



Datum
2023-05-17
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2023-86

Yttrande

Till
Försvarsdepartementet

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

Fö2023/00074

Sammanfattning

Malmö stad ställer sig generellt kritiska mot utredarens förslag och avstyrker flera av dessa då förslagen frångår de utarbetade principer som samhällets krisberedskap är byggda på rörande ansvar, likhet och närhet samt finansieringsprincipen. Malmö stad anser inte att utredarens förslag ger de förutsättningar som krävs för ett modernt och ändamålsenligt skydd för civilbefolkningen. Malmö stad ställer sig bakom det särskilda yttrandet från experter för kommuner och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som finns med i utredningen.

Yttrande

Generella kommentarer och synpunkter

Malmö stad anser att utredningens förslag frångår de utarbetade principer som samhällets krisberedskap är byggda på rörande ansvar, likhet och närhet. Det finns en avsaknad av aspekter i utredningens konsekvensbedömning. Malmö stad vill framhålla vikten av långsiktighet och att hela hotskalan beaktas i uppbyggnaden av det moderna totalförsvaret i enlighet med bland annat Sveriges åtagande kring Sendai-ramverket (FN:s ramverk för katastrofriskhantering) och Agenda 2030.

Malmö stad delar utredningens analys av nuvarande kapacitet inom skydd för civilbefolkningen och anser att utredningen belyser de problem som finns inom området. Malmö stad vill understryka vikten av att ett nationellt helhetsgrepp tas på utveckling av totalförsvaret på både tjänstepersons- och politisk nivå för att uppnå en sammanhållen planering och finansiering.

Malmö stad anser att utredningen är otydlig avseende begreppen skydd av civilbefolkningen, skydd för civilbefolkningen, civilbefolkningens skydd i förhållande till befolkningskydd. Dessa begrepp behöver tydligare definitioner i lagtext.

6.2.2 Närmare planering av tillgång till skyddsrum

Malmö stad anser att berörda kommuner ska ges tillfälle att yttra sig över behovet av skyddsrum samt inom vilka områden inom landets kommuner som skyddsrum ska vara belägna. Kommuner har mer detaljkunskap kring lokala förhållanden. Att inte beakta de lokala förutsättningarna riskerar att skapa ineffektivitet, inskränka kommunernas självstyre samt påverka kommuners möjligheter att utvecklas.

Vidare vill Malmö stad understryka vikten av att planeringen sker med regelbundna och kommunicerade intervaller för att underlätta kommuners och exploatörers planprocesser.

6.3.2 Underhåll och upprustning av befintliga skyddsrum

Malmö stad menar att omfattande underhållsåtgärder är bristfälligt definierat och att otydligheten riskerar att skapa olikheter över landet.

Utredarens förslag öppnar för att vissa förbättringar av befintliga skyddsrum, som inte avser ordinarie underhåll, kan omfattas av ersättning av staten. Avgränsningen mellan vad som menas med förbättring respektive ordinarie underhåll behöver vara tydlig.

6.3.3 Nyproduktion av skyddsrum

Malmö stad vill understryka vikten att det finns en mycket tydlig avgränsning för vilka byggnader som blir aktuella för besked om skyddsrum samt att beslut om skyddsrum hanteras skyndsamt för att inte fördröja stadsutveckling.

6.4.3 Planering och beslut om behovet av skyddade utrymmen

Malmö stad anser att berörda kommuner bör ges tillfälle att yttra sig över behovet av skyddade utrymmen samt inom vilka områden inom landets kommuner som skyddade utrymmen ska vara belägna. Kommuner har mer detaljkunskap kring lokala förhållanden. Att inte beakta de lokala förutsättningarna riskerar att skapa ineffektivitet, inskränka kommunernas självstyre samt påverka kommuners möjligheter att utvecklas.

Malmö stad avstyrker förslaget om att kommunen ska lämna upplysningar om vilka utrymmen inom kommunen som kan vara av betydelse som skyddade utrymmen om inte detta tillkommande uppdrag finansieras. Malmö stad, till skillnad från utredaren, anser att detta medför ett omfattande kartläggningsarbete då denna information i nuläget inte är lättillgänglig i kommunen idag. Vidare behövs sakkunnig personal för att bedöma om skyddade egenskaper, detta är ingen kompetens som kommuner i normalfallet har.

