

fo.remissvar@regeringskansliet.se  
kopia till fo.ssk@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: Fö2023/00074

### Sammanfattning

Länsstyrelsen i Stockholms län framför följande synpunkter i yttrandet.

- Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag angående en statlig beredskapsorganisation och anser att den statliga förstärkningsresursen i första hand ska tilldelas den kommunala räddningstjänsten.
  - Det bör vara kommunen eller det kommunalförbund som utför räddningstjänst åt kommunen som ska rapportera sina behov av civilpliktiga till Totalförsvarets plikt och prövningsverk.
  - Den förstärkningspersonal som behöver tillföras kommunal räddningstjänst bör krigsplaceras i kommunen, baserat på det förmågebehov som respektive kommun bedömer.
  - Den extra kostnad som tillkommer för civilpliktig personal bör finansieras genom statliga medel, oavsett om resursen förstärker på nationell, regional eller lokal nivå.
  - Länsstyrelsen bedömer att frågan om frivilliggrupper behöver utredas djupare; kring vilka områden och uppdrag som de frivilliga och de frivilliga försvarsorganisationerna bör fokusera på.
  - Det behövs en definition av vilka arbetsuppgifter som ingår i rollen som utrymningsledare, exempelvis om rollen även innefattar mottagning/inkvartering.
  - MSB bör ansvara för grund- och repetitionsutbildning för civilpliktig skyddsrumspersonal för kvalificerad drift och underhåll.

- Länsstyrelsen anser att det behöver utredas möjlighet till viss statlig styrning av hur förstärkningsresursen används inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.
- Länsstyrelsen bör få möjlighet att yttra sig om beslut om områden där skyddsrumsåtgärder behöver vidtas.
- MSB:s skyddsrumspanering bör finnas tillgänglig när en region tar fram en ny regionplan eller när en kommun ska ta fram en ny översiktsplan.
- Det bör införas en bestämmelse som ger möjlighet att vid behov kontrollera skyddade utrymmens funktionalitet och ställa vissa krav på fastighetsägare. Frågan behöver utredas vidare.
- Det finns ett behov av fortsatt utredning kring vilka ytterligare skyddsåtgärder som behövs som en del av ett system för skydd för civilbefolkningen.
- Det behövs ett tydliggörande av innebörden av begreppen ”panering” och ”planläggning”.
- De civilområdesansvariga länsstyrelserna bör ges ett uttryckligt gemensamt samordningsansvar mellan civilområdena, vid genomförandet och vid planeringen. Det kan även behövas ett uttryckligt mandat att kunna besluta om vistelseplats för utrymd befolkning, oaktat länsgränser. Frågan om utrymning och vistelseplats behöver utredas vidare.
- Resursbehoven för länsstyrelsens kontroll av skyddsrum bör bedömas utifrån varje länsstyrelses behov av resurser.

## Synpunkter

### 6 Ett moderniserat skyddsrumbestånd: Överväganden och förslag

#### 6.2 Planering av ett ändamålsenligt skyddsrumbestånd

##### 6.2.2 Den närmare planeringen av tillgången till skyddsrum

Utredningens bedömning är att Försvarmakten ska ges tillfälle att yttra sig vid MSB:s beslut om skyddsrumbehov och inom vilka områden i kommuner skyddsrum ska vara belägna. Länsstyrelsen anser att även länsstyrelsen bör få möjlighet att yttra sig i detta sammanhang, då länsstyrelsen har ett ansvar inom såväl den fysiska planeringen, genom bevakning av vissa statliga intressen, liksom i totalförvarsplaneringen.

Vidare kan vissa så kallade utsatta områden, där skyddsrumsåtgärder ska prioriteras, vara lokaliserade intill farliga verksamheter enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) och anläggningar kopplat till lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen). Länsstyrelsen beslutar om farliga verksamheter enligt LSO och utövar tillsyn enligt miljöbalken och Sevesolagen. Länsstyrelsen har därmed god kunskap om dessa verksamheter och dess risker och även på denna grund bör länsstyrelsen få möjlighet att yttra sig om beslut om områden där skyddsrumsåtgärder behöver vidtas.

## 6.3 Modernisering och anpassning av skyddsrumbeståndet

### 6.3.3 Nyproduktion av skyddsrum

Länsstyrelsen kan konstatera att utredningen inte berör regionplanering eller översiktsplanering där 2 kap. 6 § p 3 PBL också ska tillämpas. MSB:s skyddsrumspanering bör kunna användas som planeringsunderlag redan i den strategiska planeringen. Länsstyrelsen anser att det finns behov av att MSB:s skyddsrumspanering finns tillgänglig när en region ska ta fram en ny regionplan eller när en kommun ska ta fram en ny översiktsplan.

## 6.4 Skyddade utrymmen

Länsstyrelsen anser att det är otydligt hur skyddade utrymmens funktionalitet ska säkerställas över tid. Länsstyrelsen anser att det bör införas en bestämmelse som ger möjlighet att vid behov kontrollera utrymmets funktionalitet och ställa vissa krav på fastighetsägare. Utredningen föreslår att den som ska inrätta ett skyddat utrymme ska ha rätt till skälig ersättning för merkostnaden och det framstår som rimligt att någon myndighet har rätt att kontrollera att ägaren upprätthåller det skyddade utrymmets funktionalitet. Länsstyrelsen anser att förslaget i utredningen är otydlig och att frågan behöver utredas vidare.

