Centralt i dag är att en helhetssyn skall prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker såväl i fred som i krig. Regeringen har i propositionerna Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) och Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) redovisat en planeringsinriktning som innebär en samordning av planeringen av beredskapen för svåra påfrestningar på samhället i fred med planeringen för höjd beredskap. I propositionerna behandlas grundstrukturen för krishantering i samhället samt en ny planeringsstruktur med preciserade ansvarsförhållanden vid höjd beredskap.

1.2.2 Det säkerhetspolitiska läget

Sedan lagen om civilt försvar trädde i kraft har det säkerhetspolitiska läget förbättrats. I propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5) har regeringen redovisat sin bedömning av det rådande säkerhetspolitiska läget. Bedömningen är att ett enskilt militärt väpnat angrepp i alla dess former från en annan stat direkt mot Sverige är osannolikt under överskådlig tid (minst en tioårsperiod). Incidenter kopplade till territoriell integritet har dock bedömts inte kunna uteslutas, inte heller att ett militärt hot mot Sveriges frihet och självständighet skulle kunna uppstå i framtiden.

1.2.3 Ny lagstiftning av intresse i sammanhanget

Några viktiga nya författningar har tillkommit sedan lagen om civilt försvar trädde i kraft. Förordningen (2002:472) om åtgärder för framtida krishantering och höjd beredskap trädde i kraft den 1 juli 2002 och ersatte då beredskapsförordningen (1993:242). Lagen

(2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde i kraft den 1 januari 2003. Den 1 januari 2004 trädde lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor i kraft, vilka ersatte räddningstjänstlagen (1986:1102) och räddningstjänstförordningen (1986:1107).

1.2.4 En ny överenskommelse med kommunerna

Enligt lagen om civilt försvar skall staten betala ersättning till kommunerna för deras kostnader för de beredskapsförberedelser som behövs för kommunernas verksamhet under höjd beredskap. I samband med tillkomsten av lagen om civilt försvar träffade staten och Svenska Kommunförbundet år 1994 en överenskommelse som styr fördelningen av medel till kommunerna. Överenskommelsen grundas på en föråldrad hotbild och är inte längre relevant. En ny överenskommelse har därför träffats den 23 juni 2004 mellan staten och Svenska Kommunförbundet om kommunernas uppgifter och ersättning vid fredstida krishantering och uppgifter för höjd beredskap.

Den nya överenskommelsen innebär att kommunernas uppgifter i krisberedskapen anpassas till den breddade hotbild som samhället möter i dag. Genom överenskommelsen åtar sig kommunerna att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser för all verksamhet som måste upprätthållas vid en extraordinär händelse i fredstid samt att verka för en samordning av statens, landstingets, företags och organisationers förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse. Dessutom innebär överenskommelsen att kommunen åtar sig att regelbundet utbilda och öva politikerna och tjänstemännen inom kommunen, så att dessa kan lösa sina uppgifter på krishanteringsområdet.

1.3 Behovet av en översyn – utgångspunkter för uppdraget

Det är mot bakgrund av de ovan redovisade förändringarna på olika områden som utredningen fått uppdraget att se över lagen om civilt försvar.

En utgångspunkt enligt direktiven är att utredningen i möjligaste mån skall undvika detaljreglering i lag. I det sammanhanget framhålls också att utredningen skall vara uppmärksam på sådana förenklingar som kan göras som bidrar till att företagens administrativa börda underlättas. Vidare pekas i direktiven på att en genomgång bör göras av de begrepp som används. En analys behöver göras av om det finns bestämmelser som bör upphävas eller flyttas till andra författningar. I direktiven tas som exempel härpå upp hemskydd, verkskydd och befolkningsskydd.

Med befolkningsskydd avses åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Exempel på sådana åtgärder är utrymning och inkvartering, tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen, tillhandahållande av andningsskydd, mörkläggnings- samt information om självskydd.

Skyddsrum byggandet har numera i princip upphört. Krisberedskapsmyndigheten har i regleringsbrevet för 2003 fått i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utreda och lämna förslag på hur befolkningsskyddet för det civila försvaret bör utvecklas och förändras sett utifrån det helhetsperspektiv samt möjligheten till anpassning som regeringen uttalade i de ovan nämnda propositionerna Fortsatt förnyelse av totalförsvaret och Samhällets säkerhet och beredskap. Uppdraget redovisades den 16 januari 2004.

Enligt direktiven skall utredningen överväga om det som i dag menas med befolkningsskydd skall regleras i lagen om civilt försvar eller i annan författning och om begreppets innehåll samt dess benämning skall förändras.

När det gäller reglerna om utrymning och inkvartering anges i direktiven att utredningen skall överväga om bestämmelserna behöver finnas i lagen.

Slutligen skall utredningen överväga om det är motiverat att kommunerna har hemskyddsorganisationer.

1.4 Utredningens arbete

Utredningen har haft sju sammanträden, varav ett i internatform. Under arbetets gång har utredningen samrått med Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Totalförsvarets forskningsinstitut, Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Svenska Kommunförbundet och Lands-

tingsförbundet. Vidare har utredningen, genom den särskilde utredaren och sekreteraren, besökt Växjö, Uppsala och Gotlands kommuner och sammanträffat med beredskapsansvariga tjänstemän. Dessutom har ett möte med representanter för Civildövsvarsförbundet ägt rum.

Regeringen har den 25 november 2004 beslutat att överlämna en rapport till utredningen som behandlar landstingens uppgifter vid höjd beredskap och sådana extraordinära händelser som kan betecknas som svåra påfrestningar på samhället i fred. Rapporten, som skall utgöra ett underlag för utredningens ställningstaganden, har på regeringens uppdrag utarbetats av Krisberedskapsmyndigheten i medverkan med Landstingsförbundet och efter samråd med Socialstyrelsen.

2 Statsmakternas syn på den fortsatta utvecklingen av den samlade krisberedskapen

Regeringen har redovisat sin syn på den fortsatta utvecklingen av den samlade krisberedskapen i samband med sitt förslag till den försvarspolitiska inriktningen i propositionen 2004/05:5 – Vårt framtida försvar.¹

Regeringen konstaterar inledningsvis att behoven av åtgärder förändras när hot och risker inte längre är förknippade med militära väpnade angrepp utan det i stället är fråga om andra hot och risker mot samhället i fred. Därefter redovisar regeringen vilka konsekvenser den förändrade hotbilden får för det civila försvaret. Samtidigt förutskickar regeringen att den avser att återkomma till vilka åtgärder i fred som det finns behov av för att kunna möta en förändrad hotbild i en proposition hösten 2005.

Regeringen framhåller inledningsvis, att krishanteringsförmågan i samhället skapas med utgångspunkt i de åtgärder som vidtas i den normala fredsverksamheten och att kompletterande åtgärder därutöver vidtas för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att kunna motstå krig. Därefter konstateras att strukturen för krishantering, med ansvarsprincipen som grund, bygger på ett tydligt myndighets och områdesansvar.

Regeringen lämnar därefter en redogörelse för den förändrade planeringsinriktning som inletts. En ny planeringsstruktur för svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap infördes under 2002. Behovet av en förändring motiverades med det nya säkerhetspolitiska läget och en förändrad hot- och riskbild. Gemensam planering inom avgränsade samverkansområden ersatte den funktionsindelning som tidigare hade gällt. I samverkansområdena planeras och samordnas verksamheter som anses särskilt viktiga för samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap. Inom respektive samverkansområde finns det inbördes samband mellan myndigheters verksamheter och

¹ Se prop. 2004/05:5 sid. 208 ff.

ansvar som är väsentliga att beakta. För att stärka samordningen av vidtagna beredskapsåtgärder utökades användningen av anslaget för det civila försvaret 2003 till att även omfatta insatser som stärker samhällets förmåga mot svåra påfrestningar på samhället i fred under förutsättning att åtgärderna på ett väsentligt sätt även ökar förmågan under höjd beredskap.

Regeringen uttalar därefter att reformeringen av den civila beredskapen skall fortsätta. Uttalandet görs mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen, som Försvarsberedningen redogjort för i sina senaste rapporter. Försvarsberedningen konstaterar i dessa, att ett militärt väpnat angrepp i alla dess former från annan stat direkt mot Sverige är osannolikt under överskådlig tid. Kränkningar mot den territoriella integriteten och incidenter kan dock inte uteslutas. Samtidigt har terroristattacker i USA den 11 september 2001 och Madrid den 11 mars 2004 samt självmordsbombarna i Mellanöstern visat hur sårbart samhället är. Idag kan inget land dra sig undan och undgå att påverkas av världsutvecklingen. Den tekniska infrastrukturen, som det öppna och moderna samhället är beroende av, är i ökad grad transnationell och därmed en del av den gemensamma sårbarheten.

Regeringen konstaterar därefter att förskjutningen av tyngdpunkten mot fredstida händelser har medfört att den önskvärda förmågan alltmer går utanför vad som i traditionell mening varit försvarspolitik. Därefter anför regeringen att de nu aktuella riskerna och hotens art gör att åtgärder för att få bästa effekt snarare behöver vidtas inom det politikområde till vilket en verksamhet normalt hör och inom ramen för svåra påfrestningar på samhället i fred än inom ramen för totalförsvaret.

Regeringen redovisar därefter sin syn på hur strukturen för samhällets krishanteringssystem bör vara utformat och anför följande.

Den övervägande delen av samhällets samlade säkerhet och beredskap skapas inom ramen för det löpande arbete som utförs av myndigheter, kommuner, landsting, företag och olika organisationer i deras vardagliga gärning. Den robusthet och förmåga att agera om något händer som på detta sätt byggs in i samhället utgör grunden för samhällets samlade säkerhet.

Vissa katastrofer och andra mycket extrema situationer kan få konsekvenser av en sådan dignitet att de utgör hot mot grundläggande värden i samhället, hotar befolkningens liv eller hälsa samt kan få miljömässiga eller ekonomiska konsekvenser. I propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) s. 72 angavs att en svår påfrestning inte utgör en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka,

ett sabotage osv., utan är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller trappas upp till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktigare samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Grundprincipen är att denna typ av händelser även i fortsättningen skall klaras inom ramen för respektive verksamhets ordinarie ansvar. Vissa sådana händelser kan komma att ställa extra höga krav bl.a. på samverkan och samordning på ett sätt som det inte rimligtvis kan begäras att varje myndighet m.fl. skall förbereda sig inför i sin vardagliga verksamhet. Därutöver kan även andra åtgärder behöva vidtas för att förstärka samhällets förmåga att kunna hantera denna typ av situationer och händelser.

Regeringen konstaterar därefter att Krisberedskapsmyndigheten den 26 februari 2004 i sitt underlag – Nya villkor för samhällets beredskap – redovisat slutsatser som i stort överensstämmer med regeringens ståndpunkter.

Krisberedskapsmyndigheten redovisar i sin rapport inom vilka områden och i vilken omfattning en särskild förstärkt fredstida förmåga behövs vid svåra påfrestningar på samhället i fred. En sådan förmåga skall kunna hantera ett brett spektrum av mycket allvarliga händelser som sinsemellan har mycket olika karaktär. Inom beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred bör man utgå från att dessa händelser kan inträffa oväntat och mer eller mindre utan förvarning. I flera fall kan kravet vara att en tillräcklig förmåga skall kunna vara utvecklad inom några få timmar.

Enligt regeringen är det nödvändigt att eftersträva en generell förmåga att förebygga och hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred. Nya hot och risker kräver förändrad verksamhet. Vissa åtgärder kan behöva vidtas för att förstärka samhällets förmåga att kunna hantera situationer och händelser som, utan att direkt hota landets fred och självständighet, likväl hotar befolkningens liv eller hälsa eller stora miljömässiga eller ekonomiska värden och ytterst hotar grundläggande värden i samhället.

Regeringen har tidigare angett att de medel som satsats på det civila försvaret även skall vara till nytta för samhällets förmåga att hantera fredstida kriser av stor omfattning, svåra påfrestningar på samhället i fred. För dessa ändamål har riksdagen årligen anvisat ett anslag för det civila försvaret. När hotbilden alltmer förskjuts från

väpnade militära hot mot andra fredstida hot i samhället bedömer regeringen att de åtgärder som är nödvändiga att genomföra för att kunna hantera en svår påfrestning på samhället i fred nu bör ställas i fokus.

Regeringen framhåller att processen för att kunna skapa tillräcklig förmåga kräver ett långsiktigt arbete hos myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och näringsliv där de åtgärder som ger högst effekt för samhällets krishanteringsförmåga vid en svår påfrestning på samhället i fred kan prioriteras. Enligt regeringen sträcker sig den eftersträvade förmågan över ett stort antal samhällsområden där avvägningar och prioriteringar mellan åtgärder kommer att bli nödvändiga. Krisberedskapsmyndigheten har i detta arbete enligt regeringen en av sina viktigaste uppgifter. Som en följd av detta arbete kan samhället totalt sett få en hög krishanteringsförmåga.

Det långsiktiga arbete som bedrivits inom det civila försvaret har skapat en förmåga att kunna värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp och krig i vår omvärld. Nu sätts de fredstida förhållandena i stället i fokus, men det handlar enligt regeringen fortfarande om att kunna skydda och värna medborgare genom att skapa ett robust samhälle där de nödvändiga samhällsfunktionerna kan fungera under en situation som motsvarar en svår påfrestning på samhället i fred. En i princip oförändrad ekonomisk ram för krisberedskapshöjande åtgärder kommer enligt regeringen att ge ett betydande bidrag till sådan förmåga. Regeringen framhåller dock att de insatser som berörda aktörer gör i vardagen är grunden för och absolut nödvändiga för att kunna skapa en tillräcklig förmåga. Det handlar om ett långsiktigt arbete som bygger på en helhetssyn. Helhetssynen innebär att aktörerna redan i vardagen beaktar de krav som kan ställas vid mer extrema situationer.

Regeringen anger slutligen att den avser att återkomma till vilka behoven är av att förstärka den fredstida förmågan inför svåra påfrestningar på samhället i fred i den proposition som den avser att lägga fram hösten 2005.

3 Vissa författningar av betydelse

3.1 Lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap

Totalförsvar definieras i 1 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap som den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Totalförsvarsresurserna skall utformas så att de även kan användas vid internationella fredsbefrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred (2 §).

Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap (3 §). Ett sådant beslut får avse en viss del av landet eller en viss verksamhet (4 §). När nämnda förhållanden inte längre råder skall regeringen besluta att höjd beredskap inte längre gäller (5 §).

Vid höjd beredskap skall kommuner och landsting vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena skall kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Vid höjd beredskap skall de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är

nödvändiga för att de under de rådande förhållandena skall kunna fullgöra dessa skyldigheter (7 §).

3.2 Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde i kraft den 1 januari 2003. Syftet med regleringen var att kunna ge särskilda befogenheter till kommun och landsting under extraordinära händelser och att göra det möjligt att inrätta en organisation där snabba och effektiva beslutsvägar kunde skapas.

Vad som avses med en extra ordinär händelse anges i 1 §. Där sägs att en extra ordinär händelse är en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting. I förarbetena till lagen ges exempel på vad som kan utgöra sådana händelser, bl.a. tunnelbygget genom Hallandsåsen, diskoteksbranden i Göteborg och översvämningarna i Arvika.

Regeringen har i motiven till regleringen utvecklat sin syn på vad som utgör en extraordinär händelse i lagens mening.¹ Enligt regeringen handlar det om händelser där någon eller flera viktiga samhällsfunktioner som kommuner och landsting ansvar för hotas på ett omfattande sätt. Det kan exempelvis vara hot mot sjukvårdsverksamheten, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet. Tillämpningen av lagen aktualiseras vid större olyckshändelser som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen. Det är alltså händelser som ställer speciella krav på den kommunala organisationen.

Vid höjd beredskap skall i stället lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och lagen (1994:1720) om civilt försvar tillämpas. För att lagen skall aktualiseras krävs också att händelsen avviker från det normala. Växlingar i väderleken, större olyckor m.m. kan påverka och störa kommunens eller landstingets

¹ Se prop. 2001/02:184 s. 14 f.

verksamhet. Flertalet störningar av mer normal omfattning skall dock kunna hanteras inom ramen för annan lagstiftning. De flesta händelser, även om de är störande och kommer plötsligt, bör enligt regeringens mening inte betraktas som extraordinära händelser. Vad som kan ses som normalt måste avgöras utifrån en helhetsbedömning i det enskilda fallet.

Regeringen påpekade vidare att med begreppet extraordinära händelser avses till övervägande del något annat än med begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred. Med en svår påfrestning avses inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage osv., utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig och eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Svåra påfrestningar kan sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig i sak. Tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna. Med begreppet extraordinär händelse avses händelser av mindre geografisk omfattning, där en kommun eller ett landsting, eller ett par grannkommuner, har drabbats av en kris. Det är händelser som ligger mellan normaltillstånd och höjd beredskap. En extraordinär händelse kan undantagsvis utgöra en svår påfrestning på samhället i fred.

Genom lagen har kommuner och landsting fått en uttrycklig skyldighet att planera för hur de skall kunna hantera extraordinära händelser. I 2 § anges att kommuner och landsting för varje ny mandatperiod skall fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser. Enligt 3 § skall det i kommuner och landsting finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser (krisledningsnämnd). Kommunstyrelsen kan utgöra en sådan nämnd.

Krisledningsnämndens verksamhet regleras i 4–7 §§. Det är ordföranden i krisledningsnämnden eller, om han eller hon har förhinder, vice ordföranden som bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden skall träda i funktion. Ordföranden eller, vid förhinder för denne, vice ordföranden får också besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut skall därefter snarast anmälas till nämnden (4 §). Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga

nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. När förhållandena medger det skall krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder skall återgå till ordinarie nämnd (5 §). Krisledningsnämndens beslut skall anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Fullmäktige beslutar om omfattningen av redovisningen och formerna för denna (6 §). På detta sätt får fullmäktige möjlighet att utöva viss tillsyn över krisledningsnämnden. Fullmäktige får också besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra. Om fullmäktige fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har övertagit till ordinarie nämnd (7 §). Detta kan ske när fullmäktige bedömer att det inte längre föreligger en extraordinär händelse. Ett sådant beslut skall föregås av beredning enligt 5 kap. 26 § kommunallagen (1991:900). Något problem torde detta dock inte innebära i praktiken eftersom en sådan beredning kan gå tämligen snabbt.

I lagen ges möjligheter till samarbete över kommun- och landstingsgränserna vid en extraordinär händelse. Kommuner och landsting får på begäran bistå andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Härmed görs ett undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen. Om bistånd har lämnats har kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget. När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en extraordinär händelse, gäller vidare att vistelsekommunen har rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen (8 §). Slutligen kan nämnas att kommuner och landsting under en extraordinär händelse får lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen (9 §). Däremot innebär bestämmelsen inte någon rättighet för den enskilde att utkräva stöd.

3.3 Förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap

Myndigheternas ansvar och skyldigheter vid fredstida krishantering och höjd beredskap regleras i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. I förordningen anges bl.a. vilka samverkansområdena är och vilka myndigheter som har ålagts ett särskilt ansvar för fredstida krishantering och höjd

beredskap. För den fredstida krishanteringen gäller, enligt 3 §, att myndigheter i syfte att stärka sin krishanteringsfråga årligen skall analysera om det finns sådan sårbarhet och sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Vid denna analys skall myndigheten särskilt beakta

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning,
2. situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra samhällsorgan,
3. situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång på nödvändiga resurser, och
4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Myndigheten skall värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen skall lämnas till Regeringskansliet vid samma tidpunkt som gäller för inlämnande av årsredovisningen. Det första tillfälle som det blev aktuellt för myndigheterna att lämna in sina risk- och sårbarhetsanalyser var i samband med inlämnandet av årsredovisningarna under våren 2003. Samtliga statliga myndigheter, med undantag av Regeringskansliet och Försvarsmakten, samt de allmänna försäkringskassorna är skyldiga att lämna in analyser.

I propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (2001/02:158 s. 38) anges att risk- och sårbarhetsanalysen skall avse sådana tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller trappas upp till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet skall vara av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna. Det är således fredstida kriser av mycket allvarlig karaktär som avses.

I 4 § regleras det särskilda ansvar för fredstida krishantering som ålagts vissa myndigheter. Dessa myndigheter skall planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierad sårbarhet och risker inom aktuellt samverkansområde. Myndigheterna skall därvid särskilt bl.a. samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvarig myndighet samt med övriga statliga

myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

I förordningen regleras även beredskapsplanering och åtgärder vid höjd beredskap (6–21 §§). Härmed avses höjd beredskap inför en eventuell krigssituation. Även i dessa fall skall risk- och sårbarhetsanalyser genomföras (8 §).

4 Kommunernas och landstingens fredstida krishantering och åtgärder vid höjd beredskap

Utredningens uppgift är att göra en översyn av lagen om civilt försvar och utarbeta förslag till de författningsändringar som kan behöva göras. Huvudsyftet med översynen är att anpassa lagstiftningen till den nya planeringsinriktningen för civilt försvar och nu rådande omvärldsläge. Utgångspunkten för översynen skall vara att det även fortsättningsvis behövs regler för kommuners och landstings planering inför höjd beredskap.

Närmare bestämmelser om kommuners och landstings planering m.m. inför höjd beredskap och extraordinära händelser som kan betecknas som svåra påfrestningar på samhället i fred finns i lagen om civilt försvar och lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Enligt direktiven skall utredningen överväga om detta är en lämplig lösning.

Utredningen skall i sitt arbete beakta den överenskommelse som träffats mellan staten och Svenska Kommunförbundet den 23 juni 2004 och föreslå de författningsändringar som denna kan motivera

4.1 Aktuell lagstiftning på området

Bestämmelser om kommunernas och landstingens beredskapsförberedelser och om deras verksamhet under höjd beredskap finns i 2 och 3 kap. lagen (1994:1720) om civilt försvar.

I lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting finns bestämmelser om kommunernas och landstingens ansvar och organisation vid extraordinära händelser i fredstid.

4.1.1 Beredskapsförberedelser och verksamhet under höjd beredskap

Beredskapsförberedelser enligt lagen om civilt försvar

Bestämmelser om kommunernas och landstingens beredskapsförberedelser finns i 2 kap. lagen (1994:1720) om civilt försvar.

Enligt 1 § första stycket skall kommunerna och landstingen vidta de beredskapsförberedelser som behövs för deras respektive verksamhet under höjd beredskap. I bestämmelsen fastslås kommunernas och landstingens ansvar för att den egna verksamheten under allvarliga kriser eller krig redan i fred har förberetts i den omfattning som behövs. Bland de beredskapsförberedelser som åsyftas kan nämnas planläggning av verksamheten under höjd beredskap, utbildning samt anskaffning av ledningsplatser, skyddade uppehållsplatser och andra anläggningar som behövs för det civila försvaret. Bestämmelsen syftar alltså på alla de olika typer av förberedelser som är nödvändiga för att en kommuns verksamhet skall fungera under de svåra förhållanden som kan råda under krig.

Landstingen skall på motsvarande sätt genomföra de beredskapsförberedelser som behövs för att under allvarliga kriser och i krig kunna upprätthålla hälso- och sjukvård och den övriga verksamhet som landstinget skall bedriva enligt annan lagstiftning. Exempel på sådan övrig verksamhet är omsorgsverksamheten, som i likhet med hälso- och sjukvården har en nära koppling till kommunernas ansvar för socialtjänsten.

I förordningen (1995:128) om civilt försvar har regeringen föreskrivit närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen om civilt försvar. Beträffande beredskapsförberedelser föreskrivs att varje kommun och landsting skall ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Dessa skall innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. Av planerna skall också framgå krigsorganisationen, den personal som skall tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller landstinget skall kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap. Planeringen skall avse såväl beredskapshöjningar efter hand som omedelbart intagande av högsta beredskap.

Enligt vad utredningen erfarit genom bl.a. sina besök i kommunerna har dessa under de senaste åren inte i någon nämnvärd ut-

sträckning lagt ned något arbete på att uppdatera sina planer för höjd beredskap.

I 1 § *andra stycket* slås fast att det är kommunstyrelsen och landstingsstyrelsen inom respektive organisation som har det yttersta ansvaret för att beredskapsförberedelserna kommer till stånd och genomförs på ett ändamålsenligt sätt samt att de får en enhetlig inriktning.

Samverkansskyldigheten, som regleras i 1 § *tredje stycket*, innebär att beredskapsförberedelserna skall genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och landsting. Genom bestämmelsen åläggs kommunerna och landstingen att samordna sina beredskapsförberedelser med motsvarande förberedelser hos de myndigheter, kommuner och landsting som på något sätt kommer i beröring med den egna organisationen. Syftet med denna samverkan är att beredskapsförberedelserna skall få bästa möjliga effekt samtidigt som dubbelarbete och onödiga kostnader undviks.

Enligt 2 § skall kommunen verka för att beredskapsförberedelserna för den civila verksamhet som bedrivs i kommunen av statliga myndigheter, landstinget samt organisationer och företag får en enhetlig inriktning och för att samverkan kommer till stånd mellan dem. Detta gäller dock endast i fråga om sådan verksamhet som är inriktad på kommunen.

Genom bestämmelsen har kommunen fått en sammanhållande roll. Samverkansansvaret gäller inte enbart med avseende på kommunens egen verksamhet utan också mellan olika myndigheter eller organisationer samt dessa sinsemellan. Kommunstyrelsen har inte givits någon direktiv rätt för att kunna fullgöra denna skyldighet. I stället får kommunstyrelsen försöka få till stånd samråd mellan kommunen och berörda organ och mellan organen sinsemellan och på olika sätt verka för en samordnad inriktning av beredskapsförberedelserna. När det är frågan om statliga myndigheter och landsting är det endast den verksamhet som bedrivs med inriktning på kommunens verksamhet som avses. Kommunen har givetvis inget ansvar för rikstäckande eller regional verksamhet som en statlig myndighet bedriver.

Enligt 4 § skall varje kommun och landsting medverka i sådan utbildning som utgör ett led i beredskapsförberedelserna och som genomförs av något annat sådant organ eller av en statlig myndighet och som berör kommunen eller landstinget. Enligt förordningen om civilt försvar har varje kommun och landsting dessutom en skyldighet att se till att de förtroendevalda och den personal

som skall ingå i krigsorganisationen får den utbildning som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

I 5 § föreskrivs att kommunen skall hålla den myndighet som regeringen bestämmer underrättad om de beredskapsförberedelser som vidtagits och om de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen. Enligt förordningen om civilt försvar skall underrättelserna lämnas till länsstyrelsen.

Kommunerna får sitt underlag för beredskapsåtgärderna på lokal nivå från staten i form av övergripande mål och andra planeringsförutsättningar. Det är länsstyrelsen som upprätthåller en fortlöpande dialog med kommunerna om beredskapsfrågorna och andra förhållanden som har betydelse för det civila försvaret. Denna dialog skall möjliggöra samlade redovisningar och bedömningar av beredskapsläget på regional och central nivå. De statliga myndigheterna på central nivå ger länsstyrelserna det underlag som behövs för att kunna genomföra dialogen med kommunerna.

Enligt 6 § har kommuner rätt till ersättning av staten för sådana beredskapsförberedelser som de ålagts att utföra enligt ovan redovisade bestämmelser. Ersättningen skall bestämmas med utgångspunkt i varje kommuns utsatthet och risker i krig.

Enligt samma bestämmelse har landstingen rätt till ersättning för kostnaderna för sådan utbildning som utgör ett led i beredskapsförberedelserna.

Ersättningarna skall bestämmas av och betalas ut av den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt förordningen om civilt försvar bestäms och betalas ersättningen till kommunerna ut av Krisberedskapsmyndigheten, medan ersättningen till landstingen bestäms och betalas ut av Socialstyrelsen.

Enligt förordningen om civilt försvar skall ersättningen till kommunen betalas ut årligen med ett grundbelopp om 100 000 kr och ett rörligt tilläggsbelopp. Tilläggsbeloppet består av 8, 15, 17, 21, eller 24 kr per kommuninvånare beroende på kommunens utsatthet och risker i krig. Till grund för beräkningen ligger det antal invånare som kommunen hade vid närmast föregående årsskifte. Ersättningen skall omräknas i enlighet med förändringen av Statistiska centralbyråns konsumentprisindex från augusti 1995.

Ersättningarna bygger på den överenskommelse som träffades mellan staten och Svenska Kommunförbundet år 1994 inför riksdagsbehandlingen av lagen om civilt försvar. I överenskommelsen preciserades närmare vilka uppgifter som kommunerna i fortsättningen skulle vara skyldiga att utföra enligt lagen om civilt försvar.

Verksamhet under höjd beredskap

Bestämmelser om verksamhet under höjd beredskap finns i 3 kap. lagen om civilt försvar.

Enligt 1 § första stycket är det kommunstyrelsen som under höjd beredskap ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen skall bedriva. Med detta åsyftas det övergripande ansvaret för ledningen av det civila försvaret. Det är däremot inte meningen att kommunstyrelsen skall ägna sig åt att leda operativ verksamhet som räddningsinsatser och liknande.

Som tidigare nämnts har kommunen ett geografiskt områdesansvar för att beredskapsförberedelserna för olika verksamheter inom kommunens område samordnas. I 1 § andra stycket ges en motsvarande bestämmelse för verksamheten sedan höjd beredskap inträtt. Av bestämmelsen framgår att det under höjd beredskap är kommunstyrelsen som har ansvaret för detta.

Enligt 2 § ansvarar landstingsstyrelsen under höjd beredskap för ledningen av den civila hälso- och sjukvården samt den övriga verksamhet för det civila försvaret som landstinget skall bedriva.

I 4 § ges bestämmelser om lokal kristidsförvaltning. Enligt bestämmelsen är kommunen under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas, i den omfattning regeringen bestämmer, skyldig att vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor. Kommunen är vidare under sådana förhållanden skyldig att medverka vid allmän prisreglering och ransoneringsåtgärder samt vid genomförandet av andra åtgärder som är viktiga för landets försörjning. Närmare föreskrifter ges i 3 kap. 1 § förordningen (1995:128) om civilt försvar.

I 5 § finns en bestämmelse om bistånd mellan kommuner och landsting. Om en kommun eller ett landsting har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara, är andra kommuner och landsting skyldiga att lämna hjälp. Omfattningen av hjälpen bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Enligt 6 § är kommunen under höjd beredskap skyldig att hålla den myndighet som regeringen bestämmer underrättad om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen. Rapporteringen skall ske till länsstyrelsen enligt 3 kap. 3 § i förordningen.

4.1.2 Kommunernas och landstingens ansvar och organisation vid extraordinära händelser i fred

Kommunernas och landstingens ansvar och organisation vid extraordinära händelser i fredstid regleras i lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting, som trädde i kraft den 1 januari 2003. Syftet med lagen är att ge kommuner och landsting särskilda befogenheter under sådana händelser som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting (1 §). Bestämmelserna i lagen ger kommuner och landsting en möjlighet att inrätta en organisation där snabba beslutsvägar kan skapas om situationen så kräver. En utförligare presentation av lagen ges i avsnitt 3.2.

Genom lagen har kommuner och landsting fått en uttrycklig skyldighet att planera för hur de skall kunna hantera extraordinära händelser. En plan för hur detta skall gå till skall antas en gång per mandatperiod (2 §).

Enligt lagen skall en särskild krisledningsnämnd finnas i kommuner och landsting för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser (3 §). Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning (5 §).

I lagen ges också möjlighet till bistånd över kommun- och landstingsgränserna vid en extraordinär händelse (8 §).

Med begreppet extraordinär händelse avses händelser av mindre geografisk omfattning, där en kommun eller ett landsting eller ett par grannkommuner, har drabbats av en kris. Det är händelser som ligger mellan normaltillstånd och höjd beredskap. I propositionen Extraordinära händelser i kommuner och landsting anges att en extraordinär händelse undantagsvis kan utgöra en svår påfrestning på samhället i fredstid.

4.2 En förändrad planeringsinriktning för samhällets krishantering

4.2.1 Bakgrund

Under 1980-talet genomgick det civila försvarets ledningsstruktur betydande förändringar. Dessa innebar bl.a. att kommunerna fick en mer framträdande roll på lokal nivå, att det civila försvaret indelades i funktioner och att den centrala organisationen ombildades. Förändringarna medförde att den då gällande regleringen av den civila delen av totalförsvaret dåligt speglade den verksamhet som rent faktiskt bedrevs. Regleringen, som i stora delar härrörde från andra världskriget, var även i andra stycken otidsenlig. Behovet att bringa lagstiftningen i överensstämmelse med de faktiska förändringar som genomförts resulterade i tillkomsten av den nu gällande lagen om civilt försvar, som trädde i kraft den 1 juli 1995.

Redan 1996 års försvarsbeslut – totalförsvaret i förnyelse – innebar emellertid en förändrad syn på samhällets hantering av hot och risker. Samhällsutvecklingen och det förändrade säkerhetspolitiska läget gjorde att bilden av tänkbara hot och risker behövde tecknas i ett bredare spektrum än tidigare. En helhetssyn skulle präglade samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig. De resurser som skapas för att vårt land skall kunna motstå ett krig skulle kunna utnyttjas även i freds-tida situationer. Nya begrepp såsom ”angrepp i nuvarande omvärldsläge” och ”angrepp i ett förändrat omvärldsläge” infördes. Det första exemplifierades med angrepp med mycket begränsat geografiskt mål eller angrepp mot någon vital funktion. Angrepp i förändrat omvärldsläge förutsatte ett angrepp som växte upp över tiden med i efterhand iståndsatta styrkor. Totalförsvaret skulle ha en omedelbar förmåga att möta det första hotet samt förmåga att efter ett års anpassning ha byggt upp tillräcklig kapacitet för att möta ett angrepp med iståndsatta styrkor. För det civila försvaret innebar detta i praktiken möjligheter att under en ettårsperiod bygga upp förmågan inom vissa områden.

