

Civil och militär regional ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer

Rolf Lindgren, Olle Carlbom, Douglas Dérans, Per Larsson

Civil och militär regional ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer

Rolf Lindgren, Olle Carlbom, Douglas Dérens, Per Larsson

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Avdelningen för Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--0064--SE	Klassificering Användarrapport
	Forskningsområde Utformning av totalförsvaret	
	Månad, år Mars 2001	Projektnummer E 16273
	Verksamhetsgren Uppdragsfinansierad verksamhet	
	Delområde Civil beredskap	
Författare/redaktör Rolf Lindgren Olle Carlbom Douglas Dérans Per Larsson	Projektledare Rolf Lindgren	
	Godkänd av Percy Hartoft	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Civil och militär regional ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer		
Sammanfattning I denna studie diskuteras framtida alternativ för regional ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer. Alternativen har olika ambitionsnivåer och varierar avsevärt vad gäller befogenheter. Tanken är att val av organisationsalternativ skall kunna anpassas till förändrade hot. Ett av alternativen är en okomplicerad samverkansform avsedd för ett län. Nästa alternativ, med en förstärkt länsstyrelse, innebär ökade befogenheter att samordna regionala resurser. Samma befogenheter finns i alternativet där ett särskilt organ för samordning knyts till t.ex. en militärdistriktsstab, ett landsting, ett regionalt självstyrelseorgan eller en annan regional myndighet. Vidare redovisas ett alternativ där gränser skapas alltefter situationens karaktär. I ett annat alternativ samordnar den mest berörda centrala myndigheten verksamheten. Slutligen redovisas ett alternativ där polisen har ett helhetsansvar på alla nivåer. Detta alternativ kan ha de mest långtgående befogenheterna av alla.		
Nyckelord Nyckelord Regional samverkan, ledning, samordning, samråd, samhällsresurser, utveckling, samhällstillstånd, extraordinära situationer, befogenheter, organisationsalternativ, ansvarsprincipen, länsstyrelse och militärdistrikt.		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 69 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	
	Sekretess Öppen	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Division of Defence Analysis 172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R—0064--SE	<i>Report type</i> User report
	<i>Research area code</i> The Design of the Total Defence	
	Month year March 2001	Project no. E 16273
	Customers code Financial work by commission	
	<i>Sub area code</i> Civil Emergency Planning	
Author/s (editor/s) Rolf Lindgren Olle Carlbom Douglas Dérans Per Larsson	Project manager Rolf Lindgren	
	Approved by Percy Hartoft	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) Civilian and military regional management and co-operation in crisis.		
Abstract This study discusses future alternatives for management and co-ordination at regional level in connection with community resources during a crisis. The alternatives vary in complexity and in powers of authority. The intention is that it should be possible to adapt the choice of alternative according to different threats and how they develop. One of the alternatives is an uncomplicated form of co-operation designed for a county. The next alternative involves a strengthened county administrative board that gives increased authority to co-ordinate regional resources. The same degree of authority exists where a special co-ordinating body is connected to, for instance, a Military District Command, a County Council or another regional authority. In another alternative the boundaries are determined by the nature of the crisis. We then present an alternative where the most affected central authority co-ordinates the activities. Finally we introduce an alternative where the Police has overall responsibility at all levels. This alternative contains the widest powers of authority.		
Keywords Regional co-operation, management, co-ordination, consultation, community resources, development, state of community, crisis, legal rights, organisation alternatives, response, County Administrative Board, Military District Command.		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 69 p.	
Price acc. to pricelist Security classification Open		

Förord

På uppdrag av Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap har Institutionen för ledningsstudier vid Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI (f.d. FOA) bedrivit studier om militär och civil ledning och samverkan.

I denna studie diskuterar vi olika alternativ för organisation av framtida regional ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer. Alternativen har olika ambitionsnivåer och varierar avsevärt vad gäller befogenheter. Tanken är att val av organisationsalternativ skall vara beroende av förändrade hot.

Studien har bedrivits i projektform. Projektledare har varit organisationsdirektör Rolf Lindgren. I övrigt har medverkat organisationsdirektör Douglas Dérans, fil.dr Per Larsson och jur.kand Olle Carlbom, tidigare försvarsdirektör och kanslichef vid länsstyrelsen i Gävleborgs län. Studien har granskats vid ett granskningsseminarium och därefter bearbetats och kompletterats.

Ett varmt tack till alla de som på olika sätt bidragit med förslag och synpunkter.

Rolf Lindgren

Innehållsförteckning

Förord	5
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Uppdraget	9
1.3 Metod	11
1.4 Avgränsningar	11
1.5 Begrepp	12
1.6 Disposition	12
2 Ändrade förutsättningar	13
2.1 Det breddade hotet	13
2.2 Extraordinära situationer	16
2.3 Fredstida extraordinära situationer på regional nivå	17
3 Nuvarande regionala lednings- och samverkansstrukturer	20
3.1 Samordning i "den vardagliga verksamheten"	20
3.2 Samordning vid omfattande olyckor, bränder, osv.	20
3.3 Samordning vid händelser i andra fall	20
3.4 Samordning av verksamhet på sjön	21
3.5 Länsstyrelsen	22
4 Problem	24
5 Framtida alternativa regionala lednings- och samverkansstrukturer i ett ansträngt tillstånd eller i kris	29
5.1 Alternativ 1 – Regionalt samrådsforum	30
5.2 Alternativ 2a – Samordnande länsstyrelse	32
5.3 Alternativ 2b – Regionalt samordningsorgan	34
5.4 Alternativ 3 – Ledningsorgan obundet av regionala gränser	36
5.5 Alternativ 4 – Samordning genom mest berörd myndighet	39
5.6 Alternativ 5 – Polisledning	40
6 Jämförande analys	43
7 Bilagor	46
Bilaga 1. Sammanfattning av förändringar för militärt och civilt försvar	46
Bilaga 2. Samhällsutveckling	51
Bilaga 3. Författningsstöd	52
Bilaga 4. Exempel på fredstida extraordinära situationer på regional nivå	56
Bilaga 5. Kriterier	62
Bilaga 6. Studieunderlag	63
Bilaga 7. Medverkande i studien	63

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Riksdagen beslutade den 30 mars 2000 om Försvarsmaktens storlek, organisation och uppgifter. Beslutet innebar en total ominriktning och omstrukturering av Försvarsmakten, en kraftig nedskärning av antalet krigsförband och en minskning av antalet utbildningsplatser i fred.

En svår och omfattande fråga, som belystes i Försvarsmaktens underlag och som bland annat ligger till grund för försvarsbeslutet, har varit frågan om hur ledning skall utövas och antalet ledningsnivåer. Redan i underlaget inför kontrollstation 1999 fördes diskussioner, främst inom Försvarsmakten och mellan Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), om hur den högre och lägre regionala ledningsnivån skulle utvecklas. Diskussionerna hade sin grund i Försvarsmaktens inriktning att endast behålla en regional ledningsnivå.

I dessa diskussioner lanserade Försvarsmakten begreppet ”totalförsvarsstab” som uttryck för ett behov av en regional nivå, där militära och civila resurser kunde samordnas. Begreppet totalförsvarsstab kom därvid av berörda att tolkas olika. Någon konkret utformning av behov, syfte, uppgifter, organisation, m.m. diskuterades aldrig. Tolkningarna växlade mellan ett helt integrerat civilt och militärt ledningsorgan och ett gemensamt samrådsorgan men med skilda civila ledningsenheter och militära staber.

Förändringarna inom Försvarsmakten kom även att beröra de civila delarna av totalförsvaret. Som en konsekvens av att inrätta endast en regional nivå inom Försvarsmakten fattade riksdagen beslut om att avskaffa civilbefälhavarna. Militär – civil samverkan på regional nivå genomförs nu mellan respektive militärdistriktsstab och länsstyrelser samt övriga regionala myndigheter, organisationer och företag.

Denna studie är ett led i en tankeprocess. Syftet är att ta fram ett – av flera – underlag för beslut om den fortsatta utvecklingen på regional nivå. Studien är avsedd som ett diskussionsunderlag.

1.2 Uppdraget

Försvarsmakten och ÖCB har givit FOI i uppdrag att ta fram ett fördjupat diskussionsunderlag för utformningen av den framtida regionala lednings- och samverkansstrukturen. Uppdraget har följande lydelse:

Belys hur framtida civil och militär regional ledning kan utvecklas – på lång sikt – för att inom totalförsvarets ram uppnå en så effektiv samverkan och samordning av samhällets resurser som möjligt. Studien skall behandla hela den så kallade hotskalan – från fred till krig.

Studien skall analysera och presentera alternativa förslag till framtida civil och militär regional ledning och samverkan. De alternativa förslag till lednings- och samverkansformer

som presenteras skall värderas avseende styrkor och svagheter både när det gäller att implementera dessa och då de är i bruk.

I uppgiften används uttrycket *på lång sikt*. Vi har i rapporten i stället använt oss av uttrycket *i framtiden* för att ange tidsperspektivet. Detta uttryck återspeglar bättre de problem vi har att beakta. Uttrycket *på lång sikt* låser gärna tanken vid ett mål eller ett förhållande som skall infalla om ett antal år. Mot detta skall utvecklingen normalt sträva. Så är det inte i detta fallet med den problemställning vi har att fundera över. De utvecklingsalternativ vi diskuterar skall i god tid kunna införas när hotutvecklingen så motiverar. I framtiden ger därför uttryck för både närtid och tid längre bort.

I uppgiften sägs också att hela hotskalan skall beaktas. Hittills har planeringen inriktas mot ”det värsta fallet”. Sedan har detta fall fått utgöra grund och mål för de resurser som ansetts nödvändiga. Problemet med ett sådant resonemang är att sannolikheten för att det värsta fallet aldrig inträffar är stor och att man skapar en för normala förhållanden överdimensionerad organisation. Vi har därför valt att utgå från händelser som, med nuvarande hotbild, kan komma att inträffa med något större sannolikhet men som kräver resurser utöver det normala. Därmed kan man också lättare åstadkomma en successiv anpassning från ett normaltillstånd i samhället till ett mer svårartat och svårdefinierat kristillstånd.

Frågan om hur samverkan skall utövas i framtiden har bland annat sitt ursprung i det breddade hotet mot det svenska samhället och dess infrastruktur. Från att Försvarsmakten tidigare varit fokuserat på ett invasionsförsvar mot en angripande stormakt och en därmed över tiden sammanhängande krigssituation i landet ställs nu högre krav på att Försvarsmakten skall kunna stödja samhället i olika krissituationer alltifrån ett fredstida normaltillstånd in i ett krigsliknande beredskapstillstånd. De militära kraven på det civila samhällets samlade stöd till Försvarsmakten vid strid på svenskt territorium och det därmed sammanhängande samordningsbehovet av civila resurser är för närvarande inte aktuellt.