## 6.8 Andra skydd för civilbefolkningen

Länsstyrelsen anser att det finns ett behov av fortsatt utredning kring vilka ytterligare skyddsåtgärder som behövs som en del av ett system för skydd för civilbefolkningen. Länsstyrelsen ser bland annat skäl att utreda möjligheten att skapa ett formellt och standardiserat system med trygghetspunkter som del av ett övergripande system för skydd för civilbefolkningen.

## 8 Utrymning med efterföljande inkvartering: Överväganden och förslag

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

Utredningen växlar i författningsförslag och annan text mellan begreppen ”planering”, ”planläggning”. Länsstyrelsen anser att det framstår som otydligt om begreppen betyder samma sak eller om det finns någon skillnad dem emellan. Formuleringarna förekommer exempelvis i förslaget till 1 kap. 1 och 2 §§ i lag om utrymning och inkvartering under höjd beredskap. Länsstyrelsen anser att det behövs ett tydliggörande på denna punkt.

### 8.3 Genomförande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap

#### 8.3.1 Förutsättningarna för beslut om utrymning m.m. ska inte ändras

Länsstyrelsen anser att det finns problem med regleringen avseende beslut om vistelseplats (2 kap. 2 § lag om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap) och avseende inkvartering (3 kap. samma lag). Av 3 § i förordningen om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap framgår att länsstyrelsens beslut angående särskild vistelseplats endast gäller inom det egna länet. Vid beslut om utrymning från ett område i det egna länet kan länsstyrelsen därmed inte besluta om var de utrymda ska ta vägen, om det inte går att göra inom det egna länet.

Varken i lagen och förordningen eller i utredningen i övrigt tas hänsyn till att människor som utryms från ett område, kan behövas flyttas till ett område som ligger utanför det egna länet. För Stockholms län, med nästan 2,4 miljoner invånare på en relativt liten yta, blir detta särskilt aktuellt. Om Länsstyrelsen i Stockholms län fattar beslut om utrymning av delar av länet kan det skyndsamt behöva samordnas med andra länsstyrelser om att förflytta människor dit. Dessa länsstyrelser ingår sannolikt i andra civilområden. Detta förhållande behöver beaktas både i planeringen och vid genomförandet.

Länsstyrelsen anser därför att de civilområdesansvariga länsstyrelserna bör ges ett uttryckligt mandat att samordna mellan civilområdena, vid genomförandet och vid planeringen. Det kan även behövas ett uttryckligt mandat att kunna besluta om vistelseplats för utrymd befolkning, oaktat länsgränser. Länsstyrelsen anser därför att frågan om utrymning och vistelseplats behöver utredas vidare.

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

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att civilplikt bör återinföras men anser att förslaget om civilplikt och beredskapsorganisation för att förstärka skyddet av civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp borde behandlas som en bredare frågeställning. Utredningens förslag, fokuserar framförallt på förstärkning av personal till kommunal räddningstjänst och missar därmed annan samhällsviktig verksamhet som med fördel hade kunnat beröras i utredningen. Länsstyrelsen anser att det är väsentligt att se över personalförsörjningen av hela totalförsvaret och att bredda det civila försvaret.

Länsstyrelsen delar här de slutsatser och förslag som framförs i MSB:s svar på regeringsuppdrag Ju 2022/02313.

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

Länsstyrelsen avstyrker förslaget och anser att den statliga förstärkningsresursen i första hand ska tilldelas den kommunala räddningstjänsten. Genom bildandet av räddningsledningssystem har förmågan till ledning av räddningstjänstverksamhet förstärkts i Sverige, vilket talar för att beredskapsorganisationen samt förstärkningsresurserna bör tilldelas den kommunala räddningstjänsten. Länsstyrelsen anser att den grundläggande förmågeökningen som behöver ske avseende höjd beredskap bör också i första hand ske inom befintlig kommunal räddningstjänstorganisation. Länsstyrelsen anser att det, med utgångspunkt i närhets- och likhetsprinciperna, är mer effektivt att resurserna används i dessa redan fungerande strukturer där förmågan att bedöma och möta behoven är som störst.

Länsstyrelsen anser dock att det behövs möjlighet till viss statlig styrning av hur förstärkningsresursen används inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Detta behöver utredas vidare, med utgångspunkt i förslaget att resursen ska tilldelas den kommunala räddningstjänsten.

Eftersom en förstärkning av den kommunala räddningstjänsten behöver ske brett över hela Sverige är inte volymen på den föreslagna förstärkningsresursen eller organiseringen av densamma ändamålsenlig. En organisering där den kommunala räddningstjänsten tillförs personella och materiella resurser bedöms som mer lämplig. Samtidigt kan det finnas behov av vissa statliga specialresurser, men detta är en annan typ av organisation än vad utredningen föreslår.

