

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 21 augusti 1997 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet att tillsätta en arbetsgrupp inom Regeringskansliet för att utreda bl.a. de frågor om skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred för den s.k. ledningskedjan - regering, civilbefälhavare (vid höjd beredskap), länsstyrelser, landsting och kommuner - som behandlas i försvarsutskottets betänkande 1996/97:FöU5.

Med stöd av bemyndigandet förordnade dåvarande chefen för Försvarsdepartementet, Thage G Peterson, den 30 september departementsrådet Dan Ohlsson att vara ordförande i gruppen och kanslisekreteraren Ingmarie Lundh att biträda arbetsgruppen. Övriga ledamöter av gruppen förordnades samma dag och sammansättningen av arbetsgruppen framgår av rapporten.

Arbetet har bedrivits under benämningen Arbetsgruppen Ledningskedjan (Fö1997:F).

Arbetsgruppen får härmed överlämna sin slutrapport. Ledamoten Nils Olov Sandberg har lämnat ett särskilt yttrande över avsnitt 4.3.1.

Stockholm den 6 maj 1998

Dan Ohlsson

/Ingmarie Lundh

INNEHÅLL

1	Inledning.....	5
1.1	Uppdraget.....	5
1.2	Bakgrund.....	6
1.3	Uppläggning av arbetsgruppens arbete och rapport.....	7
2	Beskrivning och karaktäristisk av vad en svår påfrestning på samhället i fred innebär	
3	Utgångspunkter Fel! Bokmärket är inte definierat.	
3.1	Det vidgade säkerhetsbegreppet.....	13
3.2	Ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelningen .	14
4	Överväganden och förslag	20
4.1	Ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelningen .	21
4.2	Förslag till författningsreglering	26
4.3	Övriga åtgärder	29
4.3.1	Stöd m.m.	29
4.3.2	Information.....	33
4.3.3	Finansiering.....	34
4.3.4	Fora för inriktning, prioritering och samverkan.....	35
4.3.5	Behov av förstärkningsresurser m.m.....	36
4.3.6	Gemensamma ledningsresurser.....	37
5	Fortsatt arbete	40

Bilaga 1.....	41
Bilaga 2.....	46
Bilaga 3.....	53
Bilaga 4.....	56

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 21 augusti 1997 att tillsätta en arbetsgrupp inom Regeringskansliet för att utreda bl.a. de frågor om skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred för den s.k. ledningskedjan som behandlas i försvarsutskottets betänkande 1996/97:FöU5.

Regeringen bemyndigade samtidigt Chefen för Försvarsdepartementet att besluta om ordförande och andra deltagare i arbetsgruppen.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 30 september 1997 följande personer att ingå i arbetsgruppen:

- Departementsrådet Dan Ohlsson, Försvarsdepartementet, ordförande
- Nuvarande kanslirådet Ulrica Gradin, Försvarsdepartementet
- Nuvarande departementsrådet Maj Johansson, Försvarsdepartementet
- Departementsrådet Åke Sundin, Försvarsdepartementet
- Kanslirådet Anders Lindgren, Socialdepartementet
- Departementssekreteraren Eva Thorsell, Inrikesdepartementet
- Överdirektören Bo Riddarström, Överstyrelsen för civil beredskap
- Överdirektören Nils Olof Sandberg, Statens räddningsverk
- Kanslichefen Rune Dahlén, Civilbefälhavaren i Mellersta civilområdet

Nuvarande avdelningschefen Jan Cedmark, Länsstyrelsen i Hallands län
Sekreteraren Sven Hammarstedt, Svenska kommunförbundet
Risksamordnaren Torbjörn Pettersson, Östergötlands landsting.

Vidare förordnades kanslisekreteraren Ingmarie Lundh, Försvarsdepartementet, att biträda arbetsgruppen.

Uppdraget framgår av bilaga 1.

1.2 Bakgrund

När riksdagen behandlade regeringens proposition Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11, bet. 1996/97:FöU5, rskr. 1996/97:203) framhöll försvarsutskottet i sitt betänkande bl.a. följande:

”Ledningskedjans skyldigheter och befogenheter vid hanteringen av en svår påfrestning i samhället i fred måste vila på en tydlig grund. Ledningskedjans förmåga måste således säkerställas så att risken för och konsekvenserna av en svår påfrestning på samhället minskar. Enligt utskottets mening måste myndigheterna kunna vidta förberedelser för att kunna hantera en svår påfrestning. Sådana förberedelser är bl.a. planering, övning och utbildning.

Idag saknas riktlinjer för hur berörda myndigheter skall agera vid en svår påfrestning. De s.k. sektorsmyndigheterna har visserligen möjlighet att arbeta förebyggande och öka beredskapen inom respektive sektor, men de saknar befogenheter för att säkerställa den områdesvisa ledningsförmågan vid svåra påfrestningar. De oklarheter som utskottet nu pekat på i ledningskedjans ansvarsförhållanden vid hanteringen av svåra påfrestningar på samhället i

fred, anser utskottet det mycket angeläget att skyndsamt åtgärda. Utskottet bedömer att detta kräver en författningsmässig reglering som för närvarande saknas. Utskottet är medvetet om att det arbete som behöver göras är ett lagtekniskt komplicerat område.”

1.3 Uppläggning av arbetsgruppens arbete och rapport

Arbetsgruppen har tagit del av det mycket omfattande underlag som föreligger inom detta område. Förutom Hot- och riskutredningens betänkanden, regeringens proposition och riksdagens beslut, har arbetsgruppen även tagit del av de olika regeringsuppdrag som lämnats och de myndighetsrapporter som utarbetats. Det gäller ex.v. Socialstyrelsens rapporter ”Central ledning av hälso- och sjukvården under kris och i krig” och ”Nationell medicinsk beredskap vid incidenter med radioaktiva, biologiska eller kemiska ämnen” samt uppdrag enligt bilaga 2. Arbetsgruppen har tagit del av Utredningens (Fö 1994:07) om Ledningsorganisation inom Regeringskansliet rapport Cicero (hemlig), ledningsorganisation inom Regeringskansliet.

Vidare har Kungl. Krigsvetenskapsakademiens slutredovisning av Projekt Krishantering studerats och arbetsgruppen har tagit del av det arbete Sven Rune Fridh biträder Regeringskansliet med rörande genomförandet av riksdagens beslut m.a.a. propositionen Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11).

Arbetsgruppen har även haft samråd med Räddningsverksutredningen (Fö 1996:10).

I de delar det finns beröringspunkter har samråd skett med de arbetsgrupper inom Försvarsdepartementet som förbereder kontrollstationen med anledning av 1996 års totalförsvarsbeslut.

I övrigt hänvisar arbetsgruppen till regeringens proposition (1996/97:11) och riksdagens beslut (bet. 1996/97:FöU5, rskr. 1996/97:203).

Arbetsgruppen har valt att redovisa sitt arbete enligt följande:

- Beskrivning och karakteristik av vad en svår påfrestning på samhället i fred innebär.
- Utgångspunkter för arbetsgruppens förslag.
- Överväganden och förslag.
- Fortsatt arbete.

2 Beskrivning och karaktäristisk av vad en svår påfrestning på samhället i fred innebär

Enligt arbetsgruppen har ett av problemen varit att det inte finns någon enhetlig uppfattning om vad en svår påfrestning på samhället i fred innebär. Detta har inneburit att tolkningarna ibland har varit disparata och dessutom har det lett till svårigheter att beskriva i vilka situationer eller vid vilka händelser som det skulle kunna bli aktuellt att behöva vidta vissa extraordinära åtgärder. I propositionen (1996/97:11) angav regeringen några kännetecken på en svår påfrestning, som därefter av många har uppfattats som en definition (se vidare nedan).

Arbetsgruppen har för sin del valt att nedan, med utgångspunkt i propositionens överväganden och ställningstaganden, beskriva och karaktärisera de situationer som kan innebära att en svår påfrestning på samhället i fred kan uppstå. Nedanstående skall läsas med utgångspunkt i att en svår påfrestning, enligt arbetsgruppens mening, inte är en enskild händelse i sig, ex.v. en olycka, ett sabotage osv., utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna. Detta ställer krav på besluts- och lednings-

förmåga för att säkerställa dessa behov, dels inom sektorerna, dels sektorsövergripande inom ett givet geografiskt område. Konsekvenserna av händelserna påverkar oftast både den egna och andra sektorer inom samhället samt medborgarna.