Samtidigt som regeringen beslutade propositionen avseende andra etappen i 1996 års försvarsbeslut avgav regeringen propositionen om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.¹ Huvudsyftet med den senare var att till riksdagen lämna en redogörelse för den inriktning regeringen ansåg att arbetet med att fö-

¹ Prop. 1996/97:4 och prop. 1996:97:11.

rebygga och hantera svåra påfrestningar borde ha samt att redovisa hur ett system för att säkerställa beredskapen mot fredstida påfrestningar borde utformas. Regeringen framhöll att det måste finnas en statsmaktsambition för samhällets beredskap inför hela det spektrum av händelser som kan inrymmas inom det vidgade säkerhetsbegreppet dvs. också för de olika slag av svåra påfrestningar på det fredstida samhället som kan inträffa. Propositionen innehöll en redogörelse för vilka svåra påfrestningar som det enligt regeringens mening är särskilt viktigt att ha god beredskap inför och för ansvarsförhållandena vid sådana påfrestningar. En allmän ambition redovisades för beredskapen mot dessa påfrestningar. Förslag lämnades till övergripande mål för beredskapen mot svåra påfrestningar. Vidare redogjordes för ett system som skulle innebära att man inom ramen för den normala mål- och resultatstyrningen skulle kunna säkerställa att en god beredskap skulle kunna uppnås och upprätthållas. Som en del i detta system avsåg regeringen att i sina regleringsbrev till de primärt ansvariga myndigheterna besluta om övergripande mål och verksamhetsmål med sikte på beredskapen inför svåra påfrestningar på samhället i fred. Sådana verksamhetsmål kunde avse exempelvis övnings- och utbildningsverksamhet samt redovisningsdokument. Som en del i uppföljnings- och utvärderingsarbetet skulle de ansvariga myndigheterna åläggas att i sina årsredovisningar lämna en särskild redogörelse för området. Vidare avsåg regeringen att i budgetpropositionen varje år till riksdagen lämna en redogörelse för läget när det gällde olika slag av svåra påfrestningar på samhället i fred. Så har också fortlöpande skett.

Den säkerhetspolitiska kontrollstationen år 1999 innebar en omställning från invasionsförsvar till försvar mot begränsade former av väpnat angrepp eller mot andra former av angrepp. Inom det civila försvaret skulle det finnas en grundberedskap för försvar mot väpnat angrepp. Grundberedskapen, som ansågs ge handlingsfrihet att hantera förändrade förutsättningar i framtiden, skulle även ha en förmåga att motstå hot om begränsade insatser mot civila funktioner eller infrastrukturer. I beslutet försköts tidsperspektivet. Således angavs att det civila försvaret på kort sikt (enstaka år) skulle kunna utveckla en sådan förmåga hos viktiga samhällsfunktioner att samhället kunde motstå mer omfattande insatser av fjärrstridsmedel och med begränsade luftrörliga insatsstyrkor. På fem års sikt skulle det civila försvaret kunna bidra till att möta ett väpnat angrepp som innebar mer omfattande militära operationer. På

lång sikt (mer än 10 år) skulle totalförsvaret kunna möta flera olika typer av väpnat angrepp.

4.2.2 Ny struktur för samhällets krishantering

Helhetssynen på samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig betonades och vidareutvecklades i 2002 års försvarsbeslut, Fortsatt förnyelse av totalförsvaret och den därefter följande propositionen Samhällets säkerhet och beredskap².

I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret föreslog regeringen en förändring av strukturen för krishantering i samhället. Behovet av en förändrad struktur motiverades med det nya säkerhetspolitiska läget. Den då rådande funktionsindelningen av myndigheterna i planeringssystemet för höjd beredskap byggde på att det kalla kriget stod i fokus. Funktionsindelningen borde därför avskaffas och ett nytt system införas där planeringen för framtida kriser skulle lyftas fram vid sidan av höjd beredskap. Regeringen betonade att *ansvarsprincipen* bör tillämpas och omfatta all planering av verksamhet i fred, inklusive beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och under höjd beredskap. Regeringen framhöll vidare att verksamhetens organisation och lokalisering så långt som möjligt bör överensstämma i fred och krig (*likhetsprincipen*) och att en kris i största möjliga utsträckning bör hanteras av den nivå eller instans som närmast berörs av det akuta krisförloppet (*närhetsprincipen*). Regeringen ansåg vidare att det inom ett geografiskt område bör finnas ett organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärspektoriella krishanteringsåtgärder (*områdesansvar*). Den reformerade strukturen för krishantering skulle således bygga på ett sektors- och områdesansvar med ökad samverkan mellan berörda aktörer.

En ny myndighet med samordnande planeringsuppgifter för beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred och civilt försvar föreslogs inrättas. Regeringen framhöll att en helhetssyn borde präglade samhällets resurser och att beredskapen skulle byggas underifrån, dvs. att utgångspunkten skulle vara de åtgärder som vidtogs i den normala fredsverksamheten varefter kompletterande åtgärder vidtogs för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att motstå ett krig. Riksdagen beslutade i enlig-

² Prop. 2001/02:10 och 2001/02:158.

het med regeringens förslag att funktionsindelningen skulle upphöra.³

I propositionen Samhällets säkerhet och beredskap utvecklade regeringen den nya strukturen för krishantering. Regeringen föreslog att den gällande funktionsindelningen skulle ersättas av en struktur med samverkansområden. Samverkansområdena innefattar verksamhet som anses särskilt viktig för samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar i fred och höjd beredskap. Inom respektive samverkansområde anses råda ett starkt inbördes samband som har betydelse vid såväl planeringen för, som hanteringen av, svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap. Strukturen med samverkansområden ansågs mer flexibel än den tidigare ordningen i och med att den skulle omfatta både fredstida krishantering och höjd beredskap. För att stärka samordningen av vidtagna beredskapsåtgärder angav regeringen vidare att anslaget för det civila försvaret skulle få användas även för insatser som stärker samhällets förmåga mot svåra påfrestningar på samhället i fred om dessa på ett väsentligt sätt även ökar förmågan under höjd beredskap.

Regeringen föreslog vidare att Krisberedskapsmyndigheten skulle inrättas från och med den 1 juli 2002 samtidigt som Överstyrelsen för civil beredskap, enligt vad som tidigare beslutats, skulle läggas ned. Krisberedskapsmyndighetens uppgift skulle vara att verka för en samordning i planeringen beträffande verksamhetsområdena svåra påfrestningar och det civila försvaret.

Ett nytt politikområde Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar introducerades för att säkerställa att en tillräcklig förebyggande verksamhet skulle komma att bedrivas och att en tillräcklig krishanteringsförmåga skulle åstadkommas.

Ett förändrat finansieringssystem för svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap beskrevs. Genom att höja förmågan inför fredstida extrema situationer ansågs grundförmågan att motstå ett väpnat angrepp också kunna öka samtidigt som en god grund därigenom kunde skapas för de åtgärder som kan behöva genomföras under en anpassningsperiod. För att förbättra samhällets resursanvändning föreslogs därför åtgärder inom beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap samordnas, både vad avsåg verksamhet och finansiering.

³ Bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91.

Ansvarsförhållanden gällande krishantering, planering och vidtagande av åtgärder för att möta svåra påfrestningar på samhället i fred och inför höjd beredskap preciserades. Dessutom presenterades en organisatorisk struktur för informationssäkerheten i samhället.

Förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap trädde i kraft den 1 juli 2002 då beredskapsförordningen (1993:242) och därmed funktionsindelningen upphörde att gälla.

4.3 2004 års försvarsproposition – Vårt framtida försvar

I 2004 år försvarsproposition⁴ föreslår regeringen att ominriktningen av det svenska försvaret fortsätter. I propositionen ges förslag på hur inriktningen av försvarspolitiken skall se ut de närmaste tre åren med fokusering på det militära försvaret. Det gamla försvaret mot en invasion från öst har spelat ut sin roll och det som nu byggs upp är ett högteknologiskt lättroligt insatsförsvaret som skall kunna sättas in där det behövs och när det behövs.

När det gäller samhällets krisberedskap och det civila försvaret innehåller propositionen ett förslag om förändrat mål för verksamhetsområdet Det civila försvaret. I propositionen framläggs också ett förslag till förändrade finansieringsformer för samhällets krisberedskap. Regeringen föreslår att det skall bli möjligt att under utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet finansiera åtgärder i samhället som syftar till att förstärka samhällets fredstida förmåga. Till skillnad från vad som gäller i dag kommer det då inte att krävas att åtgärder som vidtas även kan motiveras med att de är till nytta i en krigssituation.

Regeringen föreslår vidare en ändring i sekretesslagstiftningen. Sekretess skall enligt förslaget gälla för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs. Den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen föreslås få företräde framför meddelarfriheten.

⁴ Prop. 2004/05:5 - Vårt framtida försvar.

4.3.1 Målet för det civila försvaret

I 2004 års försvarsproposition – Vårt framtida försvar – lägger regeringen fram ett förslag om ett förändrat mål för det civila försvaret.

Enligt regeringen rymms de förmågor som krävs för att säkerställa en grundläggande försvarsförmåga och kompetens för det civila försvaret i allt väsentligt inom den förmåga som behövs för att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

I dag är målen för verksamheten inom det civila försvaret – och för utformningen av resurserna – att värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp och krig i vår omvärld, bidra till fred och säkerhet i omvärlden och att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Regeringen anser att målet att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred i fortsättningen inte bör kopplas till civilt försvar utan till samhällets fredstida förmåga respektive förstärkt fredstida förmåga. Inte heller bör det nuvarande målet att bidra till fred och säkerhet i omvärlden vara ett mål för det civila försvaret eftersom verksamheten och resurserna i allt väsentligt skapas inom andra verksamhetsområden. Det nuvarande målet att trygga en livsnödvändig försörjning bör enligt regeringen omfattas av målet att värna civilbefolkningen.

Enligt regeringen bör målet för verksamheten inom det civila försvaret och för utformningen av resurserna i fortsättningen vara att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

4.3.2 Förändrade finansieringsprinciper för samhällets krisberedskap

Staten finansierar åtgärder som motiveras av behovet vid höjd beredskap över utgiftsområde 6, Försvar samt beredskap mot sårbarhet. Riksdagens beslut med anledning av propositionen Samhällets säkerhet och beredskap⁵ innebär att medel från utgiftsområdet även kan användas för åtgärder som stärker samhällets robusthet mot

⁵ Prop. 2001/02:158.

och förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred under förutsättning att dessa åtgärder samtidigt stärker beredskapen inom det civila försvaret.

Enligt vad regeringen uttalar i 2004 års försvarsproposition är det nödvändigt att eftersträva en generell förmåga att förebygga och hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred.⁶ Vissa åtgärder kan behöva vidtas för att förstärka samhällets förmåga att förhindra och hantera situationer och händelser som, utan att direkt hota landets fred och självständighet, hotar befolkningens liv och hälsa, stora miljömässiga eller ekonomiska värden och som ytterst hotar grundläggande värden i samhället. Regeringen anser därför att det behöver avsättas särskilda medel så att fredstida förstärkt förmåga kan åstadkommas.

Enligt regeringen byggs den fredstida förstärkta förmågan upp bl.a. genom att förebyggande och förberedande åtgärder genomförs. Syftet är att förbättra dels robustheten och flexibiliteten i samhällsviktiga system och funktioner, dels förmågan att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Den fredstida robustheten mot och förmågan att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred utgör grunden för det civila försvarets förmåga vid höjd beredskap.

Regeringen gör vidare den bedömningen att det behöver vidtas ett antal specifika beredskapsförberedelser för höjd beredskap. Regeringen anser därför att utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, när det gäller samhällets beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred och det civila försvaret, bör kunna finansiera;

- förberedande och förebyggande åtgärder för att bibehålla och förbättra samhällets robusthet mot och förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred,
- åtgärder som behöver genomföras i nuvarande omvärldsläge för att säkerställa samhällets beredskap inför ett väpnat angrepp och
- åtgärder för att kunna stödja och ta emot stöd från andra länder vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Regeringen betonar att det finns tydliga inbördes samband mellan de åtgärder som genomförs för att säkerställa en fredstida förstärkt förmåga och de åtgärder som avser höjd beredskap. En satsning på

⁶ Prop. 2004/05:5 Vårt framtida försvar, s. 210.

förebyggande och förberedande åtgärder som ökar robustheten och flexibiliteten i samhällsviktiga system och funktioner och som förstärker förmågan att hantera en svår påfrestning på samhället i fred, medför att mindre resurser behöver satsas på det civila försvaret. Kraven på det civila försvaret kan i stor utsträckning tillgodoses inom ramen för samhällets fredstida beredskap under förutsättning att en fredstida förstärkt förmåga skapas. I avsaknad av en tillräcklig fredstida förstärkt förmåga skulle det i stället krävas en förstärkning av det civila försvaret för att kompensera för brister i fredsorganisationen. Finansieringsprinciperna bör därför enligt regeringen tillgodose möjligheterna att säkerställa en sådan fredstida förstärkt förmåga.

När det gäller de övergripande principerna och avgränsningen för statliga åtgärder och finansiering framhåller regeringen att utgångspunkten är att de säkerhets- och sårbarhetsreducerande åtgärder som inte avser åtgärder för höjd beredskap bör finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet. Regeringen anger vidare att det övergripande ansvar som staten har för att skapa en fredstida förstärkt förmåga inte innebär att staten har ett finansieringsansvar för alla de åtgärder som behöver vidtas. Den grundläggande ansvarsfördelningen för finansiering av den fredstida förmågan kvarstår därmed.

Enligt regeringen bör statens ansvar gentemot övriga aktörer endast avse de åtgärder där det inte rimligen kan förväntas att någon annan part skall eller kan vidta behövliga åtgärder. Samhället, dvs. allt från näringsliv och organisationer till myndigheter och kommuner, måste beakta vissa grundläggande krav i sin verksamhet för att skydda verksamheten mot olika typer av störningar. Statens ansvar därutöver bör endast omfatta extrema situationer, motsvarande en svår påfrestning på samhället i fred, där det inte finns någon annan aktör som kan tillse att det finns en tillräcklig förmåga i samhället och som inte på egen hand kan vidta effektiva åtgärder för att minska skadeverkningarna. Det handlar om förberedelser för ledning, samordning och information. Vidare handlar det om förmågan att agera under ett allvarligt krisförlopp, något som kräver övning och utbildning, men även andra typer av åtgärder kan komma ifråga. När det gäller händelser som fysiska eller juridiska personer kan skydda sig mot genom försäkringslösningar eller genom egna säkerhetsåtgärder skall staten i princip inte ta på sig ett finansieringsansvar.

Enligt regeringen kan och skall den finansiering som föreslås ske genom utgiftsområde 6, Försvar samt beredskap mot sårbarhet, bara avse sådana åtgärder som vidtas på marginalen av samhällets totala förmåga och som har stor betydelse på enskilda områden vars funktion är av väsentlig betydelse för den totala förmågan. Grundprincipen är att de kostnader som utförs i direkt anslutning till krisberedskapshöjande åtgärder för svåra påfrestningar på samhället i fred får belasta anslaget för åtgärder inom beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och inom det civila försvaret (anslaget 7:5 Krisberedskap). Kostnader för grundläggande administration och planering, generell kompetensutveckling och deltagandet i krisberedskapsarbetet bör i princip bäras av den ansvariga aktören själv.

När det gäller finansiering av åtgärder för att behålla och förbättra samhällets robusthet mot och förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred framhåller regeringen att det är viktigt att berörda aktörer inom olika sektorer och på olika nivåer kan agera samordnat och i samverkan. Det bör alltså finnas en förmåga att under ett krisförlopp kunna leda, samordna, samverka, informera och att operativt agera. Enligt regeringen är dessa åtgärder av sådan karaktär att de rimligtvis inte kan finansieras i sin helhet inom myndigheternas m.fl. ordinarie verksamhet. För att minska effekterna av en inträffad händelse är det samtidigt viktigt att förebyggande åtgärder genomförs så att det finns en robusthet och flexibilitet i den samhällsviktiga infrastrukturen. Detta kräver bl.a. att det hos berörda aktörer finns en krisledningsorganisation, ett godtagbart tekniskt ledningsstöd, en förmåga att samverka samt utbildad personal. Därutöver kan det behövas vissa förstärkningsresurser samt vissa tekniska förstärkningsåtgärder i den samhällsviktiga infrastrukturen.

När det gäller finansieringen av åtgärder som behöver genomföras i nuvarande omvärldsläge för att säkerställa samhällets beredskap inför ett väpnat angrepp anför regeringen att de krav som ställs på det civila försvaret i huvudsak tillgodoses genom att en fredstida förstärkt förmåga byggs upp. Enligt regeringen kan vissa kompletterande åtgärder dock behöva vidtas för att säkerställa att en grundläggande försvarsförmåga upprätthålls. Det är fråga om åtgärder som i huvudsak ökar det civila försvarets förmåga och omfattar omvärldsbevakning med inriktning på framtida krig och dess konsekvenser för samhället, utveckling och vidmakthållande av viss krigsspecifik kompetens, bevarande av tidigare anskaffad ut-

rustning och anläggningar som bedöms kunna ha ett stort värde i ett eventuellt framtida krig, utveckling och anskaffning av viss krigsspecifik utrustning och anläggningar som inte hinner anskaffas under en tioårsperiod, medverkan i utbildnings- och övningsverksamhet samt stöd till kommuner och andra icke-statliga organ som har uppgifter vid höjd beredskap.

Regeringen betonar det tydliga inbördes samband som finns mellan åtgärder inom ramen för det civila försvaret och åtgärder som stärker beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och framhåller att det är viktigt att behålla den flexibilitet som i dag finns genom att verksamheten finansieras över ett anslag.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen i 2005 års budgetproposition, för att tydliggöra att beredskapen och krishanteringsförmågan byggs underifrån, har föreslagit att anslaget 6:5 *Civilt försvar* skall beräknas under politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar i stället för som nu under politikområdet Totalförsvar och att anslaget skall byta namn till Krisberedskap.

4.4 Ny överenskommelse mellan staten och Svenska Kommunförbundet om kommunernas uppgifter och ersättning i det nya krishanteringssystemet

Som tidigare nämnts skall staten enligt lagen om civilt försvar betala ersättning till kommunerna för deras kostnader för de beredskapsförberedelser som behövs för kommunernas verksamhet under höjd beredskap. I samband med tillkomsten av lagen om civilt försvar träffade staten och Svenska Kommunförbundet år 1994 en överenskommelse som styr fördelningen av medel till kommunerna. Överenskommelsen grundar sig på en föråldrad hotbild och är inte längre relevant.

En ny överenskommelse har den 23 juni 2004 träffats mellan staten och Svenska Kommunförbundet om kommunernas uppgifter och ersättning i det nya krishanteringssystemet. Överenskommelsen innebär att kommunernas uppgifter i krisberedskapen anpassas till den breddade hotbild som samhället möter i dag. Den innebär bland annat att kommunerna skall genomföra risk- och sårbarhetsanalyser för all verksamhet som måste upprätthållas vid en extraordinär händelse i fredstid samt inom respektive kommuns geografiska område verka för en samordning av statens, landsting-

ets, företags och organisationers förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse och regelbundet utbilda och öva politiker och tjänstemän så att de kan lösa sina uppgifter. Överenskommelsen återges i sin helhet i *bilaga 2*.

4.5 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: En ny lag om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ersätter den nuvarande lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Till den nya lagen överförs vissa bestämmelser om kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret, som i dag finns i lagen (1994:1720) om civilt försvar. Den lagen upphävs.

Bestämmelserna i den nya lagen syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. På så sätt uppnås också en grundläggande förmåga för civilt försvar.

Ett antal uppgifter tillkommer för kommunerna och landstingen inom ramen för samhällets beredskap mot extraordinära händelser och svåra påfrestningar på samhället i fred. Däribland ingår

- en skyldighet för kommuner och landsting att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser,
- ett ansvar för kommunerna och landstingen att se till att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser,
- en skyldighet för kommuner och landsting att till regional och central nivå rapportera om krisberedskapen före, under och efter en kris och
- att kommunerna får ett geografiskt områdesansvar för den fredstida krishanteringen.

Under rådande gynnsamma säkerhetspolitiska läge finns det i princip ingen anledning att vidta några beredskapsförberedelser med inriktning uteslutande på en höjd beredskapssituation.

Kommunerna och landstingen skall få ersättning av staten för sådana uppgifter som de enligt lagen åläggs att utföra som gäller extraordinära händelser av omfattande och svårt slag samt höjd

beredskap. En förutsättning för att ersättning skall utgå är att ålagda uppgifter också fullgörs.

En ändring görs i sekretesslagen för att uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden skall skyddas av sekretess i kommunernas och landstingens verksamhet med fredstida krishantering.

4.5.1 En gemensam lag för fredstida krishantering och höjd beredskap

Riksdagens beslut år 1995 och 1996 om säkerhets- och försvarspolitik för försvarsbeslutsperioden 1997–2001 innebar en utvidgad syn på samhällets hantering av hot och risker. I propositionen Totalförsvar i förnyelse redogjorde regeringen för ett vidare spektrum av hot och risker som nu bildar bakgrunden till vår säkerhetspolitik.⁷ Sådana hot och risker kan få konsekvenser för vårt samhälle i form av bland annat svåra påfrestningar i fred.

Mot bakgrund av det vidgade säkerhetsbegreppet beslutade riksdagen i maj 1997 om den ambition som skulle gälla för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. I propositionen som låg till grund för riksdagsbeslutet redogjorde regeringen för bl.a. förslag till övergripande mål för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred, en avgränsning av begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred samt vissa svåra påfrestningar, som det enligt regeringens mening var särskilt viktigt att ha en särskild beredskap för.⁸

I sammanhanget kan nämnas att det inte finns någon entydig definition av vad *en svår påfrestning på samhället i fred* är och det har inte heller ansetts möjligt att ge en sådan.⁹ Svåra påfrestningar på samhället i fred kan dock sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig i sak. Tillståndet skall vara av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och att det krävs att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.¹⁰

⁷ Prop. 1995/96:12.

⁸ Prop. 1996/97:11, Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

⁹ En utförlig redovisning av tidigare gjorda försök att definiera begreppet lämnas i Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande Säkerhet i en ny tid, SOU 2001:41, s. 303 ff.

¹⁰ Se prop. 2001/02:184 s. 15.

En händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting definieras som *en extraordinär händelse* i lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Vad som avses med en extraordinär händelse omfattar således fler situationer än vad som normalt avses med svåra påfrestningar på samhället i fred. Men en extraordinär händelse som trappas upp till att omfatta flera delar av samhället kan utgöra en svår påfrestning på samhället i fred.

Förmågan att hantera en extraordinär händelse i fredstid utgör grunden för förmågan att hantera en situation vid en svår påfrestning på samhället i fred och under höjd beredskap. Krishanteringsförmågan i samhället skapas med utgångspunkt i de åtgärder som vidtas i den normala fredsverksamheten. För att uppnå en så god förmåga som möjligt är det av väsentlig betydelse att aktörerna redan i vardagen beaktar de krav som kan ställas vid fredstida kris-situationer. Genom att på så sätt säkerställa att en särskild förstärkt fredstida förmåga finns för att möta svåra påfrestningar på samhället i fred uppnås också en grundläggande förmåga för det civila försvaret vid höjd beredskap.

Planeringssystemet för krishantering, som infördes under år 2002, innebär att en gemensam planering nu skall ske för åtgärder mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap. Planeringen skall ske inom avgränsade samverkansområden. Det nya systemet innebär också att perspektivet på hot och risker skall anläggas underifrån. Krishanteringsförmågan skall byggas upp från lokal nivå via regional nivå till nationell nivå. Dessutom skall verksamhetsansvaret ligga fast i hela hotskalan. Den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden skall alltså behålla detta ansvar även om en allvarlig kris skulle inträffa.

Helhetssynen på krishantering i hela hotskalan bör enligt utredningen också komma till uttryck i lagstiftningen genom att reglerna om kommunernas och landstingens ansvar på krishanteringsområdet i huvudsak samlas i en författning. På så sätt förenklas planeringen och onödiga gränsdragningsproblem mellan olika områden och åtgärder undviks. Det är också av väsentlig betydelse att se på alla olika former av hot i ett sammanhållet sammanhang. Så har redan skett när det gäller bestämmelserna om krishantering på myndighetsnivå genom förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret och bestämmelserna om deras organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid samlas i en lag.

4.5.2 Risk- och sårbarhetsanalyser

Ansvar för att kunna hantera skilda slag av olyckor och påfrestningar är uppdelat på samhällets olika aktörer. I de flesta fallen är det på kommunal nivå som olyckor och påfrestningar skall hanteras. Uppdelning av ansvar regleras i bland annat lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Enligt 3 kap. 3 § i lagen skall kommunerna ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet som anger målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Handlingsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas skall samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken.

För varje ny mandatperiod skall kommunerna även fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser. Skyldigheten att upprätta en handlingsplan gäller också för landstingen och regleras i 2 § lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. I författningskommentaren till bestämmelsen anges att det är lämpligt att planen baseras på nämndvisa risk- och sårbarhetsanalyser.¹¹ Någon lagreglering finns dock inte.

För att en så god krisberedskap som möjligt skall kunna uppnås är det som redan tidigare framhållits av väsentlig betydelse att aktörerna i samhället redan i vardagen beaktar de krav som kan ställas på dem vid en allvarlig fredstida krissituation. På så sätt läggs också grunden för en god beredskap inför det värsta tänkbara, nämligen en krigssituation.

Hantering av risker och sårbarhet är först och främst en angelägenhet för den som har ett verksamhetsansvar. I det ansvaret ligger att så långt som möjligt sörja för att verksamheten är säker och kan genomföras också under störda förhållanden om så behövs, detta kommer till uttryck i den s.k. ansvarsprincipen, som är en av grundstenarna i det nya krishanteringssystemet.

¹¹ Prop. 2001/02:184 s. 26.

Det viktigaste syftet med att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser är att öka medvetandet och kunskapen hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga om vilka hot och risker som finns inom det egna verksamhetsområdet. Ett annat viktigt syfte är naturligtvis att få fram ett underlag för planering och genomförande av åtgärder som minskar riskerna och sårbarheten i kommunen. Underlaget utgör dessutom en viktig källa till information som måste lämnas kommuninvånarna och de anställda. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna utgör också ett värdefullt stöd i den fysiska planeringen för att kunna hantera en extraordinär händelse och utvecklar dessutom förmågan att hantera inträffade kriser.

Statsmakterna har i olika sammanhang framhållit risk- och sårbarhetsanalysernas betydelse för utvecklingen av samhällets säkerhet och beredskap inom alla sektorer. Risk- och sårbarhetsanalyser kräver samarbete mellan offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå och mellan den offentliga sektorn och näringslivet. Som tidigare nämnts skall sedan den 1 juli 2002 i princip alla statliga myndigheter göra risk- och sårbarhetsanalyser för det egna verksamhetsområdet. Eftersom kommunerna ansvarar för ett stort antal viktiga samhällsuppgifter som måste kunna upprätthållas även under störda förhållanden behövs en inventering även på lokal nivå. Kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser är också ett viktigt underlag för analyserna på läns- och riksnivå och kan bidra till en helhetsbild av vilka risker och sårbarheter som finns i hela samhället.

Genom den överenskommelse som träffades den 23 juni 2004 mellan staten och Svenska Kommunförbundet har kommunerna, som tidigare redogjorts för, förklarat sig beredda att mot ersättning åta sig sådana uppgifter som stärker samhällets förmåga att motstå sådana extraordinära händelser som är att beteckna som svåra påfrestningar på samhället i fred och förmågan till civilt försvar under höjd beredskap. En uppgift för kommunerna som ingår i överenskommelsen är bl.a. att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser.

Krisberedskapsmyndigheten har i sin rapport om landstingens uppgifter vid extraordinära händelser i fred, som överlämnades till regeringen i september i år, redovisat slutsatsen att samma regler bör gälla för landstingen, så att en helhetsbild av all samhällsviktig verksamhet kan åstadkommas. Myndigheten framhåller att analyserna utgör ett viktigt underlag för landstingens egen planering liksom för statlig planering och för utformningen av det statliga stödet till landstingen.

Det är mot denna bakgrund som utredningen föreslår att en skyldighet införs för kommuner och landsting att analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten inom området. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Med beaktande av analysen kan sedan kommunen och landstinget upprätta den handlingsplan för extraordinära händelser som enligt gällande bestämmelser redan skall finnas.

Det finns i dag inga färdiga lösningar på hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser bör bedrivas i kommunerna och landstingen, men processen har startat. Krisberedskapsmyndigheten har i samråd med Statens räddningsverk och Svenska Kommunförbundet arbetat fram en introduktion i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser.¹² Krisberedskapsmyndigheten har också utarbetat rekommendationer för de statliga myndigheterna i deras arbete med risk- och sårbarhetsanalyser.¹³

Generellt sett kan risk- och sårbarhetsarbetet sägas omfatta följande tre faser, kartläggning, konsekvenser och åtgärder. En risk- och sårbarhetsanalys bör lämpligen omfatta följande steg, som vart och ett dokumenteras.

- Riskinventering och identifiering – Vad kan hända?
- Riskvärdering och kategorisering – Varför kan det inträffa och hur ofta?
- Konsekvensanalys – Vilka blir konsekvenserna för samhället?
- Sårbarhetsbedömning – Vilka är bristerna och möjligheterna?
- Sårbarhetsreduktion – Vad kan förebyggas och förhindras?
- Analysrapport – Sammanställning av resultaten

Krisberedskapsmyndigheten har också nyligen gett ut en vägledning för kommunerna i deras arbete med att hantera extraordinära händelser.¹⁴ I denna anges att varje kommun själv bestämmer hur den vill genomföra sin planering och utforma sin plan och att vägledningen bör ses som ett exempel på hur kommunen kan gå tillväga i sitt arbete med planen för hur extraordinära händelser skall kunna hanteras.

¹² Risk- och sårbarhetsanalyser – Introduktion för kommuner, KBM:s utbildningsserie 2003:8.

¹³ Risk- och sårbarhetsanalyser – Vägledning för statliga myndigheter, KBM rekommenderar 2003:1.

¹⁴ Kommunens plan för hantering av extraordinära händelser, KBM rekommenderar 2004:1.

En förutsättning för att kommunerna med framgång skall kunna utveckla sin krisberedskap är enligt utredningen att de får ett stöd i sitt arbete från såväl regional som central nivå. Detta gäller i ännu högre grad för de mindre kommunerna, som kan förmodas inte ha samma erfarenheter med sig från tidigare arbete med krishantering. Enhetliga riktlinjer och vägledningar från myndigheter är naturligtvis ett betydelsefullt hjälpmedel i sammanhanget. Utredningen anser dock att det finns skäl att i den nya lagen ta in en föreskriftsrätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser och handlingsplaner för extraordinära händelser bör således få kunna meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

4.5.3 Planering för höjd beredskap

Enligt 2 kap. 1 § lagen (1994:1720) om civilt försvar skall kommuner och landsting vidta de beredskapsförberedelser som behövs för deras respektive verksamhet under höjd beredskap. Kommunstyrelsen och landstingsstyrelsen ansvarar inom kommunen respektive landstinget för att beredskapsförberedelserna får en enhetlig inriktning och genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Enligt samma bestämmelse skall beredskapsförberedelserna genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och landsting.

Ett sårbart samhälle kräver mer långtgående åtgärder för kriget. Det omvända, dvs. ett robust samhälle som kan hantera olika former av olyckor och hot, kräver å andra sidan mindre kompletterande åtgärder för krigets krav. Den grundläggande försvarsförmågan säkerställs bl.a. genom att områdes och sektorsansvariga myndigheter, inom ramen för sin ordinarie fredsverksamhet, genomför åtgärder. Den åtgärdsmissiga gränsdragningen mellan svåra fredstida påfrestningar och krig kan emellertid upplevas som diffus. Som exempel kan nämnas el- och teleområdena. Oavsett anledningen till avbrott krävs i stort sett samma slag av åtgärder. Det är dessutom ofta samma aktörer som planerar för alla händelser i hotskalan.

Det rådande gynnsamma säkerhetspolitiska läget har som tidigare framhållits medfört att fokuseringen förflyttats och i dag ligger på andra hot och risker i samhället än risken för väpnat angrepp. Planering som direkt tar sikte på krig förekommer inte hel-

ler i någon nämnvärd utsträckning i dag. Det torde vara tillräckligt att kommuner och landsting vidtar de beredskapsförberedelser som bedöms behövas för att de skall kunna anpassa sin verksamhet inför en förändrad säkerhetspolitisk situation och höjd beredskap. Skulle det säkerhetspolitiska läget i landet försämrats måste självklart kommuner och landsting i likhet med alla andra aktörer i samhället förskjuta sin fokusering när det gäller krisplaneringen och inrikta sig mera på beredskapsförberedelser. Reglerna för kommunernas och landstingens planeringsskyldighet i krishanteringssystemet bör utformas så att ett sammanhängande system för hela hotskalan skapas.

