

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-02-02

Närvarande: F.d. justitieråden Sten Andersson och Kristina Svahn Starrsjö samt justitierådet Jonas Malmberg

Ett starkare skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap

Enligt en lagrådsremiss den 8 januari 2026 har regeringen (Försvarsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om skyddsrum och skyddade utrymmen,
2. lag om ändring i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap,
3. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Helena Brundin, biträdd av ämnesrådet Anna-Karin Lindberg.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om skyddsrum och skyddade utrymmen

1 kap. 2 § första stycket och 3 § första stycket

I bestämmelserna förklaras vad som avses med skyddsrum respektive skyddade utrymmen. Definitionerna säger inte mer än att med skyddsrum avses utrymmen för skydd av befolkningen i krig och att skyddade utrymmen syftar på utrymmen som ger ett i förhållande till skyddsrum begränsat skydd av befolkningen i krig. Definitionerna är skäligen innehållslösa och för att förstå skillnaden mellan vad som avses med skyddsrum och skyddade utrymmen måste man läsa 2 kap. 1 § och 4 §. Enligt Lagrådet kan det övervägas om bestämmelserna bör få följande lydelse.

Skyddsrum är sådana utrymmen för skydd av befolkningen i krig som avses i 2 kap. 1 §.

Skyddade utrymmen är sådana utrymmen för skydd av befolkningen i krig som avses i 2 kap. 4 § och ger ett i förhållande till skyddsrum begränsat skydd.

3 kap. 1–5 §§

Paragraferna står under rubriken *Beslut om byggande av skyddsrum och skyldigheter i samband med planerade byggåtgärder*. I 1 § anges att den myndighet som regeringen bestämmer ska, i den omfattning staten ställer medel till förfogande, i enskilda fall besluta om byggande av skyddsrum och att ett sådant beslut gäller i tre år från beslutsdagen. Av 2 § framgår att den som avser att utföra sådana byggåtgärder som kräver bygglov inom ett område där det ska finnas skyddsrum ska underrätta den myndighet som avses i 1 § om sin avsikt. Enligt 3 § ska, när en underrättelse enligt 2 § har lämnats, ett beslut enligt 1 § första stycket meddelas. En byggherre som utför byggåtgärder som omfattas av ett beslut enligt 1 § ska bygga och utrusta skyddsrummet i enlighet med beslutet. Om ett skyddsrum ska byggas utan att det är fråga om sådana byggåtgärder

som kräver underrättelse enligt 2 §, ska den myndighet som avses i 1 § bygga och utrusta skyddsrummet.

Såvitt Lagrådet förstår innebär den avsedda regleringen följande. Den som avser att utföra en bygglovspliktig åtgärd inom ett område där skyddsrum ska finnas är skyldig att underrätta den utpekade myndigheten om detta (jfr 2 §). Myndigheten ska då ta ställning till om det ska byggas skyddsrum i anslutning till den planerade byggåtgärden (jfr 1 och 3 §§). Om myndigheten beslutar att skyddsrum inte ska byggas, kan byggherren förlita sig på det beslutet under en period av tre år. Om myndigheten å andra sidan beslutar att skyddsrum ska byggas, åligger det byggherren att i anslutning till den bygglovspliktiga åtgärden bygga och utrusta skyddsrum i enlighet med myndighetens beslut (jfr 4 §). Myndigheten kan också besluta om skyddsrum utan samband med bygglovspliktiga åtgärder men i så fall åvilar skyldigheten att bygga skyddsrummet myndigheten. Avsikten torde vara att det som sägs i 1 § – om bl.a. att byggande av skyddsrum förutsätter att staten har ställt medel till förfogande – ska gälla även i detta fall.

Lagrådet konstaterar inledningsvis att det som sägs i 5 § inte ryms under den rubrik som föregår 1–5 §§. Det bör därför före 5 § tas in en ytterligare rubrik, t.ex. *Beslut om byggande av skyddsrum utan samband med planerade byggåtgärder*.

Vad gäller 1–4 §§ anser Lagrådet att bestämmelserna skulle bli lättare att förstå om de togs upp i en ordning som motsvarar hur de tidsmässigt förhåller sig till varandra. Det som "aktiverar" bestämmelserna i 1, 3 och 4 §§ förefaller vara den underrättelse som byggherren ska lämna enligt 2 §. Bestämmelsen i 2 § bör därför placeras först och ges följande lydelse.