6.4.5 Beslut om inrättande av skyddade utrymmen

Malmö stad anser att utredarens bild av omfattningen av detta arbete är mycket förenklad. Utöver en omfattande kartläggning (se 6.4.3) krävs en etablering av beslutsprocess och handläggning av ärenden som behöver förvaltas över tid. Malmö stad ser att denna

tillkommande uppgift skulle kunna hanteras av en kommun givet att finansieringsprincipen tillämpas.

Malmö stad avstyrker förslaget att MSB ska besluta i fråga om statligt utrymme. Detta skapar ett system som är svåröverskådligt då flera aktörer ansvarar för beslut inom samma geografiska yta. Malmö stad menar att hela denna uppgift kan hanteras av kommunen givet att finansieringsprincipen tillämpas. Utredarens argument att kommunen saknar helhetsbild om andra prioriterade totalförsvarsfrågor går emot det geografiska områdesansvaret.

Om skyddade utrymmen ska inrättas hos privata fastighetsägare behöver deras skyldighet att lämna information till kommunen förtydligas.

6.4.6 Skyldigheten att inrätta skyddade utrymmen och rätten till ersättning

Malmö stad tillstyrker förslaget att den som inrättar ett skyddat utrymme ska ha rätt till skälig ersättning av staten för merkostnaden.

Malmö stad delar inte utredarens bedömning att det inte krävs särskild finansiering för kommunens tillkommande uppgifter. Uppgifterna kan inte anses triviala och Malmö stad bedömer att finansieringsprincipen tillämpas.

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

Malmö stad menar att MSB:s ansvar att ge stöd åt kommuner bör framgå av den föreslagna regleringen. Vidare bör både MSB och Länsstyrelsen, på liknande sätt som kommunerna, få ett reglerat uppdrag att informera om skyddsrum och skyddade utrymmen. Genom föreskriftsrätt och tillsynsverksamhet kommer dessa att bygga upp teknisk kunskap om skyddsrum och skyddade utrymmen som rimligen på bättre sätt kan bidra till informationsinsatserna jämfört med att samtliga kommuner ska bygga upp egen detaljkompetens på området.

Vidare bör kommunernas uppgift preciseras närmre. Utredaren nämner att kommunens ansvar skulle kunna uppfyllas genom uppsökande verksamhet, informationsträffar och övningar. Dessa är mycket omfattande uppgifter och förväntansbilden behöver vara tydlig och rimlig.

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

Malmö stad anser att utredarens bedömning saknar hänsyn till att 14/80 specialskyddsrum i Sverige ägs av privata aktörer. De specialskyddsrum som finns i Malmö stad ägs av privata aktörer, Malmö stad anser det inte som rimligt att kommunen ska ansvara för iordningställande och drift för en fastighet som ej ägs av Malmö stad. Om så är fallet frångås ansvarsprincipen och likhetsprincipen.

6.6 Avveckling och tillfällig begränsning av skyddsrum

Malmö stad föreslår att en rimlig förväntan fastställs kring skyddsrumms förväntade livslängd. När denna är passerad bör möjligheterna till avveckling av skyddsrum vara större, alternativt bör staten bekosta skyddsrummets upprustning.

6.8 Andra skydd för civilbefolkningen

Malmö stad saknar i utredningen förslag om en offentlig struktur för att bistå vid användningen av skyddsrum.

8.2.1 Vilka områden bör planläggas för utrymning och efterföljande inkvartering

Malmö stad noterar utredarens bedömning att det bör finnas en planering för utrymning och inkvartering för hela landet, men det föreslås inte en generell skyldighet för detta. Om kommuner ges ett sådant uppdrag förväntar Malmö stad att finansieringsprincipen tillämpas.

Utredaren indikerar att kommuner förväntas ha en planering för fredstida utrymning. Malmö stad ifrågasätter rimligheten i denna förväntan utifrån nuvarande lagstiftning. Malmö stad vill understryka att en utrymning och inkvartering i krig och fred är två skilda verkligheter i bland annat avstånd och skala.

8.2.2 & 8.2.3 Beslut om planläggning för utrymning respektive inkvartering

Malmö stad anser att även berörda kommuner bör ges möjlighet att yttra sig innan beslut om planläggning i enlighet med ansvarsprincipen och geografiskt områdesansvar.