4.5.4 Samordning och rapportering

Samhällets krishanteringsförmåga skall enligt statsmakterna förbättras framför allt genom att förmågan till tvärssektoriell samordning skall utvecklas. Det skall främst ske genom att det på lokal, regional och nationell nivå som stöd för sektorsansvaret skall finnas ett geografiskt områdesansvar. Detta skall utövas av respektive kommunen, länsstyrelsen och regeringen. Områdesansvaret kan beskrivas så, att det inom ett geografiskt område skall finnas ett organ som verkar för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation.¹⁵ Vid de flesta svårare kriser berörs kommunen och en rad andra aktörer som verkar inom kommunens geografiska område. Det är statliga myndigheter, landstinget, trossamfund, företag och ett antal olika organisationer. Dessa, de lokala krisaktörerna, hanterar samma kris i kommunen men har olika uppgifter. Varje aktör agerar självständigt och leder sin egen verksamhet. Samtidigt finns ett starkt beroendeförhållande mellan de lokala krisaktörerna. För att krisen som helhet skall hanteras på ett effektivt sätt krävs samordning. Aktörerna måste försäkra sig om att man har samma uppfattning om vad som hänt, hur krisen kommer att utvecklas, vilken inriktning man bör ha för sina åtgärder och vilka prioriteringar som bör göras. Aktörerna är beroende av information från varandra. Den information om händelsen som skall förmedlas till allmänheten och media måste vara samstämmig. Områdesansvaret på den lokala nivån handlar om att få till stånd denna samordning.

¹⁵ Se prop. 2001/02:10 s. 77.

Områdesansvaret är en viktig del i den akuta krishanteringen när en extraordinär händelse har inträffat. Områdesansvaret har också en förberedande och planerande del som är nödvändig för att den akuta krishanteringen skall kunna fungera. Den förberedande delen, som till stor del handlar om informationsutbyte och samråd, äger i många kommuner rum i ett särskilt forum, ett krishanteringsråd eller motsvarande, där kommunen är sammankallande.

Områdesansvaret har också en vertikal dimension, nämligen att kunna svara för en samlad rapportering för all verksamhet som genomförs inom kommunens område i samband med en kris. Det är i första hand den områdesansvariga aktören på den regionala nivån som är mottagare av rapporterna. Omvänt skall den regionalt områdesansvarige kunna vända sig till kommunen för att nå alla aktörer i kommunen med information från den regionala eller centrala nivån.

I den tidigare nämnda överenskommelsen mellan staten och Svenska Kommunförbundet har parterna enats om att det ankommer på kommunen att verka för att de förberedelser för hantering av en extraordinär händelse som inom kommunens geografiska område genomförs av statliga myndigheter, landstinget samt organisationer och företag samordnas. Vidare innebär överenskommelsen att kommunen vid en inträffad extraordinär händelse skall verka för samordningen av krishanteringen inom kommunens geografiska område. Parterna har sammanfattat kommunens geografiska områdesansvar i punktform på följande sätt. Kommunen skall

- göra en samlad analys av sådana risker och sådan sårbarhet i kommunens geografiska område som kan leda till en extraordinär händelse och göra denna analys känd för berörda aktörer,
- vara sammankallande för ett krishanteringsråd (eller motsvarande) med representanter för de lokala krisaktörerna,
- verka för att de lokala krisaktörernas förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse samordnas,
- verka för att de lokala krisaktörernas åtgärder vid en extraordinär händelse samordnas,
- verka för att informationen till allmänheten vid en extraordinär händelse samordnas,
- kunna lämna en samlad information till länsstyrelsen om läget i kommunen i fråga om risker och sårbarhet och om de lokala krisaktörernas förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse samt

- kunna ge länsstyrelsen en samlad rapport om läget i kommunen vid en extraordinär händelse och om de lokala krisaktörernas vidtagna och planerade åtgärder med anledning av händelsen.

Kommunens områdesansvar under höjd beredskap regleras i 2 kap. 2 § lagen (1994:1720) om civilt försvar. Utredningen föreslår att områdesansvaret med avseende på extraordinära i fredstid händelser på samma sätt lagfästs.

Vidare bör skyldigheten för kommuner och landsting att lämna information till den regionalt områdesansvariga myndigheten samt till berörd sektorsansvarig myndighet om krisberedskapsläget såväl före som under en extraordinär händelse lagfästas.

4.5.5 Utbildning och övning

Övning är många gånger det bästa sättet att med enkla medel få ett ökat engagemang och en förbättrad förmåga att hantera kriser i en organisation. Statsmakterna har också i olika sammanhang framhållit att övningsverksamheten måste utvecklas. Bland annat i propositionen Samhällets säkerhet och beredskap framhåller regeringen att det är väsentligt att en kontinuerlig övnings- och utbildningsverksamhet bedrivs och att denna verksamhet bör utökas väsentligt hos bl.a. kommuner och länsstyrelser.¹⁶

Övning och utbildning på krishanteringsområdet skall syfta till att förstärka samordningsförmågan, förmågan att klara såväl väntade som oväntade krissituationer samt förmågan att lära av erfarenheter som gjorts i samband med tidigare kriser och av andra aktörer.

Enligt 2 kap. 4 § lagen (1994:1720) om civilt försvar skall varje kommun och landsting medverka i sådan utbildning som utgör ett led i beredskapsförberedelserna och som genomförs av något annat sådant organ eller av en statlig myndighet och som berör kommunen eller landstinget. Någon utbildning speciellt inriktad på en höjd beredskapssituation förekommer inte i dagsläget och är inte heller befogad under rådande säkerhetspolitiskt gynnsamma läge. Övning som tar sikte på extraordinära händelser och svåra påfrestringar på samhället i fred stärker emellertid även förmågan att hantera en situation under höjd beredskap. Även när det gäller ut-

¹⁶ Se prop. 2001/02:158 s. 53.

bildning och övning bör därför en helhetssyn anläggas på hela hotskalan för krishantering.

Kommunen har i den tidigare nämnda överenskommelsen med staten åtagit sig att svara för att förtroendevalda och anställda får erforderlig utbildning för att kunna lösa sina uppgifter och att övning av kommunens ledning och berörda förvaltningar sker regelbundet.

Enligt utredningen bör kommunernas och landstingens ansvar för utbildning och övning på krishanteringsområdet lagfästas.

4.5.6 Ersättning

Enligt 2 kap. 6 § lagen (1994:1720) om civilt försvar har kommunerna rätt till ersättning av staten för sådana beredskapsförberedelser som de ålagts att utföra enligt bestämmelser i samma kapitel i lagen. Ersättningen skall bestämmas med utgångspunkt i varje kommuns utsatthet och risker i krig. Enligt samma bestämmelse har landstingen rätt till ersättning för kostnaderna för sådan utbildning som utgör ett led i beredskapsförberedelserna. Fördelningen av medel till kommunerna har styrts genom ett avtal mellan staten och Svenska Kommunförbundet från 1994.

Som tidigare redogjorts för har en ny överenskommelse träffats mellan staten och Svenska Kommunförbundet den 23 juni 2004 om kommunernas uppgifter och ersättning i det nya krishanteringssystemet.

Krisberedskapsmyndigheten har på regeringens uppdrag beskrivit vilka uppgifter som landstingen bör ha under höjd beredskap och vid sådana extraordinära händelser i fred som kan betecknas som svåra påfrestningar på samhället i fred. Uppdraget har bedrivits i samråd med Socialstyrelsen. I arbetet har också Landstingsförbundet deltagit.

Ansvar för landets beredskap inför krig och krigsfara åvilar ytterst staten. Åtgärder som syftar till att förbereda landet inför höjd beredskap finansieras därför över statsbudgeten. När det gäller finansieringen av åtgärder inom det fredstida krishanteringssystemet har regeringen i 2004 års försvarsproposition framhållit att statens ansvar endast bör omfatta extrema situationer, motsvarande en svår påfrestning på samhället i fred, där det inte finns någon annan aktör som kan tillse att det finns en tillräcklig förmåga i samhället och som inte på egen hand kan vidta effektiva åtgärder för att minska

skadeverkningarna.¹⁷ Utgångspunkten är således att säkerhets- och sårbarhetsreducerande åtgärder som inte avser höjd beredskap i huvudsak skall finansieras inom ramen för respektive myndighets eller annat organs ordinarie verksamhet.

Sådana åtgärder som staten kan åta sig finansieringsansvaret för är enligt regeringen förberedelser för ledning, samordning, information och förmågan att agera under ett allvarligt krisförlopp samt övning och utbildning, men även andra typer av åtgärder kan komma ifråga. Riksdagen har godkänt regeringens förslag.¹⁸

De uppgifter som utredningen föreslår fortsättningsvis skall ankomma på kommunerna och landstingen får, när det gäller den frestida krishantering, anses vara av sådant slag att staten bör lämna ersättning för dessa. Utredningen återkommer till de ekonomiska konsekvenserna härav i kapitel 11.

Utredningen har inte sett det som sin uppgift att anlägga några synpunkter på den ersättningsnivå som förhandlats fram mellan staten och Svenska Kommunförbundet. Utredningen vill dock peka på att avtalet är allmänt hållet när det gäller ersättningen för kvarvarande uppgifter avseende höjd beredskap. Sådana uppgifter som tar sikte på beredskapsförberedelser som behövs för att kommunerna och landstingen skall kunna anpassa sin verksamhet inför en förändrad säkerhetspolitisk situation och höjd beredskap kan av naturliga skäl komma att förändras med tiden, något som möjligen borde ha framhållits i avtalet. Krisberedskapsmyndigheten och Svenska Kommunförbundet skall tillsammans svara för att en fortlöpande avstämning sker under en uppbyggnadsperiod, som är bestämd till 3 år, och därefter kan vid behov nya överläggningar tas upp mellan parterna om kommunens uppgifter i samhällets krishanteringssystem och därmed sammanhängande ersättningsfrågor. Om det säkerhetspolitiska läget framdeles skulle förändras till det sämre finns således en möjlighet till justering av avtalet.

Ersättning till landstingen för planläggning under fred när det gäller hälso- och sjukvård i krig ingår i dag i det generella statsbidrag som utgår till landstingen. Det kan naturligtvis diskuteras om de nu tillkommande uppgifterna för landstingen – som bl.a. omfattar en skyldighet att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser – är av sådan karaktär att de bör anses utgöra sådan verksamhet som omfattas av det generella statsbidraget eller om särskild ersättning i stället bör utgå för dessa uppgifter.

¹⁷ Se prop. 2004/05:5 s. 217.

¹⁸ Bet 2004/05:FöU5, rskr 2004/05:143.

Som tidigare nämnts har Krisberedskapsmyndigheten på regeringens uppdrag, i samråd med Socialstyrelsen och med deltagande av Landstingsförbundet, beskrivit vilka uppgifter som landstingen skall genomföra för verksamhet vid höjd beredskap och sådana extraordinära händelser i fred som kan betecknas som svåra påfrestningar i fred. I redovisningen av uppdraget anger Krisberedskapsmyndigheten beträffande finansieringen att det nogå bör prövas om delar av eller alla de tillkommande uppgifterna kan rymmas inom de åtgärder och ekonomiska medel som landstingen redan tilldelas ur anslaget 6:5 Civilt försvar.¹⁹ Myndigheten anför vidare att den årliga ersättningen till landstingen bör bestämmas i den planeringsprocess som är knuten till anslag 6:5 Civilt försvar och årligen vägas mot de åtgärder som övriga aktörer inom krishanteringssystemet har behov av att genomföra. Vilket samverkansområde som skall hantera den ekonomiska ersättningen till landstingen kommer Krisberedskapsmyndigheten att ta ställning till i samband med att myndigheten den 1 mars 2005 redovisar ett regeringsuppdrag att se över krishanteringsförordningen. Eftersom ersättningsfrågan är föremål för beredning finner utredningen inte skäl att nu lämna några synpunkter i den frågan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör, i likhet med vad som nu gäller, bemyndigas att utforma och administrera ersättningen.

4.5.7 Tystnadsplikt

Från och med den 1 januari 2005 gäller i det allmännas verksamhet sekretess enligt 5 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100) för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjlighet att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs. Den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen har enligt 16 kap. 1 § 3 samma lag företräde framför meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.²⁰

¹⁹ I budgetpropositionen för 2005 byter detta anslag namn till 7:5 Krisberedskap.

²⁰ Prop. 2004/05:5 s. 251 ff.

Den verksamhet med risk- och sårbarhetsanalyser som utredningen föreslår skall lagfästas för kommuner och landsting har därigenom det sekretesskydd som behövs i det allmännas verksamhet.

Av 8 kap. 6 § sekretesslagen följer att sekretess gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i statlig myndighets verksamhet som består i bl.a. utredning och planering med avseende på t.ex. näringslivet för uppgift om enskilda affärs- och driftförhållande, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Under motsvarande förhållanden gäller sekretess för uppgifter om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Enligt 2 § sekretessförordningen (1980:657) och tillhörande bilaga gäller från och med den 1 januari 2005 sekretess för sådana uppgifter i statliga myndigheters verksamhet som består i utredning och planering enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

I arbetet med risk- och sårbarhetsanalyserna skall kommunerna och landstingen samverka med bl.a. näringsidkare. Det är viktigt att en öppen dialog kan förekomma i dessa kontakter och att inte privata aktörer undanhåller viktig information av det skälet att de befarar att uppgifterna skall komma till allmän kännedom. Det finns därför skäl att införa en sekretessbestämmelse motsvarande den som gäller för statliga myndigheter i kommunernas och landstingens verksamhet som avser förberedelser för extraordinära händelser. Sekretess till skydd för enskilda ekonomiska förhållanden gäller hos kommuner och landsting i verksamhet som avser beredskapsförberedelser enligt 8 kap. 23 § sekretesslagen. Utredningen föreslår att den bestämmelsen utvidgas till att gälla förberedelser även för fredstida kriser.

Handlingar som utarbetas vid genomförandet av risk- och sårbarhetsanalyser kan komma att innehålla uppgifter som är känsliga ur säkerhetssynpunkt. Om uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysningar om risker och sårbarhet sprids kan de komma att utnyttjas för att skada samhället. I arbetet med att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser förutsätts som tidigare nämnts även privata aktörer i kommunerna och landstingen medverka på olika sätt. De enskilda som på detta sätt är delaktiga i arbetet kan komma att få del av information som i vissa fall inte bör röjas. En bestämmelse om tystnadsplikt för den enskilde som på detta sätt får reda på känsliga uppgifter bör därför införas. Vidare bör tystnadsplikt gälla

för enskilda om sådana uppgifter som gäller andra personers ekonomiska förhållanden eller ett företags affärs- och driftförhållanden.

5 Skyddsrum och skyddade utrymmen

För att under krig skydda befolkningen skall det finnas skyddsrum och skyddade utrymmen i områden som kan antas bli särskilt utsatta för verkningar av stridsmedel. Skyddade utrymmen skall också finnas i andra utsatta områden.

Skyddsrum är ett utrymme som redan under fred utformas och utrustas så att det ger skydd mot de stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. Ett skyddat utrymme har en lägre skyddsförmåga och utformas och utrustas så att det ger ett skäligt skydd mot radioaktiv strålning och splitter samt i särskilt utsatta områden mot byggnadsras. Skyddade utrymmen ställs i princip i ordning först under höjd beredskap.

Det är kommunen som i samråd med länsstyrelsen beslutar inom vilka områden det skall finnas skyddsrum. I den omfattning staten ställer medel till förfogande beslutar sedan kommunen om byggande och kontroll av skyddsrum.

Regler om skyddsrum och skyddade utrymmen finns i 6 kap. lagen (1994:1720) om civilt försvar.

Skyddsrumbygget har numera i princip upphört. Vid en översyn av lagen om civilt försvar väcks därför självklart frågan om det finns anledning att behålla det tämligen detaljerade regelverk som finns i dag. Vidare ges det anledning att överväga om det gällande systemet, där kommunerna har ansvaret för planering och kontroll, bör behållas eller om det i dagsläget finns något bättre alternativ, där tillgängliga resurser kan användas på ett effektivare sätt.

5.1 En successivt förändrad syn på skyddsrumbygget

Under åren 1957 till 1976 byggdes inga skyddsrum i de största städernas centrala delar, fränsett vissa stora befolkningsskyddsrum.

Planeringen styrdes av en hotbild med kärnvapenanfall och befolkningen skulle i händelse av krig utrymmas. I slutet av 1970-talet ändrades emellertid denna planeringsinriktning. Skyddsrum skulle då byggas i ett stort antal orter, också i de större städernas centrala delar. Under 1980-talet var ett stort antal skyddsrumspatser byggda eller planerade.

1987 års försvarsbeslut innebar att skyddsrum byggandet i högre grad än tidigare skulle inriktas på sådana områden inom en ort där mer betydande risker ansågs finnas för civilbefolkningen. I 1992 års försvarsbeslut preciserades ytterligare i vilka områden som skyddsrum och andra former av skydd skulle byggas. Mot den bakgrunden togs begreppet skyddsrumsorter bort och i stället infördes bestämmelsen om att kommunen skall bestämma inom vilka områden i kommunen som det skall finnas skyddsrum och skyddade utrymmen. Genom att inte längre knyta skyddsrum byggandet till en hel ort avsåg man att skapa ett mer flexibelt system.

Sveriges säkerhetspolitiska omvärldsbedömning har successivt förändrats under slutet av 1900-talet och början av 2000-talet. Från en hotbild i 1992 års försvarsbeslut med strategiskt överfall inom något års förvarning har Försvarsberedningen i sin rapport inför 2004 års försvarsbeslut gjort bedömningen att ett enskilt militärt väpnat angrepp i alla dess former från annan stat direkt mot Sverige numera är osannolikt under överskådlig tid.

Sedan mitten av 1990-talet har hotbildernas nedbrytning i mål- och riskanalyser inom län och kommuner styrt prioriteringar och dimensioneringen av skyddsrumproduktionen.

I regleringsbrevet till Statens räddningsverk för budgetåret 2000 angav regeringen att byggande av skyddsrum i samband med ny- och ombyggnation endast skulle ske i särskilt riskutsatta områden enligt 1998 års mål- och riskanalys. Inrättande av skyddsrum i redan befintliga byggnader s.k. bristtäckningsskyddsrum hänsköts till en anpassningsperiod. Vidare angavs att Räddningsverket skulle tillse att arbetet med ny- och kontrollbesiktning av skyddsrum genomfördes. Åtgärder för att efter besiktning avhjälpa fel och brister i befintliga skyddsrum, där ersättning lämnas enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar, skulle dock genomföras endast inom skyddsrumsområden grundade på 1998 års mål- och riskanalyser.

Någon översyn av mål- och riskanalyserna från 1998 har inte gjorts.

Regeringens direktiv till Statens räddningsverk har sedan år 2002 varit att någon skyddsrumproduktion inte skall förekomma. Kon-

trollen av befintliga skyddsrum skall emellertid fortsätta. Innan föreläggande om åtgärder som skall bekostas av staten görs skall kommunen dock förvissa sig om att det finns statliga medel tillgängliga. Dessa kan tas i anspråk för åtgärder inom de särskilt utsatta områdena samt för åtgärdande av särskilt allvarliga fel utanför dessa områden. Om statliga medel inte finns tillgängliga skall åtgärderna noteras som kvarstående brister som skall åtgärdas med statliga medel vid ett senare tillfälle under ett s.k. anpassnings-skede.

Krisberedskapsmyndigheten redovisade på uppdrag av regeringen den 16 januari 2004 sin syn på den framtida inriktningen av befolkningsskyddet.¹ Myndigheten konstaterar att åtgärder för befolkningsskyddet har kriget som hotbild och att möjligheterna att använda de skyddsresurser som har skapats – främst skyddsrum och andningsskydd – vid allvarliga händelser i fred är mycket begränsade på grund av bristande tillgänglighet. Den övergripande bedömningen är att beredskapsförberedelserna inom befolkningsskyddet kan begränsas till omvärldsbevakning och analysverksamhet, upprätthållande av viss grundkompetens samt vård av utrustning och anläggningar som bedöms kunna ha ett värde i ett framtida krig. När det gäller skyddsrum och skyddade utrymmen anför myndigheten att det befintliga skyddsrumsbeståndet bör betraktas som en resurs som kan vara värdefull i ett framtida krig. Nuvarande skyddsrumsbestånd bör därför bevaras. All nyproduktion kan dock hänskjutas till en anpassningsperiod.

5.2 Gällande bestämmelser om skyddsrum och skyddade utrymmen

Bestämmelser om skyddsrum och skyddade utrymmen finns i 6 kap. lagen (1994:1720) om civilt försvar.

För att under krig skydda befolkningen skall det enligt 1 § första stycket finnas skyddsrum och skyddade utrymmen i områden som kan antas bli särskilt utsatta för verkningar av stridsmedel. Skyddade utrymmen skall enligt bestämmelsen också finnas i andra utsatta områden. I *andra och tredje styckena* i samma paragraf definieras skyddsrum och skyddat utrymme. Med skyddsrum avses ett utrymme som redan under fred utformas och utrustas så att det ger skydd mot de stridsmedel som kan antas komma till användning i

¹ Framtida inriktning av befolkningsskyddet, KBM 2004.

krig. Innebörden av detta är att skyddsrummen inte skall konstrueras för att motstå de kraftigaste tänkbara vapen utan för att motstå de vapen en motståndare kan antas förfoga över och komma att använda. Detta innefattar också skydd mot indirekta verkningar av stridsmedel såsom att den byggnad där skyddsrummet är beläget rasar samman ovanpå skyddsrummet. Med skyddat utrymme avses ett utrymme som utformas och utrustas så att det ger ett skäligt skydd mot radioaktiv strålning och splitter samt i särskilt utsatta områden mot byggnadsras. Med skäligt skydd avses en skyddsnivå som är lägre än den som gäller för skyddsrum. Det skyddade utrymmet behöver vidare inte skydda mot andra effekter av stridsmedel än de uppräknade. Av bestämmelsen framgår vidare att skyddade utrymmen ställs i ordning först under höjd beredskap, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i visst fall beslutar annorlunda.

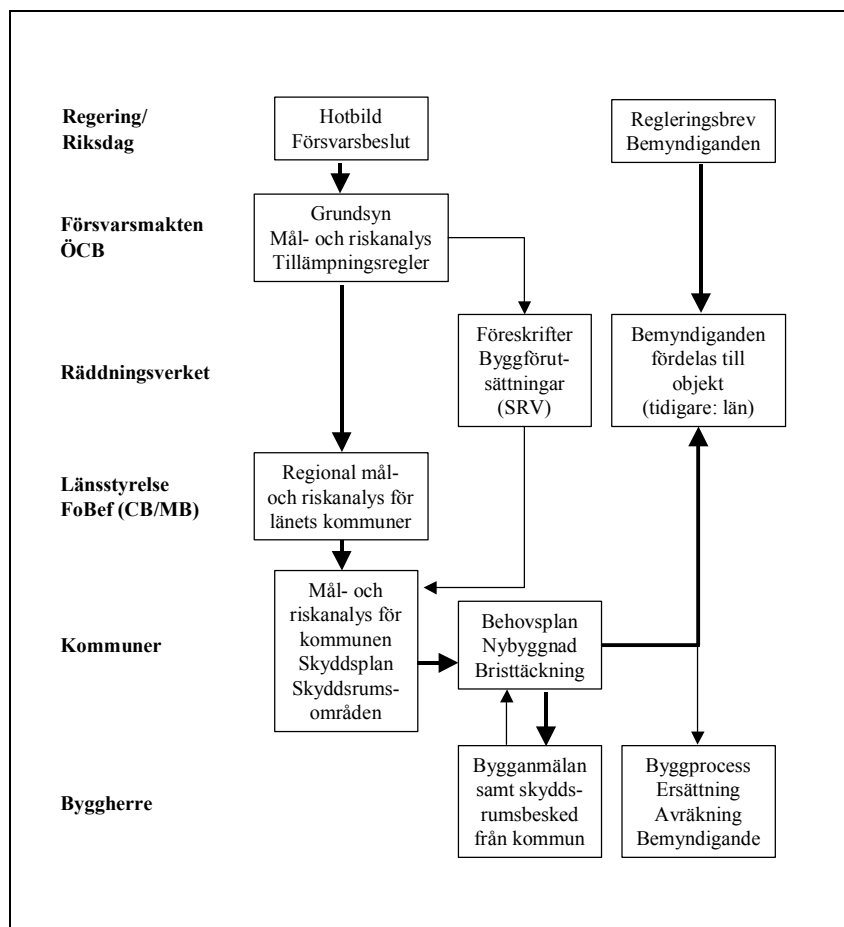
Enligt 2 § ankommer det på kommunen att i samråd med länsstyrelsen besluta inom vilka områden det skall finnas skyddsrum och skyddade utrymmen. Det skall således råda enighet mellan kommunen och länsstyrelsen i frågan. Om enighet inte kan nås, skall kommunen hänskjuta frågan till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt 6 kap. 1 § förordningen (1995:128) om civilt försvar har Statens räddningsverk bemyndigats att fatta det avgörande beslutet i en sådan tvist efter hörande av Krisberedskapsmyndigheten. Räddningsverket får enligt förordningen också besluta om ett skyddat utrymme skall anordnas redan innan regeringen beslutar om höjd beredskap.

I praktiken styrs besluten och därmed skyddsrumproduktionen som tidigare nämnts av regeringen i de årliga regleringsbrev som ges till Statens räddningsverk. I dessa anges mål, bemyndiganden och handlingsregler för bl.a. inriktningen av befolkningsskyddet. Ytterst styrs dock produktionen av skyddsrum av riksdagens försvarsbeslut. Försvarsbeslutens förutsättningar i form av hotbilder har av förutvarande Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och ÖB omsatts i styrande regler för att planera befolkningsskyddet. Dokumentet ”Grundsyn för regionala mål- och riskanalyser” var under början av 1990-talet det grundläggande styrinstrumentet när det gällde de regionala myndigheternas genomförande av regionala mål- och riskanalyser. Översynen av systemet med mål- och riskanalyser med anledning av den förändrade hotbilden i 1996 års försvarsbeslut resulterade i en kraftig minskning av antalet mål som bedömdes ha stor risk för att bli attackerade. Dessa mål hade tidi-

gare stor betydelse för skyddsrumspaneringen. Den allt gynnsammare säkerhetspolitiska bedömning som gjorts under de senaste åren har medfört att skyddsrumspaneringen nu i princip har avstannat.

Enligt 3 § första stycket skall kommunen besluta om byggande av skyddsrum samt, i den omfattning staten ställer medel till förfogande, kontrollera att inrättade skyddsrum har en tillfredsställande skyddsförmåga. Enligt *andra stycket* i samma paragraf skall kommunen också besluta om byggande av skyddade utrymmen.

Planeringsprocessen för skyddsrumspaneringen under slutet av 1990-talet kan översiktligt beskrivas på följande schematiska sätt.



Källa: Hinder för ett effektivare resursutnyttjande, RRV 2001:9

Enligt 4 § skall kommunen föra ett register över samtliga skyddsrum i kommunen och över de skyddade utrymmen som planlagts.

I 5–7 §§ finns regler om hur skyddsrummen skall placeras och utformas. Enligt 5 § skall skyddsrummen placeras och utformas med hänsyn till befolkningens möjligheter att efter varning hinna fram till dem i tid och att uppehålla sig där under den tid som behövs. Med de korta förvarningstider som ges med dagens vapen blir den tid som står till förfogande för att uppsöka ett skyddsrum vid ett angrepp väldigt kort. Detta för med sig att skyddsrummens upptagningsområde är relativt litet. Enligt 6 kap. 2 § förordningen om civilt försvar skall antalet platser i skyddsrummen beräknas med hänsyn till befolkningsutvecklingen inom de områden där skyddsrummen skall byggas. När storleken på skyddsrummen bestäms skall man räkna med en nettogolvyta om 0,75 kvadratmeter för varje person som skall beredas plats i utrymmet.

Skyddsrummen skall vidare enligt 6 § utformas så att de under fredstid kan användas för andra ändamål. De skall dock skyndsamt kunna ställas i ordning. Syftet med bestämmelsen är att hålla kostnaderna för skyddsrummen nere genom att de i fred kan användas för andra ändamål. Anpassningen till fredsanvändningen får emellertid inte drivas längre än att utrymmet enligt gällande föreskrifter kan ställas i ordning inom 48 timmar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 7 § meddela ytterligare föreskrifter eller i särskilda fall besluta om hur skyddsrum och skyddade utrymmen skall utformas och utrustas. Med stöd av bestämmelsen har regeringen i 6 kap. 4 § förordningen om civilt försvar bemyndigat Statens räddningsverk att meddela sådana föreskrifter eller i särskilda fall besluta om hur skyddsrum och skyddade utrymmen skall utformas, utrustas och underhållas samt om hur de får användas. Genom bestämmelsen ges en möjlighet att skapa särskilda lösningar för vissa udda skyddsrumprojekt.

Med stöd av regeringens bemyndigande ger Statens räddningsverk ut föreskrifter om utförande, utrustning och användning av skyddsrum, SRVFS 1998:6. Räddningsverket ger dessutom ut publikationen Skyddsrumregler SR, som i handboksform ger vägledning till den som avser att planera, bygga, utrusta eller underhålla ett skyddsrum. Publikationen reviderades senast den 1 november 2003 och har nu beteckningen SR 03.

I 11–16 §§ finns närmare bestämmelser om vem som bär ansvaret för att skyddsrum byggs och underhålls.

Skyddsrum har i första hand inrättats vid ny-, till- och ombyggnadsarbeten. För att sådana byggnadsarbeten skall få påbörjas krävs som huvudregel att en bygganmälan görs till byggnadsnämnden i kommunen minst tre veckor i förväg. Bestämmelser om bygganmälan finns i 9 kap. 2 § plan- och bygglagen (1987:10). En bygganmälan krävs bl.a. vid uppförande eller tillbyggnad av en byggnad (p. 1) och i de fall arbetena avser sådana ändringar av en byggnad som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar dess planlösning (p. 3).

Förutom bygganmälan skall, enligt 6 kap. 8 § lagen om civilt försvar, en särskild skriftlig underrättelse lämnas till kommunen av den som har för avsikt att utföra sådana byggnadsåtgärder som anges i 9 kap. 2 § 1 och 3 plan- och bygglagen inom ett område där skyddsrum skall byggas. Kommunen skall till den som lämnat en sådan underrättelse lämna besked om skyddsrum skall byggas i byggnaden eller anläggningen s.k. skyddsrumbesked och, om så är fallet, lämna uppgift om det antal personer som skall kunna få plats i skyddsrummet. Kommunen skall vidare förelägga den som lämnat underrättelsen att vidta åtgärder i enlighet med beskedet.

Enligt 9 kap. 12 § plan- och bygglagen får byggnadsarbeten inte påbörjas förrän skyddsrumbesked har företetts för byggnadsnämnden om sådant krävs.

Lagen om civilt försvar innehåller inte någon bestämmelse motsvarande den som förut fanns i 68 § civilförsvarslagen (1960:74), som innebar en skyldighet för fastighetsägare att tåla ett intrång i byggnaden för skyddsrumbyggande. I propositionen till lagen om civilt försvar föreslogs att den nämnda bestämmelsen skulle tas bort och att reglerna om expropriation i stället skulle tillämpas.²

Enligt 2 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719) får expropriation ske för det militära försvaret eller för annat ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret. I praktiken kommer expropriation som regel till användning bara när andra utvägar att nå det avsedda målet är stängda. I de flesta fall torde den enskilde vara beredd att överlåta mark eller tåla ett intrång på skäliga villkor till den som vill tillgodose ett expropriationsändamål. Principen är att möjligheten till frivillig uppgörelse först bör undersökas innan expropriation tillgrips. Detta har ansetts komma till uttryck i lagen genom 2 kap. 12 § första stycket där det sägs att expropriationstill-

² Prop. 1994/95:7 s. 75.

stånd inte skall meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt.

Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från Statens räddningsverk har expropriationslagen inte i något fall behövt tillämpas när utrymme för skyddsrum har behövts. Skyddsrummen har regelmässigt kunnat byggas med fastighetsägarnas medverkan och mot en ersättning som bestämts i enlighet med de regler som finns i förordningen om civilt försvar.

5.2.1 Byggande av skyddsrum

Den formella gången för byggande av ett skyddsrum kan beskrivas enligt följande.