1 §

Den som, inom ett område där skyddsrum ska finnas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 1 kap. 2 §, avser att utföra sådana byggåtgärder som kräver bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska underrätta den myndighet som regeringen bestämmer om sin avsikt.

Bestämmelserna i 1 och 3 §§ innebär att myndigheten, när den har tagit emot underrättelsen, ska fatta ett beslut i frågan om huruvida skyddsrum ska byggas. Detta kan lämpligen regleras i en enda paragraf. Den i lagrådsremissen föreslagna lydelsen av 1 § kan ge intrycket av att myndigheten efter underrättelsen *ska* fatta ett positivt beslut om byggande av skyddsrum, med den enda begränsningen att ett sådant beslut alltid förutsätter att staten har ställt medel till förfogande. Lagrådet, som utgår från att detta inte är avsikten, föreslår att den nya paragrafen formuleras på följande sätt.

2 §

När en underrättelse enligt 1 § har lämnats, ska den myndighet som avses i 1 § besluta om huruvida skyddsrum ska byggas. Beslut om att skyddsrum ska byggas får meddelas endast i den omfattning som staten ställer medel till förfogande.

Ett beslut enligt första stycket första meningen gäller i tre år från beslutsdagen.

Om Lagrådets förslag godtas, behöver de följande paragraferna numreras om.

Kopplingen mellan 3 kap. 1 och 5 §§ i lagrådsremissens förslag blir tydligare om den senare paragrafen – som alltså bör betecknas 4 § – formuleras enligt följande.

4 §

Om ett skyddsrum ska byggas utan att det är fråga om sådana byggåtgärder som kräver underrättelse enligt [1 §], ska den myndighet som avses i [1 §] bygga och utrusta skyddsrummet. För beslutet om att skyddsrum ska byggas gäller [2 §] första stycket andra meningen och andra stycket.

5 kap. 1 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för beslut i enskilda fall om att ett utrymme inte längre ska vara ett skyddsrum.

Av första stycket framgår att det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som får fatta sådana beslut. I bestämmelsen anges inte närmare i vilka fall ett sådant beslut bör fattas, utan regeringen eller den aktuella myndigheten har, inom ramen för kravet på saklighet och opartiskhet, ett vitt skön att bestämma i vilka fall det är lämpligt att besluta om avveckling av ett befintligt skyddsrum.

Av andra stycket framgår att ett skyddsrum alltid får avvecklas om ägaren till byggnaden eller anläggningen uppför ett nytt skyddsrum på egen bekostnad, om det inte finns synnerliga skäl mot att det avvecklas. Av författningskommentaren kan utläsas att tanken är att det ska krävas starka skäl för att inte besluta om avveckling i de fall ägaren uppför ett ersättningsskyddsrum med samma kapacitet i fråga om storlek som det befintliga skyddsrummet.

Lagrådet noterar att bestämmelsen talar om ett "nytt skyddsrum", inte om t.ex. ett motsvarande eller väsentligen motsvarande skyddsrum. Det krävs alltså synnerliga skäl för att neka en begäran om avveckling även om det nya skyddsrummet har lägre kapacitet än det befintliga. Om myndigheten avslår en begäran att t.ex. ersätta ett skyddsrum som rymmer 100 personer med ett som bara rymmer 50 personer och beslutet överklagas, måste den beslutande myndigheten kunna visa att det finns synnerliga skäl mot en avveckling. En allmän förvaltningsdomstol kan då behöva pröva om en minskning av kapaciteten av skyddsrum i ett visst område gör att det finns synnerliga skäl mot att avveckla det befintliga skyddsrummet. Enligt Lagrådet framstår kravet på synnerliga skäl i en sådan situation som anmärkningsvärt högt. Mot bakgrund härav

anser Lagrådet att det bör övervägas om tillämpningsområdet för andra stycket bör begränsas genom att uttrycket "nytt skyddsrum" ersätts med t.ex. motsvarande eller väsentligen motsvarande skyddsrum. Med en sådan utformning får frågan om att avveckla befintliga skyddsrum när ägaren i andra fall uppför ett nytt skyddsrum prövas enligt första stycket.