Den förändrade hotbilden medför även att andra satsningar än tidigare behöver göras inom det civila försvaret för att minska sårbarheten i infrastrukturen, dvs. ökad robusthet i samhället, medan den traditionella beredskapslagringen kan minskas väsentligt. Kraven på förmåga hos civila försvarets olika funktioner kommer att ha varierande tidsperspektiv. Några måste ha omedelbar förmåga att verka, andra kan ha lägre prioritet. Samordningskravet och samordningsbehovet har bytt sida. I en krissituation är det nu samhällets krav på stöd av Försvarsmakten som behöver samordnas med övriga samhällsinsatser. Det är då inte Försvarsmakten som leder verksamheten – vilket i flera sammanhang felaktigt påstås – utan andra delar av samhället, t.ex. räddningstjänsten, polisen eller en kommunstyrelse.

Det kan därför krävas ett nytänkande för att i framtiden möta de behov som de beskrivna förändringarna medför avseende ledning och samordning av olika samhällsresurser på regional nivå längs hela den så kallade hotskalan. Det är då inte längre det som i de ursprungliga resonemangen hade karaktären av ett för ändamålet skapat totalförsvarsorgan som bara är intressant. De organisatoriska formerna för samverkan kan behöva vara olika beroende på var på hotskalan en händelse inträffar. Denna studie behandlar dessa problem.

1.3 Metod

Vi har valt en studiemetod där vi har talat med personer vid olika myndigheter och samhällsorgan. Vi har analyserat vilka behov som skall kunna tillgodoses, vilken förmåga som skall finnas, vilka problem som kan finnas, osv. Vi har talat med personer i den nuvarande regionala ledningsorganisationen om dennas styrka och svagheter. Med dem har vi också diskuterat deras egna initiativ samt vilken utveckling de ser mot bakgrund av regionens kontinuerliga strukturförändringar. Vi har också talat med andra berörda samhällsföreträdare.

Vi har valt att tala med personer som är väl insatta i problemområdet, men som inte i detta skede nödvändigtvis företräder myndighetens eller samhällsorganens officiella ställningstagande i frågan. Vi har därvid eftersträvat en förutsättningslös diskussion.

Vår uppgift är inte att lämna ett förslag till organisationslösning. Vi skall presentera tänkbara alternativ samt redovisa dessas för- och nackdelar, styrkor och svagheter, möjligheter och hinder. Det har därvid varit viktigt att fånga upp så många tankar, idéer och erfarenheter som möjligt. Vi har också studerat hur vissa andra länder har löst motsvarande problem.

Vi har belyst komplexiteten i lednings- och samordningsproblematiken vid extraordinära situationer med hjälp av fyra olika scenarier. Dessa är exempel på händelser vilka regeringen i andra sammanhang uttalat att ansvariga myndigheter skall ha beredskap för att kunna hantera. Händelserna är av sådan påfrestande karaktär för samhället att den ordinarie organisationen och normalt avdelade resurser inte är tillfyllest för att hantera situationen.

Vi har analyserat det material vi fått fram, utarbetat ett antal alternativa ledningslösningar samt värderat dessa.

1.4 Avgränsningar

I och med försvarsbeslutet slogs Försvarsmaktens två regionala ledningsnivåer ihop till en. Inom civil beredskap avskaffades den högre regionala ledningsnivån (Civilbefälhavarna). Ledning utövas därefter i huvudsak av tre ledningsnivåer – riksledning, regional ledning och lokal ledning. Landsting och länsstyrelse räknar vi till den regionala nivån. Några förändringar i landets styrelseskick har vi inte spekulerat i. De pågående försöken med regionala självstyrelseorgan har vägts in.

I enlighet med uppdraget behandlar vi den regionala nivån, dvs. militärdistrikt, länsstyrelser, landsting, regionala organisationer m.fl. Då vi ser att ett alternativ påverkar någon annan nivå har vi endast redovisat möjliga påföljder men inte djupare analyserat dess konsekvenser. Vi har heller inte studerat de speciella problem som kan vara förknippade med Gotland respektive Stockholm då dessa utreds i särskild ordning.

Vi har enbart utrett organisatoriska utvecklingsalternativ och inte berört t.ex. kompetens- och teknikutveckling.

1.5 Begrepp

Uppdraget innehåller begreppen ledning, samordning och samverkan.

Ledning eller att leda används många gånger med olika innebörd inom det militära respektive civila försvaret. Inom det militära försvaret används vanligtvis begreppet med innebörden att en part (chef) med order eller annat styrmedel överför sin vilja och avsikter till en eller flera underlydande som har skyldighet att verkställa ordern. Med andra ord antas det råda direkta och klara lydnadsförhållanden mellan dem som utfärdar ordern och de som har att verkställa den. Begreppet ledning är starkt kopplat till uttrycket ledningskedja.

Inom det civila försvaret brukas oftast begreppet i stället med innebörden att en part har ansvaret för att prioritera och att ange gemensamma och övergripande mål för verksamheten inom ett område – geografiskt eller funktionellt – och se till så att erforderlig samverkan kommer till stånd mellan ett antal mer eller mindre självständiga parter. I sin proposition 1991/92:102 i anslutning till 1992 års försvarsbeslut skriver regeringen följande: "Regeringen vill också framhålla att ordet ledning när det gäller den civila delen av totalförsvaret i vissa avseenden kan leda tankarna fel och ge intryck av ledning i det militära försvarets mening. Med ledning skall inom totalförsvarets civila del väsentligen förstås sådan verksamhet som samordning, prioritering och information".

Samordning är en del av ledning och styrning av verksamheter och åligger enligt verksförordningen alla statliga verkschefer och ligger också i andra chefers eget intresse att åstadkomma. Samordningen syftar till att höja effekten av disponibla resurser oavsett organisations- eller funktionstillhörighet.

Samverkan är ett medel att åstadkomma samordning. Samverkan kan ske på olika sätt, t.ex. genom personsammanträffanden, via kommunikationsmedel eller genom ömsesidig information.

I olika styrdokument för länsstyrelserna framhålls att dessa skall ta initiativ till samordning och samverkan t.ex. genom att i det regionala utvecklingsarbetet verka för att statens, landstingens och kommunernas verksamhet samordnas.

1.6 Disposition

I kapitel 2 redovisar vi de ändrade förutsättningar som ligger till grund för behovet av en utveckling av lednings- och samverkansformerna på regional nivå. Vi har valt att lägga huvuddelen av denna redovisning i bilaga 1 - 4 då detta material torde vara väl känt av uppdragsgivarna.

I kapitel 3 belyser vi nuvarande regionala lednings- och samverkansstrukturer.

I kapitel 4 redovisar vi några av de problem som vi anser föreligger och som utgör värderingsgrunder i analysen av de olika utvecklingsalternativen.

I kapitel 5 analyserar vi de olika utvecklingsalternativen och i kapitel 6 gör vi en jämförelse mellan dem.

2 **Ändrade förutsättningar**

Under det senaste decenniet har förutsättningarna för totalförsvarets verksamhet ändrats väsentligt. Nedan redovisar vi kortfattat dessa förändringar.

Försvarsbeslutet våren 2000 innebar stora förändringar avseende uppgifter och förmågor för såväl det militära som det civila försvaret. I bilaga 1 redovisar vi en sammanfattning av dessa förändringar. I bilaga 2 redovisar vi i korthet vår bedömning av samhällsutvecklingen.

2.1 Det breddade hotet

Det är inte längre risken att dras in i ett krig mellan två maktblock som hotar Sveriges säkerhet. Däremot finns det risker förknippade med regionala och lokala konflikter och med förekomsten av auktoritära regimer, sönderfallande stater och bristande samhällskontroll. Aktörer som kan tänkas agera mot Sverige och hota vår säkerhet är inte i första hand stormakter med överväldigande militära resurser utan snarare stater eller organisationer och grupper, kanske geografiskt långt från Sverige, som med hot och påtryckningar, våld och skadegörelse kan tänkas vilja påverka oss.

Det största hotet mot säkerheten i Nordeuropa i dagsläget sammanhänger med en fortsatt instabilitet i Ryssland och i synnerhet med de risker som kan förknippas med en svag institutionell struktur, söndervittrande samhällelig kontroll, en frustrerad krigsmakt, en utbredd brottslighet, starka maktstrukturer vid sidan om staten och svårigheter att förhindra misstag och olyckor vid militär verksamhet liksom vid civila och militära kärnanläggningar.

Den teknologiska utvecklingen har möjliggjort även för mindre grupper att få tillgång till kunskap om och att tillverka vapen. Avancerade vapen är inte längre bara en tillgång för stater. Terroristgrupper kan idag tillverka och utnyttja vapenbärare för t.ex. kemiska och biologiska vapen. Även med konventionella vapen kan angrepp från fientligt inställda grupperingar skada tele- och datorsystem med förödande konsekvenser för t.ex. el- och livsmedelsförsörjning, kommunikationer eller bankväsende.

Hoten är gränsöverskridande i många avseenden. De tar varken hänsyn till geografiska, sektoriella eller administrativa gränser. Det går heller inte längre att dra en skarp gräns mellan fredstida och krigstida hot.

Samhällets planering och åtgärder för att hantera olika former av hot och risker bör utformas så att vi får ett sammanhängande beredskapssystem för olika former av hot. Utgångspunkt för planeringen skall vara så, att den som i vanliga fall har ansvar för en verksamhet, skall ha det också i kris och i krig. Beredskapen skall byggas underifrån, dvs. utgångspunkten skall vara samhällets ordinarie förmåga att vidta åtgärder. Denna ordinarie förmåga kan sedan genom beredskapsåtgärder kompletteras, så att vi får förmåga att hantera allt svårare händelser utefter hela hotskalan i fred och i krig.

Verksamheten skall bedrivas och resurserna utformas med en större bredd av hot som utgångspunkt, där invasionshotet inte ter sig realistiskt under de närmaste tio åren. Beredskapsresurserna skall i fortsättningen utformas så att de i ökad utsträckning även kan

användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

För att klargöra och analysera lednings- och samverkansbehov mellan civilt och militärt försvar på regional nivå behöver man utgå från de olika hottillstånd som samhället kan ställas inför. I nedanstående bild beskrivs översiktligt sammanhangen mellan hot, samhällstillstånd, organisation och regelverk.