- Byggherren anmäler sin avsikt att bygga (8 §). Den som avser att bygga inom ett skyddsrumsområde skall anmäla detta till kommunen, så att denna kan avgöra om skyddsrum skall byggas eller inte. För att efterföljande projektering, byggande och kontroll inte skall försenas bör denna anmälan göras i god tid före planerad byggstart.
- Kommunen lämnar därefter besked om byggande av skyddsrum (8 §), ett s.k. skyddsrumsbesked. Beskedet är ett tidsbegränsat föreläggande kopplat till ett byggobjekt, som beträffande uppförandet följer plan- och bygglagens regler. Skyddsrummet skall vara en funktion i detta bygge.
- Därefter sker projektering av byggherren. Skyddsrumsbeskedet ger byggherren vetskap om att skyddsrumsfunktionen skall projekteras in i den byggnad han avser att bygga. Det är hans ansvar att skyddsrumsfunktionen projekteras enligt de regler som följer av lagen (1994:1720) om civilt försvar och därtill knutna förordningar och föreskrifter.
- När projekteringen är avslutad gör byggherren en bygganmälan. Skyddsrumsb byggandet är kopplat till att byggobjektet som sådant förutsätter bygganmälan enligt plan- och bygglagen för att få utföras. Skyddsrumsfunktionen ingår då som en del i projekteringen och kommer att omfattas av kontrollsystemet.
- Kommunen kallar därefter till byggsamråd. Ett sådant skall alltid hållas såvitt gäller skyddsrumsfunktionen. Det är dock samma samråd som gäller för hela byggprojektet.
- Vid byggsamrådet sker en genomgång av hur gällande föreskrifter på området skall kunna uppfyllas (9 §). Byggherren skall

kunna visa att han kan klara av att fullfölja skyddsrumbygget på ett korrekt sätt. Detta gör han genom att visa upp den genomförda projekteringen av skyddsrumsfunktionen och föreslå en kontrollplan med tillhörande förslag till Sakkunnig fysiskt skydd (en av Räddningsverket certifierad person).

- Byggnadsnämnden beslutar därefter om kontrollplan och sakkunnig. Eftersom kommunen inte får utfärda det slutliga beviset för skyddsrummet förrän alla krav är uppfyllda, är det viktigt att det finns en heltäckande kontroll under tiden från byggsamrådet fram till färdigställt skyddsrum. Utan beslutad kontrollplan och sakkunnig kontrollant för skyddsrummet kan därför inte bygget fortsätta.
- Under byggnationen utför en Sakkunnig fysiskt skydd kontroller enligt kontrollplan SR. Kontroll sker genom att samtliga handlingar granskas före byggstart, besiktning sker därefter när schaktning utförts och innan gjutning av golv sker. Vidare skall besiktning utföras före dubbling av väggform och före gjutning av tak. Efter varje besiktning utfärdas ett sakkunnigintyg. Nu nämnda moment är de ur säkerhetssynpunkt viktigaste, men även övriga moment skall kontrolleras. För dessa räcker det dock att byggherren gör en egen kontroll som dokumenteras.
- Sakkunnigintygen om att olika byggmoment är avklarade utan anmärkning enligt den fastställda kontrollplanen skall lämnas in till byggnadsnämnden. Dessa intyg fordras eftersom byggmomenten inte kan kontrolleras när byggnationen är färdigställd.
- När skyddsrummet färdigställts gör byggnadsnämnden en besiktning med utgångspunkt från de sakkunnigintyg som finns enligt kontrollplanen. Detta är en myndighetsbesiktning inför den ersättning som staten skall betala ut när skyddsrummet är färdigställt.
- Därefter utfärdar byggnadsnämnden ett skyddsrumbevis. Beviset innebär att skyddsrummet formellt är ett skyddsrum och att ägaren har underhållsansvar.
- Byggnadsnämnden utfärdar också ett slutbevis. Själva byggnationen, i vilken skyddsrumsfunktionen ingår, är underkastad reglerna i plan- och bygglagen. Detta betyder att ett slutbevis utfärdas när byggprojektets kontrollplan är uppfylld. Skyddsrumbeviset kan ses som en del i detta uppfyllande men har formellt inte med plan- och bygglagens kontrollsystem att göra.

5.2.2 Kontroll av skyddsrum

Enligt 6 kap. 3 § lagen (1994:1720) om civilt försvar är det, som tidigare sagts, kommunens ansvar att kontrollera att inrättade skyddsrum har en tillfredsställande skyddsförmåga. Kontroll skall ske i den omfattning staten ställer medel till förfogande. Enligt 6 kap. 25 § förordningen (1995:128) om civilt försvar har kommunen rätt till ersättning av staten för kostnader som uppkommer för kommunen på grund av skyddsrumskontroller. Enligt samma bestämmelse i förordningen är det Statens räddningsverk som betalar ut ersättningen enligt länsstyrelsens beslut. Räddningsverket får efter samråd med Ekonomistyrningsverket meddela föreskrifter om hur ersättningarna skall bestämmas (se SRVFS 1997:1).

Det finns i dag ungefär 70 000 skyddsrum i Sverige. Dessa har byggts under lång tid och har olika byggtekniska förutsättningar och anpassningsmöjligheter till den användning byggnaden är avsedd för. Gemensamt för skyddsrummen är dock att de skall uppfylla vissa tekniska krav för att anses kunna ge ett tillfredsställande skydd. Uppgiften för den kommunala kontrollverksamheten är att tillse att dessa krav uppfylls.

Det skyddsrumregister som kommunen enligt 6 kap. 4 § i lagen är skyldig att föra utgör underlag för kontrollverksamheten. Varje år kontrolleras ungefär 10 procent av skyddsrumbeståndet. Antalet kontroller styrs som tidigare nämnts av hur mycket medel som anslås därtill av staten. För år 2004 uppgår budgeten till 25 miljoner kronor. Statens räddningsverk upprättar en förteckning över samtliga kommuner med angivande av det antal skyddsrum som skall kontrolleras i respektive kommun.

Skyddsrumskontrollerna skall utföras av kontrollanter som är certifierade av Statens räddningsverk. Vissa kommuner har anställda med sådan behörighet medan andra anlitar konsulter för uppgiften.

När ett skyddsrum tagits ut för kontroll underrättar kontrollanten fastighetsägaren om detta. Det är fastighetsägaren som har ansvaret för att skyddsrummet är tillgängligt för kontroll. Vid kontrollen följer kontrollanten checklistor som fastställts av Statens räddningsverk. Efter utförd kontroll skall ett utlåtande upprättas som utgör beslutsunderlag för kommunen. Även för dessa finns utarbetade riktlinjer av Statens räddningsverk. Om det vid kontrollen upptäcks några fel eller brister skall kontrollanten avgöra vem som skall bekosta att dessa åtgärdas. Beror felet på att fastighets-

ägaren eftersatt underhållet av skyddsrummet, gjort otillåtna ingrepp i det eller på annat sätt varit försumlig, får han stå kostnaden för att felet rättas till. I annat fall skall staten stå för kostnaden. För det fall staten skall bära kostnadsansvaret skall kontrollanten avgöra om upptäckta fel och brister skall åtgärdas direkt eller först vid ett senare tillfälle.

Med kontrollantens utlåtande som underlag beslutar kommunen om föreläggande för fastighetsägaren att vidta åtgärder för att skyddsrummet skall uppfylla ställda krav. Även beslut om föreläggande sker enligt mallar som utarbetats av Statens räddningsverk. För komplicerade arbeten kan extra besiktningar krävas. Detta skall då anges i föreläggandet till fastighetsägaren. Vid en sådan skyddsrumsbesiktning skall kontrollanten följa upp att fel som angetts i föreläggandet blivit åtgärdade och att det skett på ett korrekt sätt. Kontroll utöver vad som anmärkts i föreläggandet får inte ske. Sådana utföranden som inte kan godkännas vid skyddsrumsbesiktningen skall kontrolleras av kontrollanten vid en eller flera efterbesiktningar.

Om inga anmärkningar finns mot ett skyddsrum, eller när gjorda anmärkningar har åtgärdats, skall kommunen utfärda ett skyddsrumsbewis. Enligt Statens räddningsverks riktlinjer får ett kontrollärende inte ta längre tid än ett år om det inte finns särskilda skäl.

Som tidigare nämnts har kommunen ett ansvar för att skyddsrumregistret är aktuellt. När en skyddsrumskontroll är avslutad skall registret uppdateras och uppgift lämnas till länsstyrelsen för uppdaterande av det centrala skyddsrumregistret. I samband med att uppgiften lämnas till länsstyrelsen kan kommunen begära ersättning för utförd kontroll.

Enligt 70 § andra punkten förordningen (2000:308) om fastighetsregister får en kommun, en länsstyrelse eller Statens räddningsverk som tilläggsinformation till uppgifter i byggnadsdelen redovisa uppgifter om att skyddsrum finns i en byggnad.

5.2.3 Avveckling av skyddsrum

Enligt 6 kap. 19 § lagen (1994:1720) om civilt försvar får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att ett utrymme inte längre skall vara skyddsrum. Ett sådant bemyndigande har genom 6 kap. 14 § förordningen (1995:128) om civilt försvar getts till länsstyrelsen, som efter hörande av Statens räddningsverk

får besluta om avveckling av skyddsrum om det finns särskilda skäl. Berörda fastighetsägare och kommunen skall underrättas om ett sådant beslut. Enligt 10 kap. 1 § förordningen får ett beslut av länsstyrelsen överklagas hos Statens räddningsverk. Någon rätt till domstolsprövning finns emellertid inte när det gäller frågan om avveckling av skyddsrum.

Skyddsrum började byggas i Sverige redan i slutet av 1930-talet. Först genom bestämmelser som tillkom år 1945 fick emellertid skyddsrummen den tekniska standard som i dag kan förknippas med begreppet skyddsrum. Enligt riktlinjer från Statens räddningsverk bör därför skyddsrum som är byggda före 1945 avvecklas, såvida det inte finns särskilda skäl för att de skall få vara kvar.

Under perioden 1938–1961 byggdes s.k. splitterskyddsrum. Dessa är mycket små, först avsedda för högst 10 personer, senare högst 25 personer. Splitterskyddsrummen är utförda utan detonationsskydd och gasskydd, men i övrigt som skyddsrum. Stommen ger ett relativt gott skydd mot strålning och splitter. Ursprungligen var dessa skydd främst avsedda för s.k. aktiv personal och inte för längre vistelse. I och med att reglerna år 1961 skärptes när det gällde kraven på uthållighet ansågs splitterskyddsrummen inte längre uppfylla kravet på fullgott skydd. Ett splitterskyddsrum motsvarar i dag närmast ett skyddat utrymme, dock med den skillnaden att det byggts redan i fredstid i samband med nyproduktion. Statusen skyddsrum kvarstår dock så länge det inte avvecklas genom ett aktivt beslut i det enskilda fallet. Statens räddningsverks bedömning är att dessa skyddsrum generellt skall avvecklas efterhand som de påträffas vid ordinarie kontroller, såvida det inte i det enskilda fallet finns särskilda skäl för ett bevarande som skyddsrum.

När det gäller skyddsrum byggda senare än 1945 måste det enligt Räddningsverket finnas mycket starka och tydliga skäl för att avveckling skall få ske. Grundregeln måste enligt verket vara att skyddsrum skall bevaras och vårdas genom fastighetsägarnas försorg.

5.2.4 Bestämmelser om ersättning

Den som är skyldig att bygga och utrusta ett skyddsrum har enligt 6 kap. 20 § första stycket lagen (1994:1720) om civilt försvar rätt till ersättning av staten för de merkostnader som därigenom uppkommer.

Enligt *andra stycket* i samma paragraf beslutas ersättningen av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. En ansökan om ersättning görs hos länsstyrelsen enligt 6 kap. 15 § förordningen (1995:128) om civilt försvar. Skyddsrumbevis skall bifogas till ansökan. Ersättningen, som består av grundbelopp och tilläggsbelopp, betalas ut av Statens räddningsverk enligt länsstyrelsens beslut. Ersättningen beräknas enligt schablonbelopp som fastställts genom förordningen. I ersättningen ingår även ersättning för framtida underhåll av skyddsrummet (6 kap. 20 § förordningen).

Är den ersättningsberättigade inte redovisningsskyldig för moms skall enligt 6 kap. 21 § lagen om civilt försvar sådan läggas på ersättningsbeloppet. Eftersom mervärdesskatt torde utgöra en kostnad för den som inte är skyldig att redovisa sådan förefaller bestämmelsen vara överflödig i detta sammanhang. Det kan däremot finnas anledning att i förordningen, som upptar schablonbelopp, närmare ange om dessa belopp avses exklusive eller inklusive moms.

Den som skall bygga och utrusta ett skyddat utrymme eller ett skyddsrum i en befintlig byggnad har enligt 6 kap. 22 § rätt till ersättning av staten för sina kostnader. Detsamma gäller den som är skyldig att underhålla ett sådant utrymme och den som efter föreläggande gjort förbättringsåtgärder i ett skyddsrum. Ersättning lämnas dock inte för åtgärder som har föranletts av att ägaren efterställt underhållet av skyddsrummet, gjort otillåtna ingrepp i det eller på annat sätt varit försumlig. Ersättning beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt 6 kap. 20 § förordningen görs en ansökan om ersättning till länsstyrelsen. Ersättningen betalas ut av Statens räddningsverk efter beslut av länsstyrelsen. Enligt bestämmelsen ingår ersättning för underhåll av ett skyddsrum i den schablonersättning som utgår vid byggandet av skyddsrummet.

Även kommunen har rätt till statlig ersättning för kostnader som den haft för att bygga skyddsrum enligt 6 kap. 23 §. När ersättningen till kommunen bestäms skall skälig hänsyn tas till det värde som de vidtagna åtgärderna kan ha för byggnadens eller anläggningens användning i fred. Kommunen har rätt till förskott på ersättningen om det finns särskilda skäl till det.

Enligt lagen om civilt försvar utgår inte någon särskild ersättning till fastighetsägaren för själva upplåtelsen av ett utrymme till skyddsrum. Det får förmodas att lagstiftaren ansett att det intrång eller den rådighetsinskränkning som ianspråktagandet av ett ut-

rymme för skyddsrum innebär för fastighetsägaren inte bör ersättas särskilt utöver den ersättning som utgår för kostnader.

Om fastighetsägaren inte frivilligt går med på att ett skyddsrum byggs i fastigheten kan det bli frågan om att tillgripa expropriation, som tidigare nämnts i avsnitt 5.3. För det fallet bestäms eventuell ersättning för intrång enligt den lagen.

5.3 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: En ny lag om skyddsrum införs.

Begreppet skyddat utrymme avskaffas. Utgångspunkten är att alla utrymmen för skydd av befolkningen i krig skall ha samma status och vara utformade och utrustade för att motstå verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. Om läget skulle kräva skyndsamma åtgärder för skydd av befolkningen i krig får skyddsrummen utformas och utrustas så att de i största möjliga utsträckning motstår sådana verkningar.

Planeringsansvaret för skyddsrumproduktionen centraliseras och läggs över på en statlig myndighet, lämpligen Statens räddningsverk. Även ansvaret för byggande, besiktning och kontroll av skyddsrum, som i dag ligger på kommunerna, förs över till en statlig myndighet.

Eftersom kommunerna inte längre skall ha något ansvar för skyddsrumspaneringen finns det inte anledning att de skall ha kvar uppgiften att föra skyddsrumregister. Den uppgiften bör i stället ligga på den myndighet som får ansvaret för skyddsrumspaneringen i framtiden.

5.3.1 Allmänna utgångspunkter

Som redan framgått föreskriver lagen (1994:1720) om civilt försvar att befolkningen skall kunna erbjudas fysiskt skydd i krig i form av skyddsrum och skyddade utrymmen. De förstnämnda uppförs i fred och skyddar efter iordningställande mot olika typer av vapenverkan. Skyddade utrymmen är ett enklare skydd som planeras i fred och byggs ut under höjd beredskap.

Behovet av fysiskt skydd för befolkningen i krig har under årens lopp varit föremål för ett stort antal utredningar. Ett flertal utredningar och studier genomfördes av olika myndigheter på uppdrag av regeringen under åren före 1996 års försvarsbeslut.³ Men även i tiden därefter har utredningar förekommit. Dessa har främst haft till uppdrag att utreda möjligheterna att väsentligt minska skyddsrum byggandet.

Skyddsrum byggandet har numera i princip upphört. Regeringens direktiv till Statens räddningsverk har sedan år 2002 varit att någon skyddsrumproduktion inte skall förekomma.

Utredningen har inte sett det som sin uppgift att ta ställning till om det bör förekomma någon skyddsrumproduktion i dag och inte heller att försöka besvara frågan om det finns ett överskott på skyddsrumplatser eller en brist på sådana. Av avgörande betydelse för det senare är naturligtvis hur behovet definieras.

En utgångspunkt som utredningen intagit är att det skyddsrumsbestand som finns i dag är en resurs som skall bevaras och kontrolleras för att i framtiden, om det skulle uppstå ett behov av fysiskt skydd i krig, kunna användas för sitt ändamål.

Även om det för närvarande inte byggs några skyddsrum bör det finnas ett regelverk som tillåter att produktionen kan sättas i gång om det skulle behövas i en framtid.

5.3.2 Behovet av lagstiftning och den lagtekniska lösningen

Regler om skyddsrum och skyddade utrymmen finns i 6 kap. lagen (1994:1720) om civilt försvar.

Som redan tidigare nämnts har skyddsrum byggandet numera i princip upphört. Vid en översyn av lagen om civilt försvar väcks därför naturligen frågan om det finns anledning att behålla det tämligen detaljerade regelverk som finns i dag.

Det befintliga beståndet av skyddsrum skall även i fortsättningen underhållas och kontrolleras. Regler behövs därför på i vart fall dessa områden.

Som redan inledningsvis anförts bör det finnas ett regelverk som tillåter att produktionen kan sättas i gång om det skulle behövas i en framtid. Bestämmelser om vem som skall ha planeringsansvaret

³ En närmare redovisning av viktigare utredningar på området lämnas i Krisberedskapsmyndighetens utredningsrapport Framtida inriktning av befolkningsskyddet, KBM 2004, s. 19 ff.

för skyddsrumproduktionen bör alltså finnas kvar. Det finns också skäl att behålla regler som tar sikte på själva skyddsrumproduktionen, eller med andra ord vem som har ansvaret för att planerade skyddsrum byggs och hur denna process skall gå till. Om en produktion skulle behöva sättas i gång får det förmodas bli i form av s.k. bristtäckningsproduktion i befintlig bebyggelse. Regelverket bör därför fokusera mera på denna typ av byggande.

En hel del regler på skyddsrumsområdet bör således finnas kvar. Eftersom utredningen i det föregående föreslagit att lagen om civilt försvar skall upphävas, inställer sig frågan var reglerna om skyddsrum lämpligen bör placeras. Övervägande skäl talar för att dessa samlas i en särskild lag. Alternativet är att inordna dem i lagen om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Den lagen skulle då emellertid förlora i stringens. Bestämmelserna kommer inte heller att få någon naturlig anknytning till den lagen om utredningens förslag i det följande godtas och planeringsansvaret för skyddsrumproduktionen inte längre blir en uppgift för kommunerna. Utredningen föreslår därför att det införs en ny lag om skyddsrum.

5.3.3 Begreppet skyddat utrymme tas bort

I 6 kap. 1 § lagen (1994:1720) om civilt försvar definieras skyddsrum respektive skyddade utrymmen. Med skyddsrum avses ett utrymme som redan under fred utformas och utrustas så att det ger skydd mot de stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. Med skyddade utrymmen avses ett utrymme som utformas och utrustas så att det ger ett skäligt skydd mot radioaktiv strålning och splitter samt i särskilt utsatta områden mot byggnadsras. Skyddade utrymmen anordnas först under höjd beredskap om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar att så skall ske redan dessförinnan.

Utgångspunkten måste vara att ett fysiskt skydd skall vara utformat så att det står emot sådana vapen som kan antas komma att användas mot oss vid ett krig. Någon planering under fredstid för skydd med en lägre skyddsgrad än skyddsrum bör därför i princip inte ske. Utredningen föreslår därför inte någon reglering motsvarande den som i dag finns om skyddade utrymmen.

I det befintliga skyddsrumbeståndet finns fysiska skydd som betecknas skyddsrum men som inte uppfyller gällande tekniska

krav på ett skyddsrum, bland annat de s.k. splitterskyddsrum som byggdes före år 1961. Utredningen delar Statens räddningsverks bedömning att dessa bör avvecklas efterhand som de påträffas vid ordinarie kontroller om inte särskilda skäl talar däremot.

Om situationen under ett pågående krig skulle bli sådan att det krävs skyndsamma åtgärder för skydd åt befolkningen bör det dock vara möjligt att göra avsteg från den tidigare nämnda utgångspunkten och så att säga laga efter läglighet eller göra så gott man kan för att få ett så fullgott skydd som möjligt. Det bör därför finnas en möjlighet att under nämnda förhållanden få utforma och utrusta skyddsrummen så att de i största möjliga utsträckning motstår verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning.

Även i fortsättningen bör Statens räddningsverk få meddela föreskrifter eller i särskilda fall besluta om hur skyddsrum skall utformas och utrustas.

5.3.4 Ansvar för skyddsrumsvksamheten centraliseras

Som tidigare nämnts har skyddsrumproduktionen år 2002 i princip avstannat. Mot bakgrund av den positiva säkerhetspolitiska bedömning som statsmakterna nu gör kan det inte på grund av risken för krig bli frågan om att återuppta en produktion av skyddsrum inom överskådlig tid. Och även om det säkerhetspolitiska läget i framtiden skulle förändras till det sämre är det inte i dag möjligt att närmare förutse hur behovet av skyddsrum då kommer att se ut. De kommunala skyddsrumspaner som finns i dag utgår ofta från föråldrade planeringsförutsättningar, som i flera fall inte uppdaterats alls under 1990-talet. I dagsläget är skyddsrumspaneringen i kommunerna inte heller en uppgift som har någon högre prioritering, vilket är lätt att förstå. Det får mot denna bakgrund antas att det blir svårt för många kommuner att i framtiden upprätthålla en kompetens på skyddsrumsområdet. Planeringsansvaret för skyddsrumproduktionen bör därför centraliseras och läggas över på en statlig myndighet. En sådan lösning synes också ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv vara en bättre lösning än att behålla planeringsansvaret på kommunal nivå. Genom att beslutsfattandet centraliseras bör man också lättare kunna få en överblick av det befintliga skyddsrumbeståndet.

Statens räddningsverk, som är den myndighet som i dag har hand om skyddsrumfrågorna, ligger nära till hands för att få ansvaret för skyddsrumspaneringen i framtiden.

Under rådande gynnsamma säkerhetspolitiska läge bör det i princip inte krävas att skyddsrumspaneringen sträcker sig längre än till att inventeringen av skyddsrumbeståndet hålls aktuell. Skulle det säkerhetspolitiska läget försämrats kan det bli aktuellt att planera för framförallt bristtäckningsproduktion.

Även ansvaret för byggande, besiktning och kontroll av skyddsrum, som i dag ankommer på kommunerna, bör ligga på en central myndighet, lämpligen Statens räddningsverk. En sådan ordning skulle befrämja att kompetensen på området bibehålls. Någon nämnvärd praktisk skillnad innebär förslaget dock inte i denna del. Redan i dag är det Statens räddningsverk som upprättar listor på vilka skyddsrum som skall kontrolleras under året och den faktiska kontrollen utförs av sakkunniga, som utbildas och certifieras av Statens räddningsverk. I linje med detta bör även befogenheten att fatta beslut om avveckling av skyddsrum föras över från länsstyrelsen till Statens räddningsverk.

Om kommunen, utan att det är frågan om en om- eller tillbyggnad, beslutar att ett skyddsrum skall finnas i en befintlig byggnad har kommunen enligt 6 kap. 13 § lagen (1994:1720) om civilt försvar ett ansvar för att skyddsrummet byggs, utrustas och underhålls. Det medför naturligtvis svårigheter för kommunen att svara för underhållet av skyddsrum som är belägna i byggnader som tillhör någon annan. I praktiken har detta lösts genom avtal mellan kommunen och fastighetsägaren. Det är en lämpligare ordning att ansvaret för underhållet även i dessa fall i framtiden läggs på fastighetsägaren.

Enligt 6 kap. 4 § lagen om civilt försvar ankommer det på kommunerna att föra register över samtliga skyddsrum i kommunen och över de skyddade utrymmen som planlagts. Eftersom kommunerna inte längre skall ha något ansvar för skyddsrumspaneringen finns det inte anledning att i framtiden ålägga dem ett ansvar att föra ett skyddsrumregister. Denna uppgift bör i stället överföras till den myndighet som i framtiden får ansvaret för skyddsrumspaneringen. Som tidigare anförts ligger det nära till hands att den uppgiften läggs på Statens räddningsverk. Eftersom Räddningsverket redan har ett centralt skyddsrumregister skulle det inte innebära något nämnvärt merarbete för myndigheten att ta över detta ansvar.

6 Utrymning och inkvartering m.m.

Enligt direktiven skall utredningen särskilt överväga om det behövs sådana regler om utrymning och inkvartering under höjd beredskap som i dag finns i lagen (1994:1720) om civilt försvar.

Utrymning och inkvartering är åtgärder som ingår i befolkningskyddet enligt definitionen i 1 kap. 2 § lagen om civilt försvar. Frågor som gäller befolkningskyddet har, som förut nämnts, nyligen utretts av Krisberedskapsmyndigheten. Enligt myndighetens rapport bedrivs för närvarande inte någon planläggning eller andra förberedelser för den typ av utrymning och inkvartering som regleras i lagen om civilt försvar. All sådan förberedande verksamhet förutses ske under en anpassningsperiod. Enligt Krisberedskapsmyndighetens bedömning bör denna inriktning gälla också i fortsättningen.¹ Krisberedskapsmyndigheten har övervägt men inte funnit skäl att föreslå några ändringar av lagstiftningen innebärande en utvidgning av möjligheterna att beordra utrymning i fredstid.

6.1 Gällande ordning

6.1.1 Bakgrund

Bestämmelser om utrymning författningsreglerades i början av 1940-talet mot bakgrund av erfarenheterna från det då pågående andra världskriget. Utrymning ansågs vid den tidpunkten utgöra en viktig del av skyddet för civilbefolkningen eftersom tillgången på skyddsrum var begränsad. Sedan hotet om kärnvapenkrig tillkommit förstärktes behovet av omfattande utrymningar. Samhällsstrukturen var då ännu sådan att utrymningar i stor skala ansågs möjliga att genomföra.

Vid mitten av 1990-talet, då lagen om civilt försvar tillkom, bedömdes det konventionella kriget med korta förvarningstider och

¹ Framtida inriktning av befolkningskyddet; KBM 2004 s. 62.

snabba stridsförlopp utgöra det största säkerhetspolitiska hotet. Möjligheterna att genomföra utrymningar för att skydda befolkningen ansågs därigenom ha begränsats. Landsbygdens avfolkning och därmed bristande förmåga att klara inkvarteringen, socialtjänsten och livsmedelsförsörjningen för den utrymda befolkningen utgjorde också en faktor som i hög grad ändrade förutsättningarna för att använda utrymning över längre avstånd enligt tidigare intentioner. Koncentrationen av befolkningen till tätorterna innebar också att transportsystemen förmodligen inte skulle kunna klara av omfattande utrymningar på kort tid.

I förarbetena till lagen om civilt försvar betonades att det moderna samhällets komplexa infrastruktur ställer höga krav på att de viktigaste samhällsfunktionerna kan hållas i gång även i krigstid.² Vidare framhölls i propositionen att kraven på det civila försvaret utökats när det gäller förmågan att understödja det militära försvaret med t.ex. sjukvård, transporter, samband och försörjning. Önskemålet angavs därför vara att en så stor del av befolkningen som möjligt skulle kunna stanna kvar på hemorten för att upprätthålla totalförsvarsfunktionerna.

Utgångspunkten var således att befolkningen i första hand skulle ges ett bra skydd där den bor och arbetar och att utrymning borde ses som ett komplement till skyddsrum. Eftersom det förutsågs komma att råda en brist på skyddsrum under en lång tid framåt ansåg lagstiftaren emellertid att möjligheten att utrymma befolkningen borde finnas kvar.

Bestämmelser om utrymning och inkvartering under höjd beredskap finns i 8 kap. lagen (1994:1720) om civilt försvar.

6.1.2 Utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap

Bestämmelser om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap finns som nyss nämnts i 8 kap. lagen om civilt försvar.

Enligt 1 § i kapitlet får under höjd beredskap regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att de som uppehåller sig inom ett område skall utrymma området om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen, eller det i området behöves vidtas militära åtgärder av väsentlig betydelse och åtgärderna allvarligt försvåras om inte utrymning sker.

² Prop. 1994/95:7 s. 81.

Utrymning är en mycket ingripande åtgärd för den enskilde och bör därför inte tillgripas annat än när det är absolut nödvändigt. Detta har, när det gäller utrymning för att underlätta militära åtgärder, kommit till uttryck genom kravet att åtgärden skall vara av väsentlig betydelse och att den allvarligt skulle försvåras om civilbefolkningen finns kvar i området.

Ett beslut om utrymning kan omfatta alla civilpersoner inom ett område eller bara vissa grupper. Sedan huvuddelen av befolkningen inom ett område utrymts kan nya utrymningsbeslut fattas om att den kvarvarande befolkningen skall flyttas mellan olika delar av det i övrig utrymda området. Syftet med en sådan åtgärd kan vara att samla kvarvarande personer till områden där tillgången på skyddsrum är god. Denna form av utrymning motsvarar vad som tidigare reglerades som omflyttning.

Ett beslut om utrymning innebär inte bara en skyldighet för dem som omfattas av beslutet att lämna området utan även ett förbud för dem att återvända dit så länge beslutet om utrymning gäller. Finns det behov av att förhindra att människor som inte omfattas av utrymningsbeslutet flyttar in i ett område måste inflyttningsförbud enligt 4 § i samma kapitel tillgripas.

Ett beslut om utrymning innebär som nämnts ett åläggande för de berörda att lämna det angivna området. De utrymmande måste emellertid ofta styras till vissa platser för att en jämn fördelning på mottagningsområdena skall uppnås. Dessutom är det viktigt att befolkningen inte samlas på platser där militära operationer kan komma att äga rum. När många människor, som vid en utrymning, koncentreras till ett område, kan det också bli nödvändigt att meddela föreskrifter för deras vistelse där.

I 2 § *första stycket* ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer behörighet att ålägga den som omfattas av ett utrymningsbeslut att vistas på en viss plats och att meddela föreskrifter för vistelsen där. Av *andra stycket* i samma paragraf framgår att beslut som fattas med stöd av första stycket inte får utformas så att det inskränker den enskildes frihet mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet med utrymningen och till de förhållanden som råder på den plats där den utrymde ålagts att vistas.

I 3 § ges regler om utflyttningsförbud. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med stöd av bestämmelsen under höjd beredskap meddela förbud för dem som uppehåller sig inom ett visst område att lämna detta om en utflyttning allvarligt skulle försvåra åtgärder av väsentlig betydelse för totalförsva-

ret, eller en utflyttning skulle vara förenad med uppenbar livsfara. Bestämmelserna om utflyttningsförbud gör det möjligt att hindra att befolkningen spontant lämnar ett område och därigenom skapar problem för totalförsvaret eller utsätter sig för fara.

Så snart förutsättningarna enligt 3 § inte längre gäller skall ett beslut om utflyttningsförbud hävas.

Som tidigare nämnts regleras inflyttningsförbud i 4 §. Enligt bestämmelsen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer under höjd beredskap meddela förbud för dem som inte är bosatta inom ett visst område att annat än tillfälligt uppehålla sig inom området, om en inflyttning allvarligt skulle försvåra åtgärder av väsentlig betydelse för totalförsvaret.

Bestämmelsen om inflyttningsförbud gör det möjligt att hindra att befolkningen spontant flyttar till ett visst område och därigenom skapar problem för totalförsvaret.

Ett inflyttningsförbud gäller inte tillfällig vistelse inom området. Enligt förarbetena till lagen om civilt försvar kan denna tidsangivelse inte anges med något bestämt tidsmått. Under de förhållanden som förutsätts råda när ett inflyttningsförbud meddelats bör, enligt vad som anges i propositionen, en vistelse för att betecknas som tillfällig, inte vara mer än några dagar.³

I likhet med vad som gäller vid utflyttningsförbud skall ett beslut om inflyttningsförbud upphävas om förutsättningarna för att meddela ett sådant beslut inte längre föreligger.

Enligt 8 kap. 2 § förordningen (1995:128) om civilt försvar har regeringen bemyndigat länsstyrelsen att fatta beslut om utrymning inom det egna länet och att meddela beslut och föreskrifter om vistelsen gällande det egna länet. Länsstyrelsen har också enligt 3 och 4 §§ i samma kapitel getts rätt att besluta om utflyttnings- och inflyttningsförbud.

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Något undantag för utrymmande eller utlänningar som söker skydd i Sverige finns i princip inte. Migrationsverket har dock huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och skyddssökande utlänningar som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd. De riktlinjer som gäller för socialtjänsten och Migrationsverket i fred gäller som huvudregel också under höjd beredskap. För att en mottagarkommun skall kunna klara av in-

³ Se prop. 1994/95:7 s. 113.

inkvarteringen av de utrymmande eller andra skyddsbehövande har kommunen i lagen om civilt försvar getts en möjlighet att under höjd beredskap besluta om ingrepp i annans rätt för att få tillgång till inkvarteringsbostäder.

Enligt 5 § *första stycket* i lagen om civilt försvar får en kommun förelägga innehavaren av en byggnad eller bostadslägenhet (inkvarteringsvärd) att under höjd beredskap upplåta bostad och utrustning åt den som behöver en bostad (inkvarteringsbostad) på grund av beslut om utrymning eller på grund av att denne till följd av krigshändelser tvingats lämna sin ordinarie bostad. Ett sådant föreläggande får enligt *andra stycket* i samma paragraf meddelas endast om behovet av bostad inte kan tillgodoses på annat lämpligt sätt. Beslutet får inte medföra större olägenhet för inkvarteringsvärden än vad som är nödvändigt och får inte avse utrymmen som behövs för inkvarteringsvärden och hans familj eller någon dem närstående.