Enligt arbetsgruppen är det inte möjligt eller ens önskvärt att, i generella termer, dra en skarp gräns mellan vad som är en händelse som kan innebära att en svår påfrestning på samhället i fred och vad som inte är det. Eftersom samhället ska ha en beredskap och förmåga att hantera *alla* typer av händelser i fred är det sålunda inte heller nödvändigt att definiera en sådan generell gräns. Inom ramen för den sektorsvisa genomgång arbetsgruppen föreslår i avsnitt 5 kan det bli aktuellt att definiera när olika åtgärder kan behöva vidtas.

Detta leder i sin tur till att det inte finns *en* entydig definition av vad en svår påfrestning på samhället i fred är. Begreppet ”svår påfrestning” är inte något homogent begrepp, utan en beskrivning av ett tillstånd, som inom olika sektorer eller typer av händelser ser olika ut (jämför med Hot- och riskutredningens uppdelning mellan stora olyckor respektive allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner). Beroende på vilken typ eller vilka typer av händelser som inträffar, så får en påfrestning olika konsekvenser och därmed krävs olika former av åtgärder. Dessutom är ansvarsfördelningen olika beroende på typen av händelser och inom vilken sektor den inträffar, vilket gör det svårt att tillämpa en generell och entydig definition. Enligt arbetsgruppen är det snarare konsekvenserna av en svår påfrestning som måste definieras för att erforderligt författningsstöd skall kunna utformas.

Det är främst två avsnitt i propositionen som behandlar avgränsningen/definitionen av begreppet svåra påfrestningar.

I avsnittet 4 ”Påfrestningar på samhället i fred” (s. 12) uttalas följande.

”Generellt kan dock många situationer tänkas innebära en svår påfrestning på samhället i fred. Exempelvis kan katastrofartade olyckor, naturkatastrofer, tekniska fel i viktig utrustning, sabotage, allvarlig smitta, terrorism och omfattande tillströmning av flyktingar innebära att samhället drabbas av en svår påfrestning. Detta gäller framför allt om det inträffade medför allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och därmed fara för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller fara för mycket omfattande skador på miljön eller egendom.”

Vidare uttalas i avsnitt 5 ”Att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred” (s. 19) följande.

”Att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred innebär att kunna agera i en situation som karaktäriseras av att den

- avviker från det som betraktas som normalt
- uppstår hastigt, mer eller mindre oväntat och utan förvarning
- hotar grundläggande värden och
- kräver snabba beslut och nödvändiggör koordinerad och koncentrerad insats av flera instanser.”

Svåra fredstida påfrestningar kan sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som för det första skiljer sig åt i sak. Propositionens 12 prioriterade områden är exempel på inom vilka områden som sådana situationer kan uppstå (observera dock att alla händelser som inträffar inom dessa områden inte är att betrakta som en svår påfrestning). Exemplifieringen gör givetvis inte anspråk på att vara heltäckande men tillsammans täcker de ett brett spektrum av möjliga händelser. Men situationerna kan för det andra också vara högst olika i svårighet eller grad - från händelser som gränsar till det mer vardagliga upp till situationer som kan medföra samhällelig kollaps och där kriteriet ”hotar grundläggande värden” sätts på sin spets.

Med krav på och konsekvenser för myndigheter (omfattande regeringen/Regeringskansliet, centrala myndigheter, länsstyrelser

kommuner och landsting) avses i detta sammanhang vad som erfordras i ett "akutläge" då en svår påfrestning på samhället är vid handen. De förberedelser, beredskapsåtgärder och andra åtgärder som måste vidtas i förväg för att de olika kraven skall kunna tillgodoses diskuteras i avsnitt 3.

Karakteristiken ovan kan sägas vara "statisk". Men de krav som svåra påfrestningar skulle kunna komma att ställa på myndigheter m.m. innehåller viktiga komplicerande komponenter som avser en utveckling över tiden. Det kan bl.a. gälla att en påfrestning har en dynamik i sig med ökande komplexitet och s.k. "up-scaling" innebärande att alla slag av påfrestningar mer eller mindre automatiskt ställer krav (uttalanden, "inriktning") på den högsta politiska nivån.

Sammanfattningsvis kan särskilt följande krav på samhällets förmåga bli aktuella.

- Snabba åtgärder skall kunna vidtas av myndigheter (statliga och kommunala) med sektors- eller områdesansvar bl.a. vad gäller information.
- Samordning och koordinering erfordras mellan berörda myndigheter på olika nivåer och inom skilda sektorer.
- Överförande av ansvar aktualiseras mellan de områdesvis ansvariga, från lägre till högre nivåer, med krav på samordning avseende sektorsgemensamma eller sektorsövergripande frågor samt vad gäller omfördelning av resurser.
- Politiskt ledarskap i vid mening.

3 Utgångspunkter

3.1 Det vidgade säkerhetsbegreppet

I och med 1996 års totalförvarsbeslut har säkerhetsbegreppet utvidgats till att omfatta fredstida risker och hot, vid sidan av ett militärt angrepp, internationella kriser och konflikter i andra länder som kan påverka Sverige.

Denna helhetssyn på risker, hot och påfrestningar som kan drabba samhället skall enligt 1996 års totalförvarsbeslut ligga till grund för de åtgärder som samhället vidtar för att förhindra att sådana inträffar i fred och i krig.

Samtidigt har statsmakterna betonat att åtgärderna mot svåra påfrestningar på samhället i fred *inte* är totalförvar¹, utan ansvaret ligger på de myndigheter (statliga och kommunala) som i fred normalt har ansvar för åtgärder inom respektive verksamhetsområde. Detta gäller såväl förebyggande åtgärder som förmåga och beredskap för att kunna hantera en svår påfrestning. Däremot ska dessa myndigheter kunna få stöd och hjälp från andra

¹ Med totalförvar avses verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under höjd beredskap är totalförvar all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Totalförvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar) (1§ lagen (1992:1403) om totalförvar och höjd beredskap).

myndigheter samt kunna använda totalförsvarets resurser. Verksamheten inom totalförsvaret skall därför utformas så att totalförsvarets resurser även kan stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

De förhållanden med bl.a. ansvarsfördelning som tas upp i det följande överensstämmer med grunderna för de principer som gäller vid höjd beredskap. I stort sett är det samma aktörer (sektorer) som berörs, men det finns skillnader i befogenheter.

3.2 Ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelningen

Statliga myndigheter, kommuner, landsting och andra organ skall kunna hantera och medverka i *alla* typer av händelser och situationer som kan inträffa, inom respektive sektor eller geografiska ansvarsområde, dvs. allt från ett normalt tillstånd, via olika typer av störningar, olyckor osv., till situationer som i sin tur kan innebära att det uppstår en svår påfrestning på samhället. Med detta synsätt på ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelningen, som utgår från normaltillståndet och vidare i en skala av olika händelser/situationer, kopplat till ovan redovisade helhetssyn, tydliggörs dualismen mellan å ena sidan fredssamhällets obrutna ansvar och å andra sidan att totalförsvarets resurser skall kunna användas för att stödja samhället vid inträffade händelser av olika slag.

Som framgått ovan under avsnitt 2 anser arbetsgruppen vidare att det är viktigt att understryka att en händelse eller situation som innebär en svår påfrestning på samhället i fred inte får ses som en händelse i sig, isolerad från andra typer av händelser eller situationer, utan att även här ha en form av "helhetssyn" dvs. att *samhället* ska kunna hantera alla former av händelser och kunna vidta de åtgärder som erfordras. Begreppet *svår påfrestning* är alltså mer ett sätt att beskriva en situation, som har eskalerat och

som påverkar flera delar av samhället vilket i sin tur kräver speciella åtgärder.

För att kunna hantera alla typer av händelser eller situationer krävs att samhället har kunskap om och förmåga att vidta åtgärder av främst två slag:

(A) Åtgärder som vidtas i förväg för att dels minimera riskerna för att någonting inträffar, dels begränsa konsekvenserna om de inträffar,

(B) Åtgärder för att kunna hantera händelser som inträffar.