#### 10.2.4 Beredskapsorganisationen ska bemannas med civilpliktig personal

Länsstyrelsen anser att det bör vara kommunen eller det kommunalförbund som utför räddningstjänst åt kommunen som ska rapportera sina behov av civilpliktiga till Totalförsvarets plikt och prövningsverk.

#### 10.3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ansvara för beredskapsorganisationen

Länsstyrelsen avstyrker förslaget i enlighet med vad som framförs i avsnitt 10.2.

Kommunen, eller det kommunalförbund som utför räddningstjänst åt kommunen, bör ansvara för beredskapsorganisationen. Länsstyrelsen menar att MSB bör stödja via anvisningar och vägledning samt följa upp arbetet och det ekonomiska bidraget för beredskapsorganisationen. En förstärkningsresurs för kommunal räddningstjänst ska hanteras av den ansvariga kommunen eller kommuner i samverkan. Under höjd beredskap kan även länsstyrelsen samt civilområdesansvarig länsstyrelse flytta på personal mellan olika delar av sitt geografiska område. Det är den ordning som beskrivs i LSO idag och som bör vara den rådande även i det här fallet.

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

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag i enlighet med vad som framförs i avsnitt 10.2. Länsstyrelsen anser att den förstärkningspersonal som behöver tillföras kommunal räddningstjänst borde krigsplaceras i kommunen, baserat på det förmågebehov som respektive kommun bedömer.

#### 10.5 MSB ska få besluta om prioritering och fördelning av civilförsvarspersonalen

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

### 10.7 Civilförsvarspersonalens utrustning och materiel

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag, men anser samtidigt att den extra kostnad som tillkommer för civilpliktig personal bör finansieras genom statliga medel, oavsett om resursen förstärker på nationell, regional eller lokal nivå. Detta gäller både statliga myndigheter, kommuner och regioner. I det ingår inköp av exempelvis arbetskläder, skyddsutrustning och annan materiel, som utredningen lyfter. Det är Länsstyrelsens uppfattning att införskaffat materiel som avses att användas under höjd beredskap även ska få användas för övning och utbildning av den civilpliktiga resursen eller vid fredstida händelser.

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

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

### 10.10 Grundläggande uppgifter för frivilliga i skyddet av civilbefolkningen

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

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

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

kommuner. Länsstyrelsen vill också påpeka behovet av andra frivilligorganisationer.

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

Länsstyrelsen anser att det är oklart hur länsstyrelsens ansvar att bemanning och utbildning av utrymningsledare förhåller sig till kommunens ansvar för verkställandet av utrymningen.

Utredningen redogör inte för om det endast handlar om civilpliktsbaserade utrymningsledare som länsstyrelsen ska utbilda eller om det handlar om andra typer av befattningar. Om det handlar om att länsstyrelsen får i uppdrag att utbilda ytterligare befattningar så bör det också klargöras. Uppdraget kopplat till utrymningsledare ställer krav på omfattande resurser för att möjliggöra en god förmåga att genomföra uppdraget.

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

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

Länsstyrelsen anser att det behövs en definition av vilka arbetsuppgifter som ingår i rollen som utrymningsledare, exempelvis om rollen även innefattar mottagning/inkvartering. Utredningen har inte lagt fram några förslag avseende mottagning av utrymda (förutom att kommuner är skyldiga att ta emot dem) trots att det är en stor del av hanteringen vid en utrymning. Länsstyrelsen anser att frågan behöver ytterligare utredning.

### 11 Konsekvensanalys

Förslaget att ge länsstyrelsen uppdraget att utföra kontroller av samtliga skyddsrum under en femårsperiod innebär ett omfattande arbete. Inom Länsstyrelsen i Stockholms läns område finns ca 14 500 skyddsrum, varav några av de största befolkningsskyddsrummen och många andra typer av specialskyddsrum. Det kommer behövas en mycket stor insats för att nå utredningens målsättning om att genomföra kontroller av



samtliga dessa under en femårsperiod. Särskilt specialskyddsrummen, inklusive befolkningsskyddsrum, kräver särskild kompetens för att kontrollera. Det saknas även en definition av vilka utrymmen som omfattas av begreppet specialskyddsrum, vilket medför svårigheter att uppskatta omfattningen av arbetet med att kontrollera dem inom länsstyrelsens tillsynsansvar.

För att uppdraget ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt krävs att länsstyrelserna från början får tillräckliga resurser för att snabbt kunna starta upp verksamheten. Det kommer att behövas en mycket stor satsning, i form av rekrytering och utbildning m.m. av personal som kan genomföra kontrollerna. Det blir också avgörande för på vilken nivå varje kontroll ska göras – och hur stor del som bör ske genom egenkontroller – hur lång tid varje kontroll tar och vilken kompetens som krävs för att kunna genomföra kontrollen.

Länsstyrelsen anser därför att det behöver göras en bedömning av resursbehoven hos varje länsstyrelse med utgångspunkt i hur stort bestånd av skyddsrum som ska kontrolleras i det aktuella länet.

### De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av tillförordnad länsöverdirektör Helena Remnerud med Torwald Snickars som föredragande. I den slutliga handläggningen har också rättsdirektör Helene Munkner medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.