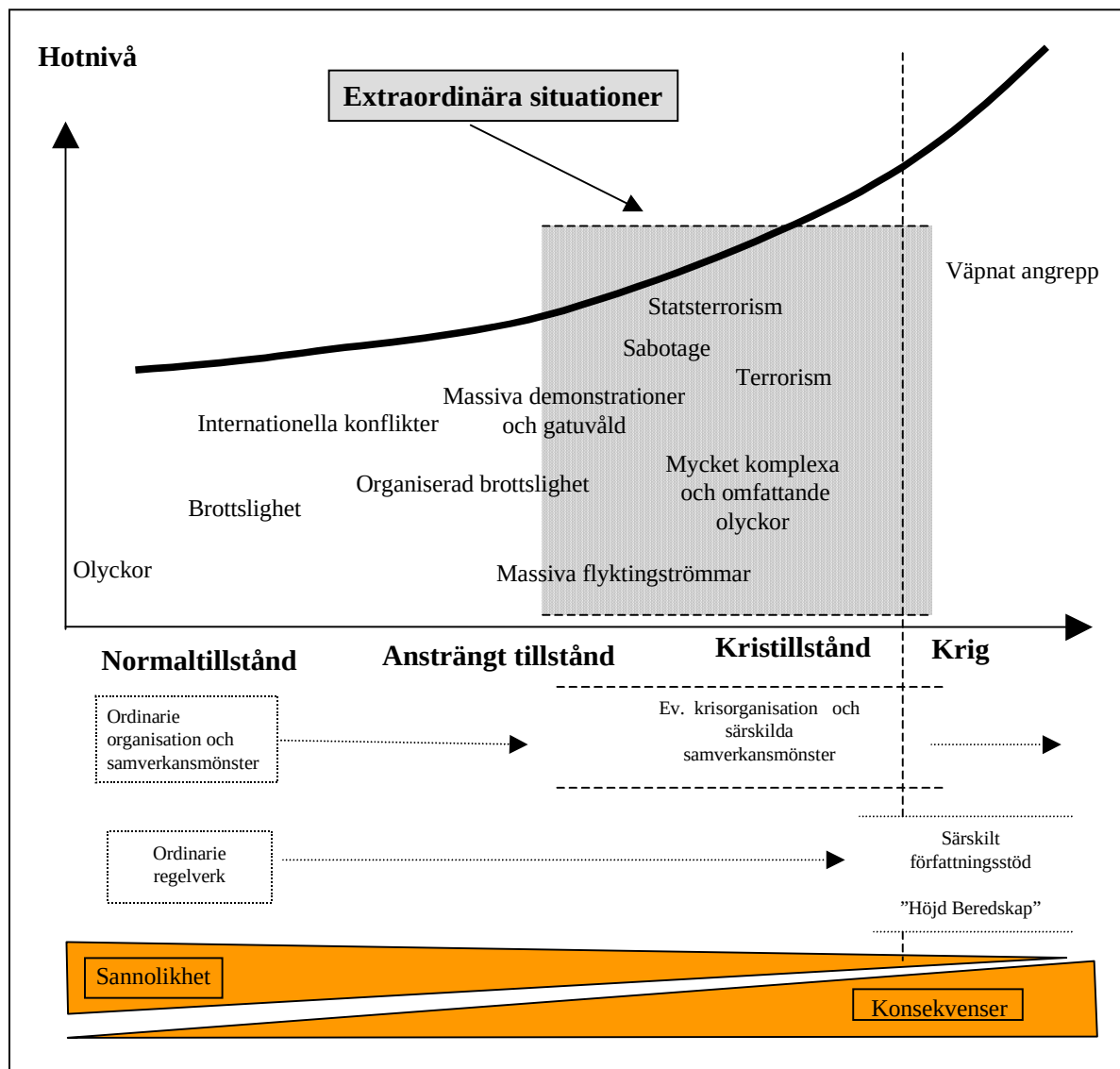


Bild 1. Översiktligt sammanhang mellan hot, samhällstillstånd, organisation och regelverk.
De extraordinära situationerna är endast exempel och är inte inbördes rangerade.

Beskrivna samhällstillstånd har ur ett ledningsperspektiv placerats i en glidande skala från ett normaltillstånd via ett ansträngt tillstånd till ett kristillstånd. I det senare anges även ett fredstida och ett krigstida tillstånd. Bilden anger att ju längre till höger på skalan och ju högre upp desto allvarigare blir störningarna inom viktiga samhällsfunktioner, desto mer utsatta blir olika grundläggande samhällsvärden, t.ex. demokrati, rättssäkerhet och desto mer behöver olika delar av samhällets resurser mobiliseras. Offentliga och privata organisationers resurser

– myndigheter, företag, osv. – behöver samordnas för att bemöta och undanröja de aktuella hoten.

Den enskilda människans ansvar för sitt eget och närståendes väl och ve utgör grunden för åtgärder som bör vidtas oavsett var på hotskalan vi befinner oss. Innan gränsen för människans egen förmåga att hantera situationen är nådd och passerad är det samhällets skyldighet att ingripa.

Normaltillstånd

Vid ett normalt samhällstillstånd förekommer inga allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner, t.ex. kraft- och vattenförsörjning eller tele- och dataförbindelser. Grundläggande samhällsvärden är inte hotade. Störningar och hot i samhällslivet inskränker sig till begränsade olyckor och brottslighet av vanligtvis känd karaktär, t.ex. trafikolyckor, begränsade strömvåld, bankrån. Dessa störningar och hot handhas av offentliga och privata aktörer inom ramen för sina ansvarsområden och på basis av upparbetade erfarenheter samt etablerade rutiner och samverkansformer. Några dagars elavbrott på grund av kabelbrand medför problem avseende bl.a. kommunikationer och livsmedelsförsörjning. Situationen kan underlättas med reservelaggregat (Stockholmsområdet mars 2001). Sådana händelser belyser nödvändigheten av den enskildes förebyggande arbete. Inga eller få ”gråzoner” mellan myndigheter och organisationer finns vad avser ansvar och befogenheter. Skyldighet för stat eller kommun att göra en räddningsinsats föreligger endast om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt är påkallat att staten eller kommunen svarar för insatsen (Räddningstjänstlagen 2 § om övergång från den enskildes ansvar till samhällsansvar).

Ansträngt tillstånd

Vid ett ansträngt samhällstillstånd är verksamheten hårt pressad inom samhällsviktiga funktioner med en påtaglig risk för allvarliga störningar. Grundläggande samhällsvärden börjar i vissa fall hotas. Det ansträngda tillståndet kan orsakas av omfattande och allvarliga natur- och väderförhållanden, omfattande epidemier, organiserad grov brottslighet, massiva flyktingströmmar eller andra former av påfrestningar av mer välkänd karaktär. Det ansträngda tillståndet skapar allvarliga resursbrister inom berörda områden. Störningar och hot handhas dock fortfarande av offentliga och privata aktörer inom ramen för sina ansvarsområden och på basis av upparbetade erfarenheter samt etablerade rutiner och samverkansformer. Få eller inga gråzoner mellan aktörerna avseende ansvar eller befogenheter förekommer. Författningsstödet (regelverket) för hantering av uppkomna problem är i vissa fall svagt eller saknas. Översvämningarna i västra Sverige under senhösten 2000 kan anses vara ett exempel på ett ansträngt tillstånd. De akuta skedena kunde hanteras med stöd av räddningstjänstlagen. I bilaga 3 beskriver vi kortfattat problemen med utformningen av det nuvarande författningsstödet.

Fredstida kristillstånd

Vid ett krisartat samhällstillstånd i fred förekommer allvarliga störningar inom samhällsviktiga funktioner och grundläggande samhällsvärden är direkt hotade. Tillståndet orsakas av förekomsten av komplexa och omfattande olyckor av ovanlig karaktär och som har

återverkningar inom ett flertal samhällsfunktioner och stora geografiska områden. Exempel kan vara nedfall av radioaktiva ämnen, storskalig och snabb spridning av allvarlig smitta, dammbrott och översvämningar. Tillståndet kan också orsakas av olika former av utbredd och intensiv sabotage- eller terroristverksamhet riktad mot statsapparaten, olika samhällssektorer eller intresse- och befolkningsgrupper, massflykt i kombination med smittspridning eller terrorism, osv.

Störningar och hot kan inte längre på ett tillfredsställande sätt hanteras av enskilda civila myndigheter eller privata aktörer. Ordinarie rutiner, procedurer, resurser, erfarenheter och samverkansformer är otillräckliga. Författningsstödet är otillräckligt. Risk finns för gråzoner mellan olika aktörers ansvar och befogenheter. Krav på nytänkande och improvisering krävs av dem som fått hanteringsansvaret.

Krigstida kristillstånd

I ett krigstida kristillstånd är landet utsatt för ett väpnat angrepp. Detta framkallar ett krisartat samhällstillstånd som ledningsmässigt i grunden kan likna ett fredstida kristillstånd. En avgörande skillnad är emellertid det särskilda författningsstöd för krig och krigsfara (Regeringsformens 13 kapitel) som träder ikraft när regeringen beslutar om höjd beredskap.

2.2 Extraordinära situationer

Ett krisartat samhällstillstånd i fred kan som framgått ovan orsakas av en eller flera enskilda eller samverkande komplexa olyckor, sabotage eller terrorhandlingar. Dessa svåra störningar har i skilda sammanhang haft olika benämningar: kris, extraordinär situation, särskild händelse, svår påfrestning på samhället i fred. Vi har valt benämningen extraordinär situation för att beskriva en händelse eller händelseutveckling när normala samhällsresurser är otillräckliga och särskilda samhällsåtgärder måste vidtas och som ställer krav på omfattande regional ledning och samverkan. En ökad förmåga från samhällets sida att bemöta extraordinära situationer har av riksledningen pekats ut som särskilt viktigt.

Någon vedertagen definition av en extraordinär situation finns inte. När vi talar om en extraordinär situation menar vi en plötsligt uppkommen situation som orsakar eller befaras orsaka allvarliga störningar i samhället eller som hotar grundläggande samhällsvärden.

Situationen hanteras genom organiserade insatser eller resurser från t.ex. myndigheter, organisationer och näringsliv.

Karaktäristiskt för en extraordinär situation är:

- Den extraordinära situationen inträffar så snabbt att berörda myndigheter och allmänheten inte har möjlighet att förbereda sig tillräckligt för att möta den.
- Den extraordinära situationen orsakas med avsikt, t.ex. sabotage- och terrorhandlingar eller utan avsikt, t.ex. olycka eller naturkatastrof.
- Den extraordinära situationen orsakar eller befaras orsaka allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner, t.ex. inom sjukvården, elförsörjningen, alternativt hotar eller befaras

hota olika grundläggande värden i samhället, t.ex. demokrati och rättssäkerhet, människoliv och hälsa, privat eller offentlig egendom, värdefull naturmiljö.