För att kunna vidta dessa åtgärder och för att få ett samlat grepp om behovet av åtgärder samt av beredskapen och förmågan att hantera olika händelser, förutsätter detta att varje sektorsansvarig myndighet inom sitt verksamhetsområde inventerar och analyserar problemen samt vidtar, eller föreslår statsmakterna, åtgärder för att förbättra situationen i båda dessa avseenden. Detta innebär *inte* att varje sektor exklusivt skall kunna klara av alla händelser, utan i detta ligger även att se dels vilket stöd eller bistånd ex.v. totalförsvarsmyndigheter kan bidra med, dels vilket behov av expertstöd som kan erfordras från andra myndigheter och organ (inklusive hur sektorsgemensamma eller sektorsövergripande frågor skall hanteras).

Utgångspunkten är, som framgått ovan, att ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelningen ska vara densamma som gäller för samhället vid alla olika typer av händelser. Kännetecknande för en händelse som innebär en svår påfrestning på samhället i fred är just att flera sektorer berörs, vilket innebär att sektorsövergripande eller sektorsgemensamma åtgärder erfordras, eftersom situationen inte kan hanteras enbart inom den egna sektorn.

För åtgärder som vidtas i förväg (A) har regeringen beslutat att den normala mål- och resultatstyrningen skall tillämpas. Det handlar således om att använda de generella system för styrning som under senare år tillämpas i den svenska statsförvaltningen. En

styrmodell, byggd på denna utgångspunkt, håller på att utvecklas. Den tillämpas inledningsvis på de tänkta händelser som statsmakterna valt att peka ut och som det ska finnas en särskild hög ambition inom. Det är dock viktigt att understryka att detta är ett första steg, där statsmakterna identifierat ett antal områden. Detta kommer senare att följas upp med ytterligare åtgärder. Det är inte möjligt att i förväg förutse alla de områden och typer av händelser som kan innebära att en svår påfrestning på samhället kan inträffa. I takt med att arbetet inom respektive sektor utvecklas kommer områdena att förändras, inte minst mot bakgrund av samhällsutvecklingen. Det är inte heller möjligt att i generella termer ange alla de åtgärder som kommer att behöva vidtas inom staten, kommunerna eller landstingen. Skälen är många, bl.a. är de tänkbara hotsituationerna så många och konsekvenserna så olika beroende på händelseförlopp m.m. Samtidigt bör betonas att åtgärder inom vissa sektorer alltid kommer att erfordras (polis, hälso- och sjukvård och räddningstjänst)

Styrmodellen bygger på att tydliga mål och ambitioner fastställs och att de olika aktörerna systematiskt går igenom vilka brister som kan finnas och vilka åtgärder som kan vidtas för att förbättra situationen och förmågan inom respektive sektor. Modellen finns beskriven i en PM upprättad inom Försvarsdepartementet av Sven Rune Fridh.

Regeringen har också lämnat ett antal uppdrag till olika myndigheter, som syftar till att få fram underlag för det fortsatta arbetet. Vidare har regeringen givit uppdrag till samtliga myndigheter som har ett huvudansvar för förebyggande eller skadebegränsande åtgärder inom något av de av statsmakterna prioriterade områdena att bl.a. redogöra för förmågan att vidta förebyggande eller skadebegränsande åtgärder.

För den andra typen av åtgärder (B) ansvarar respektive sektorsansvarig statlig myndighet vad gäller förmågan och beredskapen inom det egna verksamhetsområdet och det ankommer på dessa myndigheter att även här identifiera och analysera even-

tuella brister samt föreslå eller vidta erforderliga åtgärder. Där-
emot är det arbetsgruppens uppgift att identifiera och analysera
vilka behov det finns av ytterligare åtgärder för att förbättra och
förstärka ledningen och samordningen m.m.

När det gäller beredskapen och förmågan att hantera händelser
som kan innebära svåra påfrestningar på samhället i fred är det
statsmakternas utgångspunkt att den ansvarsfördelning samt de
ledningsorganisationer och - metoder som tillämpas i samhället
under normala förhållanden så långt som möjligt tillämpas också i
en krissituation, för att undvika oklarheter om ansvarsförhållan-
dena. Det innebär att den ansvarsfördelning som förekommer inom
ramen för de olika samhällssektorerna, kommer att vara grunden
även vid en situation som kan innebära att en svår påfrestning
uppstår. Men som påpekats flera gånger tidigare karakteriseras
svåra påfrestningar bl.a. av att flera sektorer berörs och att det
krävs en koordinerad och koncentrerad insats av flera olika
myndigheter eller organisationer och att den områdesvisa led-
ningsförmågan måste säkerställas. Detta är ofta förutsättningen för
sektorsgemensamma och sektorsövergripande beslut, prioriteringar
och inriktningar. Dessutom kan omfattningen av händelsen vara
sådan att ledningsförmågan inom en viss sektor behöver förstärkas
för att klara uthålligheten. Ett exempel på vad arbetsgruppen avser
är den ledningsdoktrin som utarbetats inom området beredskap
mot radioaktivt nedfall, där ansvariga myndigheter identifierat och
analyserat behovet av ledning totalt sett inom samhället för att
klara en sådan händelse.

De sektorsansvariga myndigheterna saknar oftast befogenheter
att besluta i sektorsgemensamma eller sektorsövergripande frågor.
Dessutom saknas i flera fall författningsstöd för att prioritera
resurser mellan olika sektorer. Inom räddningstjänst-, växt- och
djursjukdoms- samt smittskyddslagstiftningen, där främst rege-
ringen och länsstyrelsen fått befogenheter i vissa av dessa
avseenden. I dessa fall har regeringen och länsstyrelserna givits
befogenheter att besluta om vissa ingrepp i enskilds rätt, främst för
att därigenom kunna skydda och rädda liv, miljö och egendom.

Statsmakterna har utgått ifrån att det sektoriella ledningsansvaret *inte* ska tas över av de områdesvis ansvariga. Däremot stöds, kompletteras och inriktas den sektoriella ledningen av de beslut som de områdesvis ansvariga fattar. Vidare utgår statsmakterna från att det områdesvisa ansvaret åvilar de organ som normalt har ansvar för geografiska områden, dvs. regeringen, länsstyrelse/landsting och kommun. Viktigt är dock att påpeka att det områdesvisa ansvaret måste utgå från händelsens geografiska omfattning och inte från administrativa geografiska gränser.

För ledning och samordning under höjd beredskap använde den s.k. Cisu-utredningen begreppet "ledningskedjan" för att beskriva de områdesvis ansvariga, vilket även omfattar Civilbefälhavarna som utövar ledning och samordning på högre regional nivå.

Arbetsgruppen har dock valt att i det fortsatta *inte* använda begreppet "ledningskedjan" av flera olika skäl, bl.a. för att undvika missförstånd att ledning vid händelser som kan innebära svåra påfrestningar sker i en separat ledningsorganisation utanför de normala ledningsförhållandena. Med detta vill arbetsgruppen understryka vad statsmakterna redan sagt, nämligen att det områdesvisa ansvaret *inte* innebär att den sektoriella ledningen skall övertas.

Arbetsgruppen har istället valt att redovisa vilka befogenheter och skyldigheter som kommun, landsting, länsstyrelse och regering bör ges för att dels kunna säkerställa det områdesvisa ansvaret, dels för att vid behov kunna stödja eller förstärka den sektoriella ledningen. I speciella fall för att främst skydda och rädda liv, egendom och miljö kan det bli aktuellt att även ge regeringen eller berörd länsstyrelse rätt att göra ingrepp i enskilda rätt. Vilka dessa kan vara och omfattningen av dem samt i vilka situationer det kan bli aktuellt, får den sektorsvisa genomgången som föreslås i avsnitt 5 ge underlag till.

Arbetsgruppen utgår således från händelsen, särskilt sådana för vilka samhället ska ha en hög grundberedskap att hantera. Arbetsgruppens förslag innebär att man preciserar det sektoriella ansvaret och kompletterar författningsregleringen med erforderliga skyldigheter och befogenheter för att klara händelserna (jämför exempelvis med smittskyddslagstiftningen).