Enligt 6 § kan handräckning lämnas den som skall inkvarteras för att han skall få tillträde till inkvarteringsbostaden om inkvarteringsvärden inte frivilligt följer ett föreläggande om inkvarteringsbostad.

I 7–9 §§ finns bestämmelser om inkvarteringsvärdens rätt till ersättning för upplåtelsen. Enligt 7 § har inkvarteringsvärden rätt till skälig ersättning av kommunen för själva upplåtelsen och enligt 8 § har han rätt till ersättning om bostaden eller dess utrustning skadas när den används som inkvarteringsbostad. Är skadan ringa utgår dock ingen ersättning. Enligt 9 § prövas ersättningen i båda fallen på det sätt som anges i förfogandelagen (1978:262). Om taxa enligt 33 § förfogandelagen har fastställts, bestämmer kommunen ersättningen. I annat fall bestäms ersättningen av den lokala värderingsnämnden.

Enligt 10 § *första stycket* är den som disponerat en inkvarteringsbostad skyldig att till kommunen betala tillbaka vad kommunen betalat till inkvarteringsvärden. Om det med hänsyn till den inkvarterades ekonomiska förhållanden eller annars är oskäligt, skall kommunen dock enligt bestämmelsen i *andra stycket* helt eller delvis befria den inkvarterade från återbetalningsskyldigheten. Som exempel på en situation när ett krav på återbetalning kan vara oskäligt anges i författningskommentaren till bestämmelsen, att den

inkvarterade har kostnader för en fungerande ordinarie bostad som han på grund av beslutet om utrymning inte får bo i.⁴

11 § utgör endast en hänvisningsbestämmelse. I paragrafen ges upplysningen att kommuners och landstings skyldighet att ta hand om utrymmande och utlänningar som söker skydd i Sverige regleras i socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Enligt 12 § är de kommuner och landsting som befolkningen under höjd beredskap lämnar på grund av utrymning, skyldiga att i skälig omfattning lämna hjälp till de kommuner och landsting som i större omfattning får ta emot befolkningen. Bestämmelsen innebär att de resurser t.ex. materiel och personal, som finns i en kommun eller ett landsting skall följa med befolkningen när den på grund av utrymningsbeslut eller andra exceptionella förhållanden, flyttas till en ny kommun eller ett nytt landsting. Det är således en skyldighet för den kommun och det landsting som befolkningen kommer ifrån att se till att kommunens och landstingets resurser, i den mån de frigörs, följer med till den eller de nya kommuner och landsting som i större omfattning får ta emot befolkningen.

Om den kommun och det landsting som befolkningen kommer ifrån har fullgjort sin skyldighet och den mottagande kommunen och landstinget alltjämt är i behov av hjälp har de sistnämnda rätt till hjälp från andra kommuner och landsting enligt bestämmelsen i 3 kap. 5 § lagen om civilt försvar, som reglerar den allmänna skyldigheten för kommuner och landsting att hjälpa andra kommuner och landsting som drabbats särskilt hårt.

Enligt 8 kap. 1 § första stycket förordningen om civilt försvar får Statens räddningsverk, efter hörande av Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen meddela föreskrifter för hur utrymning skall planläggas. Enligt andra stycket i samma paragraf får Krisberedskapsmyndigheten i samråd med Försvarmakten fastställa de områden som skall planläggas för utrymning.

6.1.3 Utrymning i fred

Det är inte enbart under höjd beredskap som det kan bli aktuellt att utrymma befolkningen. Även i fredstid kan en förflyttning av människor vara nödvändig för att skydda deras liv och hälsa i en

⁴ Se prop. 1994/95:7 s. 115.

hot- eller nödsituation. Utrymning kan även ske för att underlätta räddningsinsatser eller för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

En utrymning kan vara beordrad eller rekommenderad av myndigheter men kan också ske spontant.

Ett myndighetsbeslut om *beordrad utrymning* innebär förutom uppmaningen att lämna området också att obehöriga inte får vistas i utrymningsområdet. Det kan i sin tur betyda att den normala verksamheten i det utrymda området inte kan fortsätta, utan måste förändras eller upphöra helt eller delvis.

Rekommenderad utrymning kan avse t.ex. gravida kvinnor, barn upp till en viss ålder eller personer med vissa sjukdomar som befinner sig i riskzonen. Vid rekommenderad utrymning överlåter man åt berörda att själva följa de givna rekommendationerna. Samhället måste vid denna typ av utrymning ge samma service som vid beordrad utrymning.

Spontan utrymning innebär att den enskilde själv beslutar sig för att utrymma.

Utrymning kan bli aktuellt i bland annat följande situationer för att skydda befolkningen.

- Brand
- utsläpp av radioaktiva ämnen
- utsläpp av farliga kemikalier
- naturolyckor
- terrorhandlingar och annan brottslig verksamhet
- vid kränkning av Sveriges territorium i fredstid

Enligt 6 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor får räddningsledaren vid en räddningsinsats besluta att ett område skall utrymmas om fara för liv eller hälsa inte lämpligen kan hindras på något annat sätt. Ett beslut om utrymning skall liksom andra beslut om ingrepp i den enskildes rätt som kan bli aktuella under en räddningsinsats föregås av en proportionalitetsbedömning där nyttan av beslutet vägs mot det ingrepp som det innebär för den enskilde.

Beslut om utrymning kan också fattas av en kommunal nämnd med ansvar för räddningstjänst.

När det gäller statlig räddningstjänst beslutar den myndighet som ansvarar för räddningstjänsten om utrymning. Detsamma gäller om en statlig myndighet har tagit över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten.

Vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen är det den myndighet som ansvarar för saneringen som beslutar om utrymning.

Polisen skall lämna den hjälp som behövs för genomförandet av den utrymning som ingår i räddningstjänsten. Det innebär att polisen gör den planering som behövs och leder verkställigheten. De utrymmande tas emot av de organ som det i förekommande fall är lämpligt att anlita.

Enligt 23 § polislagen (1984:387) får en polisman i syfte att avvärja ett brott eller bereda skydd mot detta besluta om utrymning om brottet innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Ett sådant beslut skall dock föregås av ett beslut av polismyndigheten om inte fara är i dröjsmål.

Samtliga länsstyrelser skall planera för att kunna genomföra räddningsinsatser vid utsläpp av radioaktiva ämnen eller vid överhängande fara för utsläpp samt vid sanering efter radioaktiva utsläpp. Länsstyrelserna i län med kärnkraftverk skall planlägga för en mer omfattande beredskap och tillsammans med länsstyrelsen i Västerbottens län bistå andra länsstyrelser i fråga om sådan räddningstjänst. I län med kärnkraftverk skall planeringen även omfatta utrymning.

Enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) och den därtill anslutande förordningen (1990:1334) kan länsstyrelsen och i vissa fall Försvarsmakten under närmare angivna förhållanden besluta om nya eller utökade skyddsobjekt. I fred kan detta bli aktuellt vid t.ex. kränkningar och incidenter. I krig kan det föranledas av stridshandlingar i ett visst område. Om civilbefolkning finns i ett sådant område kan ett beslut enligt lagen innebära krav på utrymning.

Enligt 3 kap. 11 § ordningslagen (1993:1617) får regeringen eller efter regeringens bemyndigande en länsstyrelse, om det på grund av särskilda förhållanden behövs för att skydda människor mot fara för liv eller hälsa, meddela föreskrifter för viss tid eller tills vidare om förbud mot att vistas inom skade- eller riskområde, rasområden, gruvområden, skjutfält eller skjutbana eller liknande områden. Av 12 § i samma kapitel framgår att sådana föreskrifter inte får angå förhållanden som är reglerade i de allmänna bestämmelserna i lagen eller i bestämmelser i någon annan lag eller författning. Avsikten är således att ett beslut om tillträdesförbud skall få meddelas med stöd av bestämmelsen endast om erforderliga föreskrifter inte finns i eller kan meddelas med stöd av någon annan författning.

I propositionen till ordningslagen gjordes den bedömningen att det i enstaka fall kan uppkomma situationer där bestämmelserna i räddningstjänstlagen (numera lagen om skydd mot olyckor) bedöms som otillräckliga. Sålunda ansågs i vissa fall bestämmelserna om avspärning av skade- eller riskområden ge otillräckliga möjligheter att gripa in för att skydda människor mot fara för liv eller hälsa.

Ett beslut om avspärning enligt lagen om skydd mot olyckor kan inte bestå någon längre tid efter det att ett nödläge har upphört och räddningsåtgärderna har avslutats. Skadeplatsen kan dock utgöra en fara för allmänheten under lång tid därefter. Bevakningen av en skadeplats enligt 3 kap. 9 § lagen om skydd mot olyckor kan därför i vissa situationer behöva kompletteras med ett beslut om avspärning av området. Det har därför ansetts att det bör finnas en möjlighet att under längre tid spärra av ett skade- eller riskområde på grund av till exempel rasrisk, lavinfara eller risk för skador på människor till följd av utsläpp av skadliga ämnen. Enligt lagen om skydd mot olyckor finns ingen skyldighet för en räddningsledare att underrätta länsstyrelsen om behov av tillträdesförbud sedan räddningsarbetet avslutats. Att en sådan underrättelse lämnas om det finns ett behov av att länsstyrelsen fattar ett beslut om tillträdesförbud har ansetts så självklart att någon regel om detta inte ansetts nödvändig.

Under förarbetena till ordningslagen diskuterades om det borde införas en möjlighet att vid särskilt omfattande olyckor och i fall där räddningstjänstlagen inte är tillämplig besluta om något annat än tillträdesförbud såsom förbud för allmänheten att vistas utomhus. Ett sådant förbud skulle kunna aktualiseras vid exempelvis omfattande utsläpp av gas eller andra skadliga ämnen. Olika förhållningsregler för allmänheten kan behövas under viss tid efter det att räddningsarbetet har avslutats eller inom områden som inte direkt berörs av räddningsarbetet. Även andra åtgärder kan bli nödvändiga i sådana katastrofsituationer. I dessa skiftande situationer ansågs dock en aktiv och saklig information till allmänheten om vilka åtgärder som bör vidtas erbjuda tillräckliga möjligheter att begränsa skadeverkningarna. Man borde också kunna utgå från att allmänheten i stor utsträckning hör samma sådan information. Mot den bakgrunden har inte några sådana regler införts i ordningslagen. I den mån det av säkerhetsskäl finns behov av några andra bestämmelser än sådana om tillträdesförbud borde enligt vad som ut-

talades i propositionen den regleringen ske i någon specialförfattning i ämnet.

Länsstyrelsens beslut om tillträdesförbud gäller utan att det har vunnit laga kraft, om inte annat har beslutats (3 kap. 28 § ordningslagen).

En föreskrift om tillträdesförbud måste ha kungjorts i vederbörlig ordning för att gälla. Eftersom ett beslut om tillträdesförbud enligt ordningslagen kan behöva meddelas med kort varsel och i situationer av akut fara har regeringen för dessa fall bemyndigats att föreskriva undantag från vad som annars gäller om kungörande. Närmare bestämmelser om kungörande av föreskrifter som det här är frågan om har tagit in i 4 § andra stycket förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen. I brådskande fall kan sålunda länsstyrelsens föreskrifter kungöras genom att publiceras i ortstidning eller läsas upp i radio.

6.2 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag och bedömning: Bestämmelserna om utrymning och inkvartering i lagen om civilt försvar behålls och samlas i en ny beredskapslag om utrymning och inkvartering m.m. under krig och krigsfara.

Utredningen kan inte se att det finns något behov av att utvidga möjligheten att besluta om utrymning under extraordinära händelser i fredstid.

Utredningen har vid sin genomgång av gällande bestämmelser om utrymning under fredstid funnit att de bestämmelser som finns på området i bl.a. lagen om skydd mot olyckor, skyddslagen och ordningslagen väl täcker det behov av regler till skydd för befolkningens säkerhet som kan uppkomma vid extra ordinära händelser i fredstid. Utredningen kan därför inte se att det skulle finnas något behov av att utvidga möjligheterna att beordra utrymning i fredstid. Ställningstagandet överensstämmer med vad Krisberedskapsmyndigheten kom fram till i sin rapport om den framtida inriktningen av befolkningsskyddet. Utredningen föreslår därför inte någon särskild reglering av utrymning under extraordinära händelser i fredstid.

Utredningen har inte heller kunnat se att det finns ett behov av att införa närmare bestämmelser om ansvarsfördelning när det gäller verkställigheten av ett utrymningsbeslut. Polismyndigheten har det övergripande ansvaret för att se till att ett beslut om utrymning genomförs.

Bestämmelser om utrymning och inkvartering under höjd beredskap finns i dag i 8 kap. lagen (1994:1720) om civilt försvar.

Som tidigare nämnts gör statsmakterna den bedömningen att ett väpnat angrepp mot Sverige är osannolikt under minst en tioårsperiod. Mot den bakgrunden finns det anledning att överväga om reglerna som gäller utrymning under krig kan upphävas. Vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läget skulle då behovet av regler få omprövas. Även nyttan av regler om utrymning kan alltjämt ifrågasättas med hänsyn till korta förvarningstider och snabba stridsförlopp. Å andra sidan är det ingen som i dag med fullständig säkerhet kan säga hur en krigssituation kan komma att se ut i framtiden. Det är därför inte heller möjligt att utesluta att reglerna om utrymning i krig kan komma att få betydelse i en framtida krigssituation. Ett ytterligare skäl för att behålla reglerna är att det finns ett värde i sig av att ha en hög administrativ beredskap. Författningsberedskapen är en del av denna beredskap.

Utrymning kan under vissa omständigheter vara en typ av åtgärd som kan vara aktuell för att Sverige under en väpnad konflikt skall anses uppfylla sina förpliktelser enligt artikel 58 i Tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter. Att redan i fredstid ha författningsbestämmelser som tydligt visar att Sverige avser att leva upp till den humanitära rättens krav är också ett skäl för att behålla nuvarande regler.

Även om det, som tidigare redovisats, finns tämligen goda möjligheter att med stöd av andra bestämmelser besluta om utrymning, finner utredningen vid en samlad bedömning att det inte finns tillräckliga skäl att nu föreslå att reglerna om utrymning och inkvartering under höjd beredskap upphävs.

Eftersom bestämmelserna om utrymning och inkvartering liksom för närvarande föreslås vara tillämpliga endast under höjd beredskap finns det enligt utredningens mening skäl att samla bestämmelserna i en särskild lag. Alternativet skulle vara att inordna dem i ett eget kapitel i den föreslagna lagen om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. En sådan lösning skulle dock onödigt tynga den

senare lagen med bestämmelser som i princip inte har någon fredstida anknytning. Den beredskapsplanering för inkvartering under höjd beredskap som kommunerna självfallet måste företa om det säkerhetspolitiska läget i en framtid skulle kräva det har enligt utredningen inte någon avgörande betydelse för var bestämmelserna bör placeras. Utredningen föreslår därför en ny lag om utrymning och inkvartering under krig och krigsfara.

7 Hemskydd

Enligt direktiven skall utredningen överväga om det är motiverat att kommunerna har hemskyddsorganisationer. Bestämmelser om hemskydd finns i 4 kap. lagen (1994:1720) om civilt försvar.

Frågan har tidigare behandlats av Krisberedskapsmyndigheten i rapporten om den framtida inriktningen av befolkningsskyddet.¹ Där framför myndigheten som sin åsikt att det inte finns något skäl att i fred bedriva någon verksamhet inom eller med anknytning till hemskyddet som enbart är inriktat på höjd beredskap.

7.1 Hemskyddsorganisationens framväxt

I slutet av 1970-talet hade hotbilden förändrats från kärnvapenfall till konventionell krigföring, med hot om överraskande anfall med korta militära förvarningstider. Den nya hotbilden innebar även en förändrad syn på skyddsrumbyggandet och utrymning. Befolkningen skulle i så stor utsträckning som möjligt stanna kvar på hemorten och vid behov i första hand söka skydd i skyddsrum. Den förändrade synen på befolkningsskyddet ledde bland annat fram till att en hemskyddsorganisation tillskapades. Hemskyddet skulle utgöra en förbindelselänk mellan allmänheten och myndigheterna på det lokala planet och ge befolkningen ledning och hjälp under beredskap och krig.

På förslag av 1978 års försvarskommitté beslutade riksdagen i 1982 års försvarsbeslut att en hemskyddsorganisation skulle byggas upp som en för det civila totalförsvaret gemensam resurs. Civilförsvaret var vid den tiden en statlig angelägenhet. Enligt försvarsbeslutet skulle hemskyddet bestå av pliktuttagna hemskyddsgrupp-

¹ Framtida inriktning av befolkningsskyddet, KBM 2004.

chefer och frivilliga hemskyddsombud, som skulle rekryteras och utbildas av Civilförsvarsförbundet.

Varje kommun indelades i hemskyddsområden omfattande 500 – 2 000 invånare. Varje hemskyddsområde indelades i sin tur i delområden som omfattade ett kvarter eller motsvarande 50 – 200 invånare. Inom varje hemskyddsområde skulle hemskyddet ledas av en hemskyddsgrupp om tre personer. Dessa rekryterades, som tidigare nämnts, bland civilförsvarspliktiga och skrevs in, utbildades och övades i fredstid. För verksamheten inom ett delområde skulle ett hemskyddsombud svara. Hemskyddsombuden, som lydde under hemskyddsgruppen, rekryterades på frivillig väg och gavs viss utbildning.

Fullt utbyggt skulle hemskyddet i hela landet omfatta cirka 8 000 hemskyddsgrupper och 80 000 – 100 000 hemskyddsombud.

I början av 1990-talet hade ca 30 000 hemskyddsombud utbildats och krigsplacerats i landets kommuner. De lokala civilförsvarsföreningarna svarade för rekryteringen av hemskyddsombuden och att de uttagna övades. En sådan tillgång på utbildad personal aktualiserade naturligen frågan om ett utnyttjande av hemskyddet i fredstid. Samtidigt påbörjades ett utredningsarbete om hemskyddet i stället för att utgöra en del av totalförsvaret borde vara en helt frivillig organisation.

I samband med att lagen om civilt försvar trädde i kraft, den 1 juli 1995, upphörde civilförsvaret att existera som statlig organisation. Kommunen övertog då ansvaret för civila beredskapsfrågor på lokal nivå. Detta ansågs medföra ett behov av att i lag närmare definiera hemskyddets verksamhet och uppgifter. Bestämmelser om hemskydd intogs därför i lagen om civilt försvar.

7.2 Gällande bestämmelser om hemskydd

Reglerna om hemskydd finns i 4 kap. lagen (1994:1720) om civilt försvar. Enligt 1 § skall det finnas ett hemskydd i varje kommun.

Hemskyddet skall vara en resurs för den kommunala verksamheten i dess helhet och kommunerna har ett stort inflytande över vilka närmare uppgifter som skall läggas på organisationen. Utifrån lokala förutsättningar och med ledning av försvarsbeslut är det upp till varje kommun att själv avgöra hur hemskyddet bör vara uppbyggt och vilka ledningsförhållanden som skall gälla.

Av 2 § framgår att hemskyddet är en beredskapsorganisation som endast är verksam under höjd beredskap. I paragrafen anges vidare vilka uppgifter hemskyddet har.

För det första har hemskyddet till uppgift att fungera som en länk mellan de kommunala myndigheterna och befolkningen i kommunen när det gäller att förmedla information i båda riktningarna. Allmänheten skall kunna vända sig till hemskyddsgrupperna och hemskyddsombuden för att få information i de mångskiftande frågor som uppkommer i en krigssituation. Det kan gälla var skyddsrum finns, var ransoneringskort delas ut eller hur försörjning med vatten genomförs, hur socialtjänsten eller hälso- och sjukvården fungerar eller vart befolkningen skall utrymma och var inkvartering kommer att ske. En annan viktig uppgift för hemskyddspersonalen är att hålla kommunledningen informerad om sådana förhållanden i de olika delarna av kommunen som kräver åtgärder från kommunens sida. Hemskyddspersonalen skall också kunna medverka i räddningstjänsten med information om exempelvis skadeläget.

För det andra har hemskyddet till uppgift att verka för att skydda, rädda och i övrigt hjälpa befolkningen i samband med stridshandlingar. Det kan vara frågan om hjälp med tillprovning av skyddsmasker, förberedelser för vistelse i skyddsrum och liknande uppgifter. Hemskyddets möjligheter till direkta räddningsinsatser i samband med stridshandlingar är dock begränsade. Sådana räddningsinsatser skall utföras av den krigsorganiserade räddningstjänsten, men givetvis kan hemskyddspersonalens lokalkännedom vara en värdefull resurs vid olika räddningsinsatser.

För det tredje har hemskyddet till uppgift att verka för att trygga sådan försörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad. Det kan vara frågan om att i skadade bostadsområden medverka till att trygga försörjningen med vatten eller att anordna utspisning.

Av 3 § framgår att hemskyddet består av personal som skrivits in för civilplikt med stöd av bestämmelserna om totalförsvarsplikt och av frivilliga. Som tidigare nämnts har tanken varit att personalen i hemskyddsgrupperna skall skrivas in med civilplikt medan hemskyddsombuden i fredstid skall rekryteras på frivillig väg.

Utbildningen av civilpliktiga hemskyddsgruppchefer och frivilliga hemskyddsombud har, som en följd av det rådande gynnsamma säkerhetspolitiska läget, numera upphört. Under senare år har civilförsvarsföreningarnas verksamhet i praktiken också kommit att mera inriktas på fredstida krishantering. Inriktningen mot allvarliga

händelser i fred har medfört att nya arbets- och organisationsformer har utvecklats. Ett exempel på detta är de s.k. frivilliga resursgrupperna.

7.3 Frivilliga resursgrupper

En frivillig resursgrupp, FRG, är en form för samarbete mellan en kommun och frivilliga och utgör en resurs för kommunal krishantering i fred. Samarbetsformen är inte författningsreglerad.

En frivillig resursgrupp består av personer från olika frivilligorganisationer. De har rekryterats för att de har erfarenhet, utbildning och personliga förutsättningar för att klara de arbetsuppgifter som gruppen kan ställas inför. Den frivillige får sin befattningsutbildning genom den egna organisationen och blir därmed kvalificerad att medverka i en frivillig resursgrupp och att delta i den gemensamma FRG-grundutbildningen.

På Krisberedskapsmyndighetens uppdrag har Civilförsvarsförbundet utvecklat konceptet med frivilliga resursgrupper och tagit fram utbildningsplaner för FRG-ansvariga och övriga medlemmar i resursgrupperna.

En FRG-ansvarig är en person som skall kunna rekrytera, planera och genomföra utbildningar för en frivillig resursgrupp och fungera som ledare för en sådan grupp vid ett krisläge.

Frivilliga resursgruppers uppgift är således att finnas till hands när samhällets ordinarie resurser behöver förstärkas i utsatta lägen, till exempel vid en extraordinär händelse eller en större olycka.

En frivillig resursgrupp kallas in på begäran av kommunledningen eller räddningsledaren när något extraordinärt hänt för att hjälpa till med exempelvis evakueringar, stabsarbete och andra praktiska uppgifter.

7.4 Utredningens överväganden och förslag

<p>Utredningens förslag: Bestämmelserna om hemskydd upphävs. Någon lagreglering av s.k. frivilliga resursgrupper föreslås inte.</p>
--

Enligt direktiven skall utredningen särskilt överväga om det är motiverat att kommunerna har hemskyddsorganisationer.

Krisberedskapsmyndigheten konstaterar i sin rapport om den framtida inriktningen av befolkningsskyddet att hemskyddet har en väsentlig uppgift som stödresurs åt befolkningsskyddet vid höjd beredskap. Samtidigt framhålls, att så gott som all verksamhet inom hemskyddet kan organiseras under en anpassningsperiod som omfattar tio år eller mer. Myndighetens slutsats blir därför att det inte finns något skäl att i fred bedriva någon verksamhet inom eller med anknytning till hemskyddet som enbart är inriktat på höjd beredskap.

I rapporten framhålls också att den verksamhet som nu bedrivs med inriktning på allvarliga händelser i fred är värdefull men att den inte bör ses som en del av befolkningsskyddet utan i stället bör bedömas utifrån de allmänna behov som kan finnas inom krisberedskapen.

Utredningen delar Krisberedskapsmyndighetens uppfattning, som den redovisas i den nämnda rapporten, att det i dagsläget inte finns skäl att upprätthålla en hemskyddsorganisation som uteslutande är inriktad på krigsförhållanden.

Hemskyddets uppgifter är utan tvivel utomordentligt betydelsefulla under höjd beredskap, vilket också Krisberedskapsmyndigheten framhållit i sin rapport. Vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läget i framtiden finns det tid och möjlighet att bygga upp en organisation motsvarande dagens hemskydd. En frivillig resursgrupp bör kunna vara utgångspunkten för en sådan organisation. Utredningen föreslår därför att gällande bestämmelser om hemskydd upphävs.

Frivilliga resursgrupper och motsvarande former av fredstida verksamhet kan naturligtvis bidra till en ökad förmåga i samhället att hantera situationer under såväl svåra påfrestningar på samhället i fred som höjd beredskap. Utredningen har därför övervägt om det finns skäl att lagreglera dessa frivilligformer, men funnit att så inte bör ske.

8 Verkskydd

Under det senaste decenniet har antalet verkskydd i landet stadigt minskat och i dag finns endast ett fåtal kvar. Länsstyrelsernas arbete på området går numera också i huvudsak ut på att hjälpa företag med den formella handläggning som behövs vid avveckling av ett verkskydd.

I utredningens uppdrag ingår att överväga om det finns skäl att behålla regleringen om verkskydd, som i dag finns i 5 kap. lagen (1994:1720) om civilt försvar.

8.1 Gällande bestämmelser om verkskydd

Regler om verkskydd finns i 5 kap. lagen (1994:1720) om civilt försvar.

Av 1 § framgår att verkskyddet är en beredskapsorganisation som skall träda i funktion först vid höjd beredskap.

Verkskyddet har till uppgift att vid den anläggning där det organiserats, medverka vid skydd av verksamheten och personalen samt i räddningstjänst om anläggningen utsätts för stridshandlingar. Att det finns ett verkskydd vid en anläggning innebär inte att räddningstjänsten i kommunen befrias från sitt ansvar för insatser vid anläggningen, men när räddningstjänstens verksamhet under höjd beredskap planeras kan hänsyn tas till att det finns ett verkskydd.

Personalen i verkskyddet rekryteras bland personalen vid anläggningen och personalens tjänstgöringsskyldighet regleras genom respektive anställds anställningsavtal. Under höjd beredskap blir personalen däremot tjänstgöringsskyldig genom den allmänna tjänsteplikten.

Enligt 2 § *första stycket* är det regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar om vid vilka anläggningar som det skall finnas verkskydd. Vid bedömningen av om det skall organiseras ett verkskydd skall det avgörande vara var anläggningen

är placerad och verksamhetens art. Bedrivs vid anläggningen verksamhet som har stor betydelse för totalförsvaret och kan det antas att anläggningen kan bli särskilt utsatt vid stridshandlingar skall det finnas ett verkskydd.

Det är länsstyrelsen som fattar beslut om inrättande av verkskydd enligt bemyndigande i förordningen (1995:128) om civilt försvar (5 kap. 1 § i förordningen).

Enligt 2 § *andra stycket* skall ett beslut om att inrätta verkskydd innehålla ett föreläggande för den som bedriver verksamheten vid anläggningen eller ägaren till anläggning att

1. organisera verkskyddet,
2. planlägga dess verksamhet,
3. hålla verkskyddet med materiel och förnödenheter,
4. se till att personalen får föreskriven utbildning samt
5. även i övrigt vidta de åtgärder som behövs för verkskyddets verksamhet.

Enligt 3 § skall utbildning av verkskyddets personal genomföras av den myndighet som regeringen bestämmer. Denna uppgift har lagts på Statens räddningsverk (5 kap. 1 § förordningen). Räddningsverket kan dock efter överenskommelse med en kommun besluta att denna i stället skall genomföra utbildningen. Efter överenskommelse med den som skall genomföra utbildningen får även den som skall organisera verkskyddet anförtros utbildningsansvaret.

Kostnaderna för sådan utbildning av verkskyddets personal som genomförs av en myndighet eller kommunen skall betalas av den som är skyldig att organisera verkskyddet. Detta framgår av 6 §. Ersättning utgår enligt en taxa som fastställs av Statens räddningsverk efter samråd med Ekonomistyrningsverket (5 kap. 3 § förordningen).

Enligt 4 § får en räddningsledare under höjd beredskap ta i anspråk verkskyddet inom kommunen för räddningstjänstuppgifter som rör annat än den anläggning där verkskyddet är organiserat. Vid konflikt mellan olika räddningsbehov är det räddningsledaren som gör de nödvändiga prioriteringarna.

Om ett verkskydd har tagits i anspråk av en räddningsledare för sådan räddningstjänstuppgift har den som svarar för verkskyddet enligt 7 § rätt till skälig ersättning av staten dels för kostnaderna för verkskyddets personal, dels för skador som inte är ringa på ma-

teriel och annan egendom. Anspråk på sådan ersättning prövas på det sätt som föreskrivs i förfogandelagen (1978:262).

Enligt 5 § får länsstyrelsen eller kommunen förelägga den som bedriver verksamhet vid en anläggning där verkskydd skall finnas eller den som äger en sådan anläggning, att lämna de upplysningar och tillhandahålla de handlingar om anläggningen och verksamheten som behövs för myndighetens eller kommunens befattning med verkskyddet. Den som på så sätt fått kännedom om ett företags affärs- eller driftförhållanden har tystnadsplikt (9 kap. lagen om civilt försvar).

Statens räddningsverk har genom 5 kap. 4 § förordningen om civilt försvar bemyndigats att meddela ytterligare föreskrifter om verkskyddens organisation, utrustning, beredskap, mobilisering och verksamhet under höjd beredskap.

8.2 Skydd vid anläggningar i fred

Vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka skall orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, är anläggningens ägare eller den som utövar verksamheten på anläggningen, enligt 2 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. Avsikten är att underlätta genomförandet av effektiva räddningsinsatser vid anläggningen. Enligt 2 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor beslutar länsstyrelsen, efter samråd med kommunen, om vilka anläggningar som omfattas av skyldigheten.

Det förekommer också i andra fall att det vid en anläggning organiseras en särskild enhet för räddningsinsatser vid anläggningen. Enligt 3 kap. 15 § lagen om skydd mot olyckor får kommunen i sådana fall träffa avtal med ägaren eller nyttjanderättshavaren till anläggningen om att enheten skall ingå i kommunens organisation för räddningstjänst.

8.3 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Med dagens gynnsamma säkerhetspolitiska läge saknas skäl att behålla ett verkskydd enbart inriktat på höjd beredskap. En verkskyddsorganisation kan byggas upp under en anpassningsperiod som omfattar tio år eller mera.

Verkskyddets funktion inom totalförsvaret är att skapa förutsättningar för att viktiga anläggningar skall kunna hållas i gång även under krig och på så sätt bidra till landets försvarsförmåga. Verkskyddet kan vid behov sättas in snabbt för att skydda personalen och verksamheten och arbeta effektivt eftersom det har en god kännedom om de speciella förhållanden som råder vid den egna anläggningen. Det utgör därför ett värdefullt komplement till räddningstjänsten under krig.

Behovet av beredskapsplanering för verkskydd har emellertid minskat i och med den för Sverige grundläggande positiva säkerhetspolitiska utvecklingen under 1990-talet och en avveckling av verkskydden har också skett successivt under senare delen av 90-talet. I dag finns inte många verkskydd kvar i Sverige. Sedan ett flertal år har det inte heller bedrivits någon utbildning av verkskyddspersonal.

Under rådande gynnsamma säkerhetspolitiska läge, som antas fortsatt gälla under en lång tid framöver, finns det enligt utredningens mening inte skäl att kräva av företagare att de skall vidta särskilda åtgärder för att stärka skyddet av verksamheter inför ett läge med höjd beredskap. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att bestämmelserna om verkskydd i lagen (1994:1720) om civilt försvar slopas.

9 Andningsskydd

Enligt inriktningen i 1982 års försvarsbeslut skulle hela Sveriges befolkning inom en tioårsperiod ha tillgång till andningsskydd.¹ Civilförsvarsstyrelsen (numera Statens räddningsverk) fick i uppdrag att genomföra intentionen. Målet var uppfyllt år 1994.

Eftersom andningsskydd har en begränsad livslängd har frågan väckts om denna inriktning skall fullföljas genom ersättningsanskaffning eller om nuvarande lager av andningsskydd skall tillåtas minska. Ytterligare ett alternativ som har diskuterats är att avveckla befintliga lager.² Utredningen har inte sett det som sin uppgift att lämna något eget förslag i denna del. Frågan har tidigare behandlats av Krisberedskapsmyndigheten i rapporten om den framtida inriktningen av befolkningsskyddet.³ I rapporten föreslår myndigheten att nuvarande lager av andningsskydd bör behållas men inte förnyas genom ersättningsanskaffning. Krisberedskapsmyndigheten anger i rapporten att frågan om det behövs en lagreglering när det gäller kommunernas ansvar för förvaring och utdelning av andningsskydd bör behandlas av utredningen i samband med att lagen om civilt försvar ses över.

