

Försvarsdepartementet
diarienummer Fö2023/00074

Yttrande av Remiss: Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57)

Sammanfattning

Region Gotland har tagit del av utredningen och avstyrker utredningens förslag om en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst. De kommunala räddningstjänstorganisationerna bör istället tillföras personal genom civilplikt.

Region Gotland anser inte att utredningens förslag ger kommunerna förutsättningar att genomföra storskalig utrymning och inkvartering vid höjd beredskap.

Utredningens uppfattning om frivilliga försvarsorganisationers förmåga att utföra omfattande arbetsuppgifter inom ramen för skydd av civilbefolkningen är problematiskt. Det är idag en utmaning att rekrytera till frivilliga försvarsorganisationer. Utredningens förslag att stora delar av skydd av civilbefolkningen ska lösas av dessa organisationer innebär en svaghet i totalförsvaret och kan leda till att kommunen inte kan utföra sitt uppdrag gentemot civilbefolkningen vid höjd beredskap. Istället bör fler grundutbildade civilpliktiga tillföras kommunerna. Civilpliktiga bör även kunna användas för en större bredd av uppgifter och även vid fredstida kriser. Frivilliga organisationer kan utgöra ett komplement till detta. Det saknas juridiska förutsättningar för kommuner och regioner att krigsplacera frivilliga genom avtal utifrån frivilligförordningen (1994:524).

Region Gotland anser att uppdraget kring stöd till civilbefolkningen vid användning av skyddsrum och skyddande utrymmen ska klargöras. Informationsuppdraget är omfattande och arbetet i sin helhet resurskrävande för alla berörda aktörer.

Ö-läget med beroendet av färje- och flygförbindelser samt avsaknaden av reservhamn gör öns infrastruktur mycket sårbar, bl.a. för störningar i distributionskedjor. Med hänsyn till vårt utsatta och samtidigt militärstrategiska läge behöver robusthet, redundans och säkerhet prioriteras. Gotland har med sitt geografiska läge utmaningar i samarbetet med andra kommuner och regioner kring skydd av civilbefolkningen. Ö-läget medför att övningar och insatser i samverkan med aktörer från fastlandet blir svåra att genomföra. Det varierade befolkningsunderlaget på ön är även det en utmaning. Vid planering och dimensionering av insatser för skydd av civilbefolkningen behöver nivåerna regleras utifrån dessa utmaningar samt när befolkningsmängden är som störst. Samtliga ovanstående faktorer medför att Region Gotland ser behov av en förhöjd basförmåga placerad på Gotland samt ekonomisk kompensation för ö-läget.

1 (8)

Region Gotland ser utmaningar i framtagandet av ekonomiska beräkningar, då delar av utredningen är otydligt dimensionerat och finansierat. En ny konsekvensanalys bör därför genomföras.

Region Gotland anser vidare att tilldelning av medel för civilt försvar bör vara proportionerligt mot försvarets upprustning för att få balans inom totalförsvaret.

Yttrande

Region Gotlands synpunkter på delar av utredningens förslag:

Detta remissvar formuleras utifrån två perspektiv. Region Gotland är både region och kommun. Benämningen kommun kommer i svaret att användas när lagstiftning eller tydlig kommunal verksamhet avses. När benämningen Region Gotland används syftar vi till både region och kommun.

6.2.2 Den närmare planeringen av tillgången till skyddsrum

Region Gotland föreslår att kommuner bör få yttra sig över de områden inom kommunen där skyddsrum ska vara belägna. Utifrån öns militärstrategiska läge borde Gotland vara aktuellt för fler skyddsrum. Vid planering av dessa skyddsrum är lokalkännedom och kunskap om befintlig samhällsviktig verksamhet nödvändig.

6.3.1 Kontroller av befintliga skyddsrum

Region Gotland stödjer utredningens förslag om att Länsstyrelsen ska kunna ålägga fastighetsägare att genomföra förenklade egenkontroller av skyddsrum. Vidare behöver berörda fastighetsägare som åläggs egenkontroller erbjudas skälig ersättning och utbildning. För att kvalitetssäkra processen ska Länsstyrelsen kontrollera regelefterlevnad.

6.3.2 Underhåll och upprustning av befintliga skyddsrum

Region Gotland bedömer att fastighetsägare ska kunna erhålla skälig ersättning för underhållsåtgärder av ett äldre skyddsrum. Det är viktigt att det specificeras vad som innefattas i fastighetsägarens ansvar. Fastighetsägare över hela landet måste likabehandlas när det gäller beslut om huruvida staten eller fastighetsägaren ska finansiera en åtgärd. Region Gotland föreslår att underhåll och upprustning av militärstrategiska områden prioriteras.