För händelser som inte längre kan hanteras inom ramen för det sektoriella ansvaret ges befogenheter och skyldigheter till regeringen och berörda länsstyrelser (dvs. områdesvis ansvariga organ) att fatta beslut i:

- sektorsgemensamma eller sektorsövergripande frågor,
- prioriteringsfrågor,
- ingrepp i enskilds rätt.

Härigenom undviks dels att denna typ av speciella befogenheter ges till flera olika myndigheter, dels att det sektoriella respektive områdesvisa ansvaret kommer i konflikt med varandra. Istället kompletterar och stödjer de varandra.

4 Överväganden och förslag

I det följande redovisar arbetsgruppen sina överväganden och förslag. Arbetsgruppen har valt att behandla och lämna förslag till hur kunskapen om och förmågan att vidta *Åtgärder för att kunna hantera händelser som inträffar(B)* skall kunna förbättras. Arbetsgruppen har valt denna avgränsning för att tydliggöra helheten och för att de åtgärder som bör vidtas både i det sektoriella och områdesvisa ansvaret måste harmonisera. Arbetsgruppen har även valt att lämna vissa förslag som berör *Åtgärder som vidtas i förväg för att dels minimera riskerna för att någonting inträffar, dels begränsa konsekvenserna om de inträffar(A)*, i de fall där vi under arbetets gång funnit behov av ytterligare åtgärder eller förtydliganden.

Inledningsvis redovisar vi våra förslag på hur ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelningen övergripande bör se ut och därmed våra förslag till vilka befogenheter och skyldigheter som bör regleras i författning eller på annat sätt och därefter våra förslag till författningsreglering. Slutligen redovisar arbetsgruppen sina förslag till ytterligare åtgärder som bör vidtas för att förbättra beredskapen och förmågan att hantera olika situationer som kan innebära en svår påfrestning på samhället i fred.

4.1 Ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelningen

Regeringen har i propositionen (prop. 1996/97:11) angivit ett antal områden avseende svåra påfrestningar där det är angeläget att beredskapen är särskilt god. I propositionen anges emellertid att det inte går att *i förväg* peka ut alla de händelser som kan få allvarliga konsekvenser för samhället eller att beskriva alla tänkbara scenarier som kan tänkas inträffa.

Det är inte heller möjligt att i generella termer ange alla de konsekvenser som kan uppstå eller de åtgärder som kommer att behöva vidtas eller att i generella termer ange ansvarsfördelningen mellan olika aktörer, eftersom ansvarsfördelningen ser olika ut inom olika samhällssektorer.

Däremot måste samhällets *förmåga* att hantera just sådana situationer förbättras. Det kan ske genom att statsmakterna tydligt anger vilka olika roller de olika aktörerna har dels när det gäller att identifiera och analysera risker, vidta åtgärder i förväg för att minimera risker eller begränsa konsekvenser samt följa upp läget inom området, dels när det gäller att förbereda för samt ha beredskap och förmåga att hantera olika händelser.

Regeringen har, när det gäller det område arbetsgruppen har att behandla, främst två roller. För det första skall regeringen se till att rollfördelningen är tydlig och att därvid ansvar finns inom varje sektor för att både vidta förebyggande åtgärder och för att ha en beredskap och förmåga att leda och samordna, inom respektive verksamhetsområde, om en händelse inträffar (dvs. högsta sektoriellt ansvarig). För det andra är regeringen högsta områdesvis ansvarig.

Det finns ett behov av att regeringens och Regeringskansliets ansvar i dessa båda roller tydliggörs. När det gäller uppgifterna i den första rollen pågår inom Regeringskansliet ett sådant arbete. När det gäller den andra rollen så bör det tydliggöras i instruktionen för Regeringskansliet vem som har ansvaret för att vidta åtgärder så att det finns en förmåga och beredskap för att inom Regeringskansliet hantera denna typ av händelser och att det ska finnas en ledningsorganisation som är övad, utbildad och utrustad. I detta ingår även att identifiera och säkerställa regeringens behov av stöd och biträde från centrala myndigheter och andra organ.

Det är också regeringens ansvar att säkerställa eventuella behov av internationellt stöd. Enligt arbetsgruppen är den naturliga hemvisten för detta ansvar Statsrådsberedningen. Detta innebär emellertid inte att det alltid är Statsrådsberedningen som skall vara den operativa funktionen. Utrikesdepartementet har vidare en viktig funktion kopplad till internationella händelser och till de internationella fördrag som finns inom området. Den enhet för Särskild planläggning som finns inom Försvarsdepartementet och som har till uppgift att förbereda, öva, utrusta och utbilda inför höjd beredskap skulle i det sammanhanget kunna biträda Statsrådsberedningen i detta arbete. Den organisatoriska hemvisten för denna grupp inom Regeringskansliet skulle i så fall behöva omprövas.

Regeringen har vidare ett ansvar för att helheten fungerar, dvs. mellan de områdesvisa ansvariga (kommuner, landsting, länsstyrelser och regering/Regeringskansliet). Även här anser arbetsgruppen att den naturliga hemvisten för detta ansvar ytterst ligger på Statsrådsberedningen med stöd av berörda departement, främst Utrikes-, Försvars-, Inrikes- och Socialdepartementen (se vidare avsnitt 4.3.1).

Detta ansvar och dessa uppgifter bör författningsregleras. Vidare bör regeringens befogenheter att utse annan myndighet

som områdesansvarig eller att vid händelser som omfattar mer än ett län utse en ansvarig länsstyrelse eller ett ansvarigt landsting regleras. Denna exklusiva befogenhet bör inte kunna delegeras. Slutligen bör regeringens befogenhet att prioritera inom eller mellan olika samhällssektorer författningsregleras i berörda sektorslagstiftning (se vidare nedan). I berörd speciallagstiftning regleras vilka ingrepp i enskilds rätt som regeringen bör kunna göra och under vilka omständigheter det behövs.

För att kunna utöva detta ansvar, följa upp verksamheten och läget hos de olika aktörerna och för att få underlag för att kunna vidta åtgärder för att förbättra förmågan och beredskapen hos berörda områdesansvariga organ, kan det finnas ett behov av att någon myndighet får till uppgift att biträda Regeringskansliet i dessa avseenden. Arbetsgruppen återkommer i avsnitt 4.3.1 i denna fråga.

Centrala (sektorsansvariga) myndigheter har inom sina respektive verksamhetsområden också flera uppgifter och roller. I det förebyggande arbetet bör det vara respektive myndighet som har att inom sitt verksamhetsområde identifiera och analysera vilka risker och brister som föreligger, lämna förslag till vilka åtgärder som bör vidtas samt kunna genomföra åtgärderna, i förekommande fall i samverkan med andra berörda myndigheter och organ. Dessutom bör dessa myndigheter ha till uppgift att säkerställa att det finns en beredskap och förmåga att klara den sektoriella ledningen och samordningen. När en händelse har inträffat skall dessa myndigheter, med bibehållet sektorsansvar, även kunna bistå regeringen samt berörda länsstyrelser, landsting och kommuner och andra myndigheter med fackkompetens och underlag. Vissa centrala myndigheter, ex.v., Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Rikspolisstyrelsen och Kustbevakningen, har även ett operativt ansvar. En genomgång av sektorslagstiftningen m.m., som föreslås nedan, kan också komma att ge vid handen att vissa centrala myndigheter eller regeringen bör få befogenheter att vidta åtgärder vid en svår påfrestning av typen att prioritera elförsörjning, teletrafik eller andra ingrepp i enskilds rätt.

Länsstyrelserna har, i detta sammanhang, det områdesvisa ansvaret. Detta ansvar omfattar en skyldighet att ha en beredskap och förmåga att hantera dessa händelser, vilket bör författningsregleras. Vidare bör det klarläggas att länsstyrelsen även i dessa fall ska ges befogenheter att prioritera och fördela de statliga resurser som kan bli aktuella att utnyttja. Vidare bör det förtydligas att länsstyrelsen svarar för informationsförmedling vid denna typ av händelser både vad avser till och från berörda myndigheter och andra organ, men också gentemot allmänheten och massmedia. Det kan också bli aktuellt att i respektive speciallagstiftning ge länsstyrelsen befogenheter att göra ingrepp i enskilds rätt vid vissa typer av händelser, på samma sätt som idag finns bl.a. i räddningstjänstlagen (1986:1102) (se vidare nedan).