Malmö stad vill också betona vikten av sammanhållen regional planering för utrymning och inkvartering vid höjd beredskap. Den regionala planeringen behöver ta hänsyn till att utrymning samt inkvartering kan bli aktuellt över nationsgränser. Utredningen saknar detta perspektiv.

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

Malmö stad menar att det rimligen finns områden som kan behöva både utrymma och inkvartera beroende på krigets utveckling samt för att möjliggöra viss relevans för fredstida händelser.

Malmö stad avstyrker utredarens bedömning att kommuner ansvarar för utrymning av fristående skolors verksamhet. Detta frångår ansvars-, likhet- och likabehandlingsprinciperna.

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

Malmö stad tillstyrker förslaget men vill framhålla vikten av en tydlig ansvarsfördelning samt att systemet fungerar även vid fredstida händelser. Malmö stad vill också påpeka att utredarens föreslagna alternativ statligt lager eller avtal med privata aktörer rörande lagerhållning eller omställning av produktion inte bör ses som uteslutande val. En kombination av dessa alternativ bygger en mer flexibel och ändamålsenlig beredskap.

8.2.8 Kommuner och regioner ska få ersättning för förberedande arbete

Malmö stad vill understryka vikten av att ersättningen är långsiktig och förutsebar och föreslår att ersättningen regleras i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap.

8.3.2 Kommunen ska ansvara för verkställighet av ett beslut om utrymning vid höjd beredskap

Malmö stad avstyrker förslaget om att kommunen ska åläggas huvudansvaret för verkställigheten av ett beslut om utrymning. I fredstid hanteras detta generellt av Polismyndigheten som har en kompetens och erfarenhet i frågan. Likhetsprincipen gör således gällande att det samma bör gälla för fred.

Malmö stad menar att ett helhetsgrepp bör tas kring tillkommande reglering och uppgifter vid höjd beredskap och att då bland annat lagens (1943:881) om polisens ställning under krig ändamålsenlighet undersöks. Denna lag är problematisk utifrån det fredstida samarbete som finns mellan kommun och polis.

8.5.4 Det ska förtydligas vilken offentlig aktör som bär huvudansvaret för frågan om uppehålle vid fredstida kriser och olyckor

Malmö stad avstyrker förslaget att kommunen bär ansvaret för att ordna med uppehålle för dem som till följd av avspärning eller utrymning vistas i kommunen och är i behov av hjälp för sitt uppehålle. Dels menar Malmö stad att enskildas skyldigheter och ansvar inte framgår tillräckligt, varför förslaget riskerar att flytta ansvar från bland annat enskildas försäkringsbolag till det offentliga vid denna typ av utrymning.

Malmö stad menar vidare att lag (2003:776) om skydd mot olyckor inte är rätt plats att reglera detta då lagen kräver en pågående räddningsinsats eller fara för liv, hälsa, miljö eller egendom för gälla och således inte ger en heltäckande reglering för de situationer som kan uppstå.

10.1 De offentliga aktörernas grundläggande behov av extraordinärt personellt stöd vid ett väpnat angrepp

Malmö stad delar utredningens bedömning att kommunerna har ett mycket stort behov av extraordinära personella förstärkningar vid ett väpnat angrepp men anser inte att utredningen lämnar förslag som löser detta behov.

Malmö stad menar att det grundläggande behovet behöver mötas av en offentlig struktur som kan bistås av frivilliga genom civilsamhället och frivilliga försvarsorganisationer efter behov och förmåga.

10.2 En statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst

Malmö stad avstyrker förslaget att inrätta en ny statlig beredskapsorganisation. Utredningens förslag skapar en onödig statlig och administrativ överbyggnad i strid med ansvars- likhets- och närhetsprincipen. Malmö stad anser att det bör tillföras personal, genom civilplikt, och förstärkningsmaterial direkt till de kommunala räddningstjänstorganisationerna som redan har upparbetade rutiner och ledningssystem för att fördela personal över landet vid sådant behov.

Vidare noterar Malmö stad att MSB:s bedömning om personalbehovet inom kommunal räddningstjänst är avsevärt större (minst 16 000 personer) än utredningens förslag (3 000 personer).