6.3.3 Nyproduktion av skyddsrum

Region Gotland anser att det är nödvändigt med en tydlig avgränsning i frågan om vilken typ av byggnad som kan bli föremål för krav av skyddsrum och där fastighetsägare kan behöva lämna in ett bevis om besked om skyddsrum.

För att minimera problem med exempelvis begränsade byggrätter inom detaljplanerade områden, samt tidsfördröjning i etablerandet av nya skyddsrum, på grund av anhopning av bygglovsärenden, föreslår Region Gotland att lättnader i lagstiftningen införs. Dessa lättnader skulle, för nyetablering av friliggande skyddsrum, kunna liknas med attefallsreglerna. Nya friliggande skyddsrum föreslås endast kräva anmälan. De bör även få strida mot detaljplan.

Det är viktigt att dialog med berörda parter initieras tidigt i planeringsprocessen. För att processen kring nyproduktion av skyddsrum ska bli kvalitetssäker anser Region Gotland att relevant vägledning behöver tas fram.

Region Gotland har hög belastning i bygglovsprocessen och föreslår därför att MSB inrättar en anpassad e-tjänst för att skapa förutsättningar för en tidseffektiv hantering av nyproduktion av skyddsrum.

6.4.3 Planering och beslut om behovet av skyddade utrymmen

Region Gotland stödjer utredningens förslag om att kommunen ska lämna upplysningar om vilka utrymmen inom kommunen som kan vara av betydelse som skyddade utrymmen. Sådan information finns i dagsläget inte tillgänglig i kommunen. Det finns behov av att genomföra ett omfattande kartläggningsarbete för att identifiera lämpliga skyddade utrymmen.

I den inventering som efterfrågats av MSB och Socialstyrelsen för kartläggning av möjliga skyddade utrymmen, anser Region Gotland att begreppet skyddat utrymme är vagt och behöver specificeras. Faktorer som tas upp är inte definitiva eller i prioriteringsordning. Definitionen av skyddade utrymmen bör fastställas genom myndighetsföreskrift.

När begreppet skyddat utrymme är fastställt ser Region Gotland ett behov av att sakkunnig personal inspekterar utpekade platser för att bedöma om ett utrymme har rätt egenskaper. Region Gotland bedömer att det idag saknas kompetens och ekonomiska förutsättningar för att arbeta med skyddade utrymmen. Kartläggning kommer vara resurskrävande och kräver utbildning och finansiering i linje med uppdraget. Region Gotland ser ett ökat behov av skyddade utrymmen pga. såväl sitt ö-läge som sitt militärstrategiska läge.

6.4.5 Beslut om inrättande av skyddade utrymmen

Region Gotland stödjer utredningens förslag om att kommunen ska besluta vid inrättande av skyddade utrymmen. Uppgifterna som åläggs kommunen är omfattande och behöver tydliggöras. Utöver inrättande krävs kartläggning, bedömning, beslutsprocess, handläggning och system för förvaltning över tid. Arbetet kommer vara resurskrävande och kräver personella resurser med sakkunskap som idag saknas.

Ansvarsfördelningen mellan kommun, region och statlig myndighet samt MSB behöver klargöras. Det behöver tydliggöras vem som ansvarar för kartläggning, beslut och inrättande av möjliga skyddade utrymmen hos statliga myndigheter och privata aktörer.

6.4.6 Skyldigheten att inrätta skyddade utrymmen och rätten till ersättning

Region Gotland anser att det behövs en särskild ersättningsbestämmelse, reglerad i lag, om skyddsrum och skyddade utrymmen. Det är kommunens ansvar att kartlägga, inrätta och underhålla ett system för skyddade utrymmen i kommunen. Arbetet kommer att vara resurskrävande och omfattande över tid.

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

Region Gotland anser att formuleringen av uppdraget om förmedling av övergripande information är missvisande och signalerar en lägre omfattning än vad uppdraget innefattar.

Region Gotland anser att det kommer att krävas stora kommunikationsinsatser och kompetenshöjande insatser för att kunna förmedla information om iordningställande och användning av skyddsrum till invånare och fastighetsägare. Uppdraget med att anordna informationsträffar eller genomföra övningar kräver ytterligare resursbehov.