Vid händelser som omfattar mer än ett län bör regeringen från fall till fall pröva det områdesvisa ansvaret över länsgränserna. Utgångspunkten bör, enligt arbetsgruppen, vara att *en* länsstyrelse får det områdesvisa ansvaret. Det är händelsens geografiska spridning och omfattning som bör vara styrande, inte administrativa geografiska gränser. (se vidare avsnitt 4.3.5)

Landstinget svarar för hälso- och sjukvården inom sitt geografiska område. Enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) har landstingen skyldighet att erbjuda god och lättillgänglig vård till dem som behöver det. För att detta skall vara möjligt vid stora olyckor och katastrofer är landstingen skyldiga att hålla en särskild katastrofberedskap med planläggning, utbildning och övning. Denna beredskap bör vara utgångspunkten för regleringen av landstingens ansvar och förmåga att medverka vid svåra påfrestningar. Härigenom finns redan en skyldighet att ha en beredskap och förmåga att hantera motsvarande situationer, men lagen kan behöva kompletteras med skyldighet att medverka vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Detta är snarast en sektorsledning.

En speciell fråga i detta sammanhang är behovet av att kunna prioritera resurser mellan olika landsting ex. v. vid händelser som omfattar mer än ett landsting eller händelser med stor omfattning. I dag finns inte denna möjlighet i fredstid. Det kan i extremfall erfordras att regeringen har en befogenhet att prioritera mellan landsting, på samma sätt som Civilbefälhavarna har under höjd beredskap eller att utse ett landsting att svara för hälso- och sjukvården för en händelse som omfattar flera landsting.

Kommunerna har inom sina respektive geografiska områden ett ansvar enligt kommunallagen (1997:179). Sannolikt kommer flertalet av berörda kommuners förvaltningar och nämnder att bli berörda vid en svår påfrestning på samhället i fred, vilket ställer krav på att den kommunala ledningen fungerar samt att samverka med landsting, stat och andra organ fungerar. Denna skyldighet att hålla en beredskap och förmåga för att kunna medverka vid dessa händelser bör regleras i kommunallagen.

För kommunernas del innebär detta inga nya uppgifter eller befogenheter. Arbetsgruppens förslag innebär att kommunens ansvar och uppgifter vid svåra påfrestningar på samhället i fred bör förtydligas, främst vad avser förberedelser och samordning.

Med utgångspunkt från denna övergripande syn på ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelning bör en sektorsvis genomgång ske för att närmare klara ut vilket ansvar och vilka roller de olika aktörerna ska ha. Arbetsgruppen redovisar nedan vilka generella förslag som bör genomföras, därefter bör respektive departement i samarbete med sektorsansvariga myndigheter gå igenom vilka konsekvenser arbetsgruppens förslag får och vilka anpassningar som bör göras inom respektive sektor och sektorslagstiftning (se vidare under avsnitt 5).

4.2 Förslag till författningsreglering

Befogenheter att utöva ett bestämmande inflytande över andra organ än statliga samt ingrepp i enskilds rätt kräver lagstiftning. Med några få undantag (räddningstjänstlagstiftningen, epizootilagstiftningen, smittskyddslagstiftningen, prisregleringslagstiftningen, ransoneringslagstiftningen och lagstiftningen om skydd för samhällsviktiga anläggningar) är denna typ av lagstiftning ovanlig för Sverige. Arbetsgruppen har dock, i likhet med tidigare gjorda överväganden, funnit att det kan föreligga behov av att i vissa fall förstärka främst regeringens befogenheter att kunna vidta denna typ av åtgärder. Omfattningen av sådana befogenheter, vilka de kan vara och under vilka omständigheter de kan behöva utnyttjas får klargöras i de sektorsvisa genomgångar, som föreslås i avsnitt 5.

Hot- och riskutredningen karakteriserade bristen som allvarlig och föreslog en särskild lagstiftning inom ramen för räddningstjänstlagen (1986:1102), men förslaget avstyrktes av flera remissinstanser. Ett problem var att utredningen inte hade analyserat vilka konsekvenser användningen av de föreslagna bestämmelserna skulle få på tillämpningen av den gällande lagstiftningen inom de olika verksamhetsområdena. Inom Försvarsdepartementet utarbetades en promemoria (Ds 1996:4) Regeringens och myndigheternas befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. Promemorian bygger i sak på utredningens förslag men innehåller en annan lagteknisk lösning genom att en särskild lag, med övergripande bestämmelser, föreslogs. Lagtekniskt godtog denna lösning i huvudsak av remissinstanserna, men kritik kvarstod i vissa sakfrågor ex.v. vad gäller ansvarsfördelningen mellan olika organ och ersättningsfrågor. Dessutom efterlystes en analys av avgränsningen mot annan lagstiftning.

Arbetsgruppen förordar nu att en annan lösning väljs som innebär att myndigheternas ansvar regleras i deras instruktioner

samt att kommunernas och landstingens skyldigheter framgår av kommunallagen respektive hälso- och sjukvårdslagen. Därefter bör en komplettering ske av lagstiftningen inom respektive sektor med de särskilda befogenheter och skyldigheter som kan erfordras i dessa sammanhang. Härigenom menar arbetsgruppen att man tydligare markerar att samhället ska ha beredskap och förmåga att hantera *alla* typer av händelser och att det är samhällets normala besluts- och ledningsfunktioner som ska användas. Slutligen torde härigenom den kritik som tidigare framförts mot avgränsningen mot ordinarie lagstiftning kunna hanteras.

Arbetsgruppen har kommit fram till att följande behov föreligger av författningsreglering inom området. Detta behov bör sedan kompletteras med en sektorsvis genomgång av författningsregleringen (se vidare avsnitt 5). Genomförandet bör sedan kunna ske genom att den utredning som föreslagits för översyn av räddningstjänstlagen m.m. får till uppgift att lämna förslag till slutligt utformning av berörda författningar.

* I förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet bör ansvaret klarläggas för regeringens ledningsorganisation vid svåra påfrestningar på samhället i fred och för att förbereda att en beredskap och förmåga finns, dvs. att organisationen är övad, utrustad och utbildad. Detta ansvar bör enligt arbetsgruppen åvila Statsrådsberedningen med biträde av övriga departement. Speciellt Utrikesdepartementet kommer att få viktiga uppgifter som en konsekvens av Amsterdamsfördraget. Det bör övervägas om enheten för Särskild planläggning även bör få till uppgift att stödja Regeringskansliet i denna typ av händelser. Vidare bör framgå regeringens ansvar för att helheten fungerar dvs. mellan de områdesvis ansvariga.

* Verksförordningens (1995:1322) 7§, punkt 4 bör kompletteras enligt följande, istället för att dessa krav anges i vissa myndigheters regleringsbrev:

” beakta de krav som ställs på verksamheten av hänsyn till totalförsvaret, *beredskapen och förmågan att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, regionalpolitiken...*”

Vidare bör en ny paragraf införas:

” Varje myndighet skall inom sitt verksamhetsområde fortlöpande analysera risken för att allvarliga olyckshändelser eller händelser som kan innebära en svår påfrestning på samhället i fred kan inträffa och föreslå lämpliga åtgärder som kan vidtas i förväg för att minimera riskerna för och konsekvenserna av sådana händelser. Myndigheterna skall också tillse att beredskapen och förmågan att hantera och medverka vid sådana händelser inom respektive verksamhetsområde är tillfredsställande.

Myndigheterna skall vidare ha en beredskap för att inom sitt verksamhetsområde kunna lämna underlag och för att kunna biträda regeringen, annan myndighet eller berörda landsting och kommuner i sådana fall. Om en myndighet finner att en allvarlig händelse eller svår påfrestning på samhället, som berör myndighetens verksamhetsområde, kan komma att inträffa eller har inträffat skall myndigheten vidta erforderliga åtgärder för att höja beredskapen mot eller begränsa konsekvenserna av sådana händelser samt vidta de informationsåtgärder som den kan genomföra inom ramen för sina befogenheter och resurser.”