- Den extraordinära situationen kan vara av gränsöverskridande karaktär, vilket innebär att flera områden, samhällssektorer eller ledningsnivåer berörs.
- Den extraordinära situationen framkallar en komplex lednings- och samverkanssituation.
- Den extraordinära situationen medför ofta stark tidspress och resursbrist.
- Den extraordinära situationen kräver ofta stora informationsåtgärder samtidigt som informationsläget är oklart och det är svårt att skaffa sig en klar bild av den rådande situationen. Mediabevakningen är intensiv.
- Den extraordinära situationen kan vanligtvis inte bemötas på ett acceptabelt sätt genom ordinarie rutiner, procedurer och samverkansformer. Kraven på nytänkande och improvisation bland berörda är stor.

2.3 Fredstida extraordinära situationer på regional nivå

I detta avsnitt diskuterar vi - mot bakgrund av fyra extraordinära situationer i fred – ledning och samverkan på lokala och regionala ledningsnivåer. Syftet är att med dessa scenarioexempel visa hur många aktörer och ansvarsområden som kan bli berörda, dvs. hur omfattande samverkan som behövs. Situationerna är några exempel bland många. Vi har t.ex. valt att inte redovisa några scenarioexempel från krig trots att krigssituationer torde beröra väl så många aktörer som i de valda exemplen. Krigscenarier finns redan belysta i stort antal i andra sammanhang. Scenariosituationerna redovisas i sin helhet i bilaga 4 och i sammandrag nedan.

Situation ett avser ett fall av allvarlig smitta i Göteborgsområdet med 100-tals döda inom några dagar. De lokala sjukvårdsinstanserna blir snabbt överbelastade.

Situation två avser ett dammbrott i Suorvadammen där hela Luleälvsdalgången berörs.

Situation tre avser ett fall av statsterrorism där en kongresshall i Malmö ockuperas. I byggnaden pågår ett ministermöte med deltagare från flera EU-länder.

Situation fyra avser en massflykt från Baltikum.

De valda situationerna i bilaga 4 visar att ett mycket stort antal åtgärder behöver vidtas och att stora delar av samhället blir berört, såväl olika ledningsnivåer som olika samhällssektorer och ansvarsområden. Utöver de direkt berörda kommunerna, som utsätts för mycket stora påfrestningar, blir länsstyrelser, landsting och regioner snabbt engagerade. I så här allvarliga situationer blir också regeringen och olika delar av regeringskansliet snabbt indragna i händelserna. Ett tjugotal eller fler centrala myndigheter har också roller i händelsen beroende på att deras ansvarsområden berörs eller att de har resurser som kan komma till nytta.

Att alla samhällets ledningsnivåer och så många myndigheter snabbt blir engagerade ställer stora krav på samverkan mellan alla som på ett eller annat sätt skall medverka till att den

uppkomna situationen hejdas och återförs till normala förhållanden. De berörda måste få en inriktning mot ett gemensamt mål för åtgärderna. Aktörer inom samma verksamhet eller näraliggande verksamhetsområden måste samordnas och de måste framför allt få kännedom om vad de skall bidra med, hur mycket som erfordras över tiden, när stödet skall sättas in, hur de skall agera för att inte störa annan hjälpverksamhet, osv. Hittillsvarande erfarenheter visar att denna samordning bör utövas nära händelsernas centrum och på låg ledningsnivå.

I de beskrivna situationerna kommer vissa myndigheter att bli extremt hårt belastade och kommer rimligtvis inte med sina resurser, vare sig normala eller improviserade, att klara av situationen. Någon tillgång till reserver finns inte inbyggd i samhället. Tidigare inträffade händelser visar att okonventionella åtgärder kan behöva tillgripas. Frågan uppkommer då omedelbart: får man göra så här? Något måste göras och detta är en rimlig åtgärd som kan rädda situationen – men vad säger lagen? Ofta visar utvärderingar av tidigare händelser att personer i ansvarig ställning tar nödvändiga beslut väl medvetna om att det kanske inte är tillåtet. Ett sådant exempel är det kommunalråd som i samband med brandkatastrofen ombord på Scandinavian Star fattade viktiga beslut trots att han visste att han inte hade detta mandat. Bristen på legalt stöd för nödvändiga beslut i extrema situationer har således upplevts vid några tillfällen.

Men det är inte enbart författningsmässigt stöd för enstaka beslut som kan påverka situationen. Det kan även föreligga författningsmässiga hinder att välja en för tillfället annan ledningsorganisation och till denna knuten beslutsamhet.

Situationen kompliceras också av att myndigheter, organisationer och olika samhällsorgan på central, regional och lokal nivå samtidigt har ett ansvar och förväntas agera – alla inom sina respektive mandat. Hur en samordning av resurser skall ske är därför inte ens under normala förhållanden helt utklarade utan måste regleras i varje särskild situation. Att låta en regional myndighet eller organisation utöva ledning och samordning mellan olika organ försvåras också av det faktum att några enhetliga regionala organisationsstrukturer eller geografiska ansvarsområden inte existerar. Denna utveckling har pågått under en följd av år och synes av affärsmässiga, rationella och andra skäl förstärkas.

Det är viktigt att inte glömma bort vilka roller som olika nivåer har i samhället. Det är för närvarande i huvudsak endast kommuner och centrala myndigheter som kan utöva ledning utanför den egna myndigheten. Regeringen avdelar resurstöd i olika former. Länsstyrelser samordnar, stödjer och fördelar resurser. Denna samordningsroll för länsstyrelsen torde bestå även i framtiden. Länsstyrelsen har dock i vissa situationer inom räddningstjänstens område lagreglerad ledningsbefogenhet. Det som kan diskuteras är om utvecklingen även skall gå mot en ledande roll i vissa situationer eller under vissa betingelser. I länsstyrelsens uppgifter ingår från 1 januari 2001 även att vid svåra påfrestningar på samhället i fred hålla sig underrättad om händelseutvecklingen och verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas.

Ett uttryck som ofta används då svensk krishantering diskuteras är: ”det börjar alltid i en kommun!” Och förvisso är detta sant – nästan. De lokala aktörerna, polis, räddningstjänst, sjukvård, socialtjänst, osv., är väl utbyggda och samövade. Men i de ovan exemplifierade situationerna är det geografiska området mycket större och berör flera kommuner och ibland flera län. För att optimalt utnyttja tillgängliga resurser och resurser som kan tillföras samt för att om möjligt undvika lokala suboptimeringar krävs en regional och kanske i vissa situationer en ännu större samlad geografisk samordning. De senaste årens ekonomiska reduceringar av

bl.a. länsstyrelsernas resurser har medfört ett ifrågasättande av om dessa fortfarande har resurser för en uthållig övergripande samordning.

I samtliga exemplifierade situationer bedöms Försvarsmaktens och frivilligorganisationernas resurser kunna utnyttjas. Vad avser Försvarsmakten så gäller detta de resurser som kan frigöras i grundorganisationen. För dessa resursers utnyttjande under normalförhållanden finns väl beprövade regler och erfarenhet. Vad som däremot saknas är regler för hur Försvarsmakten skall kunna utnyttjas i tvångssituationer där det finns behov av att bruka vapen. I fred har endast polisen denna rätt. Försvarsmaktens regelverk är tydligt vid incidenter med främmande makt men i de exemplifierade fredssituationerna, där polisens resurser troligtvis inte räcker till, kan det finnas tillfällen då det borde ifrågasättas om inte Försvarsmaktens resurser skulle kunna användas underställda polisen.

För frivilligorganisationernas del torde deras insatser vara ett komplement och stöd till de resurser ur samhället som normalt ombesörjer olika samhällsfunktioner.

De valda situationerna visar på att det finns behov av en områdesledning över ett större geografiskt område än kommunen. Denna ledning och samordning skulle kunna utövas av länsstyrelsen. Uppgiften i länsstyrelseinstruktionen att ”verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas”, utgör dock inte grund för något kraftfullt agerande i en situation där motstridiga intressen hos berörda parter kan förekomma.

I samhället finns resurser som rätt och samordnat utnyttjade räcker långt i en extraordinär situation. I nuvarande regelverk finns också klara regler för hur dessa kan utnyttjas vid höjd beredskap. För att regionalt uppnå en bättre förmåga att hantera extraordinära situationer under andra förhållanden än höjd beredskap behöver den regionala ledningsnivån utvecklas vad avser organisation och till denna knutna befogenheter.

3 Nuvarande regionala lednings- och samverkansstrukturer

3.1 Samordning i ”den vardagliga verksamheten”

Varje del av det komplicerade mönster, som det moderna samhället utgör, styrs av händelser – förutsedda eller oförutsedda, planerade eller oplanerade. Om en oförutsedd eller oplanerad händelse inträffar strävar olika delar av samhället – var och en med sitt ansvar – att rätta till det inträffade.

Ständigt inträffar för den enskilda människan, liksom för samhället som helhet, händelser som avviker från ett normaltillstånd. Det inträffade betecknas som regel som ett problem som bör rättas till. Ansvar för att rätta till avvikelserna åvilar den enskilda människan, ansvarigt företag, ansvarig myndighet eller slutligen regeringen eller riksdagen. Oftast är ansvaret fördelat.

Är händelsen av speciell art, t.ex. ett begånget brott, en brand eller ett sjukdomsfall, finns i samhället myndigheter som har resurser och ansvar för att åtgärda situationen. Då ansvariga myndigheters resurser inte räcker till samlas resurser från andra delar av samhället. Denna överföring och samling av samhällsresurser görs vanligtvis genom samverkan, under vilken berörda kommer överens om vilka åtgärder som bör vidtas i olika situationer.

De förändringar som genomförs inom Försvarsmakten och i samhället i övrigt påverkar inte i nämnvärd grad dagens etablerade sätt att planera och samordna olika myndigheters resurser under normala förhållanden.

3.2 Samordning vid omfattande olyckor, bränder, osv.

Olyckor, bränder eller andra allvarliga händelser, som inträffar i samhället under ett normaltillstånd, hanteras inledningsvis av kommuner eller ansvariga myndigheter. Som regel berörs kommunen, polisen, räddningstjänsten och sjukvården. Beroende på händelsens karaktär kan ibland även socialtjänsten och kyrkan beröras.

Dessa myndigheters samordnade uppträdande bygger på erfarenheter från många händelser under lång tid. Regelbundna utvärderingar av enskilda händelser ligger till grund för en ständig utveckling och förbättring av metoder och resurser. Den samverkan som äger rum kan i många fall liknas vid ett väl inövat teamwork där inblandade parter väl känner till varandras personella och materiella resurser samt vilka metoder som tillämpas i olika situationer.

3.3 Samordning vid händelser i andra fall

Vid händelser som inte är räddningstjänst, agerar den myndighet eller det samhällsorgan som har ansvar med egna åtgärder och med egna resurser. Räcker inte dessa till i den aktuella situationen sker i första hand en komplettering genom anskaffning – i vissa fall genom en upphandling. I andra hand påkallas stöd från annan lämplig myndighet, aktör eller organisation. Sådan samverkan är normal rutin och genomförs utan tvångsåtgärder.