Region Gotland stödjer utredningens uppfattning om att känslan av trygghet kan vara en avgörande faktor för att civila ska vilja och våga fortsätta att arbeta och göra nödvändigt

motstånd. Det psykologiska symbolvärdet som skyddsrum och skyddade utrymmen har är starkt hos civilbefolkningen. För att Region Gotland framgångsrikt ska kunna förmedla känslan av trygghet krävs lättillgänglig information och förtroendeskapande arbete.

Region Gotland anser att det är en stor bredd och otydlighet i vad uppdraget innebär och att utredningens förväntansbild på kommunen är otydlig. Omfattningen av uppdraget behöver konkretiseras och utredas för att ge förutsättningar vid en bedömning av rimlig ersättningsnivå.

Gotland är ett attraktivt turistmål med en stor befolkningsökning under sommarmånaderna och dimensioneringen av skyddsrum och skyddade utrymmen samt tillkommande arbetsinsatser behöver därför anpassas. Ytterligare faktorer är det militärstrategiska läget samt ö-läget, vilket gör att Region Gotland bedömer att ersättningen måste variera mellan kommunerna.

En centraliserad resurs hos staten bör hålla ihop uppdraget och ta ett bredare ekonomiskt ansvar. Om ansvaret delegeras till kommunerna skulle detta medföra ett behov av en omfattande resursförstärkning. Det är även sannolikt att kommunerna utifrån resurser och förutsättningar ger olika information till sina invånare.

Region Gotland bedömer även att Länsstyrelserna bör få ett reglerat uppdrag att informera om skyddsrum och skyddade utrymmen då specialistkompetensen enligt utredningen ska samlas där. Enligt lag har Länsstyrelsen samordningsansvaret. Vidare anser Region Gotland att det bör utredas om Länsstyrelsen kan ta ytterligare ansvar kring utbildning och information till allmänheten runt iordningställande samt driftsättning. Länsstyrelsen kommer genom sin tillsyn att bygga upp mycket teknisk kunskap om skyddsrum och skyddade utrymmen.

6.6 Avveckling och tillfällig begränsning av skyddsrum

Region Gotland har idag skyddsrum i anslutning till kritisk och samhällsviktig verksamhet som vid höjd beredskap kan behöva planeras och nyttjas för egen verksamhet. Exempel på sådan verksamhet är skola, äldreomsorg, barnomsorg, sjukhus och VA-anläggningar. Allmänhetens tillgång till vissa skyddsrum kan därmed behöva begränsas.

Vidare ser Region Gotland ett behov av verkskydd för vissa samhällsviktiga och kritiska verksamheter.

6.8 Andra skydd för civilbefolkningen

Region Gotland anser att det behöver finnas en struktur för stöd att hjälpa t.ex. äldre, barn eller funktionshindrade personer till skyddsrummen vid höjd beredskap. Det skulle även förstärka utrymning vid fredstida kris.

Hänvisningen som utredningen gör till MSB:s finansieringsförslag till kommunala trygghetspunkter är inte beslutad, varför hänvisning blir felaktig. Region Gotland bedömer att det är viktigt att det tas fram nationella riktlinjer för trygghetspunkter vid höjd beredskap avseende skyddsnivå- och servicenivå. Riktlinjerna bör innehålla tydliga skalkrav och en plan för finansiering.

8.2.1 Vilka områden bör planläggas för utrymning och efterföljande inkvartering?

Region Gotland anser att samtliga kommuner bör tilldelas ett reglerat uppdrag, och få ersättning för, att ha en grundläggande planering för utrymning och inkvartering vid fredstida kriser och upp till en viss nivå vid höjd beredskap. Utredningens förslag att MSB ska besluta om vilka områden som ska ha fördjupad planläggning för utrymning och inkvartering är bra. Gotlands utsatta läge innebär behov av en bredare planering

tillsammans med grannkommuner. Förflyttning kan behöva ske både inom ön och till andra kommuner. Vid beräkning av ersättningsnivåer är det viktigt att beakta ovanstående samt den ökade belastning det kan medföra övriga kommuner.

8.2.4 Fristående skolor

Region Gotland håller med om SKR:s bedömning om att fristående huvudmäns ansvar vid höjd beredskap bör utredas vidare.

8.2.6 Framtagen planering ska ändras och övas

Region Gotland bedömer att vid ett införande av övningsbestämmelser med skallkrav gällande utrymning behövs en tydlig beskrivning av omfattning och utförande.

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

Region Gotland bedömer att lagerhållning för inkvartering bör finnas på Gotland utifrån ö-faktorn och det militärstrategiska läget.