* I förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion bör klargöras länsstyrelsens skyldighet att hålla en beredskap och förmåga att, efter regeringens beslut eller enligt bemyndigande i lag, utöva det områdesvisa ansvaret vid händelser som kan innebära en svår påfrestning på samhället i fred. I detta ansvar ingår att organisationen skall vara övad, utrustad och utbildad. Dessutom ingår att svara för informationsverksamheten. Vidare bör befogenheten att prioritera och fördela statliga resurser som kan bli aktuella att utnyttja vid denna typ av händelser framgå av instruktionen. Slutligen bör regeringens befogenhet att vid hän-

dels som omfattar mer än ett län utse en ansvarig länsstyrelse regleras.

* I kommunallagen (1977:179) bör regleras kommunernas skyldighet dels att medverka vid händelser som kan innebära en svår påfrestning på samhället i fred, dels att hålla en beredskap och förmåga för detta, innefattande skyldighet att öva, utbilda och utrusta en sådan ledningsorganisation (jämför med skyldigheten att vidta erforderliga förberedelser m.m. för verksamhet under höjd beredskap enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar). Vidare bör regeringen ges befogenheter att prioritera resurser mellan olika kommuner.

* I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) bör motsvarande skyldighet för landstingen regleras. Vidare bör regeringen ges befogenheter att prioritera resurser mellan olika landsting eller att utse ett ansvarigt landsting vid landstingsövergripande händelser.

4.3 Övriga åtgärder

4.3.1 Stöd m.m.

Det finns idag inga myndigheter som har samordnande ansvar för de olika delarna av beredskapen mot svåra påfrestningar. Enligt arbetsgruppen får erfarenheterna av det fortsatta arbetet utvisa om det föreligger några sådana behov.

Som framgått i det tidigare är det respektive sektorsansvarig myndighet som är ansvarig för att tillse att inom respektive verksamhetsområde risker identifieras och analyseras, vilka åtgärder som bör vidtas för att minimera riskerna och

konsekvenserna samt för att bedöma hur beredskapen och förmågan inom verksamhetsområdet är för att hantera händelser som inträffar (dvs. ansvariga för åtgärder enligt (A) och (B) i avsnitt 3.3 inom sina respektive sektorer).

Det innebär i sin tur att respektive sektorsmyndighet har att tillse att erforderlig kompetens finns att tillgå och att då även kunna utnyttja andra sektorsmyndigheters kompetens och erfarenheter. Som framgått tidigare skall även de sektorsansvariga myndigheterna stödja och lämna underlag till regeringen, annan myndighet eller berörda landsting och kommuner.

Inom två områden finns det dock idag brister. Det gäller för det första stöd till regeringen, länsstyrelser, landsting och kommuner i frågor som rör utbildning och övning av samt utrustning för dessa myndigheters ledningsorganisationer. För det andra gäller det ansvaret för att "helheten" fungerar, dvs. att de olika nivåerna fungerar tillsammans.

Respektive sektor svarar idag för sin ledningsorganisation och att samverka med andra sektorer eller med regeringen, länsstyrelse, landsting och kommun fungerar.

Vidare är regeringen, länsstyrelserna, landsting och kommunerna ansvariga för sina respektive ledningsorganisationer och att denna är utbildad, övad och utrustad.

Det yttersta ansvaret för att "helheten" fungerar, dvs. att de olika nivåerna har erforderlig förmåga och utrustning samt fungerar tillsammans, åvilar regeringen/Regeringskansliet. Utöver den föreskriftsrätt regeringen har, finns för närvarande inga övriga befogenheter eller resurser för detta ändamål.

Det finns inte heller någon gemensam stödfunktion för regeringen, länsstyrelser, landsting och kommuner vad gäller

övning, utbildning och utrustning av respektive myndighets ledningsorganisation.

Det kan finnas motiv för att pröva dels hur detta stöd kan tillgodoses, dels hur regeringens ansvar för "helheten" kan utövas.

Utöver den kompetens som finns inom respektive sektor, finns det inte motsvarande eller närliggande stöduppgifter inom statsförvaltningen i fred. Däremot har Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och Civilbefälhavarna (CB) närliggande uppgifter för verksamhet under höjd beredskap.

Det leder till att det finns tre alternativ. *Alternativ 1* innebär att dessa uppgifter läggs inom Regeringskansliet, *alternativ 2* innebär att dessa uppgifter läggs på någon sektorsansvarig myndighet och *alternativ 3* att ÖCB i samverkan med CB får dessa uppgifter .

Alternativ ett bygger på att man skulle utöka den stödverksamhet som idag finns inom Regeringskansliet för den egna ledningsorganisationen, till att även omfatta länsstyrelserna och kommunerna. Eftersom detta är en ganska omfattande verksamhet och en för Regeringskansliet främmande uppgift, anser arbetsgruppen att detta alternativ inte bör förordas. Dessutom kan det stå i motsatsförhållande till det ansvar regeringen/Regeringskansliet har att tillse att "helheten" fungerar. Att blanda ansvar och stöd bör undvikas.

Alternativ två skulle innebära att man tillgodogör sig den kompetens som finns inom någon av sektorsmyndigheterna i dessa frågor, men samtidigt har idag inte någon sektorsmyndighet överblick över de andra sektorernas verksamhet eller de specifika frågor som de områdesvis ansvariga myndigheterna har att hantera. Dessutom skulle det innebära att två myndigheter får snarlika uppgifter gentemot kommunerna och länsstyrelserna, eftersom ÖCB/CB har närliggande stöduppgifter för verksamhet under höjd beredskap. Detta kan leda till kompetensvister och

dubbelarbete samt till oklarheter eftersom berörda (regeringen, länsstyrelser, landsting och kommuner) får två stödmyndigheter.

Alternativ tre innebär att man utgår ifrån att den kompetens som ÖCB/CB har för verksamhet under höjd beredskap kan utnyttjas även för ledningsverksamhet i fred. Vidare utgår man i från att metodiken m.m. i grunden är densamma och att det är rationellt att det bara finns en myndighet som har att ge berörda stöd i denna typ av frågor.

Arbetsgruppen är medveten om att det kan ses som ett avsteg från den s.k. ansvarsprincipen, eftersom uppgiften då skulle ges till myndigheter vars verksamheter främst riktar sig mot höjd beredskap. Samtidigt bör erinras om att motsvarande uppgifter inte finns i fred. Helhetssynen enligt totalförvarsbeslutet 1996 innebär vidare att totalförvarsresurser skall kunna utnyttjas, vilket även avser resurser i form av kompetens.

Slutsatsen blir därför att om regeringen finner att det föreligger ett behov av att ge någon dessa stödjande uppgifter så bör regeringen överväga att ge dem till ÖCB i samverkan med CB och berörda sektorsansvariga myndigheter.

Arbetsgruppen vill påpeka att detta inte innebär att ÖCB/CB skall ha något bestämmande inflytande över andra myndigheters ansvar och verksamhet.

Uppgiften måste självfallet genomföras i nära samarbete och dialog med andra berörda myndigheter. Arbetsgruppen återkommer nedan med ytterligare förslag för att säkerställa detta och andra behov av samverkan.

4.3.2 Information

Arbetsgruppen vill lyfta fram betydelsen av information och att det är en av de uppgifter som tydligt ingår i ansvaret för de områdesvis ansvariga, dvs. regeringen, länsstyrelser och kommuner. Detta avser omfatta såväl information till och från myndigheter som mellan sektorer samt till allmänhet och massmedia.

Behovet av information är alltid viktig, men vid denna typ av händelser krävs samordnad informationshantering och en effektiv sådan. Regeringen har i propositionen (1996/97:11) redovisat sin syn på detta och bl.a. givit Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) vissa uppgifter.

SPF har till uppgift att ge råd och rekommendationer om information vid svåra påfrestningar, samt om en myndighet så begär, kunna lämna expertstöd.

Samtidigt har varje sektorsansvarig myndighet ansvar för hur sektorns informationsbehov skall kunna tillgodoses, vilket bl.a. innebär att SRV har till uppgift att utveckla metoder och former för räddningstjänstens informationsbehov och verket har dessutom till uppgift att bevaka frågor om information vid olyckor.