6 kap. 1 och 3 §§

Enligt 1 § har den som ska bygga och utrusta ett skyddsrum enligt 3 kap. 4 § eller inrätta ett skyddsutrymme enligt 3 kap. 7 § rätt till skälig ersättning av staten för sina merkostnader. Paragrafen motsvarar, såvitt gäller ersättning vid byggande av skyddsrum, 6 kap. 1 § i den nuvarande lagen. Paragrafen kompletteras av 3 § där regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om storleken på ersättningen enligt bland annat 1 §.

Enligt författningskommentaren till 1 § ska, som utgångspunkt, "full kostnadsersättning" ges men ersättningen måste vara skälig för att rätt till full ersättning för merkostnader ska föreligga. Såväl lagtexten i 1 § som uttalandet i författningskommentaren, liksom bemyndigandet i 3 §, väcker frågor om den närmare innebörden av 1 §; hur förhåller sig rätten till "full kostnadsersättning" till vad som sägs i lagtexten om att ersättningen ska vara skälig och till bemyndigandet i 3 §? Lagtext och författningskommentar kan tolkas så att det finns en generell möjlighet att sätta ned ersättningen med hänvisning till skilda slag av skälighetsöverväganden, t.ex. att det anses skäligt att byggherren får bära en del av kostnaden för skyddsrummet, samt att rätten till ersättning kan begränsas ytterligare genom föreskrifter. Detta torde emellertid inte vara avsikten. Vid lagrådsföredragningen har angetts att tanken i stället är att det enbart är de *merkostnader* som har varit skäliga som ska ersättas. Det innebär exempelvis att ersättning inte

ska betalas för sådana merkostnader som byggherren har dragit på sig utan att kostnaderna har varit påkallade. Lagrådet uppfattar vidare att syftet med bemyndigandet i 3 § enbart är att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om hur beräkningen av ersättningen ska gå till.

Mot denna bakgrund föreslår Lagrådet att 1 § formuleras om så att byggherren har "rätt till ersättning av staten för skäligen merkostnader" och att bemyndigandet i 3 § preciseras till att avse "föreskrifter om beräkningen av ersättningen".

6 kap. 2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt till ersättning i vissa andra fall än de som regleras i 1 §, bl.a. rätt till ersättning för den som är skyldig att underhålla ett skyddsrum eller skyddat utrymme. Den är utformad efter samma mönster som 1 §, dvs. den ger rätt till "skälig ersättning av staten" för kostnader.

Lagrrådet förordar att paragrafen formuleras om på samma sätt som Lagrådet har föreslagit i fråga om 1 §.

7 kap. 1 §

Enligt paragrafen är det den eller de myndigheter som regeringen bestämmer som bland annat ska ansvara för att ett skyddsrum är skyltat i enlighet med vad som anges i lagen. Bestämmelser om skyltning finns i 4 kap. 6 §. Vid föredragningen har det upplysts om att det är möjligt att meddela föreskrifter och fatta beslut om skyltning även med stöd av 2 kap. 5 och 6 §§.

Lagrrådet förordar mot denna bakgrund att paragrafen får följande lydelse.

1 §

Den eller de myndigheter som regeringen bestämmer ska kontrollera att ett skyddsrum har avsedd skyddsförmåga och att skyddsrummet har skyltats i enlighet med denna lag eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen.

7 kap. 5 §

I paragrafen anges att ägaren eller nyttjanderättsinnehavaren till en byggnad eller annan anläggning där det finns eller ska finnas ett skyddsrum eller ett skyddat utrymme är skyldig att lämna tillträde till byggnaden eller anläggningen till bland annat vissa myndigheter.

Förslaget avser alltså byggnader och anläggningar i vilka det redan finns eller har beslutats att det ska finnas ett skyddsrum eller skyddat utrymme. Det kan emellertid finnas situationer där företrädare för det allmänna redan på ett tidigare stadium behöver ha tillträde till en byggnad eller anläggning, till exempel för att kunna ta ställning till om en byggnad överhuvudtaget är lämplig att bygga ett skyddsrum i.

Lagrådet föreslår mot denna bakgrund att det i paragrafen införs ett andra stycke av följande lydelse.

Första stycket gäller också i fråga om en byggnad eller annan anläggning där det kan finnas anledning att bygga ett skyddsrum eller inrätta ett skyddat utrymme.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar övriga lagförslag utan erinran.