8.2.8 Kommuner och regioner ska få ersättning för förberedande arbete

Region Gotland vill poängtera vikten av att ersättningen blir långsiktig och förutsägbar. Om kommuner och regioner ska kunna lösa de föreslagna uppgifterna måste de ges rätt förutsättningar för detta.

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

Region Gotland anser att det är rimligt att kommunen ska åläggas ansvaret för verkställigheten av ett beslut om utrymning. För att kommunerna ska klara av uppgifterna krävs en kommunal stödorganisation baserad på civilpliktiga. Som tidigare framfört, frivilliga kan utgöra ett komplement, men inte grunden i en sådan organisation.

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

Region Gotland anser att nuvarande reglering i socialtjänstlagen om kommuners ansvar för de som vistas i kommunen är tillräcklig.

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

Region Gotland avstyrker en statlig beredskapsorganisation för räddningstjänst. Däremot behöver kommunerna tillföras personal i form av civilpliktiga.

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

Region Gotland avstyrker en statlig beredskapsorganisation. Region Gotland behöver tillföras personal direkt, genom civilplikt. En förhöjd grundförmåga behöver byggas upp på plats på Gotland utifrån det militärstrategiska läget och ö-faktorn. Risken för isolering eller svåra störningar i infrastruktur bedöms som hög vilket direkt kan påverka och förhindra tillförseln av förstärkningsresurser (personella och materiella) i ett nödläge.

Region Gotland kan inte förlita sig på en statlig resurs utifrån ö-läget. Stora fördelar finns med en decentraliserad förmåga, snarare än central resurs. En lokalt förankrad förmåga kan direkt integreras i befintliga kommunala system med en rad fördelar såsom ökad effektivitet och robusthet. Utbildning, övning och planering som sker lokalt ökar motivation och försvarsvilja. Region Gotland ser även fördelar i att planera, utbilda och öva lokalt, avseende ökad motivation och försvarsvilja. Resursen ska kunna användas

även vid en fredstida kris där det redan idag finns begränsade förutsättningar på Gotland utifrån ö-läget.

Förslaget om en statlig resurs bryter mot ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen samt leder till en ineffektiv parallell statlig administrativ överbyggnad.

Angående MSB:s slutsatser inom ramen för regeringsuppdraget: *Dimensionerade förutsättningar för kommunal räddningstjänst under höjd beredskap* stödjer Region Gotland resonemanget. Region Gotland ser ett utökat behov av betydligt mer personal (enligt MSB minst 16 000) och stödjer att militärstrategiskt viktiga områden behöver tillföras högre förmåga.

Region Gotland ser även en fördel i att sjuktransportförmågan stärks. Gotlands kapacitet kring ambulanstransporter i fredstid är låg. Vid höjd beredskap antas behovet av sjuktransporter öka. För att stärka räddningstjänstens förmåga att, inom ramen för LSO, utföra sjuktransporter behöver resurser tilldelas som en del i den förhöjda grundförmågan redan i fredstid. Ö-läget kommer medföra en svårighet att tillföra Gotland ambulansfordon under höjd beredskap. Region Gotland ser behov av att denna resurs finansieras i linje med finansieringsprincipen.

10.2.4 Beredskapsorganisationen ska bemannas med civilpliktig personal

Region Gotland ser en stor risk att befäl kommer behöva hämtas från kommunal räddningstjänst till beredskapsorganisationen. Ledningskompetens inom kommunal räddningstjänst riskerar därmed att försvagas.

10.3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ansvara för beredskapsorganisationen

Region Gotland ser en fördel i att staten ansvarar för mönstring och grundutbildning, men håller inte med i ansvarsfrågan om beredskapsorganisationen. Förstärkningen bör finnas lokalt enligt ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen.

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

Region Gotland anser att beredskapsorganisationen vid inrättandet direkt ska integreras i befintlig kommunal struktur.

10.7 Civildövsvarspersonalens utrustning och materiel

Region Gotland anser att det är bra att MSB står för grundutrustning och materiel. Utifrån ett militärstrategiskt viktigt område och ö-läget bör Gotland även tillföras transportfordon, extra utrustning och materiel med extra hänsyn till specialkompetens.

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

Region Gotland håller med SKR:s svar om att det saknas juridiska förutsättningar för kommuner och regioner att krigsplacera genom avtal utifrån frivilligförordningen (1994:524). Det finns en uppenbar risk att de avtal som utredningen föreslår i juridisk mening skulle beaktas som anställningsavtal. Region Gotland stödjer SKR:s uppfattning att en reglering behöver tas fram, som medger att kommuner och regioner kan krigsplacera frivilliga.