Det föreligger, enligt arbetsgruppen, ett behov av ett förtydligande. Utgångspunkten måste vara att varje sektorsansvarig myndighet svarar för informationsfrågorna inom respektive sektor samtidigt skall de sektorsansvariga vara beredda att stödja och ge underlag till de områdesvis ansvariga, bl.a. i informationsverksamheten. Det är därvid viktigt att den sektorsvisa och områdesvisa informationen samordnas.

SPF:s roll utgår ifrån verkets ansvar under höjd beredskap vilket omfattar krishanteringsinformation och informationsverksamheten vid de områdesvis ansvariga myndigheterna. SPF:s

roll bör därför inriktas mot dels de områdesvis ansvariga (kommun, länsstyrelse och regeringen) dels att, om en myndighet så begär, biträda med kompetens i krishanteringsinformation.

Rollen att ge råd och rekommendationer måste alltså samordnas med de sektorsvis ansvariga så att inte den mottagande myndigheten upplever att det är två olika informationsbehov som skall tillgodoses eller att två olika budskap förmedlas.

4.3.3 Finansiering

En av de oklarheter som föreligger är hur åtgärderna mot och vid svåra påfrestningar skall finansieras. Utgångspunkten är naturligtvis att samma finansieringsprinciper som normalt tillämpas, ska tillämpas vid en svår påfrestning. Som vi vid ett flertal tillfällen påpekat är ansvarsförhållandena samma oavsett vilken typ av händelse som inträffar i fred och därmed även ansvaret för finansiering.

Detta innebär att varje ansvarig myndighet inom ramen för sin ordinarie budget har att svara för sina respektive kostnader för de åtgärder man har att vidta i förväg för att minimera risker och begränsa konsekvenser. För kostnader som uppstår när en händelse riskerar att inträffa eller har inträffat, är de naturligtvis omöjliga att i förväg förutse och därmed att avsätta i den normala budgetberedningen. För att klara statens kostnader och för att förskottsvis betala övriga berörda kostnader föreslår arbetsgruppen att man inför en kredit, kopplad till ett visst anslag för regeringen i Riksgäldskontoret. Där igenom kan man använda sig av ett system med en kredit på ett liknande sätt som f.n. tillämpas för förstärkning av försvarsberedskapen. Systemet finns bl.a. beskrivet i proposition 1996/97:1 under utgiftsområde 6. Det innebär att regeringen i efterhand får fördela ut kostnaderna på berörda sektorer, landsting och kommuner eller begära riksdagens

godkännande att vissa kostnader skall belasta statsbudgeten kollektivt. Någon enhetlig princip för kostnadsfördelningen är inte möjlig att ange, eftersom arbetsgruppen anser att de normala principerna bör vara vägledande och de skiljer sig åt mellan olika sektorer. Däremot är det möjligt att inom respektive sektor, med ledning av dessa principer, redovisa hur kostnadsfördelningen kommer att se ut.

Arbetsgruppens förslag är att man tillämpar samma system med kostnadsfördelning mellan stat och kommun som gäller vid insatser enligt räddningstjänstlagen, dvs. att varje kommun upp till en viss nivå svarar för kostnaderna och att staten ersätter kostnaderna därutöver.

4.3.4 Fora för inriktning, prioritering och samverkan

Arbetsgruppens förslag utgår ifrån att den normala ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelningen som gäller i samhället ska tillämpas. Det innebär att ett flertal myndigheter på olika sätt kommer att vara berörda i olika delar av verksamheten både i det förebyggande skedet och i det operativa skedet. För att säkerställa behovet av samverkan i vid mening, bör det därför finnas ett forum för samverkan. Detta kan ske genom att man inom Regeringskansliet tillskapar ett gemensamt forum där representanter för de olika myndigheterna och andra berörda ingår och med Regeringskansliet som sammankallande. Eventuellt kan man överväga att ombilda det råd för räddningstjänst som finns till att även omfatta denna typ av händelser, eftersom det i stor utsträckning är samma myndigheter och organisationer som är berörda.

På regional nivå finns ett motsvarande behov. Detta bör bli en uppgift för länsstyrelserna att ombesörja att sådana fora skapas

och att berörda myndigheter och andra organisationer bereds tillfälle att ingå. Även här kan man överväga att omforma och utöka de regionala räddningstjänstråd som f.n. byggs upp till att även omfatta denna typ av händelser eftersom det i stor utsträckning är samma myndigheter och organisationer som är berörda.

4.3.5 Behov av förstärkningsresurser m.m.

En av de nuvarande svagheter i samhällets beredskap och förmåga att hantera en svår påfrestning är den begränsade tillgången på ledningsresurser, både personellt och materiellt.

Denna fråga har bl.a. uppmärksammats av CB i sin rapport till regeringen, "Civilbefälhavarnas uppgifter och resurser m.m. vid svåra påfrestningar på samhället i fred" 1997-05-14. Ett av förslagen är att de resurser som CB-kanslierna besitter, både i fred och i krig, skulle kunna utnyttjas av de olika ledningsorganen.

Arbetsgruppen har prövat om och hur resurserna vid CB:s kanslierna skulle kunna få en användning vid svåra påfrestningar. Detta bör kunna ske genom att länsstyrelserna ges uppdrag att, i samarbete med berört CB-kansli och med utgångspunkt i arbetsgruppens förslag och statsmakternas kommande ställningstaganden, se över vilket behov av förstärkningsresurser man har för att klara den områdesvisa ledningen på länsnivå och att i detta sammanhang pröva hur CB-kansliernas resurser kan nyttjas. Även landstingen bör ges denna möjlighet att utnyttja CB-kansliernas resurser.

Arbetsgruppen vill understryka att detta inte innebär att CB som myndighet får något ytterligare ansvar i fred, utan att det är de

resurser, personellt och materiellt, som kanslierna har som kan komma att utnyttjas av länsstyrelserna eller landstingen.

4.3.6 Gemensamma ledningsresurser

Under arbetets gång har framförts förslag om att man borde pröva möjligheterna till gemensamma ledningsresurser för att kunna hantera större olyckor och svåra påfrestningar.

Arbetsgruppen har prövat denna fråga och tycker för sin del att det borde vara en modell för den framtiden men att tiden knappast är mogen nu för att föreslå en sådan ordning. Dessutom kräver detta ytterligare utredningsinsatser och konsekvensanalyser, vilket inte varit möjligt att inom ramen för vårt arbete genomföra.

I Socialstyrelsens rapport 1997-10-17, Nationell medicinsk beredskap vid incidenter med radioaktiva, biologiska eller kemiska ämnen, föreslås bl.a. att hälso- och sjukvården behöver en bättre samverkan med andra aktörer såsom länsstyrelsen, den kommunala räddningstjänsten, polisen m.fl. En sådan bakre ledningsfunktion bör planeras och övas för ett samordnat agerande vid olyckor/katastrofer med stor omfattning.

Vidare har Räddningsverksutredningen i sitt betänkande (SOU 1998:59) tagit upp frågan om ledningen vid olyckor med större omfattning och bl.a. föreslagit att ett system med gemensamma ledningsresurser bör utvecklas.

Gemensamma ledningsresurser som kan utnyttjas av berörda myndigheter inom ett eller flera län skulle kunna bygga på länsstyrelsens områdesvisa ansvar. I dessa skulle kunna ingå representanter för länsstyrelsen, polisen, berörda kommunala räddningstjänster och landsting. Även på kommunal nivå finns ett motsvarande behov av att i ledningen ha med representanter för de

olika berörda. Sedan kan man komplettera med andra berörda myndigheter och andra organisationer, beroende på vilken typ av händelse som är aktuell. Ledningsresurserna kan sedan ställas till berörd myndighets förfogande vid olika händelser.

Ledningsresurserna skulle utbildas, övas och utrustas för att kunna hantera olika fall och dessa främsta uppgift skulle i ett inledande skede vara att utgöra en "bakre ledning" med uppgift att prioritera, inrikta och följa upp verksamheten, samordna information m.m. för att vid behov vara beredd att gå in och förstärka den sektoriella ledningen.

Inom ramen för kärnkraftsberedskapen har i t.ex. Uppsala län tillämpats en ordning som bl.a. innebär att den ledningsorganisation som finns inom länsstyrelsen för kärnkraftsberedskapen även har övats för andra typer av händelser och för andra huvudmäns behov.