Uppkomna kostnader regleras genom fakturering. Händelserna hanteras som regel på lokal nivå. Regional och central nivå kan stödja verksamheten.

3.4 Samordning av verksamhet på sjön

Ett problem, som påtalats av HKV och som borde studeras närmare, är samordningen mellan marinens, tullens, kustbevakningens, sjöfartverkets och polisens sjögående enheter. Denna samordning avser i första hand inte att förändra myndigheternas organisation eller antalet självständiga myndigheter utan snarare möjligheterna till en effektivare samverkan. Syftet är att bättre lösa varandra närstående uppgifter liksom en bättre spridning över sjöterritoriet av tillgängliga fartyg och båtar.

Exempel på verksamheter som skulle kunna samordnas ytterligare är sjöterritoriets hävdande, kontroll och övervakning av sjötrafik med fartyg, flyg och helikopter, kontroll av farligt gods, räddningstjänst, miljöövervakning samt insatser mot illegal verksamhet.

Samverkan skulle kunna omfatta planeringssamordning (t.ex. verksamhetsplanering), vardagssamordning (t.ex. gemensamma insatser), informationssamordning (t.ex. presskonferenser) och personalsamordning (t.ex. VB-tjänster).

Sverige har en lång kuststräcka att bevaka. Insatser mot smuggling, oljeutsläpp, illegalt fiske av andra nationers fartyg är exempel på aktiviteter som ökat i betydelse vid sidan av militära hot. Det kan inledningsvis vara svårt att avgöra om det är ett militärt ärende, ett tullärende, ett asylärende eller en miljööverträdelse. Vem har rätt att agera? Skall ett befarat brott få fortgå bara för att det är "fel" fartyg eller båt som finns närvarande?

En möjlighet till utveckling skulle kunna vara en ökad samordning och ledning av olika myndigheters sjögående enheter. Detta skulle utmynna i ett bättre samutnyttjande vid rutinuppdrag och närvaro över ytan, men också i ett likartat agerande av olika enheters besättningar, oavsett myndighetstillhörighet. Genom att bemyndiga fartygschefen – oavsett vilken myndighet denne representerar och oavsett vilken typ av ärende det senare visar sig vara – rätten att ingripa och inledningsvis vidtaga erforderliga åtgärder skulle detta kunna leda till ett snabbare ingripande och därigenom förhindra eller mildra konsekvenserna av olyckan, brottet, kränkningen, osv. Så snart karaktären på incidenten fastställts tillkallas ansvarig myndighet och ärendet överlämnas. Ett sådant agerande kräver dock vidgad kompetens och ett ändrat författningsstöd för fartygsbefälet. Det krävs också ett nytt synsätt hos berörda myndigheter.

Sjöverksamhetskommittén har i sitt betänkande, SOU 1996:41 Statens maritima verksamhet, redovisat sina överväganden och förslag avseende samordning och effektivisering av statens sjöverksamheter i fred. Kommittén konstaterar bland annat att: "nuvarande myndighetsstruktur och uppgiftsfördelning är även fortsättningsvis lämplig. Förbättringar kan göras genom ökad samverkan över myndighetsgränser och genom ökad medverkan i varandras uppgifter". Kommittén föreslog också att en särskild utredning borde tillsättas med uppgift att granska behoven av information om sjöläget och om skäl finnes lämna förslag till ett samordnat system.

På uppdrag av regeringen har SRV genomfört föreslagen utredning och redovisar uppdraget i rapporten Samordnad sjöinformation (SRV P30-225/98). SRV lämnar i denna rapport förslag

till samordning av utbyggnad av system för övervakning av sjöläget. Genom en teknisk samordningsgrupp med företrädare från berörda myndigheter skall i ett första steg framtas en gemensam systemlösning byggd på dagens system och i ett andra steg uppbyggnaden av en gemensam infrastruktur för fred och krig. Detta arbete pågår.

SRV har också i sin rapport tagit fasta på Sjöverksamhetskommitténs uttalande om förbättringar genom samverkan över myndighetsgränser genom ökad medverkan i varandras uppgifter. Det bör enligt SRV finnas något fast forum där gemensamma frågor kan diskuteras. SRV föreslår därför att Kustbevakningen ges ansvar för att vara sammankallande och sammanhållande av samordningsfrågor inom civil sjöövervakning och sjöinformation.

Vi anser att genom tillskapandet av en för berörda myndigheter gemensam sjölägesinformation har ett viktigt steg tagits för en utökad samverkan mellan myndigheterna. I det forum som omnämnts ovan kan även andra gemensamma frågor behandlas, t.ex. praktisk samverkan i den vardagliga verksamheten eller beredning av frågor som rör behörighet att komplettera varandra i olika situationer. Vi anser att utvecklingen mot en bättre samordning på sjön har påbörjats genom dessa åtgärder och behandlar därför inte samverkan på sjön ytterligare i denna rapport.

3.5 Länsstyrelsen

Vi redovisar nedan den ledning, samordning och samverkan, som länsstyrelsen idag utövar, som grund för en jämförelse med de utvecklingsalternativ vi presenterar i kapitel 5.

Enligt sin instruktion (Förordning 1997:1258 med länsstyrelseinstruktion och med senaste ändring 2000:945) svarar länsstyrelsen för den statliga förvaltningen i länet såvida inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda uppgifter. Länsstyrelsen skall särskilt med ett samlat regionalt perspektiv i länet samordna olika samhällsintressen.

Länsstyrelsen har bland annat uppgifter inom sakområdena civilt försvar och räddningstjänst, social omvårdnad, kommunikationer samt miljöskydd. Länsstyrelsen skall vidare samverka med Försvarsmakten för att åstadkomma en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser. Denna samverkan genomförs främst med militärdistriktsstaben (militärdistriktsgruppen). Länsstyrelsen skall också svara för räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning när så krävs för att skydda allmänheten.

Enligt räddningstjänstförordningen skall länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs om det fordras omfattande räddningsinsatser. Detta har bland annat skett i Värmland under översvämningarna hösten 2000. Länsstyrelserna har också en informationsplan som täcker hela den så kallade hotskalan och inkluderar räddningstjänstuppgifterna.

I regeringens proposition (1996/1997:11) – Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället ifred – gör regeringen följande bedömning:

Ledningen vid svåra påfrestningar på samhället i fred bör som regel utövas av kommunen på lokal nivå, av länsstyrelsen på regional nivå och av regeringen på central nivå. Vid behov av ledning av åtgärder som berör mer än ett län bör regeringen från fall till fall kunna utse den

eller de myndigheter som skall utöva den länsövergripande ledningen. Med områdesvis ledning menas i detta sammanhang att ange gemensamma och övergripande mål för verksamheten, att ange övergripande inriktning och prioriteringar samt att följa upp och utvärdera verksamheten. I uppgiften ingår också att verka för att erforderlig samverkan kommer till stånd.

Den politiska ambitionen är tydlig. Det är länsstyrelsen som utövar den områdesvisa ledningen på den regionala nivån och som vid behov tar nödvändiga initiativ. Det är därvidlag ingen skillnad mellan civil – militär samverkan eller civil – civil samverkan.

Länsstyrelserna har med fredsorganisationen som grund utformat en ledningsorganisation för extraordinära situationer. Till denna organisation är ofta knutet experter från andra delar av samhället.

4 Problem

Svenska myndigheter samordnar vid behov sin verksamhet. Detta sker inom ramen för ordinarie organisation, utfärdade instruktioner samt gällande författningar. Enligt verksförordningen (1995:1322) skall chefer för myndigheter som lyder direkt under regeringen, t.ex. länsstyrelser, verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet. De skall vidare se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom exempelvis information. Vid en extraordinär situation kan rådande regler om myndigheters samverkan vara otillräckliga. Situationen kan påkalla ett onormalt stort behov av såväl samordning av samhällsresurser som av särskild ledning. Problemen kan beskrivas på följande sätt.

Tidsfaktorn

Tiden är ojämförbart den mest kritiska faktorn i en extraordinär situation. Ju förr åtgärder kan sättas in desto större är chanserna att lyckas hantera situationen.

Tidsfaktorn kan indelas i olika faser. Den första fasen är från det att ett hot har uppstått och till att det uppfattas som ett hot. Nästa fas är när information om hotet sammanställs och lämnats till berörda aktörer för åtgärder. Underrättelseansvaret delas av alla och måste ständigt pågå. Därpå följande fas är analys- och beslutsfasen. En organisation för analys och beslut och en till denna knuten ledning med mandat att vidta adekvata åtgärder kan avsevärt förkorta tiden för start av åtgärder och samverkan.

Åtgärdsfasen kan förkortas om ledning och samordning kan utövas samlat utan att beröras sårbarheten bromsar genomförandet och om de som leder åtgärderna får det stöd i form av beslut, resurser, information, m.m. som de behöver. Denna fas och analys- och beslutsfasen löper parallellt. Avslutningsfasen är mindre beroende av tiden.

Är det hot och vilket är det?

Hittills har vidtagna beredskapsåtgärder i samhället betingats av ett militärt hot. Nu prioriteras hot mot de civila delarna av samhället. Den breddade hotbilden har inneburit ökade svårigheter att avgöra karaktären av hotet. Det är nu svårare att avgöra vem eller vilka som har ansvaret för hanteringen av extraordinära situationer. Likaledes är det svårt att avgöra om och när ett hot byter karaktär, t.ex. när det övergår från ett terroristhot och ett fall för polisen till ett säkerhetspolitiskt hot och därmed ett ansvar främst för regeringen.

Odelat myndighetsansvar

Myndighetsansvaret ändras inte i en extraordinär situation. Därför kan flera myndigheters ansvarsområden beröras i den uppkomna situationen. Myndigheter lyder under regeringen – inte under varandra. Det betyder att berörda myndigheter måste samverka och bli överens.

De flesta extraordinära situationer inträffar i en eller flera kommuner. Dessa har då ansvaret för de lokala åtgärderna. Men det kan också krävas en vertikal samverkan mellan berörda myndigheter och kommuner. Vilket ansvar skall regional nivå då ha? Den komplexa ansvarsbild som finns mellan olika berörda parter gör samverkansmönstret svåröverskådligt.

Legalitet

Vår beredskapslagstiftning reglerar vilka åtgärder som kan vidtas i krig. Olika författningar sätts i kraft i olika beredskapssteg.

Vid flera av hoten i den breddade hotbilden kan inte gällande beredskapslagstiftning användas. För detta skulle krävas att höjd beredskap är anbefalld eller krig eller krigsfara råder. Det saknas ett regelverk som täcker behoven längs hela hotskalan.