10.10 Grundläggande uppgifter för frivilliga i skyddet av civilbefolkningen

Region Gotland anser inte att frivilliga försvarsorganisationer i dagsläget har de resurser och förutsättningar som krävs för att utföra hela eller delar av uppdraget som utredningen föreslår. Om målet ska uppnås där frivilliga ska kunna stödja arbetet med

utrymning, inkvartering och skyddsrum, behövs ytterligare en utredning med förslag på hur organisation och rekrytering av frivilliga ska utföras. Utredning behöver även behandla den juridiska aspekten om upprättande av avtal som tidigare nämnts.

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

Region Gotland anser att utredningen lägger för stor tilltro till frivilliga försvarsorganisationernas förmåga. Erfarenheten är att det inte är tillräckligt att endast luta sig mot frivillighet som komplement till Region Gotlands verksamhet. Frivillig resursgrupp (FRG) eller annan frivillighetsverksamhet i sin nuvarande form är resurs- och kostnadskrävande för kommunen. Region Gotland är i grunden positiva till användandet av frivilliga, men anser att det behövs en större frihet för kommunerna att organisera dessa utifrån lokala förutsättningar. Det finns även fördelar med att utveckla frivilligheten i ett modernare format. Exempel på områden att se närmare på är civil insatsperson (CIP).

Vidare stödjer Region Gotland inte utredningens slutsats om att kommunala verksamheter som äldreomsorg, omsorg om funktionshindrade, skola och barnomsorg helt eller delvis ska upphöra vid ett väpnat angrepp. Region Gotland bedömer att dessa verksamheter snarare behöver förstärkas för att stärka deras grundläggande skydd. Det är i dessa verksamheter som individer med störst behov av stöd från samhället finns. Region Gotland stödjer SKR:s ställningstagande att, vid en storskalig utrymning, kommer merparten av den kommunala personalen att behövas för att utrymma egna verksamheter, där det framförallt finns individer med utökat omsorgsbehov.

Utredningen bedömer att FRG ska utgöra en betydligt bredare frivillig beredskapsgrupp som ska kunna användas vid höjd beredskap. Även här finns samma problem med juridiken kring frivillighetsförordningen och krigsplacering som i tidigare yttrande i kapitel 10:8. Den juridiska aspekten måste därför utredas vidare för att vara aktuell.

Region Gotland bedömer att det behöver tillföras grundutbildade civilpliktiga för att kunna lösa de tillkommande och mycket krävande uppgifterna med storskalig utrymning och inkvartering. För att uppnå ett väl sammanhållet system till skydd för civilbefolkningen, är det inte realistisk att basera planeringen för utrymning och inkvartering på frivilliga försvarsorganisationer.

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

Region Gotlands bedömning är att utredningens förslag om totalt 400-500 utrymningsledare med civilplikt är alldeles för lågt. Öns militärstrategiska läge medför en förhöjd risk för behovet av utrymning. Befolkningsökningen under sommarmånaderna gör en utrymning svårplanerad.

Region Gotland och Länsstyrelsen Gotland har geografiskt områdesansvar för samma geografiska område. Bemanningsansvarig utrymningsledare bör därför vara placerad i Region Gotland snarare än på Länsstyrelsen, då det inte finns behov av samverkan mellan kommuner.

Region Gotland anser att stödorganisation för skyddet av civilbefolkningen behöver ses över på nytt med en ny utredning. En viktig utgångspunkt bör vara att kommunerna tillförs en större volym civilpliktiga, snarare än att förlita sig på frivilliga försvarsorganisationer.

Region Gotland ser även fördelar med att kunna använda civilpliktiga vid fredstida kriser och önskar att denna fråga utreds ytterligare.

11.4.2 Konsekvensanalys

Region Gotland anser att det finns behov av en ny konsekvensanalys för de förslag som regeringen beslutar att gå vidare med. Uppdraget är i dagsläget för ottydligt formulerat för att ekonomiska beräkningar ska bli korrekta. Förslagen kommer att få stora ekonomiska konsekvenser och Region Gotland vill betona vikten av finansieringsprincipen. Det är viktigt att finansieringen blir långsiktig och förutsägbar.

Regionstyrelseförvaltningen

Meit Fohlin
Ordförande Regionstyrelsen

Torsten Flemming
tf Regiondirektör