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

Utredaren bedömer att frivilliga försvarsorganisationer bör utgöra en viktig grund för kommunernas arbete för att skydda civilbefolkningen. Malmö stad delar inte den bedömningen och menar grunden bör vara en offentlig struktur av anställda och civilpliktiga som stöds av frivilliga.

Malmö stad samarbetar med civilsamhället på flera olika sätt. En del av civilsamhällets styrka är att det är självorganiserande vid behov, det offentliga behöver möjliggöra för att denna typ av organisering uppstår utan att byråkratiskt belasta civilsamhället. Att då bygga frivilligas engagemang på enbart de frivilliga försvarsorganisationer får ses som kontraproduktivt.

Malmö stad delar inte utredningens uppfattning om att kommuner bör ”kunna ingå andra slags avtal med frivilliga”. Detta riskerar att uppfattas som anställningsavtal och skapa en stor organisation av skugganställda.

10.10 Grundläggande uppgifter för frivilliga i skyddet av civilbefolkningen

Malmö stad saknar utredarens förslag på hur det offentliga, utöver frivilliga, ska stödja vid skyddsrumsanvändning. Malmö stad menar att utredaren enbart lämnar ett begränsat förslag till organisation för utrymning och inkvartering som inte tillgodoser kommunens behov.

10.11 Utökad lokal organisering av frivilliga

Malmö stad avstyrker utredningens uppfattning att äldreomsorg samt för- och grundskoleverksamheter helt eller delvis kan komma att upphöra vid ett väpnat angrepp. Upprätthållandet av dessa skyddsvärda verksamheter i samhället är en förutsättning för att personal i totalförsvaret ska kunna utföra sina uppgifter med vetskapen att anhöriga tas hand om. Detta behov har setts i Ukraina genom upprättandet av ”Oövervinnlighets-punkter” som har tillgodosett anhörigas välfärd i krigstid.

Malmö stad anser inte att det finns ett behov av en lokal organiserad frivillig resursgrupp då samverkan sker med civilsamhället på flera olika sätt. Se resonemang i andra stycket 10.8 ovan.

10.12 Civilpliktiga generellt

Malmö stad välkomnar bedömningen att kommuner behöver tillföras civilpliktspersonal men menar, liksom utredningens experter, att de föreslagna befattningarna utrymningsledare och personal för iordningsställande av specialskyddsrum inte på långa vägar är tillräckligt.

10.12 Utrymningsledare

Malmö stad tillstyrker förslaget om införande av befattningen utrymningsledare samt att dessa omfattas av civilplikt. Malmö stad påpekar vikten av att utrymningsledarens utbildning måste täcka komplexiteten att utrymma en storstad och menar att det kan vara klokt att möjliggöra att även kommuner kan vara bemanningsansvariga.

10.12 Personal för iordningsställande och drift av befolkningskyddsrum

Malmö stad ser det som problematiskt att kommunen skulle bli bemanningsansvarig för personal för iordningsställande och drift av befolkningskyddsrum som ägs av privata aktörer. Det frångår ansvars- och likhetsprincipen. Här menar Malmö stad att utredningen inte tagit tillräcklig hänsyn till att 14/80 specialskyddsrum ägs av privata aktörer.

Konsekvensanalys

Malmö stad saknar ett hållbarhetsperspektiv i konsekvensanalysen och utredningen beaktar inte eventuella målkonflikter mellan sina förslag och Sveriges åtagande rörande exempelvis Sendai-ramverket (FN:s ramverk för katastrofriskhantering) och Agenda 2030. Ett modernt totalförsvaret behöver beakta samtliga hot i linje med den nationella säkerhetsstrategin.

Malmö stad bedömer att förslagen kommer att få stora ekonomiska konsekvenser för kommuner och förutsätter att tillkommande uppgifter till kommunen fullt finansieras genom finansieringsprincipen och hanteras transparent, långsiktigt och förutsägbart. Det är också av vikt att tillkommande uppgifter förs in i den nationella regleringen för en ökad tydlighet rörande förväntan och ansvarsfördelning mellan olika samhällsstrukturer.

Ordförande

.....
Katrín Stjernfeldt Jammeh
.....

Sekreterare

.....
Pernilla Mesch
.....