Även annan lagstiftning visar på brister, t.ex. saknas lagstöd för hur kommuner skall forma en krisorganisation. I nuläget ligger ansvar och befogenheter hos de olika kommunnämnderna. Det finns heller ingen lagreglering för kommunal planering av olyckor, kriser, svåra påfrestningar eller hur kommuner sinsemellan skall samverka i sådana frågor.

Offentlig och privat verksamhet

Den privatisering av offentlig verksamhet som pågår försvårar samlandet och utnyttjandet av samhällsresurser i en extraordinär situation. Att under ett normaltillstånd – och även under ett ansträngt tillstånd – tvinga privata företag och intressen till insatser i samhällets tjänst är svårt och i vissa fall omöjligt. Med gällande lagstiftning som grund måste allt utnyttjande av olika tjänster ske i fri konkurrens och genom upphandling. Ett sådant förfaringssätt, även om en viss uppsnabbning av hanteringen sker, är förödande för en verksamhet som måste ske under stor tidspress.

Begränsade personalresurser

Myndigheternas, näringslivets och andra samhällsorgans resurser är anpassade för verksamhet under normala förhållanden. Begränsade ekonomiska resurser har tvingat dem till en hård trimning av den egna organisationen. Detta innebär dels att organisationen är personalsvag och i flera fall saknar viktiga experter, dels saknar uthållighet över tiden. Blir en krissituation långvarig krävs personalförstärkningar.

Ett särskilt problem efter de senaste strukturförändringarna inom Försvarsmakten är allt färre militära förband. Tidigare har det funnits förband i nästan varje del av landet. Så är inte längre fallet. Det kommer därför i framtiden att bli svårare att få stöd från militära enheter och det kommer att ta längre tid.

Ekonomi

Myndigheter och andra samhällsorgan har en budget avpassad för sina ordinarie verksamheter. Denna budget innehåller som regel inga reserver för åtgärder vid extraordinära

situationer. Det finns därför inga pengar som är öronmärkta för detta ändamål och som omedelbart kan avdelas för olika insatser.

Myndigheter bestrider vanligtvis sina egna kostnader vid insatser i samhället. Begär en myndighet bistånd av en annan myndighet skall i normalfallet den senare myndigheten gottgöras för sina utgifter. Regeringen har tidigare varit restriktiv gentemot myndigheter som i efterhand har begärt ekonomisk kompensation. Det kan uppstå situationer där insatser försenas på grund av osäkerhet om vem som betalar.

Fenomenet ”Upscaling”

Informationssamhällets utveckling har medfört att medierna snabbt kan vara ”på plats” och redovisa krisen i realtid. Detta har varit både på gott och ont. Fördelen är att allmänheten snabbt blir informerad. I de flesta fall korrekt men i några fall vinklat för att skapa sensation. Nackdelen är att syndabocker snabbt skall plockas fram och främst politiskt ansvar utkrävas. Detta har vid tidigare inträffade händelser inneburit att frågor – som normalt borde ha handlagts lokalt eller regionalt – omedelbart har hamnat på regeringens bord.

Host Nation Support

Begreppet kan fritt översättas med ”hjälp utifrån”. Sverige har under lång tid medverkat i internationella hjälpinsatser. Själva har vi varit förskonade från katastrofer som medfört att vi på motsvarande sätt varit i behov av utländskt bistånd. Men vad händer om en sådan situation skulle uppstå? Hur skall då den praktiska ledningen och samverkan gå till? En mängd problem löses självklart på central nivå. Men hur skall det gå till inom det geografiska område som berörs? Det kan nog tänkas att den svenska modellen med samordningsskyldighet mellan berörda aktörer kan verka främmande för utifrån kommande resurser.

EU

Den gemensamma marknaden är både stödjande och hindrande för ett agerande i en extraordinär situation. Den är ett stöd så tillvida att en resursbrist inom landet kan uppfyllas snabbare än tidigare inom ramen för det europeiska samarbetet. Hindrande t.ex. genom de krav på upphandling av tjänster som måste ske inom hela unionen och inte bara inom det egna landet. Gällande konkurrenslagstiftning försvårar ytterligare. Hänsynstagandet till konsekvenserna av vidtagna åtgärder i olika extraordinära situationer kan därför inte bara begränsas till Sverige.

Materiell resursförstärkning

En bärande idé i totalförsvarets tidigare krigsplanläggning var att myndigheter vid brist på resurser skulle kunna ianspråka sådana från olika delar av samhället med stöd av förfogandelagstiftningen. För detta krävdes att höjd beredskap skulle vara anbefalld och berörda lagar satta i kraft.

Vid en extraordinär situation kan man således inte med dessa lagar åstadkomma en resursförstärkning. Om tillgängliga resurser inte räcker för att bemästra den uppkomna

situationen betyder det att ansvariga myndigheter måste tillgodose behoven på annat sätt t.ex. genom upphandling, såvida det inte rör sig om räddningstjänst, då räddningstjänstlagen kan tillämpas.

Omfördelning av sjukvårdsresurser

Socialstyrelsen har sedan ett flertal år konstaterat att det finns brister avseende den övergripande ledningen av den civila hälso- och sjukvården i andra situationer än under höjd beredskap. Tidigare hade Civilbefälvärnarna rätt att vid höjd beredskap omfördela personal, sjukvårdsförmådenheter och patienter inom civilområdet. Länsstyrelsen har vid höjd beredskap motsvarande befogenheter inom ett län. Länsstyrelsen skall då även bestämma omfattningen av den hjälp det egna landstinget skall lämna ett annat landsting. Såväl regeringen som Socialstyrelsen saknar legala befogenheter att omfördela resurser och patienter mellan exempelvis olika län och landsting (motsv.) i andra typer av samhällstillstånd än höjd beredskap.

Sjukvården har under de senaste åren genomgått strukturförändringar som på ett genomgripande sätt förändrat förutsättningarna för katastrof- och krigsberedskapen. Den dagliga sjukvården är inte avpassad till det resursbehov som kan uppstå i samband med extraordinära situationer. Vid geografiskt begränsade katastrofer kan behov och resurser balanseras genom överenskommelser mellan angränsande landsting. Sjukvårdshuvudmännen har emellertid enligt hälso- och sjukvårdslagen inte rätt att själva prioritera andra delar av landet före sina egna behov. Dagens möjligheter att välja sjukhus har dock medfört en viss geografisk rörlighet. Vidare sker en koncentration till färre och större sjukhus och därmed större katastrofhanteringsresurser.

Samverkan mellan lokal och central nivå

Då en kommun, som drabbats av en extraordinär situation, lider brist på en resurs kan kommunen vända sig till den centrala myndighet som har sektoransvaret för resursen ifråga och be om hjälp. Vid utvärderingen av några av de stora olyckor som drabbat landet under senare år har berörda kommuner redovisat att de haft svårt att ”hitta in i den centrala myndigheten”. Kontakterna mellan central och lokal nivå är i vanliga fall begränsade. Det finns därför inte någon naturlig plattform på vilken man kan mötas.

Trossamfundsberedskap

Svenska kyrkans centralstyrelse har efter skiljandet av kyrkan från staten inte längre planeringsansvaret för kyrklig beredskap. Detta ansvar har övertagits av ÖCB. Benämningen har ändrats till trossamfundsberedskap. Svenska kyrkan har dock enligt begravningslagen ett ansvar för begravningstjänsten. Svenska kyrkan omfattar idag 13 stift, cirka 1100 pastorat och cirka 2500 församlingar. I övrigt finns cirka 40 trossamfund, varav de flesta endast har lokal anknytning. Några har central representation medan den regionala nivån i allmänhet saknas.

Svenska kyrkan är beredd att ta ett ekumeniskt samordningsansvar, vilket skulle kunna bygga på den samverkan i beredskapsfrågor som hittills skett mellan stiftet och länsstyrelserna. Vid

ett behov av förstärkning av personal till ett större geografiskt område (flera församlingar eller flera stift) kan detta ej längre ske annat än på frivillig basis eller genom avtal.

På den lokala nivån fungerar samordningen mellan olika sociala verksamheter och församlingarna väl t.ex. i POSOM-grupper (psykosocialt omhändertagande) och PKL-grupper (psykologisk/psykiatrisk katastrofledning).

Behovet av själavård, diakoni, överbringande av dödsbud till anhöriga och medverkan i POSOM-grupper i en extraordinär situation är stor, vilket bland annat framgått av erfarenheterna från branden i Makedoniska föreningens lokaler i Göteborg 1998.

Övrigt

En del av de frågor och problem som diskuteras ovan behandlas delvis av andra pågående utredningar, t.ex. Säkerhets- och sårbarhetsutredningen. Några av problemen är gemensamma för samtliga utvecklingsalternativ. Bristen på legalt stöd i andra fall än under höjd beredskap är ett exempel. Ändras regelverket till att ge stöd för kraftfullare åtgärder även under ett normaltillstånd minskar kanske behovet av samverkan.

I samhället har vi successivt utvecklat former för ansvarsfördelning och samspel mellan politiska beslutsfattare och myndigheter, mellan myndigheter samt mellan näringsliv och myndigheter. Successivt har mångfacetterade nätverk för kontakter och samarbete utvecklats. Lednings- och samverkansorganisationen måste kunna dra nytta av dessa nätverk.

Förutsättningarna för ett snabbt och adekvat agerande i en extraordinär situation kräver rutiner för insamling av information, lägespresentation och lägesuppföljning samt delgivning av information till allmänheten, myndigheter, media och internt. Kraven på åtgärder inom detta område är mycket omfattande. De underskattas ofta. De kräver särskilda åtgärder.

Tidigare erfarenheter av att utöva ledning i extraordinära situationer visar på en styrka i att så långt möjligt verka i ordinarie ledningsmönster och ordinarie organisationsform, åtminstone om inte en särskild krisledningsorganisation tidigare är utsedd och övad.

En extraordinär situation berör människorna i samhället. Myndigheters och andra organs agerande måste därför grundas på en tilltro hos allmänheten. En sådan tilltro kan bland annat ernås t.ex. genom tydlig, korrekt, snabb och fullständig information.

Sammanfattning

Flera av de problem som redovisats har funnits länge. Andra har tillkommit genom samhällsförändringar och den vidgade hotbilden. De har olika vikt i skilda typer av situationer men de behöver alla övervägas i en samverkan om vilka åtgärder som krävs och vilka resurser som erfordras. De utvecklingsalternativ som vi överväger bör således ha förmåga att hantera dessa problem.

