

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 förlättningsändringar 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 extraordnåra händelser i fredstid i olika lagar.

Utredningen har haft ett 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 sammanhållt 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 innebär 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 önskesidig 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 utbetalade 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.

Grundarna 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 grundarna 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 behärskningen inte görs 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 befolkningskydd. Med befolkningskydd avses bl.a. åtgärder som utrymning och inkvartering, tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen, tillhandahållande av andningsskydd och mörkläggnig.

Skyddsrum

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

Skyddsrumshbyggandet 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 skyddsrumspåsar 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. bristräckningsproduktion i befintlig bebyggelse. Regelverket bör därför fokusera mera på denna typ av byggande.

En hel del regler på skyddsrumsområdet bör således frans kvar. Utredningen har övervägt var dessa lämpligen bör placeras och funnit att övervägande skäl talar för att de samtas 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 utrymmer.

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 skyddsrumstrågorna, 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 utrymnen som planlagts. Eftersom kommunerna inte längre skall ha något ansvar för skyddsrumspaneringer finns det inte anledning att i framtiden lägga 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 närmvärt 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 beredra 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 rimligen 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 in-svartering under krig och krigsfara.

Hemskydd

Enligt gällande regler skall det finnas ett hemskydd i varje kom-mun. Hemskyddet är en beredskapsorganisation som under höjd beredskap har till uppgift att förmedla information mellan kom-munen och befolkningen, verka för att skydda, rädda och i övrigt hjälpa befolkningen i samband med stridshandlingar och verka för att utygga 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 be-redskap. Vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge, i framtiden finns det tid och möjlighet att bygga upp en organisation motsvarande dagens hemskydd. Utredningen föreslår därför att gällande be-stämmelser om hemskydd som finns i 4 kap. lagen om civilt försvar upphävs.

Frivilliga resursgrupper och motsvarande former av fredsida verksamhet kan bidra till en ökad förmåga i samhället att hantera situationer under såväl svåra påfrestandar 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 förutsät-tningar för att viktiga anläggningar skall kunna hållas i gång även under krig och på så sätt bidra till landets försvarsförmåga. Verk-skyddet kan vid behov sättas in snabbt för att skydda personalen och verksamheten och arbeta effektivt eftersom det här en god kunnsdom 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 områden 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 brandpolis 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.