9.1 Användningsområdet för andningsskydd

Till skydd för andningsvägarna finns andningsskydd av olika typer såsom skyddsmask, skyddsjacka och skyddsväska, beroende på till vilken ålderskategori som skyddet skall anpassas. Principen för samtliga skydd är att inandningsluften skall passera ett kolfilter, som tar upp den giftiga gasen. Eftersom filtret även är försett med

¹ Prop. 1981/82:102 om säkerhets- och försvarspolitikerna samt totalförsvarets fortsatta utveckling, FöU 1981/82:18 s. 113 och 119 f och rskr. 1981/82:374.

² Se bl.a. Totalförsvarets Forskningsinstituts rapport, Handlingsvägar för befolkningsskyddet, FOI 2001.

³ Framtida inriktning av befolkningsskyddet, KBM 2004.

ett partikelfilter ges ett skydd mot biologiska stridsmedel och radioaktivt stoft. Skyddsväskan är avsedd för spädbarn, skyddsjackan för barn upp till cirka fyra år medan skyddsmasken är utformad för att användas av övriga. Barnskydden är försedda med ett batteridrivet filter-fläktsystem som skapar ett övertryck inuti skydden och därigenom elimineras det andningsmotstånd som användning av skyddsmask innebär.

När det gäller skydd mot gaser är andningsskydden i första hand dimensionerade för att kunna ge ett skydd mot kemiska stridsmedel i gas- och vätskeform, men de ger även ett visst skydd mot giftiga industrikemikalier såsom klor, ammoniak och svaveldioxid. Materialet i skyddsjackan och skyddsväskan är dessutom avpassat för att ge ett skydd mot genomträngning av medel i vätskeform.

De kemiska stridsmedel som i första hand kan tänkas komma till användning i samband med terroraktioner är nervgaser och senapsgas. I rent tillstånd är alla dessa kemikalier under normala betingelser färglösa vätskor, som beroende på deras flyktighet i olika grad kan övergå i gasform. Giftverkan kan därför fås genom både hudkontakt och inandning av gasen.

Enligt Krisberedskapsmyndigheten kan andningsskydden endast i mycket begränsad utsträckning användas vid allvarliga händelser i fred. Skälet är i första hand att skydden inte är snabbt tillgängliga. Dessutom måste skydden provas ut för att fylla avsedd funktion. Möjligheten att öka tillgängligheten genom att dela ut skydden till hela befolkningen redan under fredstid har inte ansetts vara någon bra lösning eftersom en sådan åtgärd på sikt i stället kan försämra tillgängligheten om skydden skulle förkomma eller förlora sin funktion genom felaktig förvaring. På sikt skulle det då kunna finnas obrukbara skydd i hemmen, som för innehavaren skulle utgöra en falsk säkerhet. Även Statens räddningsverk har i en rapport till regeringen avvisat tanken på att dela ut andningsskydd till befolkningen i fred som en förebyggande åtgärd inom s.k. TOX-riskområden.⁴

Krisberedskapsmyndigheten framhåller dock i den tidigare nämnda rapporten att andningsskydden i den mån det är möjligt bör ses som en resurs även i fred och myndigheten utesluter inte att utdelning kan ske till befolkningen i vissa riskzoner kring kemiska industrier eller långs transportleder där stora mängder farligt

⁴ Utdelning av andningsskydd, SRV 1997.

gods fraktas. Försök med sådan utdelning bör enligt Krisberedskapsmyndigheten kunna ske på initiativ av kommunerna.

9.2 Lagring och utdelning av andningsskydd

Enligt uppgift från Statens räddningsverk finns det i dag ca 7,6 miljoner andningsskydd i form av skyddsmasker, skyddsjackor och skyddsväskor. Skydden är i första hand avsedda för att delas ut vid höjd beredskap till dem som inte får tillgång till personligt andningsskydd genom sitt arbete eller krigsplacering.

Andningsskydden ägs av staten men finns lagrade i särskilda förråd i landets kommuner. Enligt det avtal som träffades mellan staten och Svenska Kommunförbundet 1994, i samband med att kommunerna tog över ansvaret för det civila försvaret på lokal nivå, skall kommunerna förvara, vårda, underhålla och redovisa den skyddsutrustning för allmänheten och räddningsmateriel för krig som utvecklas, anskaffas ägs och ställs till kommunernas disposition av staten. Kommunerna får ersättning av staten för denna uppgift. Den överenskommelse som staten och Svenska Kommunförbundet ingått den 23 juni 2004 om kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem innebär ett motsvarande åtagande från kommunerna.

En planläggning var tidigare tänkt att genomföras på kommunal nivå för att skydden vid höjd beredskap skulle kunna delas ut till allmänheten inom 48 timmar efter ett beslut om att så skall ske. Inom varje kommun skulle ett antal förutbestämda utlämningsplatser såsom skolor och andra offentliga lokaler ha förberetts, dit skydden kunde transporteras och där allmänheten skulle kunna hämta ut sitt skydd efter att ha provat ut en lämplig storlek. Information om var och när detta kunde ske skulle meddelas via massmedia. En sådan planläggning kom emellertid endast att genomföras i begränsad omfattning och förekommer inte i dag.

På vissa håll i landet har räddningstjänsten valt att förvara ett mindre lager av andningsskydd på brandstationer och förberett sig för att snabbt kunna dela ut skydd till ett begränsat antal personer vid en gasolycka eller liknande händelse i fredstid. Enligt Krisberedskapsmyndigheten skulle en sådan ordning kunna tillämpas i ett större antal kommuner än i dag och på kort sikt varken kräva statliga beslut eller statliga medel. Vid en mer omfattande satsning på användning av andningsskydd i fredstida situationer kan det enligt

Krisberedskapsmyndigheten vara motiverat att byta filter i skydden till sådana som förstärker dess förmåga att skydda mot industrigas- ser.

9.3 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Det bör inte införas en lagreglering som innebär att kommunerna åläggs ett ansvar för utdelning av andningsskydd.

Statens räddningsverk fick i regleringsbrevet för år 1997 i uppdrag av regeringen att utreda hur kommunernas ansvar i fråga om utdelning av andningsskydd borde regleras.⁵ Räddningsverket föreslog en ny bestämmelse i lagen (1994:1720) om civilt försvar som innebar att kommunen ålades att lagerhålla andningsskydd till befolkningen i kommunen och svara för utdelning av andningsskydden under höjd beredskap. Enligt förslaget gavs regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde rätt att meddela ytterligare föreskrifter om lagerhållning och utdelning av andningsskydden. Förslaget kom emellertid inte att leda till någon lagändring.

Sedan Räddningsverket lämnade sitt förslag har det säkerhetspolitiska läget för Sveriges del stadigt förbättrats. Under rådande gynnsamma förhållanden anser utredningen inte att det finns skäl att införa en reglering som ålägger kommunerna skyldigheter när det gäller förvaring av andningsskydd och utdelning av dessa under höjd beredskap. När det gäller förvaring, vård och underhåll av skydden under fredstid får den gällande ordningen anses lämplig, som bygger på en överenskommelse mellan staten och Svenska Kommunförbundet. Någon planering för utlämning under höjd beredskap bör inte lagregleras under rådande förhållanden.

Utredningen kan inte heller se att det finns ett behov av regler som tar sikte på en fredstida användning av andningsskydden. Skulle det uppstå oklarheter på detta område bör dessa kunna lösas genom överenskommelser mellan staten och kommunerna.

⁵ Se härom den tidigare nämnda rapporten Utdelning av andningsskydd, SRV 1997.

10 Varning och mörkläggning

10.1 Gällande bestämmelser

I 7 kap. 1 § första stycket lagen om civilt försvar finns bestämmelser om varning och mörkläggning. Där lämnas ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att ägare av byggnader eller andra anläggningar skall hålla med utrustning och vidta de övriga förberedelser som behövs för att varna dem som vistas i eller vid byggnaden eller anläggningen, tåla att utrustning för att varna befolkningen installeras på byggnaden eller anläggningen, och hålla med utrustning och vidta de övriga förberedelser som behövs för mörkläggning av byggnaden eller anläggningen.

Enligt andra stycket i samma paragraf får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i särskilda fall förelägga ägaren av en byggnad eller annan anläggning att vidta eller tåla de åtgärder som anges i första stycket. Av sista stycket i paragrafen framgår att den som disponerar en byggnad eller anläggning helt eller delvis är skyldig att ha hand om utrustning för mörkläggning.

Enligt 7 kap. 2 § lagen om civilt försvar får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om varning och mörkläggning under höjd beredskap.

Regeringen har i 7 kap 1 § förordningen om civilt försvar bemyndigat Statens räddningsverk att meddela föreskrifter om åtgärder enligt 7 kap. 1 § första stycket i lagen medan länsstyrelsen får meddela förelägganden om åtgärder enligt 7 kap. 1 § andra stycket i lagen. Räddningsverket får vidare enligt 7 kap. 2 § förordningen meddela föreskrifter om varning och mörkläggning under höjd beredskap.

Räddningsverket har meddelat föreskrifter om varning utomhus med stöd av 7 kap. 2 § förordningen om civilt försvar och 76 § räddningstjänstförordningen (numera 2 kap. 6 § förordningen om skydd mot olyckor). Enligt den senare bestämmelsen får Rädd-

ningsverket meddela föreskrifter om sådan varning som avses i 2 kap. 1 § lagen om skydd mot olyckor (tidigare 39 § räddningstjänstlagen). Innebörden av den bestämmelsen är att den som upptäcker eller på annat sätt får kännedom om en brand eller om en olycka som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön skall, om det är möjligt, varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp. Skyldigheten gäller också den som får kännedom om att det föreligger överhängande fara för en brand eller en sådan olycka.

Räddningsverket har inte utfärdat några föreskrifter enligt de övriga bemyndiganden som refererats ovan.

10.2 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Bestämmelserna om mörkläggning och varning, som i dag finns i lagen om civilt försvar, upphävs. Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ger tillräckligt lagstöd för att placera anordningar för utomhusvarning där så kan behövas. Statens räddningsverk bör även framdeles få meddela föreskrifter om varning under höjd beredskap

10.2.1 Mörkläggning

Faktiska förberedelser för mörkläggning av byggnader eller anläggningar torde inte ha varit aktuella sedan andra världskriget och tiden närmas därefter. Åtgärdernas betydelse från försvarssynpunkt har också ha minskat sedan dess. Under nuvarande förhållanden saknas det anledning att behålla några lagbestämmelser om mörkläggning och föreberedelser för mörkläggning.

10.2.2 Varning

Enligt 1 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor avses med räddningstjänst i lagen de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Vidare framgår det av paragrafen bl.a. att staten eller en kommun skall ansvara för en räddningsinsats endast om

detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Kommunerna ansvarar för räddningstjänst inom sina geografiska områden, utom när det gäller vissa i lagen särskilt angivna typer av nödlägen, då olika statliga myndigheter bär ansvaret för räddningsinsatserna. I sak likalydande bestämmelser fanns i den tidigare gällande räddningstjänstlagen.

Varning till befolkningen i samband med inträffade olyckor, t.ex. utsläpp av giftiga kemikalier, får anses ingå i de skyldigheter som åvilar räddningsorganen enligt lagen om skydd mot olyckor. Efter införandet av lagen om civilt försvar och den samtida avvecklingen av den statliga civilförsvarsorganisationen gäller samma synsätt med avseende på varning av befolkningen i krig. I prop. 1994/95:7 med förslag till lag om civilt försvar (s. 53) anförde regeringen att det måste stå klart att även händelser som uppstår till följd av krigshandlingar är att betrakta som olyckshändelser i räddningstjänstlagens mening. I 1 kap. 7 § LSO föreskrivs att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst skall lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor.

Varning utomhus kan ske genom de aggregat för utomhusvarning som finns installerade på lämpliga byggnader och anläggningar i de flesta tätorter med mer än 1.000 invånare. Genom det nya manöversystem som nu håller på att introduceras ökar möjligheterna att styra utomhusvarningen till att omfatta begränsade delar av en kommun. Aggregaten för utomhusvarning med tillhörande manöversystem tillhandahålls och installeras av staten genom Räddningsverkets försorg. Kommunen analyserar behovet av varningsutrustningen med utgångspunkt i riskerna i kommunen och de skyddsåtgärder som vidtagits i övrigt. Kommunen identifierar också i samråd med Räddningsverket en lämplig plats för installationen.

I enlighet med de överenskommelser som Räddningsverket träffar med de olika etermedie-företagen kan varning utomhus följas av ett varningsmeddelande i radio och TV inom ramen för systemet Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA). Ett sådant meddelande kan sändas på begäran av en behörig räddningsledare.

I den överenskommelse som träffades mellan staten och Svenska kommunförbundet om uppgifts- och kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna i samband med införandet av lagen om civilt försvar och kommunernas övertagande av tidigare statliga ci-

vilförsvarsuppgifter antecknades att kommunerna skall underhålla och enligt särskilda riktlinjer prova de aggregat för utomhusvarning inom kommunen som utvecklas, anskaffas och monteras av staten.

I enlighet med dessa förutsättningar har Räddningsverket föreskrivit att kommunen skall kunna utlösa signalen *beredskapslarm* enligt 5 § beredskapsförordningen (numera 15 § förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap) samt signalerna *flyglarm*, *viktigt meddelande* och *faran över* enligt Svensk Standard SS 03 17 11 från de varningsanordningar som kommunen förfogar över. Föreskrifterna innebär också att kommunerna på bestämda tidpunkter fyra gånger om året skall prova varningsanordningarna genom att utlösa signalerna *viktigt meddelande* och *faran över*. För varning under höjd beredskap har Räddningsverket föreskrivit om Försvarsmaktens skyldighet att larma berörda kommuner vid överhängande fara för luftanfall och om kommunens skyldighet att utlösa signalerna *flyglarm* och *faran över*.

I den år 2004 mellan staten och Svenska kommunförbundet träffade överenskommelsen om kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem bekräftas att kommunerna skall underhålla och prova de aggregat för utomhusvarning som behövs för höjd beredskap.

I den rapport om den framtida inriktningen av befolkningsskyddet som Krisberedskapsmyndigheten redovisade till regeringen i början av år 2004 framhåller myndigheten att den gjorda översynen av befolkningsskyddet inte föranleder några ändringar i den planering och det arbete som sker med varningssystemet.

I konsekvens med synsättet att varning till befolkningen, såväl i fred som under höjd beredskap och krig, är en del av räddningstjänsten borde de föreskrifter som erfordras för detta återfinnas i lagstiftningen om skydd mot olyckor. Där finns också i dag i 6 kap. 5 § en bestämmelse om att anordningar som varaktigt behövs för räddningstjänsten får placeras på annans mark eller byggnad, om det inte medför inverkan av någon betydelse på markens eller byggnadens användningssätt. Den bestämmelsen bör kunna ersätta de bemyndiganden som nu finns i lagen om civilt försvar till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att ägare av byggnader eller andra anläggningar skall tåla att utrustning för varning av befolkningen installeras på byggnaden eller anläggningen och att i särskilda fall förelägga ägaren att tåla sådana åtgärder.

Med avseende på frågan om hur varning till befolkningen närmare skall ske, samt när det gäller de uppgifter som enligt avtalet mellan staten och kommunförbundet skall åvila kommunerna, är det motiverat att det även i fortsättningen kan meddelas föreskrifter av det slag som Räddningsverket hittills meddelat.

Lagen om skydd mot olyckor innehåller idag inga uttryckliga bestämmelser om varning, mer än att det i 1 kap. 7 § föreskrivs att kommunerna skall lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor. En allmän definition på räddningstjänst finns i 1 kap. 2 §. I 1 kap. 3 § föreskrivs att räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Allmänna bestämmelser om kommunens ansvar för räddningstjänst finns i 3 kap 7 och 8 §§. Särskilda bestämmelser om räddningstjänst under höjd beredskap har samlats i 8 kap. I 10 kap. 1 och 2 §§ återfinns lagens föreskriftsbemyndiganden. Enligt 10 kap 1 § första stycket får regeringen i de avseenden som behandlas i lagen meddela ytterligare föreskrifter som rör skydd för liv och hälsa, miljö samt utbildning. Enligt tredje stycket får regeringen överlåta åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter enligt första och andra styckena.

Regeringen bör med stöd av bemyndigandet i 10 kap. 1 § lagen om skydd mot olyckor, genom föreskrifter i förordningen om skydd mot olyckor, kunna delegera till Räddningsverket att meddela de föreskrifter som behövs för varningsverksamheten och som hittills avsetts kunna meddelas med stöd av lagstiftningen om civilt försvar. Mot bakgrund av det nu sagda bör samtliga bestämmelser om varning i lagen om civilt försvar kunna utgå.

11 Konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslagen bör inte ge upphov till kostnader som kräver ökade anslag eftersom de i stor utsträckning syftar till att bringa gällande lagstiftning i överensstämmelse med de faktiska förändringar som redan genomförts.

Förslagen antas inte heller innebära några märkbara konsekvenser av de slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser göras. Innebär förslagen samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall även dessa redovisas. Vidare gäller enligt bestämmelsen att en finansiering skall föreslås när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner och landsting.

Enligt 15 § kommittéförordningen skall även sådana konsekvenser av förslagen i ett betänkande redovisas som har betydelse för den kommunala självstyrelsen. Enligt bestämmelsen gäller det samma när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags förutsättningar, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen.

11.1 Ekonomiska konsekvenser

Utredningen har haft till uppdrag att göra en översyn av lagen (1994:1720) om civilt försvar. I betänkandet föreslår utredningen en ny lag om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, som skall ersätta

den nuvarande lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Till den nya lagen överförs vissa bestämmelser om kommunernas och landstingens ansvar inom det civila försvaret, som i dag finns i lagen om civilt försvar. Den lagen upphävs i sin helhet. Vidare föreslår utredningen en ny lag om skyddsrum och en ny beredskapslag om utrymning och inkvartering under krig och krigsfara.

Genom förslaget till en ny lag på krishanteringsområdet läggs nya uppgifter på kommunerna och landstingen inom ramen för samhällets beredskap mot extraordinära händelser och svåra påfrestningar på samhället i fred. Kommuner och landsting skall göra risk- och sårbarhetsanalyser. De skall vidare ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid en extraordinär händelse. Slutligen skall de rapportera om beredskapsläget till utpekade myndigheter. Kommunerna får dessutom ett geografiskt områdesansvar, som innebär att de skall verka för att det sker en samordning av all krishantering som genomförs av andra aktörer i kommunen. Kommunerna och landstingen föreslås få ersättning av staten för dessa nya uppgifter.

För kommunernas del bygger förslagen på en överenskommelse som träffades i juni 2004 mellan regeringen och Svenska Kommunförbundet. Denna är tänkt att ersätta den överenskommelse om ersättning för beredskapsförberedelser från år 1994 som nu styr fördelningen av medel till kommunerna.

Genom överenskommelsen från år 2004 införs ett nytt system för statens ersättning till kommunerna. Statens kostnader för ersättningen ökar därmed från ca 180 milj. kr per år till ca 250 milj. kr per år.

Vissa tillkommande uppgifter skall även gälla landstingen. Kostnaderna för dessa har av Krisberedskapsmyndigheten beräknats till högst 15 milj. kr per år.

Utredningens uppgift har varit att föreslå de författningsändringar som de tillkommande uppgifterna kan motivera. Utredningen lämnar därför inget förslag till finansiering av de ökade kostnaderna. Utredningen har dock från Krisberedskapsmyndigheten fått uppgift om att den ökade kostnaden om 70 milj. kr per år avses komma att finansieras genom en omfördelning i anslaget 6:5 Civilt försvar, som från och med år 2005 byter namn till 7:5 Krisberedskap.

Förslaget till en ny lag om skyddsrum innebär att vissa uppgifter försvinner för kommunerna. Kommunerna skall inte längre ha ansvaret för skyddsrumspanering och övrig verksamhet på skyddsrumsområdet. Dessa uppgifter föreslås i stället läggas över på en statlig myndighet, företrädesvis Statens räddningsverk.

En överföring av ansvaret för skyddsrumspaneringen och övrig verksamhet på skyddsrumsområdet till Statens räddningsverk skulle enligt utredningens bedömning i princip bli samhällsekonomiskt kostnadsneutral. När det gäller besiktningsverksamheten får Räddningsverket i dag pengar för denna från staten, som verket sedan betalar ut till kommunerna. Räddningsverket torde för dessa medel kunna utföra motsvarande prestationer, eventuellt även till lägre administrativa kostnader. Övriga förslag på skyddsrumsområdet medför att vissa uppgifter – och därtill kopplade kompetenskrav – som i dag ligger på länsstyrelsen, överförs till Räddningsverket. I dessa förslag torde inte heller ligga någon kostnadsökning utan snarare en besparingspotential.

Förslagen innebär vidare att kommunerna inte längre skall vara skyldiga att upprätthålla en hemskyddsorganisation då reglerna härom upphävs. Även reglerna om verkskydd föreslås upphävas.

Antas förslagen leder detta till en minskning av det civila försvarets uppgifter. Kostnaderna för staten, som till stor del finansierat åtgärderna, minskar därigenom. Genom den nya säkerhetspolitiska inriktning som statsmakterna successivt utformat har möjligheterna till besparingar emellertid redan tagits till vara när det t.ex. gäller utbildningen av hemskydd och verkskydd men också genom att planering, övning och utbildning för höjd beredskap sedan tidigare upphört. Den nuvarande statliga ersättningen för beredskapsförberedelser enligt lagen om civilt försvar upphör i konsekvens med detta. Som tidigare nämnts får kommunerna och landstingen samtidigt rätt till ersättning för vissa åtgärder i samband med extraordinära händelser i fred.

11.2 Konsekvenser i övrigt

Som tidigare nämnts innebär förslaget att nya uppgifter läggs på kommunerna och landstingen inom ramen för samhällets beredskap mot extraordinära händelser och svåra påfrestningar på samhället i fred. Förslaget berör på så sätt den kommunala självstyrelsen. I dessa delar bygger förslaget på den tidigare nämnda överens-

kommelsen mellan staten och Svenska Kommunförbundet. En del av dessa uppgifter såsom risk- och sårbarhetsanalyser är sådana som många kommuner redan i dag utför på frivillig grund. Även utbildning och övning samt samverkan är uppgifter som kommunerna redan tidigare ägnat sig åt inom ramen för det civila försvaret. När fokuseringen förskjuts till fredstida krishantering måste även resurserna flyttas över till detta område.

Förslaget till ny skyddsrumslag innebär en viss lättnad för kommunerna eftersom de slipper ifrån ansvaret för skyddsrumspanering och övrig verksamhet på skyddsrumsområdet.

För företagare som har en verkskyddsorganisation innebär förslaget en lättnad, eftersom reglerna om verkskydd föreslås upphävas.

Det saknas anledning att tro att förslagen i övrigt skulle komma att innebära några konsekvenser i de avseenden som anges i 15 § kommittéförordningen.

12 Författningskommentarer

12.1 Förslaget till lag (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens syfte

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och landsting skall därigenom också uppnå en grundläggande förmåga för civilt försvar.

I paragrafen anges syftet med lagens bestämmelser och det mål som eftersträvas genom de åtgärder som kommuner och landsting skall företa enligt lagen. Någon motsvarande målsättningsparagraf finns inte i dag i lagen om civilt försvar eller i lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

Bestämmelserna i lagen syftar till att kommuner och landsting skall minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Om detta mål uppnås får kommunerna och landstingen också en grundläggande förmåga för civilt försvar. Paragrafen ger således uttryck för den helhetssyn som numera skall anläggas på planering för kriser i hela hotskalan från mindre allvarliga händelser i fredstid över extraordinära händelser och svåra påfrestningar på samhället i fred till det värsta tänkbara nämligen krig i vårt land.

2 § Vad som sägs i denna lag om landsting gäller också kommuner som inte ingår i något landsting.

Gotlands kommun tillhör inte något landsting. Landstingets uppgifter fullgörs där i stället av kommunen. I paragrafen klargörs att vad som i lagen sägs om landsting även gäller sådana kommuner som inte tillhör något landsting.

Definition

3 § Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

I paragrafen definieras begreppet extraordinär händelse. Definitionen överensstämmer med den som i dag finns i 1 § andra stycket lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

2 kap. Förberedelser för och verksamhet under extraordinära händelser i fredstid

Förberedelser

1 § Kommuner och landsting skall analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet skall värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

Kommuner och landsting skall vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny mandatperiod fastställa en plan för att hantera extraordinära händelser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för extraordinära händelser.

Paragrafens *första stycke* är nytt. Genom bestämmelsen lagfästs en skyldighet för kommuner och landsting att analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa och hur sådana händelser kan påverka deras egen verksamhet. Sådana risk- och sårbarhetsanalyser

som det är frågan om görs redan i dag i många kommuner och landsting som underlag till den plan för hantering av extraordinära händelser som kommuner och landsting enligt 2 § lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting är skyldiga att fastställa.

Analyserna skall i första hand ta sikte på hur extraordinära händelser i fredstid kan påverka den egna verksamheten i kommunen respektive landstinget. Men arbetet med att ta fram analyserna kommer naturligtvis att vara till stor nytta för kommunerna och landstingen när det gäller deras arbete med att reducera sårbarheten i verksamheten för hela hotskalan, alltså både för mindre allvarliga händelser och för svåra påfrestningar på samhället i fred.

Arbetet med att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser kräver samarbete och samordning mellan olika aktörer i kommunen och får på så vis en koppling till kommunens geografiska områdesansvar som regleras i 7 §.

Det är ur samhällssynpunkt viktigt att kommunernas och landstingens förberedelser för hantering av allvarliga kriser sker i ett sammanhang för hela hotskalan fred – kris – krig med utgångspunkt i förmågan att motstå allvarliga störningar i samhällsverksamhet som alltid måste kunna upprätthållas. På så sätt skapas också grunden för förmågan att klara en svår påfrestning i fred och kraven för höjd beredskap.

Risk- och sårbarhetsanalyserna skall omfatta även sådan verksamhet som bedrivs av hel- eller delägda kommunala företag som kan komma att beröras av en extraordinär händelse.

Kommunerna bör samordna arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser med övrigt förebyggande arbete i kommunen, särskilt med upprättandet av handlingsprogram enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Andra stycket i paragrafen motsvarar i sak 2 § lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Enligt bestämmelsen är kommuner och landsting skyldiga att, med beaktande av den risk- och sårbarhetsanalys som de tagit fram, fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser.

Planen skall antas för varje ny mandatperiod. Av 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) följer att det är fullmäktige som skall anta planen. Det är naturligtvis viktigt att planen löpande uppdateras när ändrade förhållanden kräver det. Kommunen bör därför utse någon att vara ansvarig för arbetet med att revidera planen. Det finns naturligtvis ingenting som hindrar att fullmäktige under

löpande mandatperiod beslutar om en ny plan. Om det gäller mindre ändringar i planen eller ändringar av mer redaktionellt slag kan det vara en fördel om kommunstyrelsen eller krisledningsnämnden har delegation att besluta i frågan.

Som framhölls i förarbetena till lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting, måste kommunen och landstinget, för det fall en verksamhet lagts ut på entreprenad, i planen beakta om det finns ett behov av att anlita entreprenören vid en extraordinär händelse (se prop. 2001/02:184 s. 26).

I *tredje stycket* ges ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för extraordinära händelser.

Krisledningsnämnd

2 § I kommuner och landsting skall det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (*krisledningsnämnd*). Närmare bestämmelser om krisledningsnämnden finns i detta kapitel. I övrigt tillämpas kommunallagens (1991:900) bestämmelser.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 § lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Den lagen är inte avsedd att tillämpas under höjd beredskap. I paragrafen har därför lagts till att det gäller extraordinära händelser i fredstid. En krisledningsnämnd har således ingen uppgift att fullgöra under höjd beredskap. Under sådana förhållanden gäller för ledningsansvaret i stället vad som sägs i 3 kap. 2 § i denna lag.

Närmare bestämmelser om krisledningsnämnden finns i detta kapitel. I övrigt tillämpas bestämmelserna i kommunallagen.

Krisledningsnämndens verksamhet

3 § Ordföranden i krisledningsnämnden eller, om han eller hon har förhinder, vice ordföranden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden skall träda i funktion.

Ordföranden eller, om han eller hon har förhinder, vice ordföranden får besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så

brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut skall därefter snarast anmälas till nämnden.

Paragrafen motsvarar 4 § lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

4 § Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

När förhållandena medger det skall krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder skall återgå till ordinarie nämnd.

Paragrafen motsvarar 5 § lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

5 § Krisledningsnämndens beslut skall anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Fullmäktige beslutar om omfattningen av redovisningen och formerna för denna.

Paragrafen motsvarar 6 § lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

6 § Fullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra. Om fullmäktige fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har övertagit till ordinarie nämnd.

Paragrafen motsvarar 7 § lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

Geografiskt områdesansvar

7 § Kommuner skall inom sitt geografiska område verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet. Kommunen skall vidare verka för att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en extraordinär händelse samordnas. Kommunen skall

också verka för att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas.

Paragrafen är ny.

I bestämmelsen anges kommunernas geografiska områdesansvar för den fredstida krishantering. Kommunen skall verka för att det sker en samordning av all krishantering som genomförs av andra aktörer i kommunen, t.ex. statliga myndigheter, landstinget, organisationer och företag. Om en extraordinär händelse skulle inträffa skall kommunen verka för att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas och att den information som lämnas till allmänheten är samordnad.

En effektiv krishantering förutsätter förebyggande arbete. Områdesansvaret innefattar därför åtgärder före, under och efter en krissituation.

Det är viktigt att hålla i minnet att områdesansvaret inte handlar om att ta över någon annans ansvar utan i stället om att verka för att samverkan kan åstadkommas. För kommunen innebär ansvaret att vara den part som stödjer andra aktörer i syfte att skapa gemensamma målsättningar och inriktningar. Syftet med bestämmelsen är alltså att säkerställa att krishantering på lokal nivå sker samordnat och effektivt.

Tillgången till ett relevant nätverk är en förutsättning för att områdesansvaret skall kunna utövas. En viktig uppgift för kommunen är därför att bygga upp och underhålla ett sådant.

Ett lämpligt sätt att bedriva samordningsarbetet i kommunen är att inrätta ett forum där representanter för de lokala krisaktörerna deltar. Det ligger då på kommunens ansvar att vara sammankallande i ett sådant krishanteringsråd eller motsvarande.

I det geografiska områdesansvaret ingår också att kommunen skall göra en samlad analys av sådana risker och sådan sårbarhet i det geografiska området som kan leda till en extraordinär händelse och göra denna analys känd för berörda aktörer. Den analys som kommunen skall göra enligt 1 § med inriktning främst på den egna verksamheten är naturligtvis en viktig del i den samlade analys som kommunen skall göra känd för berörda aktörer.

Utbildning och övning

8 § Kommuner och landsting skall ansvara för att förtroendevalda och anställd personal får den utbildning och övning som behövs för att de skall kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser.

Paragrafen är ny.

För att klara krishantering vid en extraordinär händelse måste kommunens och landstingets organisation vara förberedd. Förtroendevalda, främst ledamöterna i krisledningsnämnden, förvaltningschefer och andra nyckelpersoner måste vara väl förtrogna med vad som gäller om en kris inträffar och vilken deras egen roll i en sådan situation är. Det bästa sättet att förbereda sig för detta är genom regelbunden utbildning och övning.

Genom bestämmelsen får kommunerna och landstingen ett författningsreglerat ansvar för att förtroendevalda och anställd personal får utbildning och övning, så att de kan lösa sina uppgifter om en extraordinär händelse skulle inträffa.

Det är lämpligt att kommunfullmäktige, i samband med att den antar kommunens plan för hur extraordinära händelser skall hantearas, beslutar om hur utbildning och övning skall ske.

Rapportering

9 § Kommuner och landsting skall hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om beredskapsläget till följd av de åtgärder som vidtagits enligt detta kapitel i kommunen respektive landstinget. Kommunen och landstinget skall under en extraordinär händelse ge den myndighet som regeringen bestämmer lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Paragrafen är ny.

I bestämmelsen åläggs kommuner och landsting en skyldighet att hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om krisberedskapsläget i kommunen respektive landstinget.

För att staten skall kunna få en helhetsbild av vilka risker och sårbarheter som finns i samhället och hur det förebyggande arbetet

planeras, är det viktigt att det arbete på krishanteringsområdet som görs på lokal nivå vidarebefordras till regional och central nivå. På den regionala nivån har länsstyrelserna ett områdesansvar för arbetet med allvarliga kriser i fred och höjd beredskap. Rapporteringen bör därför ske till länsstyrelsen. På central nivå bör rapporteringen ske till Krisberedskapsmyndigheten.

När det gäller landstingens arbete på krishanteringsområdet är det viktigt att rapportering även sker till Socialstyrelsen, som sektorsansvarig myndighet för hälso- och sjukvården.

Även under en inträffad krissituation är det av stor betydelse att kontinuerlig rapportering sker. Vid behov kan då stöd och hjälp sättas in för att minimera konsekvenserna av en inträffad händelse.

Kommunerna och landstingen skall, i enlighet med vad som föreskrivs i 5 kap. 1 §, få ersättning av staten för de uppgifter på krishanteringsområdet som de åläggs att utföra enligt bestämmelserna i detta kapitel. Rapporteringsskyldigheten i denna bestämmelse är också av betydelse för att myndigheterna skall kunna följa upp hur dessa pengar används och hur krisberedskapen utvecklas.