5 **Framtida alternativa regionala lednings- och samverkansstrukturer i ett ansträngt tillstånd eller i kris**

De alternativ till den nu gällande lednings- och samverkansorganisationen, som vi redovisar nedan, syftar till att utveckla samverkan på regional nivå. De problem som ansvariga organ därigenom lättare skall komma till rätta med har vi redovisat i tidigare kapitel. De kriterier som vi då värderar de olika alternativen mot är formulerade ur dessa problem. Alternativens utformning grundar sig bland annat på följande grundläggande antaganden:

- ordinarie ledning uppvisar brister eller normala ledningsresurser är otillräckliga
- ansvarsprincipen bör behållas i det längsta
- befintligt nätverk och erfarenheter från tidigare samverkan bör utnyttjas
- ett snabbt och uthålligt agerande eftersträvas samt
- samverkansorganisationen bör vara kostnadseffektiv.

Genom att utnyttja befintlig organisation i det ögonblick krisen är ett faktum kan man ägna sig åt det uppkomna problemet och inte åt organisationsförändringar. I de fall det är nödvändigt med en särskild krisledningsorganisation, måste en sådan vara utsedd, övad och helst intagen innan krisen blir akut. Stora förändringar kan också medföra att omgivningen, dvs. andra aktörer blir osäkra på den nya ledningsorganisationens ställning, behörighet och mandat vilket i kritiska lägen kan leda till onödiga fördröjningar.

Det författningsmässiga stöd som den ordinarie organisationen har för sina åtgärder kan inte utan vidare anses gälla även för den tillfälligt intagna krisledningen. Detta kan i sin tur leda till obeslutsamhet i situationer då ett snabbt ingripande är viktigt.

Några av de alternativ vi redovisar i detta kapitel har diskuterats tidigare i olika sammanhang. Andra har konstruerats efter samtal med personer vid myndigheter och organisationer. Vi har med några alternativ strävat efter att vidareutveckla den nuvarande länsstyrelsens ledning. Med andra vill vi redovisa något helt nytt. Några fall är inspirerade av idéer från andra länder. Genom att vid behov införa nya ledningsalternativ möjliggörs en stegvis utveckling. Alternativen ger möjlighet till successiva förändringar allteftersom hoten mot samhället förändras.

Nedanstående bild visar hur de olika alternativen kan ses i förhållande till varandra, vilka mandat de kan tänkas ha och inom vilka geografiska områden de kan bli aktuella.

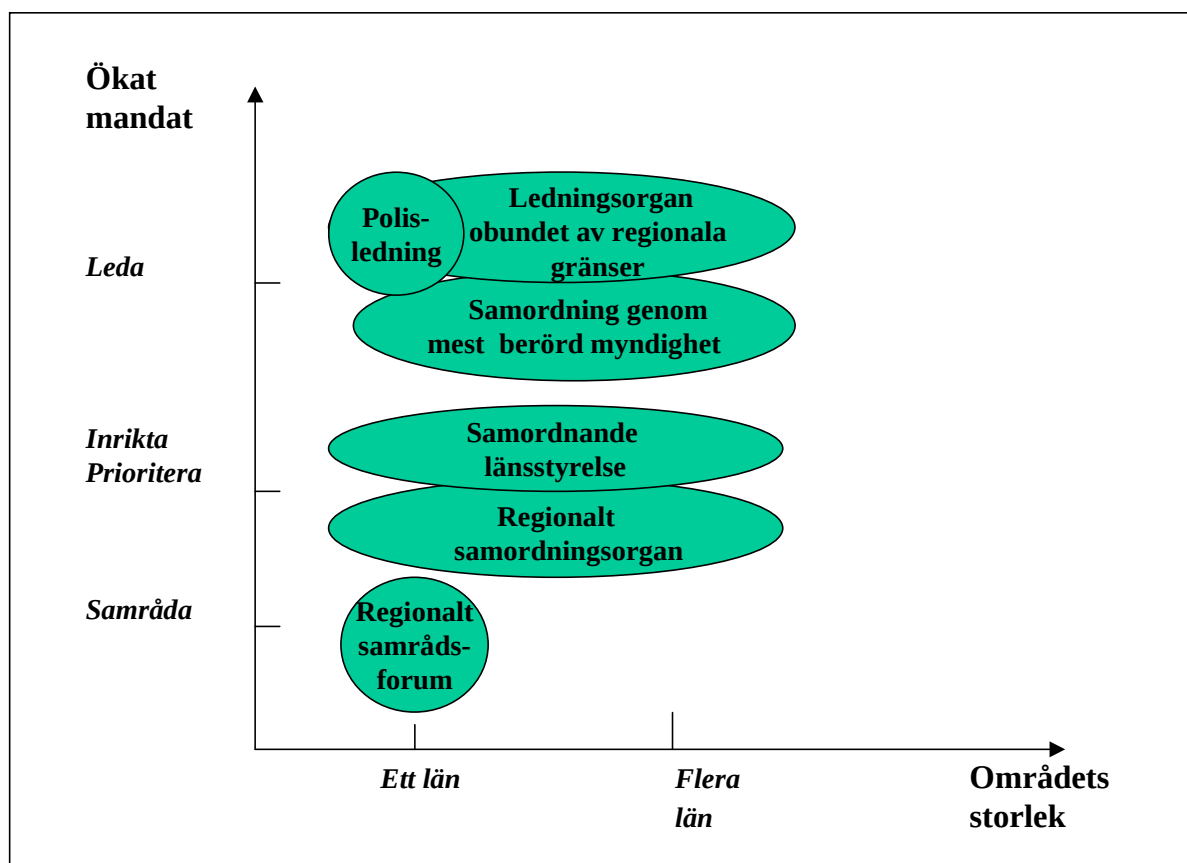


Bild 2. Alternativen i förhållande till varandra.

5.1 Alternativ 1 – Regionalt samrådsforum

Vår idé: En enkel och okomplicerad samverkansform.

I Danmark har på central nivå Beredskapsstyrelsen under inrikesdepartementet ansvaret för beredskapsplaneringen. På regional nivå har motsvarigheten till länsstyrelsen ansvaret för den civila beredskapen och räddningskåren ansvaret för räddningsberedskapen.

På regional nivå träffas regelbundet landshövdingen, polischefen, räddningschefen och militär chef för samordning av gemensamma beredskapsfrågor. I händelse av en extraordinär situation sker erforderlig samverkan mellan dessa chefer varvid den vars ansvarsområde främst berörs leder samordningsmötet. Överenskomna åtgärder vidtas sedan av respektive aktör inom ramen för sitt ordinarie ansvar.

Skulle motsvarande ordning införas i Sverige skulle detta kunna innebära att landshövdingen, länspolismästaren, en särskilt utsedd kommunal räddningschef och en militär chef skulle träffas regelbundet för samordning av gemensamma fredstida säkerhetsfrågor samt beredskapsfrågor. Till detta samrådsforum skulle sedan, alltefter den regionala särarten, kunna knytas andra företrädare för regionala organ. Ett exempel på en redan förekommande liknade sammanslutning är den så kallade CSAM-gruppen i Uppsala.

Detta alternativ med ett regionalt samrådsforum är det minst ambitiösa av våra organisationsalternativ och är enklast att införa. Det finns inga särskilda befogenheter knutna

till forumet. Det är snarare en mötesplats än en organisationsform där för regionen viktiga samhällsfunktioner kan mötas. Man träffas regelbundet, informerar varandra om pågående och kommande verksamhet och utveckling, håller nätverket aktuellt och uppdaterar viktiga samordningsrutiner. Erforderlig verksamhet genomförs av respektive myndighet. Uppstår behov av gemensamma administrativa åtgärder kan t.ex. länsstyrelsen ansvara för dessa.

Det regionala samrådsforumet verkar inom ett län. En kommunal räddningschef behöver därför utses av länets kommuner att representera dem i rådet och en försvarsmaktsrepresentant måste utses av militärdistriktschefen.

Alternativet kan åskådliggöras med följande bild.

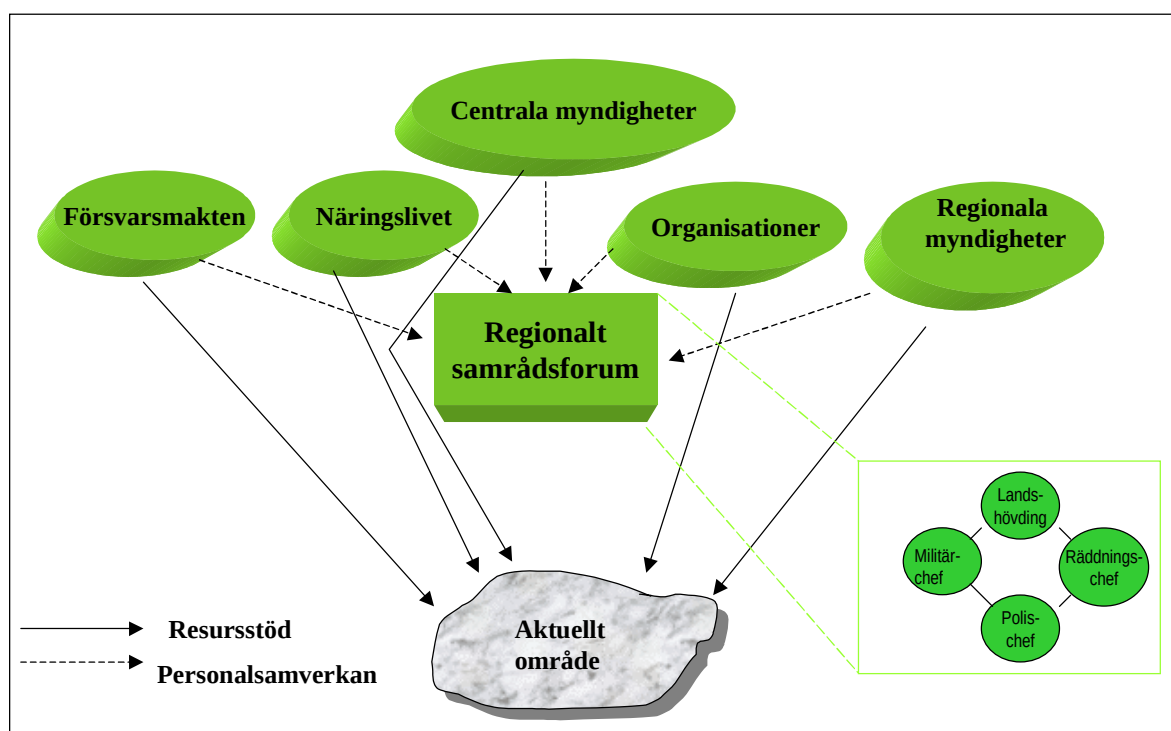


Bild 3. Regionalt samrådsforum

Fördelen med detta alternativ är att chefer som blir berörda i en extraordinär situation redan under normala förhållanden har ett etablerat förhållande. De är vana att samverka med varandra och varandras organisationer och har god kunskap om varandras ansvar och metoder. Parterna informerar varandra om hur de uppfattar situationen och vad som behöver göras och i vilken ordning. Efter diskussion och överenskommelser återvänder var och en "hem" och vidtager överenskomna åtgärder. De agerar således i det fredstida invanda ledningsmönstret.