Utgångspunkten skulle vara att sådana ledningsresurser finns länsvis, men i ett längre perspektiv kunde övervägas om de i vissa delar av landet kunde vara gemensamma för flera län.

Ett annat exempel är den gemensamma larm- och ledningsorganisation som Sjöfartsverket och Luftfartsverket håller på att bygga upp för sjö- respektive flygräddningstjänst i Göteborg. Även Kustbevakningen och Försvarsmakten finns representerade på samma plats. I förlängningen skulle denna larm- och ledningsorganisation kunna utgöra en gemensam resurs. Räddningsverksutredningen, har i sitt betänkande (SOU 1998:59) redovisat denna fråga.

I det fortsatta arbetet inom Regeringskansliet med anledning av vårt arbete och Räddningsverksutredningens förslag samt när den framtida ledningsdoktrinen för totalförsvaret föreligger, bör dock denna fråga ytterligare beredas och prövas. Som framgått ovan föreslår arbetsgruppen att det skapas gemensamma fora på central

respektive regional nivå för samverkan i frågor som rör svåra påfrestningar. I dessa fora kan frågan om framtida gemensamma ledningsresurser diskuteras och inom ramen för deras respektive verksamhet kan erfarenheter i framtiden utvisa om det finns förutsättningar för att skapa gemensamma ledningsresurser.

5 Fortsatt arbete

Med den modell arbetsgruppen valt att föreslå bör, med utgångspunkt i vår rapport, regeringens ställningstaganden med anledning av våra förslag samt de olika uppdrag regeringen givit de olika verksamhetsområdesansvariga myndigheterna, en sektorsvis genomgång av författningsregleringen ske. Varje departement bör därför ges i uppdrag att gå igenom gällande författningsreglering och därvid tillse:

- * att ansvariga statliga myndigheter finns utsedda för att vidta förebyggande åtgärder för att minimera risker och för att vidta åtgärder i förväg för att minska konsekvenser av händelser som kan inträffa inom respektive verksamhetsområde,
- * att ansvaret för att ha beredskap och förmåga inom respektive verksamhetsområde att hantera händelser som kan inträffa är tydligt,
- * att tillräckligt författningsstöd föreligger för både de sektoriellt och de områdesvis ansvariga, så att befogenheter finns att ex.v. vid behov prioritera teletrafik, elförsörjning m.m.

Sammanhållande för detta arbete bör vara Försvarsdepartementet.

En sådan genomgång bör snarast igångsättas och en första avrapportering bör ske i december 1998, så att regeringen under våren 1999 kan lämna en första redovisning till riksdagen. Målsättningen bör sedan vara att de lagändringar som erfordras kan föreläggas riksdagen under 1999.

6 Bilaga 1

Tillsättande av en arbetsgrupp för utredning om den s.k. ledningskedjan m.m.

Regeringen beslutar att en arbetsgrupp skall tillsättas inom Regeringskansliet för att utreda bl.a. de frågor om skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred för den s.k. ledningskedjan - regeringen, civilbefälhavare (vid höjd beredskap), länsstyrelser, landsting och kommuner - som behandlas i försvarsutskottets betänkande 1996/97:FöU5.

De närmare utgångspunkterna för gruppens arbete framgår av bilaga till protokollet. Rapport skall lämnas senast den 1 april 1998.

Regeringen bemyndigar Chefen för Försvarsdepartementet att besluta om ordförande och övriga deltagare i arbetsgruppen.

Uppdrag att utreda vissa frågor i fråga om den s.k. ledningskedjan m.m.

1. Begreppet ledningskedjan

Med ledningskedjan förstås de organ som har/bör ha ett ansvar för geografiska områden vid höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred, dvs. regeringen, CB (höjd beredskap), länsstyrelser, landsting och kommuner.

2. Reformbehov

Försvarsutskottet anför i sitt betänkande med anledning av hot- och riskpropositionen (bet. 1996/97:FöU5) att

* ledningskedjans skyldigheter och befogenheter vid hanteringen av svår påfrestning mot samhället i fred måste vila på en tydlig grund

* i dag saknas klara riktlinjer för hur berörda myndigheter skall agera vid en svår påfrestning

* de s.k. sektorsmyndigheterna saknar befogenheter att säkerställa den områdesvisa ledningsförmågan vid svåra påfrestningar

* det är angeläget att oklarheterna i ledningskedjan skyndsamt åtgärdas

* utskottet inser att det är fråga om ett lagtekniskt komplicerat området men att regeringen med förtur bör se över dessa frågor och återkomma till riksdagen med erforderliga författningsändringar.

Mot bakgrund av vad utskottet anfört och även av andra skäl bör bl.a. följande åtgärder övervägas.

Reglering av skyldighet avseende planering, utbildning och övning inför svåra fredstida påfrestningar

* En reglering för kommunerna och landsting kräver lagstiftning. För landstingens del bör prövas om nuvarande lagstiftning tillgodoser behoven.

En lag kan träda i kraft tidigast den 1 juli 1999. Utformningen av lagen måste utredas. En koppling finns vidare till den översyn

av den kommunala civila försvarsöverenskommelsen som skall äga rum under år 1999.

* Ändring kan behöva göras i länsstyrelseinstruktionen.

* Civilbefälhavarna har på regeringens uppdrag nyligen lämnat en rapport om sin roll vid svåra påfrestningar. Ändring kan behöva göras i instruktionen.

Krishanteringsförmågan i ledningskedjan

Ledningskedjan har en viktig roll - utöver vid höjd beredskap - vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Det är angeläget att krishanteringsförmågan är högt uppdriven och att detta kan kontrolleras.

Överstyrelsen för civil beredskap har överblick över Civilbefälhavarnas, länsstyrelsernas, landstingens och kommunernas övningsverksamhet inför höjd beredskap. De två senare nivåerna - och då särskilt kommunerna - övar emellertid i stor utsträckning också för svåra påfrestningar på samhället i fred. Det bör därför övervägas att ge Överstyrelsen för civil beredskap en roll när det gäller att se vilken förmåga ledningskedjan har över hela spannet av krissituationer. En viktig aspekt är frågan om ledningskedjan har tillräcklig tillgång på sambands- och andra "fysiska" resurser.

Rollen får inte innebära att bestämma hur en viss länsstyrelse skall öva t.ex. en terroristituation. Det gäller i stället att ha en överblick över helheten och att rapportera läget till regeringen.

En sådan uppgift för Överstyrelsen måste givetvis utföras i nära samarbete med berörda myndigheter, bl.a. Statens räddningsverk och Socialstyrelsen (som har till uppgift att utöva tillsyn över landstingens verksamhet när det gäller bl.a. katastrofmedicin).

Vissa befogenheter för länsstyrelserna

Frågan har i skilda sammanhang uppkommit om inte länsstyrelserna i vissa situationer skulle få möjlighet - utöver vad räddningstjänstlagen (1986:1102) ger utrymme för - att omfördela/prioritera olika slag av resurser exkl. landstingens resurser. Här finns en skala för ambition som sträcker sig från den mjuka övertalande inriktningen, via befogenheter när det gäller statliga resurser till motsvarande befogenheter över "alla" resurser (dvs. i enlighet med vad Hot- och riskutredningen föreslog i slutbetänkandet SOU 1995:19 Ett säkrare samhälle).

En annan fråga som bör övervägas har kommit fram i utredningsarbetet om mål och medel för Statens räddningsverk (dir. 1996:114). Det kan finnas ett behov att en länsstyrelse i en allvarlig räddningstjänstsituation delvis tar över ansvaret för räddningstjänsten från drabbade kommuner, t.ex. när det gäller transporter.

Resurser hos sjukvårdshuvudmännen

Vid höjd beredskap har regeringen och civilbefälhavarna befogenhet att besluta om omfördelning av sjukvårdsresurser inom landet. Det bör prövas om en särskild ordning bör införas för hur motsvarande beslut skall kunna fattas vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Övriga resurser

Frågan om hur prioritering vid svåra påfrestningar på samhället i fred skall ske mellan kommunala, landstingskommunala och statliga resurser bör också prövas.

3. Utredning

De frågor som har redovisats ovan bör utredas av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet. En rapport bör lämnas senast den 1 april 1998.

Bilagorna 2–4 finns endast i den tryckta versionen