3 kap. Förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap

Förberedelser

1 § Kommuner och landsting skall vidta de beredskapsförberedelser som behövs för deras respektive verksamhet under höjd beredskap.
--

Paragrafen motsvarar 2 kap. 1 § första stycket lagen (1994:1720) om civilt försvar.

Under rådande gynnsamma säkerhetspolitiska läge finns det i huvudsak ingen anledning att vidta några beredskapsförberedelser med inriktning på en höjd beredskapssituation. I planeringen för den fredstida krishanteringen är det emellertid viktigt att helhetssynen inte glöms bort. Ett av målen med att ha en god krishanteringsförmåga i fred är att skapa en grundläggande förmåga för civilt försvar.

Enligt 2 kap. 4 § lagen om civilt försvar skall varje kommun och landsting medverka i sådan utbildning som utgör ett led i beredskapsförberedelserna och som genomförs av något annat sådant organ eller av en statlig myndighet och som berör kommunen eller

landstinget. En sådan bestämmelse har ansetts överflödigt. Enligt 2 kap. 8 § föreslås kommuner och landsting få ett ansvar för att utbildning och övning ges till förtroendevalda och anställd personal. Skulle det säkerhetspolitiska läget försämrats får det förutsättas att den utbildning och övning som ges kommer att få den inriktning som de ändrade förhållandena kan komma att kräva. Detta får anses följa av denna paragraf.

Ledningsansvar

2 § Under höjd beredskap ansvarar kommunstyrelsen för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen skall bedriva.

Under höjd beredskap ansvarar landstingsstyrelsen för ledningen av den civila hälso- och sjukvården samt den övriga verksamhet för det civila försvaret som landstinget skall bedriva.

Första stycket i paragrafen motsvarar 3 kap. 1 § första stycket lagen om civilt försvar medan *andra stycket* motsvarar 3 kap. 2 § samma lag.

I paragrafen slås fast vem som har ledningsansvaret för det civila försvaret inom kommunen respektive landstinget under höjd beredskap.

Lokal kristidsverksamhet

3 § Kommunen skall under höjd beredskap eller när ransoneringslagen (1978:268) i annat fall tillämpas, i den omfattning som regeringen bestämmer,

1. vidta de åtgärder som behövs för försörjningen med nödvändiga varor,
2. medverka vid allmän prisreglering och ransoneringslag,
3. medverka i övrigt vid genomförandet av åtgärder som är viktiga för landets försörjning.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 4 § lagen om civilt försvar.

En utredning kommer inom kort att göra en översyn av bl.a. ransoneringslagen. Utredningen har därför valt att låta bestämmelsen tills vidare finnas kvar.

Geografiskt områdesansvar

4 § Kommunstyrelsen skall under höjd beredskap verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och för att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.

Paragrafen motsvarar i sak 3 kap. 1 § andra stycket lagen om civilt försvar.

Rapportering

5 § Kommunen och landstinget skall under höjd beredskap hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om beredskapsläget och de övriga förhållanden som har betydelse för det civila försvaret i kommunen respektive landstinget.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 6 § lagen om civilt försvar när det gäller kommunens rapporteringsskyldighet.

Nyheten är att en motsvarande rapporteringsskyldighet under höjd beredskap införs för landstingen. Landstingens rapportering bör ske till såväl länsstyrelsen som till Socialstyrelsen, vilket överensstämmer med vad som föreslås för rapportering i fredstid.

4 kap. Bistånd mellan kommuner och landsting samt stöd till enskild*Bistånd mellan kommuner och landsting*

1 § Kommuner och landsting får på begäran bistå andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Om bistånd har lämnats har kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget.

Bestämmelser om kommuners och landstings möjlighet att bistå annan kommun eller annat landsting med hälso- och sjukvårdsresurser vid extraordinär händelse finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en extraordinär händelse, har vistelsekommunen rätt till ersätt-

ning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen.

Första stycket i paragrafen motsvarar 8 § första stycket lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. *Andra stycket* motsvarar 10 § och *tredje stycket* motsvarar 8 § andra stycket i samma lag.

2 § Om en kommun eller ett landsting har en för totalförsvaret viktig uppgift och denna blir oskäligt betungande till följd av krigsskada eller andra utomordentliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara, är andra kommuner och landsting skyldiga att lämna hjälp.

Omfattningen av hjälpen bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 5 § lagen om civilt försvar.

Stöd till enskild

3 § Kommuner och landsting får under en extraordinär händelse lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen.

Paragrafen motsvarar 9 § lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

5 kap. Statlig ersättning

1 § Kommunerna och landstingen har rätt till ersättning av staten för kostnader för uppgifter som de utför enligt 2 och 3 kap. Uppgifter som rör extraordinära händelser berättigar till ersättning endast i den mån de avser mycket omfattande och svåra extraordinära händelser som allvarligt kan påverka kommunens respektive landstingets verksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter och fatta beslut i enskilda fall om ersättningarnas storlek och utbetalning.

I paragrafens *första stycke* regleras kommunernas och landstingens rätt till statlig ersättning för sådana uppgifter som de enligt lagen åläggs att utföra som gäller extraordinära händelser av omfattande och svårt slag samt höjd beredskap. Med beskrivningen av vilka extraordinära händelser som omfattas avses vad som i allmänhet brukar beskrivas som svåra påfrestningar på samhället i fred. De åtgärder som vidtas för svåra påfrestningar på samhället i fred är givetvis till nytta även för sådana extraordinära händelser i övrigt som kan tänkas inträffa. Arbetet med beredskapen inför hot – från extraordinära händelser av mindre allvarligt slag upp till svåra påfrestningar på samhället i fred – kan givetvis antas vara till ömsesidig nytta i mycket stor utsträckning. Genom att skapa en förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred får kommunerna och landstingen i praktiken också en förmåga att hantera övriga extraordinära händelser. Bestämmelsen behandlas i allmänmotiveringen under avsnitt 4.5.6.

En förutsättning för att ersättning skall utgå är att ålagda uppgifter också fullgjorts. Enligt det avtal som ingåtts mellan staten och Svenska Kommunförbundet skall en uppföljning ske när det gäller kommunens användning av utbetalda medel. Med stöd av kommunens rapportering av genomförd verksamhet kan den uppnådda krishanteringsförmågan bedömas i förhållande till den målbild som satts upp. Verksamhetsersättningen kan då komma att reduceras eller bortfalla för en kommun som inte anses ha fullgjort sina skyldigheter. Uppföljningen bör samordnas med den statliga tillsyn som skall ske enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

När det gäller landstingen skall en motsvarande uppföljning ske. Vem som skall svara för denna uppföljning blir beroende av hur den ekonomiska ersättningen till landstingen kommer att administreras.

Grunderna för ersättningssystemet till kommunerna vilar på den överenskommelse som träffats mellan staten och Svenska Kommunförbundet. Det avtalade systemet skall fortlöpande kunna utvärderas av parterna med en särskild avstämning år 2009, då systemet förväntas ha gällt under 3 år. Det är därför inte ändamålsenligt att närmare lagreglera grunderna för ersättningarna. I stället bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att utforma ersättningssystemen och svara för den fortlöpande administrationen av systemen. Ett sådant bemyndigande ges i paragrafens *andra stycke*.

6 kap. Skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer

1 § Enligt Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna skall uppgifter om identitet, vistelseort, hälsotillstånd och liknande förhållanden som avser krigsfångar och andra skyddade personer som är i Sveriges våld lämnas till en officiell nationell upplysningsbyrå. Varje kommun och landsting som har sådana uppgifter skall, under tid när den nationella upplysningsbyrån är upprättad, lämna dessa uppgifter i fråga om krigsfångar till Totalförsvarets pliktverk och i fråga om andra skyddade personer till Migrationsverket. Totalförsvarets pliktverk och Migrationsverket skall vidarebefordra uppgifterna till den nationella upplysningsbyrån.

Varje kommun och landsting skall också till Totalförsvarets pliktverk respektive Migrationsverket lämna uppsamlade värdeföremål och handlingar, som kvarlämnats av skyddade personer eller som efterlämnats av avlidna skyddade personer, om värdeföremålen eller handlingarna är av vikt för de närmast anhöriga. Uppgift skall även lämnas om var avlidna skyddade personers gravar är belägna. Totalförsvarets pliktverk och Migrationsverket skall lämna vidare uppsamlade värdeföremål och handlingar samt vidarebefordra uppgifter om gravars belägenhet till den nationella upplysningsbyrån.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 13 § lagen om civilt försvar.

Genom ett avtal mellan staten och Svenska röda korset har Svenska röda korset fått i uppdrag att lösa de uppgifter som enligt Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna skall utföras av en nationell upplysningsbyrå i Sverige (se prop. 1996/97:4 s. 202.)

I bestämmelsen regleras kommunernas och landstingens skyldighet att lämna den nationella upplysningsbyrån de uppgifter som folkrätten kräver. En motsvarande upplysningsskyldighet för de statliga myndigheterna regleras i förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer.

2 § På begäran av Svenska röda korset skall varje kommun och landsting, som i krig eller under neutralitet kan få sådan information som avses i 1 §, i fred lämna Svenska röda korset biträde med att förbereda den nationella upplysningsbyråns verksamhet.

Paragrafen motsvarar 8 kap. 14 § lagen om civilt försvar.

7 kap. Tystnadsplikt

1 § Den som deltar eller har deltagit i en kommuns eller ett landstings verksamhet med förberedelser för eller åtgärder under extraordinära händelser och höjd beredskap får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta om

1. förhållanden av betydelse för att förebygga och hantera fredstida kriser,
2. förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt,
3. en enskild persons ekonomiska förhållanden eller
4. ett företags affärs- eller driftförhållanden.

Paragrafen, som gjorts tydligare, är delvis ny.

I *punkt 1* har införts en bestämmelse om tystnadsplikt för den som deltagit i en kommuns eller ett landstings verksamhet med förberedelser för eller åtgärder under extraordinära händelser. Den som deltagit i sådan verksamhet får inte obehörigen föra uppgifter vidare om förhållanden av betydelse för att förebygga och hantera fredstida kriser.

Den 1 januari 2005 infördes en ny bestämmelse om sekretess i 5 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100). Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer eller planering och förberedelser för hantering av sådana situationer, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs. Den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelsen har företräde framför meddelarfriheten enligt 16 kap. 1 § p 3 sekretesslagen.

Handlingar som utarbetas vid genomförandet av risk- och sårbarhetsanalyser kan komma att innehålla uppgifter som är känsliga

ur säkerhetssynpunkt. Om uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysningar om risker och sårbarhet sprids kan de komma att utnyttjas för att skada samhället.

I arbetet med att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser förutsätts även privata aktörer i kommunerna och landstingen medverka på olika sätt. De enskilda som på detta sätt är delaktiga i arbetet kan komma att få del av information som i vissa fall inte bör röjas. I paragrafen har därför införts en bestämmelse om tystnadsplikt för den som får reda på sådana uppgifter.

Tystnadsplikt enligt *punkterna 2–4* motsvarar när det gäller förberedelser för höjd beredskap i huvudsak bestämmelsen i 9 kap. 1 § lagen om civilt försvar. Genom bestämmelsen utvidgas tystnadsplikten till att gälla även fredstida krishantering.

För de kommunanställda och landstingsanställda gäller tystnadsplikt enligt sekretesslagen, vilket framgår av 3 §.

2 § Den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrå som avses i 6 kap. 1 § får inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en krigsfånge eller annan skyddad person som avses i Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna, såvitt gäller vistelseort, hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden.

Utan hinder av tystnadsplikten får den som deltar i verksamhet hos den nationella upplysningsbyrån till Central Tracing Agency vid Internationella rödakorskommittén i Genève vidarebefordra sådana uppgifter som avses i 6 kap. 1 § och motsvarande uppgifter som lämnats till den nationella upplysningsbyrån av statliga myndigheter.

Bestämmelsen motsvarar 9 kap. 2 § lagen om civilt försvar.

3 § I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

I bestämmelsen erinras om att det är sekretesslagen som gäller i det allmännas verksamhet.

8 kap. Överklagande av beslut

1 § En statlig myndighets beslut enligt 5 kap. får överklagas hos regeringen.

Krisberedskapsmyndighetens beslut om ersättning till kommunerna för beredskapsförberedelser enligt lagen om civilt försvar kan överklagas till regeringen. Detsamma gäller Socialstyrelsens beslut om ersättning till landstingen för sådan utbildning som utgör ett led i beredskapsförberedelserna.

En motsvarande möjlighet att överklaga en statlig myndighets beslut om ersättning för krisberedskapsgärder i fredstid införs.

2 § Beslut som meddelats i frågor enligt 3 kap. 3 § får inte överklagas.

Paragrafen motsvarar vad som gäller om överklagande i dag enligt 11 kap. 8 § lagen om civilt försvar.

12.2 Förslaget till lag (0000:000) om skyddsrum

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser om hur skyddsrum skall byggas, utrustas och underhållas. I lagen finns också ersättningsbestämmelser.

Paragrafen anger vad som regleras i lagen. Enligt förslaget samlas bestämmelserna om skyddsrum i en ny lag. I dag återfinns bestämmelserna i huvudsak i 6 kap. lagen om civilt försvar. Förslaget att samla bestämmelserna i en särskild lag har närmare behandlats i avsnitt 5.3.2.

2 § Skyddsrum är utrymmen för skydd av befolkningen i krig.
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om behovet av skyddsrum och inom vilka områden inom landets kommuner som sådana skall vara belägna.

I paragrafens *första stycke* ges en definition av begreppet skyddsrum. Skyddsrum är utrymmen för skydd av befolkningen i krig. Till skillnad från vad som gäller i dag anges inte särskilt att skyddsrum utformas och utrustas endast under fredstid. I praktiken kommer naturligtvis skyddsrumsbeståndet att redan i fredstid anpassas till det skyddsbehov som krävs med hänsyn till rådande och förväntat säkerhetspolitiskt läge. En förstärkning av det fysiska skyddet blir aktuell först då statsmakterna med anledning av ett väsentligt förändrat omvärldsläge finner det motiverat. Uppdelningen i skyddsrum och skyddade utrymmen som finns i lagen om civilt försvar tas bort och istället används endast begreppet skyddsrum. De bestämmelser om skyddsrum som finns i denna lag omfattar därmed även de skyddsrum som inrättas för att, när det krävs skyndsamma åtgärder, i största möjliga mån motstå verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig (se 2 kap. 1 §).

I paragrafens *andra stycke* anges den nya inriktning som föreslås gälla för skyddsrumspaneringen i fortsättningen. Ansvaret för skyddsrumsverksamheten överförs från kommunerna till en central myndighet. Liksom i dag kommer besluten och därmed skyddsrumproduktionen ytterst att styras genom de försvarsbeslut som antas.

2 kap. Utformning och placering av skyddsrum

1 § Skyddsrum skall vara utformade och utrustade för att motstå verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. Om det krävs skyndsamma åtgärder för skydd av befolkningen i krig får skyddsrummen utformas och utrustas så att de i största möjliga utsträckning motstår sådana verkningar.

I paragrafen slås fast att skyddsrum skall utformas så att de ger skydd mot sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. Detta gäller även enligt lagen om civilt försvar och inbörden är också densamma, nämligen att skyddsrummen inte skall konstrueras för att motstå de kraftigaste tänkbara vapen utan för att kunna motstå sådana vapen som en motståndare kan antas förfoga över och komma att använda. Såväl direkta som indirekta verkningar av stridsmedel avses.

Utredningen föreslår inte någon reglering motsvarande den som i dag finns om skyddade utrymmen. Förslaget i den delen behandlas närmare i allmänmotiveringen avsnitt 5.3.3.

Enligt paragrafen ges dock en möjlighet att, om det krävs skyndsamma åtgärder, utforma skyddsrummen så att de i största möjliga utsträckning motstår verkningarna av sådana stridsmedel som kan antas komma till användning i krig. Till skillnad mot vad som gäller för skyddade utrymmen i lagen om civilt försvar gäller således alltid att ett skyddsrum, även om det tillkommer under sådana omständigheter som kräver skyndsamma åtgärder, skall vara utformat och konstruerat med det uttalade huvudsyftet att kunna motstå de angrepp som kan tänkas genomföras i krig.

2 § Skyddsrum skall vara placerade och utformade med hänsyn till skyddsbehövandes möjligheter att efter varning hinna fram till dem i tid och att uppehålla sig där under den tid som behövs.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med bestämmelsen i 6 kap. 5 § lagen om civilt försvar med den skillnaden att ordet befolkningen ersatts med uttrycket skyddsbehövande. Härigenom tydliggörs att skyddsrum inte behöver finnas för hela befolkningen.

3 § Skyddsrum skall vara utformade så att de under fredstid kan användas för andra ändamål.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 6 kap. 6 § lagen om civilt försvar. Graden av anpassning för fredstida ändamål måste sättas i relation till det säkerhetspolitiska läge som råder när skyddet inrättas. Skyddsrum kan inrättas under såväl fredstid som höjd beredskap.

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter eller i särskilda fall besluta om hur skyddsrum skall utformas och utrustas samt inom vilken tid de skall kunna iordningställas.

Bestämmelsen överensstämmer med 6 kap. 7 § lagen om civilt försvar. En nyhet är att dock att föreskrifträtten även omfattar den tid som gäller för iordningställande av skyddsrum.

Bemyndigandet gäller även för enskilda fall. Härigenom ges en möjlighet att skapa särskilda lösningar för vissa udda projekt, exempelvis när det gäller inrättande av skyddsrum och när det krävs skyndsamma åtgärder. Största möjliga flexibilitet för användningen av skyddsrum bör eftersträvas och enskilda bör i så stor utsträckning som möjligt få möjlighet att använda sig av utrymmena i fredstid. Bemyndigandet ger även regeringen möjlighet att exempelvis föreskriva om att en myndighet skall hålla ett centralt register över de skyddsrum som finns i bruk.

3 kap. Byggnad och kontroll av skyddsrum

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer skall, i den omfattning staten ställer medel till förfogande, besluta om byggande av skyddsrum samt kontrollera att inrättade skyddsrum har en tillfredsställande skyddsförmåga.

Kommunen skall på begäran av den myndighet som avses i första stycket lämna upplysningar om planer för byggverksamhet i kommunen och om andra förhållanden av betydelse för myndighetens beslut i frågor om byggande av skyddsrum.

Paragrafen ger uttryck för den nya planeringsinriktning som gäller för skyddsrum. Förslaget att centralisera ansvaret för skyddsrumsverksamheten har behandlats i allmänmotiveringen avsnitt 5.3.4.

Den myndighet som får ansvaret för skyddsrumsverksamheten kommer i sitt arbete att vara beroende av att kunna få information från kommunen om planer för byggverksamhet eller andra förhållanden av betydelse för beslutsfattandet om skyddsrum. Enligt *andra stycket* åläggs därför kommunerna en skyldighet att, på begäran av myndigheten, bistå denna med det material om sådana förhållanden som begärs.

Skyddsrum i befintlig byggnad eller anläggning

2 § Skall ett skyddsrum byggas utan att frågan uppkommit i samband med att någon sådan byggnadsåtgärd skall utföras som anges i 9 kap. 2 § 1 och 3 plan- och bygglagen (1987:10) och som kräver bygganmälan, skall den myndighet som enligt 1 § fattat beslutet ombesörja att skyddsrummet byggs och utrustas.

Bestämmelsen är delvis ny. Den myndighet som enligt 1 § beslutar om byggande av skyddsrum får även ansvaret för att skyddsrum som skall inrättas i redan befintliga byggnader eller anläggningar byggs och utrustas. Frågan om underhåll av skyddsrummet regleras i 4 kap. 1 och 2 §§.

Skyddsrum i samband med nybyggnation

3 § Den som inom ett område där skyddsrum skall byggas avser att utföra sådana byggnadsåtgärder som anges i 9 kap. 2 § 1 och 3 plan- och bygglagen (1987:10) och som kräver bygganmälan skall underrätta den myndighet som avses i 1 § om sin avsikt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från underrättelseskyldigheten enligt första stycket.

Bestämmelsens *första stycke* har i dag sin motsvarighet i 6 kap. 8 § första stycket första meningen lagen om civilt försvar. Anmälan skall dock i fortsättningen inte göras till kommunen utan i stället

till den myndighet som får i uppgift att besluta i frågor om inrättande av skyddsrum enligt 3 kap. 1 §.

Enligt *andra stycket* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om undantag från anmälningsskyldigheten. Motsvarande gäller i dag enligt sista stycket i den tidigare nämnda 8 §.

4 § Den som har lämnat en underrättelse enligt 3 § har rätt att inom åtta veckor få beslut i skyddsrumsfrågan. Innebär beslutet att ett skyddsrum skall byggas skall beslutet även innehålla uppgift om det antal personer som skall kunna få plats i utrymmet.

I samband med att ett beslut enligt första stycket delges, får den som lämnat underrättelsen föreläggas att vidta åtgärder i enlighet med beslutet.

Ett beslut enligt första stycket gäller i två år eller, om bygganmälan enligt 9 kap. 2 § plan- och bygglagen (1987:10) har gjorts, under två år från dagen för bygganmälan. Ett sådant beslut får ändras endast om den som beslutet gäller godtar ändringen.

Bestämmelsens *första stycke* innehåller den nyheten, att myndigheten har en tidsfrist för att meddela beslut i skyddsrumsfrågan. Bestämmelsen ger den som skall bygga rätt att inom åtta veckor få beslut i skyddsrumsfrågan. I likhet med vad som gäller i dag enligt 6 kap. 8 § första stycket lagen om civilt försvar skall beslutet, om det innebär att ett skyddsrum skall byggas, även innehålla en uppgift om antalet platser som skall inrättas.

Enligt *andra stycket* får myndigheten förelägga den som lämnat underrättelsen att vidta åtgärder med anledning av beslutet. Bestämmelsen överensstämmer med vad som i dag gäller för kommunen enligt 6 kap. 8 § första stycket lagen om civilt försvar.

Bestämmelsen i *tredje stycket* om skyddsrumsbeslutets giltighet överensstämmer med vad som i dag gäller enligt 6 kap. 8 § andra stycket lagen om civilt försvar. Tiden är knuten till giltighetstiden för en bygganmälan, som enligt 9 kap. 2 § tredje stycket plan- och bygglagen upphör att gälla om arbetena inte påbörjats inom två år från dagen för anmälan.

5 § Vid byggsamråd enligt 9 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987:10) skall en genomgång göras av de åtgärder för besikt-

ning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att ett skyddsrum skall kunna antas komma att uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 3 § och med stöd av 2 kap. 4 §.

Bestämmelserna i 9 kap. 9 och 10 §§ plan- och bygglagen om kontroll m.m. och om slutbevis skall tillämpas på arbetet med att bygga ett skyddsrum.

Paragrafen motsvarar i sak 6 kap. 9 § lagen om civilt försvar.

6 § En byggherre som utför sådana byggnadsåtgärder som avses i 3 § skall bygga och utrusta sådant skyddsrum som enligt ett föreläggande skall finnas i byggnaden eller anläggningen. Han skall därvid se till att skyddsrummet stämmer överens med givet föreläggande enligt 4 § andra stycket samt med vad som sägs i 2 kap. 3 § och vad som bestämts med stöd av 2 kap. 4 §.

Paragrafen motsvarar i sak 6 kap. 11 § första stycket lagen om civilt försvar.

4 kap. Fastighetsägares och nyttjanderättshavares skyldigheter

Ansvar för att underhålla skyddsrum

1 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är skyldig att underhålla skyddsrummet med därtill hörande utrustning.

Enligt bestämmelsen är det alltid ägaren till en byggnad eller anläggning som är skyldig att underhålla ett i byggnaden eller anläggningen inrättat skyddsrum. Ägaren kommer således, till skillnad från vad som gäller enligt 6 kap. 13 § lagen om civilt försvar, att svara för underhållet även när det gäller sådana skyddsrum som inrättats i en befintlig byggnad utan att han själv företagit någon byggnadsåtgärd.

2 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är skyldig att, efter föreläggande av den myndighet som avses i 3 kap. 1 §, vidta de åtgärder som behövs för att förbättra utrymmets skyddsförmåga.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 6 kap. 15 § lagen om civilt försvar. Med hänsyn till att ansvaret för skyddsrumsförådringarna har överflyttats från kommunerna till den myndighet som regeringen utser, har nödvändiga justeringar gjorts i paragrafen. Vidare har vissa språkliga förändringar gjorts.

Skyldighet att bereda plats

3 § Ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum är under höjd beredskap skyldig att bereda plats i skyddsrummet åt dem som behöver skydd.

Bestämmelsen motsvarar 6 kap. 17 § lagen om civilt försvar. Skyldigheten att under höjd beredskap bereda skyddsbehövande plats i ett skyddsrum straffsanktioneras i 8 kap. 1 §.

Skyltning

4 § Ägaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum skall genom skyltning på byggnaden eller anläggningen ge anvisning om var utrymmet finns.

Bestämmelsen motsvarar 6 kap. 17 § lagen om civilt försvar.

I dag ankommer det på kommunen att se till att fastighetsägaren fullgör sin skyldighet när det gäller skyltning av skyddsrum. Enligt paragrafen kommer den tillsynsuppgiften i fortsättningen att ligga på den myndighet som får i uppdrag att besluta om inrättande och kontroll av skyddsrum. Om ägaren inte fullgör sin skyldighet kan myndigheten enligt 7 kap. 1 § förelägga den försumlige att sätta upp skyltar. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite. Enligt 2 § i samma kapitel kan myndigheten under vissa förhållanden som en sista utväg se till att skyltning sker på ägarens bekostnad.

Skyldighet att tillåta inrättande av skyddsrum

5 § Den som innehar en byggnad eller annan anläggning med nyttjanderätt får inte hindra ägaren att inrätta skyddsrum eller att företa andra åtgärder enligt denna lag.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 16 § lagen om civilt försvar. Med andra åtgärder avses exempelvis underhåll av inrättade skyddsrum.

5 kap. Avveckling av skyddsrum

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att ett utrymme inte längre skall vara skyddsrum.

Bestämmelsen motsvarar 6 kap. 19 § lagen om civilt försvar.

6 kap. Ersättning

1 § Den som skall bygga och utrusta ett skyddsrum enligt 3 kap. 6 § har rätt till ersättning av staten för sina merkostnader.

Bestämmelsen motsvarar 6 kap. 20 § första stycket lagen om civilt försvar.

2 § Den som är skyldig att underhålla ett skyddsrum har rätt till ersättning av staten för sina kostnader. Detsamma gäller den som vidtagit åtgärder som anges i 4 kap. 2 §. Ersättning lämnas dock inte för åtgärder som har föranletts av att ägaren eftersatt underhållet av skyddsrummet, gjort otillåtna ingrepp i det eller på annat sätt varit försumlig.

Bestämmelsen motsvarar vad som i dag gäller för skyddsrum enligt 6 kap. 22 § lagen om civilt försvar.

3 § Ersättning enligt detta kapitel beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I bestämmelsen föreskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om ersättning i skyddsrumssystemet. Detta innebär inte någon skillnad mot vad som gäller i dag.

7 kap. Förelägganden och andra åtgärder

Förelägganden och vite

1 § Den myndighet som beslutar om byggande eller kontroll av skyddsrum får meddela de förelägganden som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite. Ett föreläggande som tar sikte på sådana situationer som regleras i 7 kap. 3 § denna lag får dock inte förenas med vite.

I paragrafen ges den myndighet som beslutar om byggande eller kontroll av skyddsrum möjlighet att utfärda de förelägganden som behövs i enskilda fall för att denna lag samt de föreskrifter som utfärdats med stöd av lagen skall efterlevas. En motsvarande möjlighet att utfärda förelägganden för byggande, utrustande och underhåll av skyddsrum finns i 6 kap. 11, 12, 15 och 18 §§ lagen om civilt försvar.

Förelägganden enligt paragrafen får förenas med vite utom i de situationer som regleras i 3 § om tillträde. En motsvarande möjlighet finns i 10 kap. 4 § lagen om civilt försvar.

Åtgärd på försumligs bekostnad

2 § Om ett föreläggande enligt 1 § inte följs, får åtgärden vidtas av den som meddelat föreläggandet. En sådan åtgärd vidtas på den försumliges bekostnad, om han eller hon inte på grund av någon bestämmelse i denna lag är berättigad till ersättning för åtgärden om den vidtas frivilligt.

Bestämmelsen har, med endast en språklig justering, överförts från 10 kap. 5 § lagen om civilt försvar.

Tillträde

3 § Ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning är skyldig att lämna den myndighet som avses i 3 kap. 1 § tillträde till byggnaden eller anläggningen för att utföra besiktning eller annan kontroll för ändamål som har samband med tillämpningen av denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för tillträde enligt första stycket.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 7 kap. 3 § lagen om civilt försvar.

Enligt *andra stycket* följer att handräckning av polismyndigheten kan begäras om ägaren eller nyttjanderättshavaren inte frivilligt lämnar den tillträde till en byggnad eller annan anläggning som har att utföra kontroll och besiktning enligt lagen.

8 Kap. Straff

1 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör sin skyldighet enligt 4 kap. 3 § döms till böter eller fängelse i högst ett år. Är brottet att anse som grovt skall dömas till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Straffbestämmelsen överensstämmer med vad som gäller i dag enligt 10 kap. 1 § 2 och 2 § lagen om civilt försvar.

Enligt 4 kap. 3 § är ägaren eller nyttjanderättshavaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns ett skyddsrum under höjd beredskap skyldig att bereda plats i detta åt dem som behöver skydd. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör denna skyldighet kan dömas till ansvar enligt den nu aktuella bestämmelsen.

2 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon bestämmelse som meddelats med stöd av 2 kap. 4 §.

Straffbestämmelsen överensstämmer med vad som gäller i dag enligt 10 kap. 3 § lagen om civilt försvar.

I 10 kap. 3 § lagen om civilt försvar är det också förenat med straffansvar att inte iaktta utfärdade förbud enligt 7 kap. 7 § samma lag, att vistas i lokaler som saknar skyddsrum. En sådan föreskriftsrätt har inte ansetts nödvändig eftersom kommunerna i stor utsträckning ändå råder över de lokaler som avsetts. Följaktligen är inte någon straffbestämmelse aktuell i detta avseende.

9 kap. Överklagande m.m.

1 § Beslut i frågor enligt 3 kap. 1 och 4 §§, 4 kap. 2 §, 6 kap. och 7 kap. 1 § första stycket, 2 och 3 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I paragrafen anges vilka beslut som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

2 § Beslut enligt 1 kap. 2 § och 5 kap. 1 § får inte överklagas.

I paragrafen anges vilka beslut enligt lagen som inte får överklagas.

Till sitt innehåll finns vad gäller 1 kap. 2 § en motsvarande bestämmelse i 11 kap. 8 § lagen om civilt försvar. Det är vidare enligt 1 kap. 2 § denna lag regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar om behov av skyddsrum och inom vilka områden inom landets kommuner som sådana skall vara belägna. I detta ligger även ett behov av en möjlighet att besluta att ett utrymme inte längre skall vara skyddsrum. En sådan möjlighet att besluta om avveckling av skyddsrum finns i 5 kap. 1 §. Beslut om att avveckla skyddsrum är enligt denna paragraf inte överklagbara. Detta motiveras dels av att beslut om att avveckla ett skyddsrum innebär att alla skyldigheter för ägaren eller nyttjanderättshavaren upphör, dels av att det är staten som har att besluta om behovet enligt 1 kap. 2 § denna lag. Det saknas anledning att låta en enskild överklaga ett beslut om avveckling av ett skyddsrum, oavsett om den enskilda vill att skyddsrummet skall finnas kvar eller avvecklas. Det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som avgör i vilken omfattning och var skyddsrum behövs.

3 § En myndighets beslut att förena ett föreläggande med vite enligt 7 kap. 1 § andra stycket får överklagas endast i samband med rättens beslut att döma ut vitet.

Av paragrafen framgår att ett beslut att förena ett föreläggande med vite inte kan överklagas i särskild ordning. Prövningen av om det var korrekt att använda sig av möjligheten att förelägga vid vite får ske i samband med att rätten tar ställning till om vitet skall dömas ut.

4 § Ett beslut av en myndighet som meddelas under höjd beredskap enligt denna lag eller enligt föreskrift som utfärdats med stöd av denna lag gäller omedelbart, om inte annat bestäms i beslutet.

Bestämmelsen har, efter justeringar med anledning av den nya ansvarsstruktur som regleras i lagen, överförts från 11 kap. 7 § lagen om civilt försvar.

5 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av beslut enligt denna lag.

Av paragrafen framgår att det krävs prövningstillstånd för att få ett beslut av länsrätten prövat av kammarrätten. Motsvarande gäller i dag enligt 11 kap. 3 § andra stycket lagen om civilt försvar.

-
1. Denna lag träder i kraft den
 2. Bestämmelserna i denna lag om ägare till fastighet äger motsvarande tillämpning på den som innehar fastighet med fideikommissrätt.
 3. För underhåll av skyddsrum som inrättats med stöd av 6 kap. 13 § lagen (1994:1720) om civilt försvar gäller äldre bestämmelser.
 4. Ett föreläggande enligt äldre bestämmelser skall anses som ett föreläggande enligt denna lag.
 5. I fråga om ersättning som bestämts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Av övergångsbestämmelserna följer att de bestämmelser som finns i lagen och träffar ägare till fastighet även skall tillämpas på den som innehar en fastighet med fideikommiss. Vidare stadgas att lagen om civilt försvar även fortsättningsvis skall tillämpas på sådana skyddsrum som inrättats med stöd av 6 kap. 13 § lagen om civilt försvar, exempelvis skyddsrum belägna på mark avsedd för torg eller annan allmän plats. Detta med tanke på att underhållsskyldigheten i övrigt läggs på enskilda i den nya lagen. Vidare regleras att lagen om civilt försvar skall tillämpas i fråga om ersättning som bestämts före ikraftträdandet av den nya lagen samt att ett föreläggande utfärdat med stöd av lagen om civilt försvar är att jämställa med ett föreläggande utfärdat enligt den nya lagen.

12.3 Förslaget till lag (0000:000) om utrymning och inkvartering m.m. under krig och krigsfara

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Är Sverige i krig skall 2–3 kap. tillämpas.

Den föreslagna lagen är en s.k. fullmaktslag som gäller uteslutande under krig eller krigsfara. Vissa bestämmelser måste emellertid gälla även sedan ett krig eller krigsförhållande upphört. Till dessa hör straffbestämmelserna i 4 kap. och reglerna i 5 kap. om överklagande m.m. Bestämmelserna räknas inte upp i paragrafen och blir därigenom tillämpliga även under fredsförhållanden.

Av paragrafen framgår att där angivna bestämmelser automatiskt skall tillämpas om Sverige kommer i krig. De befogenheter som ges med stöd av lagen träder alltså under krig i kraft utan något särskilt beslut om detta. Denna ordning överensstämmer med vad som normalt gäller för beredskapslagar och utgör en garanti för att reglerna sätts i funktion vid ett krigsutbrott även om regeringen av någon anledning hindras från att fatta beslut om det eller inte når ut med ett sådant beslut till alla berörda. Att Sverige är i krig tillkännages – förutom på det sätt som föreskrivs i 4 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar – i ljudradion och televisionen. Tillkännagivandet kan också ske genom beredskapslarm (3 § beredskapsförordningen).

2 § Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen föreskriva att de bestämmelser som anges i 1 § skall tillämpas.

En sådan föreskrift skall underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från det att den underställdes.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att besluta att beredskapsbestämmelserna i lagen skall tillämpas. Grundlagsstödet för delegation av normgivningsmakt som faller inom det obligatoriska lagområdet finns i 13 kap. 6 § regeringsformen (RF). Som förutsättning för föreskriftsrätten gäller att Sverige befinner

sig i krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. I nämnda situationer förutsätts regeringen fungera normalt och det kan inte anses vara någon mer betydande omgång för regeringen att besluta om tillämpning av fullmaktslagen, samtidigt som man beslutar om avvikelser i de avseenden som det aktuella läget kräver. Bestämmelsen har sin motsvarighet i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Språkligt skiljer sig bestämmelsen något från 13 kap. 6 § RF men i sak överensstämmer de.

Enligt *andra stycket* gäller att riksdagens godkännande av en föreskrift skall inhämtas.

3 § Regeringen skall föreskriva att de bestämmelser som anges i 1 § inte skall tillämpas, när det inte längre råder sådana förhållanden som anges i 2 § första stycket.

I paragrafen preciseras giltighetstiden för de bestämmelser som sätts i kraft genom föreskrift av regeringen.

2 kap. Utrymning m.m.

Utrymning

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att de som uppehåller sig inom ett område skall utrymma detta om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och utrymningen är nödvändig för att skydda befolkningen, eller det i området behöver vidtas militära åtgärder av väsentlig betydelse och åtgärderna allvarligt försvåras om inte utrymning sker.

Bestämmelsen motsvarar 8 kap. 1 § lagen om civilt försvar.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta, att de som omfattas av ett utrymningsbeslut skall vistas på en viss plats, och meddela föreskrifter för vistelsen.

Beslutet får inte utformas så att det inskränker den enskildes frihet mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet med utrymningen och förhållandena på vistelseplatsen.

Bestämmelsen motsvarar 8 kap. 2 § lagen om civilt försvar.

3 § Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs vid utrymning enligt 1–2 §§.

I bestämmelsen, som är ny, klargörs att polismyndigheten har det övergripande ansvaret för att se till att ett beslut om utrymning genomförs. En motsvarande bestämmelse finns när det gäller utrymning under fredstid i 6 kap. 3 § lagen om skydd mot olyckor.

Utflyttningsförbud

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela förbud för dem som uppehåller sig inom ett visst område att lämna detta om en utflyttning allvarligt skulle försvåra åtgärder av väsentlig betydelse för totalförsvaret, eller vara förenad med uppenbar livsfara.

Bestämmelsen motsvarar 8 kap. 3 § lagen om civilt försvar.

Inflyttningsförbud

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela förbud för dem som inte är bosatta inom ett visst område att annat än tillfälligt uppehålla sig inom området, om en inflyttning allvarligt skulle försvåra åtgärder av väsentlig betydelse för totalförsvaret.

Bestämmelsen motsvarar 8 kap. 4 § lagen om civilt försvar.

3 kap. Inkvartering

Skyldighet att upplåta inkvarteringsbostad

1 § En kommun får förelägga innehavaren av en byggnad eller bostadslägenhet (inkvarteringsvärd) att upplåta bostad och utrustning åt den som behöver en bostad (inkvarteringsbostad) på

grund av beslut om utrymning eller på grund av att denne till följd av krigshändelser tvingats lämna sin ordinarie bostad.

Ett sådant föreläggande får meddelas endast om behovet av bostad inte kan tillgodoses på annat lämpligt sätt. Beslutet får inte medföra större olägenhet för inkvarteringsvärden än vad som är nödvändigt och får inte avse utrymmen som behövs för inkvarteringsvärden och hans familj eller någon dem närstående.

Bestämmelsen motsvarar 8 kap. 5 § lagen om civilt försvar.

2 § Om inkvarteringsvärden inte följer förelägandet enligt 1 §, får kommunen hos polismyndigheten begära den hjälp som behövs för att den som skall inkvarteras skall få tillträde till inkvarteringsbostaden.

Bestämmelsen motsvarar i sak 8 kap. 6 § lagen om civilt men har moderniserats något språkligt.

Ersättning

3 § Inkvarteringsvärden har rätt till skälig ersättning av kommunen för inkvarteringsbostaden.

Bestämmelsen motsvarar 8 kap. 7 § lagen om civilt försvar.

4 § Om bostaden eller dess utrustning skadas när bostaden används som inkvarteringsbostad, är den skadelidande berättigad till ersättning av kommunen. Är skadan ringa, betalas dock ingen ersättning.

Bestämmelsen motsvarar 8 kap. 8 § lagen om civilt försvar.

5 § Ersättningen enligt 3 och 4 §§ prövas på det sätt som anges i förfogandelagen (1978:262).

Om taxa enligt 33 § förfogandelagen har fastställts, bestämmer kommunen ersättningen. I annat fall bestäms ersättningen av den lokala värderingsnämnden.

Bestämmelsen motsvarar 8 kap. 9 § lagen om civilt försvar.

6 § Den som disponerat en inkvarteringsbostad enligt 1 § skall till kommunen betala tillbaka vad kommunen betalat till inkvarteringsvärden enligt 3 och 4 §§.

Om det med hänsyn till den inkvarterades ekonomiska förhållanden eller annars är oskäligt, skall kommunen helt eller delvis befria den inkvarterade från återbetalningsskyldigheten.

Bestämmelsen motsvarar 8 kap. 10 § lagen om civilt försvar.

4 kap. Straff

1 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet som inte är ringa underlåter att fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag eller inte följer ett föreläggande eller förbud som meddelats med stöd av lagen döms till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som lämnar oriktig uppgift vid fullgörandet av sina skyldigheter enligt lagen.

Är gärning som avses i första stycket att anse som ringa skall inte dömas till ansvar.

Har en gärning enligt första stycket medfört avsevärt men för totalförsvaret eller är den av annan anledning att anse som grov, döms till fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

En nyhet är att ansvar inte skall utdömas om en gärning är att anse som ringa. I övrigt motsvarar bestämmelsen i sak 10 kap. 1 § p 4 och 2 § lagen om civilt försvar.

5 kap. Överklagande m.m.

1 § Beslut enligt denna lag skall gälla omedelbart om inte något annat bestäms i beslutet.

Bestämmelsen motsvarar 11 kap. 7 § lagen om civilt försvar.

2 § Beslut enligt 2 kap 1, 2, 4 och 5 §§ får inte överklagas.

Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller om förbud mot att överklaga enligt 11 kap. 8 § lagen om civilt försvar.

3 § Beslut enligt 3 kap. 1 och 6 §§ överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller om överklagande enligt 11 kap. 3 § lagen om civilt försvar.

4 § Beslut av en kommun enligt 3 kap. 5 § andra stycket får överklagas till den lokala värderingsnämnden. Värderingsnämndens beslut i ett sådant ärende får inte överklagas.

Den lokala värderingsnämndens beslut i andra fall överklagas hos Riksvärderingsnämnden.

Riksvärderingsnämndens beslut får inte överklagas

Bestämmelsen motsvarar 11 kap. 4 § lagen om civilt försvar.

12.4 Förslaget till ändringar i sekretesslagen

7 kap.

14 § Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utan hinder av sekretess enligt första eller femte stycket eller enligt 2 kap. 1 eller 2 § får uppgifter som avses i femte stycket lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 7 kap. 2 § lagen (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

Ändringen är en konsekvens av att bestämmelsen i 8 kap. 13 § lagen (1994:1720) om civilt försvar föreslås bli överförd till 7 kap. 2 § lagen (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

8 kap.

23 § Sekretess gäller hos kommuner och landsting i verksamhet som avser *förberedelser för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* eller planering enligt förfogandelagen (1978:262), för uppgift om

1. enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,
2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i förbindelse med den som är föremål för verksamheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Ändringen innebär att sekretess med hänsyn till skyddet för enskildas ekonomiska förhållanden införs i kommunernas och landstingens verksamhet med fredstida krishantering. Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 4.5.7.

Den tystnadsplikt som följer av punkten 2 får enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen företräde framför meddelarfriheten. Om det i samband med en kommuns eller ett landstings verksamhet som avser förberedelser för extraordinära händelser i fredstid skulle komma fram en sådan uppgift får det anses rimligt att denna omfattas av absolut sekretess.

I förslaget till lag om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap har införts en motsvarande regel om tystnadsplikt för den enskilde i 7 kap. 1 §.

12.5 Förslaget till ändringar i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

8 kap.

2 § I syfte att skydda och rädda befolkningen och civil egendom från verkningar av krig skall kommunens organisation för räddningstjänst under höjd beredskap, utöver vad som i övrigt framgår av denna lag, ansvara för

1. upptäckande, utmärkning och röjning av farliga områden,
2. indikering, sanering och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel,
3. kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att verksamhet enligt denna paragraf skall kunna fullgöras.

Personal inom kommunens organisation för räddningstjänst skall under samma tid delta i åtgärder för första hjälp åt och transport av skadade. *Personalen skall vid behov även delta i andra åtgärder, om de kan anses hänförliga till civilförsvaret enligt tilläggsprotokoll I den 8 juni 1977 till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter.*

Vad som gäller vid kommunal räddningstjänst skall gälla även när personalen inom kommunens organisation för räddningstjänst utför uppgifter enligt första och andra styckena.

Mot bakgrund av utredningens övriga förslag finns det inte längre något behov av att behålla begreppet befolkningsskydd som en lagteknisk term. Förslaget i den delen överensstämmer med vad Krisberedskapsmyndigheten förordat i sin rapport om den framtida inriktningen av befolkningsskyddet.¹

Ändringen i paragrafen är en konsekvens av att begreppet befolkningsskydd och definitionen av detta utmönstras ur lagstiftningen. Begreppet befolkningsskydd har i paragrafen ersatts med en allmän hänvisning till det folkrättsliga civilförsvarsbegreppet.

Föreskrifterna i 8 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor har med endast några språkliga förändringar överförts från den tidigare gällande 65 § räddningstjänstlagen (1986:1102). Utformningen av den paragrafen, liksom definitionen av befolkningsskydd i 1 kap. 2 § lagen om civilt försvar, har påverkats av det folkrättsligt definierade civilförsvarsbegreppet. Strävan har varit att säkerställa att kommu-

¹ Framtida inriktning av befolkningsskyddet; KBM 2004 s. 49.

nens organisation för räddningstjänst i krig skall kunna åtnjuta det särskilda folkrättsliga skydd som beskrivs i Kapitel VI i 1977 års tilläggsprotokoll I till 1949 års Genèvekonventioner.

Det är inte troligt att personal i kommunens organisation för räddningstjänst behöver delta i samtliga de uppgifter som ryms inom detta begrepp. Detta har markerats genom att deltagandet endast skall ske vid behov. Av 8 kap. 1 § förordningen om skydd mot olyckor framgår att Statens räddningsverk får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av 8 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor.

10 kap.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att fysiska eller juridiska personer skall medverka vid övningar av betydelse för den räddningstjänst som skall bedrivas under höjd beredskap.

Ändringen är en följd av att begreppet befolkningsskydd och definitionen av detta utmönstras ur lagstiftningen. Utredningen bedömer att det inte finns något behov av att i förevarande paragraf ersätta befolkningsskyddsbegreppet med någon hänvisning, motsvarande den som föreslås ovan i 8 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor.

12.6 Övriga författningsförslag

Utredningens förslag innebär att följdändringar måste göras i en del lagar.

12.6.1 Förslaget till lag om ändring i elberedskapslagen (1997:288)

Ändringen föranleds av att bestämmelserna om verkskydd upphävs.

12.6.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1285) om försöksverksamhet med gemensam nämnd för flera landsting

Ändringarna innebär att hänvisningarna till lagen (1994:1720) om civilt försvar i fortsättningen i stället görs till motsvarande bestämmelser i lagen (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

12.6.3 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Ändringarna innebär att hänvisningarna till lagen (1994:1720) om civilt försvar och lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting i fortsättningen i stället görs till lagen (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

12.6.4 Förslaget till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

Ändringarna innebär att hänvisningarna till lagen (1994:1720) om civilt försvar i fortsättningen i stället görs till motsvarande bestämmelser i lagen (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

12.6.5 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Ändringen innebär att en hänvisning till lagen om civilt försvar som gäller skyddsrumsbeked i stället görs till lagen (0000:000) om skyddsrum.

12.6.6 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Ändringen föranleds av att lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting ersätts av lagen (0000:000) om kommunernas och landstingens åtgärder för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.



Beslut vid regeringssammanträde den 12 februari 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall se över lagen (1994:1720) om civilt försvar. Huvudsyftet med uppdraget är att få en lagstiftning som är bättre anpassad till nuvarande planeringsinriktning för det civila försvaret och nu rådande omvärldsläge. Utredaren skall se över möjligheten till en minskad detaljreglering och redovisa hur de internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till påverkar lagstiftningen på området.

Bakgrund

I lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap definieras totalförsvar som den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). I fred är civilt försvar den verksamhet som genomförs för att höja samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp. Det civila försvaret är därmed inte en organisation utan den verksamhet som ett flertal aktörer genomför i syfte att komplettera det fredstida samhällets förmåga.

Lagen (1994:1720) om civilt försvar trädde i kraft den 1 juli 1995 och reglerar kommunernas och landstingens uppgifter inom det civila försvaret. I lagen finns även bestämmelser om hemskydd, verkskydd och befolkningsskydd. Ledning, samordning och skyldighet att vidta beredskapsåtgärder är sådana centrala frågor som behandlas i lagen. Lagen kompletteras av förordningen (1995:128) om civilt försvar.

Därutöver finns det regler som berör det civila försvaret i ett stort antal lagar och förordningar inom olika områden som exempelvis hälso- och sjukvård, räddningstjänst, socialtjänst och försörjning.

Förändrad planeringsinriktning

Sedan lagen om civilt försvar trädde i kraft har det skett viktiga förändringar i förutsättningarna för planeringen av det civila försvaret. Planeringsinriktningen avser numera en betydligt bredare hotbild än tidigare.

En ominriktning påbörjades i och med 1996 års försvarsbeslut och riksdagens beslut med anledning av propositionen 1996/97:11 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. En central del i ominriktningen är att en helhetssyn skall prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker såväl i fred som i krig.

Regeringen har i propositionerna Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) och Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) redovisat en planeringsinriktning som innebär en samordning av planeringen av beredskapen för svåra påfrestningar på samhället i fred med planeringen för höjd beredskap. I propositionerna behandlas grundstrukturen för krishantering i samhället samt en ny planeringsstruktur med preciserade ansvarsförhållanden vid höjd beredskap.

Försvarsberedningen har i rapporten Vårt militära försvar – vilja och vägval (Ds 2003:34) redovisat slutsatser om det säkerhetspolitiska läget. En slutsats i denna rapport är att Sveriges närområde präglas av stabilitet och säkerhet och att ett militärt väpnat angrepp från en annan stat direkt mot Sverige bedöms vara osannolikt under minst en tioårsperiod.

Även några viktiga nya författningar har tillkommit. Förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap trädde i kraft den 1 juli 2002 och ersatte då beredskapsförordningen (1993:242).

Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting trädde i kraft den 1 januari 2003.

Den 1 januari 2004 trädde lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor i

kraft vilka ersätter räddningstjänstlagen (1986:1102) och räddningstjänstförordningen (1986:1107).

Nytt avtal med kommunerna

Enligt lagen om civilt försvar skall staten betala ersättning till kommunerna för deras kostnader för de beredskapsförberedelser som behövs för kommunernas verksamhet under höjd beredskap. Kriterierna i nuvarande avtal mellan staten och Svenska Kommunförbundet som styr fördelningen av medel till kommunerna grundas på en äldre hotbild och är inte längre relevanta. Krisberedskapsmyndigheten har den 1 september 2003 redovisat ett regeringsuppdrag att lämna förslag på utformningen av ett nytt system för statlig ersättning till kommunerna. Ersättningen avses omfatta, utöver planering av verksamhet vid höjd beredskap, även sådana extraordinära händelser som kan betecknas som svåra påfrestningar på samhället i fred. Förslaget innehåller uppgifter för kommunerna, principer för ersättningen, genomförande m.m. Krisberedskapsmyndigheten och Svenska Kommunförbundet är överens om förslaget, vilket dock inte innehåller något totalbelopp för ersättningen till kommunerna. Frågan om ett nytt avtal med Svenska Kommunförbundet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Behovet av en översyn

Lagen om civilt försvar behöver ses över i sin helhet mot bakgrund av de förändringar som ovan redovisats beträffande planeringsinriktning m.m. En utgångspunkt är att i möjligaste mån undvika detaljreglering i lagen. I detta sammanhang bör även de förenklingar som kan göras vad gäller företagens administrativa börda uppmärksammas. Vidare behöver en genomgång göras av de begrepp som används. En analys behöver göras av om det finns bestämmelser som bör upphävas eller flyttas till andra författningar. Exempel på bestämmelser som bör övervägas i detta sammanhang avser hemskydd, verkskydd och befolkningsskydd.

Med befolkningsskydd avses åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Exempel på sådana åtgärder är utrymning och inkvartering, tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen, tillhan-

dahållande av andningsskydd, mörkläggnings- samt information om självskydd. Skyddsrumbyggnaden har numera i princip upphört. Krisberedskapsmyndigheten har i regleringsbrevet för 2003 fått i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utreda och lämna förslag på hur befolkningsskyddet för det civila försvaret bör utvecklas och förändras sett utifrån det helhetsperspektiv samt möjligheten till anpassning som regeringen uttalade i propositionerna Fortsatt förnyelse av totalförsvaret och Samhällets säkerhet och beredskap. Uppdraget har redovisats den 16 januari 2004. Det finns skäl att överväga om det som i dag menas med befolkningsskydd skall regleras i lagen om civilt försvar eller i annan författning och om begreppets innehåll samt dess benämning skall förändras. När det gäller reglerna om utrymning och inkvartering behöver övervägas om detta behöver regleras i lagen.

Slutligen behöver övervägas om det är motiverat att kommunerna skall ha hemskyddsorganisationer.

Uppdraget

Utredaren skall göra en översyn av lagen om civilt försvar och utarbeta förslag till de författningsändringar som kan behöva göras. Huvudsyftet med översynen är att anpassa lagstiftningen till den nya planeringsinriktningen för civilt försvar och nu rådande omvärldsläge. Som förutsättning gäller att innebörden i begreppet civilt försvar inte skall ändras.

Utgångspunkten för översynen skall vara att det även fortsättningsvis behövs regler för kommuners och landstings planering inför höjd beredskap.

Utredaren skall beakta det planerade avtalet mellan staten och Svenska Kommunförbundet och föreslå de författningsändringar som detta kan motivera.

Närmare bestämmelser om kommuners och landstings planering m.m. inför höjd beredskap och extraordinära händelser som kan betecknas som svåra påfrestningar på samhället i fred finns i lagen om civilt försvar och lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Utredaren skall överväga om detta är en lämplig reglering.

Utredaren skall redovisa hur de internationella överenskommelserna som Sverige anslutit sig till påverkar nuvarande regler om civilt försvar.

Mot bakgrund av bland annat nu aktuell hotbild (Ds 2003:34) bör utredaren överväga om vissa bestämmelser skall träda i tillämpning först då regeringen så förordnar.

Samråd

Utredaren skall samråda med Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Totalförsvarets forskningsinstitut, Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet samt andra berörda myndigheter och organisationer.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 1 december 2004.

(Försvarsdepartementet)

Kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem

Utgångspunkter

Det nuvarande beredskapssystemet för kommunerna regleras i lagen (1994:1720) om civilt försvar. Det kom till i samband med att kommunerna övertog civilförsvarsuppgifterna från staten. Systemet är uteslutande avsett för förberedelser för och genomförande av verksamhet under höjd beredskap.

Enligt statsmakterna skall samhällets beredskap byggas i ett *underifrånperspektiv*. Med underifrånperspektiv menas två saker. För det första att det är samhällets normala fredsverksamhet som skall vara utgångspunkten, för det andra att förmågan på lokal nivå utgör grunden för beredskapen och att denna förmåga vid behov skall kunna kompletteras med åtgärder på regional och central nivå. Detta kan också sammanfattas i tre principer: ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen (se prop. 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap, sid. 22).

Kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem utgår från en *helhetssyn* som innebär att förmågan skall byggas upp i ett underifrånperspektiv för hela hotskalan fred – krig. Helhetssynen bygger på den ordinarie verksamhetens krav på säkerhet och uthållighet. Redan här har kommunen ansvar för att kraven uppfylls. Till detta kommer ett intresse från statens sida att i vissa avseenden påverka kommunens utformning av krisberedskapen och att få vissa särskilda uppgifter utförda av kommunen.

Statens intresse gäller främst kommunernas hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred och kommunernas roll i det civila försvaret. Kommunernas förberedelser för hantering av allvarliga kriser sker i ett sammanhang för hela hotskalan fred – krig med utgångspunkt i förmågan att motstå allvarliga störningar i verksamheter, som alltid måste kunna upprätthållas. Denna helhetssyn blir därmed också grunden för förmågan att klara en svår påfrestning i fred och kraven vid höjd beredskap.

En svår påfrestning är inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage osv., utan är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Svåra påfrestningar kan sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig i sak. Tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Utgångspunkt för kommunens krishantering är begreppet *extraordinär händelse i fredstid* som det är definierat i 1 § i lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

En mycket omfattande och svår extraordinär händelse kan samtidigt vara en svår påfrestning på samhället i fred.

Kraven på kommunen i samhällets krishanteringssystem kan med dessa utgångspunkter sammanfattas i följande *målbild*.

Kommunen har god *kunskap* om risker och sårbarhet, som kan påverka kommunens verksamhet. Konsekvenserna för den egna verksamheten har analyserats.

Kommunen har en *planering* för hur risker och sårbarhet skall undanröjas eller minskas. Kommunen har också en planering för hur den skall hantera konsekvenserna av en extraordinär händelse.

Kommunen har god *förmåga* att hantera en extraordinär händelse, d.v.s. att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa samhällsviktig verksamhet som måste upprätthållas och att ge invånare och media tillräcklig och korrekt information om händelsen.

Kommunen har en *samlad* bild av risker, sårbarhet och förberedelser för krishantering inom kommunens geografiska område.

Kommunen verkar för *samordning* av all krishantering i det förberedande arbetet och i det akuta skedet, som berörda aktörer inom det geografiska området ansvarar för.

Kommunen kan vid behov och om så bedöms lämpligt samordna kontakterna med t.ex. länsstyrelsen och centrala myndigheter och andra kommuner.

Det är i första hand mot denna målbild som kommunens uppföljning av sin förmåga och statens uppföljning av krisberedskapen på den lokala nivån skall ske.

Länsstyrelsen ger kommunerna stöd i form av information och utbildning i krishanteringsfrågor. Länsstyrelserna stödjer också kommunerna i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och i övningsverksamheten.

Krisberedskapsmyndigheten tar fram utbildningsmateriel, handböcker och metoder för kommunens krishantering. Krisberedskapsmyndigheten erbjuder också kommunen utbildning, när det är ändamålsenligt att utbildningen genomförs på central nivå.

Krisberedskapsmyndigheten bidrar till tekniska förstärkningsåtgärder för ledning och kommunalteknisk försörjning i kommunen.

Kommunens uppgifter

Kommunfullmäktige fastställer mål och riktlinjer för kommunens verksamhet. Dessa skall innefatta bl.a. en lägsta godtagbar nivå för den del av den normala verksamheten som alltid måste kunna upprätthållas oavsett omfattning och karaktär på en inträffad kris.

Kommunen skall härutöver på uppdrag av staten utföra följande uppgifter.

1. Risk- och sårbarhetsanalyser

Genom lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting, som trädde i kraft den 1 januari 2003, har kommunen en skyldighet att för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur den skall hantera extraordinära händelser.

Kommunens planer skall baseras på nämndvisa risk- och sårbarhetsanalyser för all verksamhet som måste kunna upprätthållas vid en extraordinär händelse inklusive sådan verksamhet som bedrivs av hel- eller delägda kommunala företag.

Det viktigaste syftet med analyserna är att

- öka medvetande och kunskap hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga,
- ge underlag för information till kommuninvånare och anställda,
- ge underlag för planering och genomförande av åtgärder, som minskar risker och sårbarhet,
- stödja den fysiska planeringen och

- utveckla förmågan att hantera inträffade kriser.

Kommunen bör samordna arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser med övrigt förebyggande arbete i kommunen, särskilt med upprättandet av handlingsprogram enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

2. Geografiskt områdesansvar

Kommunen skall verka för att de förberedelser för hantering av en extraordinär händelse som inom kommunens geografiska område genomförs av statliga myndigheter, landstinget samt organisationer och företag samordnas.

Vid en inträffad extraordinär händelse skall kommunen verka för samordningen av krishantering inom kommunens geografiska område.

Sammanfattningsvis innebär detta geografiska områdesansvar att kommunen skall

- göra en samlad analys av sådana risker och sådan sårbarhet i kommunens geografiska område som kan leda till en extraordinär händelse och göra denna analys känd för berörda aktörer,
- vara sammankallande för ett krishanteringsråd (eller motsvarande) med representanter för de lokala krisaktörerna,
- verka för att de lokala krisaktörernas förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse samordnas,
- verka för att de lokala krisaktörernas åtgärder vid en extraordinär händelse samordnas,
- verka för att informationen till allmänheten vid en extraordinär händelse samordnas,
- kunna lämna en samlad information till länsstyrelsen om läget i kommunen i fråga om risker och sårbarhet och om de lokala krisaktörernas förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse samt
- kunna ge länsstyrelsen en samlad rapport om läget i kommunen vid en extraordinär händelse och om de lokala krisaktörernas vidtagna och planerade åtgärder med anledning av händelsen.

Alla berörda aktörer har inte en sådan representation i kommunen att de kan medverka i samordningen. Det gäller bl.a. en del statliga myndigheter och statligt ägda bolag. I vissa avseenden måste därför samordningen ske genom länsstyrelsens försorg.

3. Utbildning, övning

Kommunen skall svara för att förtroendevalda och anställda får erforderlig utbildning för att kunna lösa sina uppgifter och att övning av kommunens ledning och berörda förvaltningar sker regelbundet.

4. Höjd beredskap

Kommunen skall förvara, vårda, underhålla och redovisa den skyddsutrustning för allmänheten och den räddningstjänstmateriel för krig som ställs till kommunens disposition av staten. Kommunen äger rätt att utnyttja räddningstjänstmaterielen i den fredstida räddningstjänsten enligt riktlinjer som meddelas av Statens räddningsverk. Kommunen skall vidare underhålla och prova de aggregat för utomhusalarmering, som behövs för höjd beredskap.

5. Rapportering

Kommunen skall hålla länsstyrelsen underrättad om vilka åtgärder för att minska risker och sårbarhet i kommunen och för att förbättra krishanteringsförmågan som kommunen vidtagit.

Vid en inträffad extraordinär händelse skall kommunen ge länsstyrelsen fortlöpande information om läget i kommunens egen verksamhet och i det geografiska området.

När hanteringen av en extraordinär händelse slutförts skall kommunen se till att händelsen undersöks för att i skälig omfattning klarlägga orsakerna till händelsen, förloppet och hur insatsen har genomförts.

Statens ersättning till kommunerna

Kommunerna erhåller för ovanstående uppgifter en årlig ersättning från staten enligt nedanstående fördelningsprinciper. För 2006 uppgår det totala beloppet till ca 250 mnkr (i 2006 års pris).

Ersättningen räknas därefter upp årligen med konsumentprisindex (KPI).

De fördelningsprinciper som baseras på invånarantal skall baseras på kommuns invånarantal den 1 november året före utbetalningsåret.

Ersättningen betalas ut senast den 30 juni respektive år.

Totalbeloppet fördelas på kommunerna på följande sätt.

a) Ersättning för kvarstående uppgifter avseende höjd beredskap.

Stockholm	700 000 kr
Göteborg	500 000 kr
Malmö	400 000 kr
Övr. kommuner med mer än 80 000 inv.	200 000 kr
Resterande kommuner	50 000 kr

b) Grundbelopp för att hålla en funktion med erforderlig kompetens för samordning av kommunens uppgifter i krishanteringssystemet.

Stockholm	2 000 000 kr
Göteborg	1 250 000 kr
Malmö	1 000 000 kr
Övr. kommuner med mer än 80 000 inv.	500 000 kr
Resterande kommuner	250 000 kr

c) Verksamhetsersättning

För genomförande av planering, risk- och sårbarhetsanalyser, övning m.m. utbetalas 11,40 kr/invånare under förutsättning att kommunen fullgjort sina uppgifter enligt 1–5 ovan.

d) Tillägg

Ett tillägg utbetalas till Stockholm, Göteborg och Malmö och vissa kommuner i anslutning till dessa. Tillägget motiveras dels av den speciella riskbilden i storstäderna, dels av att det krävs ett omfattande och aktivt arbete över kommungränserna i sammanhängande risk- och sårbarhetsfrågor. De tre storstäderna ansvarar i samverkan med berörd länsstyrelse för att detta arbete kommer till stånd.

Stockholm	6 500 000 kr
Göteborg	3 000 000 kr
Malmö	1 500 000 kr
Lund, Huddinge, Södertälje, Nacka, Botkyrka och Haninge	700 000 kr
Kungsbacka, Järfälla, Täby, Sollentuna, Solna och Mölndal	500 000 kr
Lidingö, Tyresö, Trelleborg, Kungälv, Upplands Väsby, Sigtuna, Österåker, Lerum, Sundbyberg, Partille, Värmdö, Vellinge, Härryda och Danderyd	300 000 kr

Vallentuna, Ale, Kävlinge, Ekerö, Stenungsund,
Upplands-Bro, Staffanstorps, Lomma, Svedala,
Burlöv, Tjörn, Salem, Öckerö och Vaxholm 100 000 kr

e) Startbidrag

Ett startbidrag utbetalas med syfte att underlätta för kommunerna att snarast påbörja arbetet med uppgifterna. Bidraget utgår med 2,80 kr/invånare.

Kommunens användning av utbetalade medel skall följas upp genom länsstyrelsens försorg. Med stöd av kommunens rapportering av genomförd verksamhet bedömer länsstyrelsen krishanteringsförmågan i förhållande till målbilden.

Krisberedskapsmyndigheten kan på förslag av länsstyrelsen besluta att verksamhetsersättningen skall reduceras eller bortfalla för en kommun som inte fullgjort sina uppgifter enligt ovan.

Uppföljningen skall samordnas med statens tillsyn av kommunen enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Genomförande

De ovan angivna nya uppgifterna införs i kommunerna under en uppbyggnadsperiod om tre år med början den 1 januari 2006 under förutsättning att riksdagen fattar beslut om lagstöd för en sådan lösning som kan träda i kraft vid denna tidpunkt. De nya uppgifterna införs i annat fall vid den tidpunkt som följer av riksdagens beslut.

Krisberedskapsmyndigheten och Svenska Kommunförbundet svarar tillsammans för en fortlöpande avstämning av genomförandet under hela uppbyggnadsperioden. Fr.o.m. år 2009 kan vid behov överläggningar tas upp om justeringar av uppgifter och ersättningssystem.