Den som i de flesta fall torde ta initiativ till att kalla till ett samrådsforum är landshövdingen, men det kan också ske av annan part. Den som kallar till ett samrådsforum torde också inledningsvis leda sammanträdet.

Alternativet bygger på att parterna kan komma överens. Om så inte sker kan tvistefrågor underställas central nivå för ett avgörande men därvid går viktig och kanske väsentlig tid till spillo. Om å andra sidan parterna snabbt kan bli överens är alternativets styrka att åtgärder

kan vidtagas kraftfullt och på stor bredd. Man kan samtidigt komma överens om vilken ersättning som skall utgå för de kostnader som berörda åsamkas.

Allmänheten kommer förmodligen att se ett samrådsforum som ett diskussionsforum mer än ett samhällsorgan som utövar någon makt. Eftersom alla åtgärder som överenskommit i ett regionalt samrådsforum skall effektueras av redan etablerade organ i samhället torde allmänheten främst inrikta sig på vilka åtgärder som dessa vidtar.

Alternativet medger stor flexibilitet i vad avser vilka som skall kallas att medverka i ett samrådsforum. Några egentliga kostnader för verksamheten vid samrådet torde inte uppstå. Berörda myndigheter och samhällsorgan bestrider de egna personalkostnaderna. Alternativet erfordrar inga särskilda tekniska installationer eller förberedelser. Löpande kontakter upprätthålls via ordinarie sambands- och kommunikationsnät.

Alternativet tillvaratar ansvarsprincipen. Var och en som enligt sin instruktion har att agera gör detta inom sitt ansvarsområde. Alternativet medger även att ett acceptabelt underrättelseläge kan erhållas genom att berörda parter förmedlar information, som det egna organets underrättelsekanaler har inhämtat.

De psykosociala frågorna kan hanteras genom att bland annat svenska kyrkan finns representerad. Denne representant kan sedan i sin tur samordna övriga trossamfunds medverkan.

Deltagarna i samrådsforumet informerar varandra. Vid behov kan de ordna gemensamma presskonferenser.

5.2 Alternativ 2a – Samordnande länsstyrelse

Vår idé: Förstärkt regional ledning genom länsstyrelsen.

I detta alternativ leder och samordnar länsstyrelsen verksamheten på regeringens uppdrag.

Länsstyrelsen får de befogenheter som regeringen bestämmer i den aktuella situationen, men ett grundmandat är att inrikta och prioritera (vilka åtgärder som måste vidtas eller vilka resurser som får disponeras) verksamheten vid extraordinära situationer.

Alternativet kan åskådliggöras med följande bild.

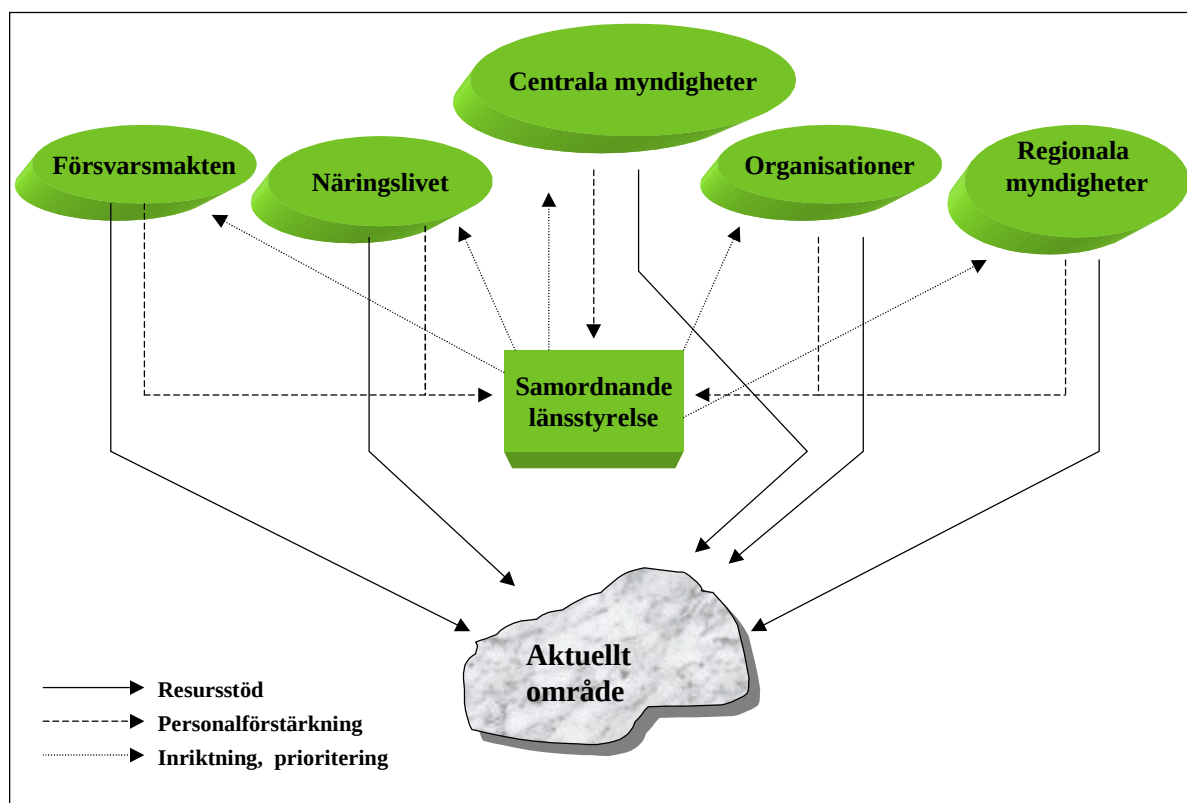


Bild 4. Samordnande länsstyrelse.

I detta alternativ utnyttjas det organ som i ett normaltillstånd utövar den statliga ledningen och tillsynen på regional nivå.

Den länsstyrelse som av riksstyrelsen utses till att leda samordningen av disponibla eller tillförda samhällsresurser behöver i en sådan situation förstärkas. Detta kan ske t.ex. genom att personal ur andra myndigheter, organisationer och näringsliv tillförs.

Det är naturligt om länsstyrelsen leder och samordnar verksamheten vid en extraordinär situation. En sådan situation förekommer ytterst sällan. Men om den kommer skall ledning och samordning kunna påbörjas omgående. Detta tillgodoses genom att berörda parter samverkar på normalt sätt med länsstyrelsen.

Om flera län berörs krävs att regeringen anger vilken länsstyrelse som skall utöva ledningen på samma sätt som redan nu är reglerat i räddningstjänstlagen för sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. Det är en fördel (enligt vissa av de intervjuade en nödvändighet) om regeringen kan utse ansvarig länsstyrelse i förväg eftersom den då kan förbereda sig för en krissituationen genom att olika förstärkningsalternativ kan planeras samt att personal med erforderlig kompetens kan anställas och övas.

Alla händelser i hotbilden är inte lika sannolika i alla delar av landet. För vissa län är stora översvämningar ett påtagligt hot medan miljökatastrofer eller terroristaktiviteter eller svåra olyckor i hårt belastade kommunikationsnät är mer sannolika i andra län. Detta kan vara en grund för prioritering av viss krishantering till vissa län. Ett utpekande av de skilda länen som regionala ledningsorgan för vissa händelser kan kombineras med att grannlänen förstärker sin kompetens inom andra områden, t.ex. sociala frågor, miljövård eller kulturminnesvård. En ökad länssamverkan bör från alla synpunkter vara av godo och förespråkas av bland annat

PARK-kommittén. En sådan specialisering är inget avsteg från kravet på att varje länsstyrelse skall ha en operativ ledning(kärna).

En fördel med detta alternativ är att det statliga regelverket är knutet till länsstyrelsen på regional nivå. Om maktbefogenheter behöver utnyttjas i den extraordinära situationen torde de som utsätts för tvångsåtgärderna i mindre grad ifrågasätta dessa befogenheter hos länsstyrelsen än om så skedde av ett annat samhällsorgan.

Länsstyrelsens verksamhet – och framför allt landshövdingen – är förankrad i samhället och hos befolkningen. Beslut och åtgärder torde därför kunna accepteras av allmänheten.

Alternativet säkerställer att åtgärder kan vidtas snabbt eftersom alternativet inte kräver särskilda samverkans- och kommunikationsnät. Erforderliga möten sker på länsstyrelsen. I övrigt utnyttjas respektive aktörers ordinarie resurser.

Vid länsstyrelsen finns också erfarenhet och kunskap om vilka resurser som kan disponeras – åtminstone inom det egna länet.

De ekonomiska följderna av det resursuppbåd som måste till i den aktuella situationen kan bli omfattande. Vid länsstyrelsen finns kunskap om vilka regler som därvid gäller beträffande upphandling, konkurrensregler, ersättning vid skador, m.m.

Alternativet torde snabbt kunna åstadkomma ett säkert underrättelseläge, oavsett vilken typ av extraordinär händelse som inträffat. Vid länsstyrelsen finns ett uppbyggt kontaktnät under normala förhållanden som tidigt kan skapa en bild av vad som inträffat. Detta är av yttersta vikt inte bara för den egna verksamheten utan även för att kunna möta media med deras krav på information och ett allsidigt belysande av rådande förhållanden.

5.3 Alternativ 2b – Regionalt samordningsorgan

Vår idé: Regionalt samordningsorgan som alternativ till länsstyrelsen.

I detta alternativ har vi skapat ett regionalt samordningsorgan med myndighetsinslag. Tanken är att det skall ha samma befogenheter som länsstyrelsen i alternativ 2a ovan. Det är tänkt att användas om länsstyrelsens roll i samhället minskar eller ges andra uppgifter eller om man bedömer att länsstyrelsen av andra anledningar inte anses lämpligt som ledningsorgan.

Detta samordningsorgan är organiserat och verksamt under normala förhållanden med uppgift att bl.a. planera och öva för extraordinära situationer. Samordningsorganet bör knytas till en lämplig värmyndighet som t.ex. militärdistriktsstab, landsting, regionalt självstyrelseorgan eller någon annan regional myndighet.

I samordningsorganet ingår för totalförsvaret viktiga regionala chefer. Värmyndighetens chef är samordningsorganets ordförande. Samordningsorganets dagliga verksamhet leds av en särskild enhetschef.

Samordningsorganet skall vid extraordinära situationer inrikta och prioritera åtgärder på regional nivå. Åtgärderna vidtas sedan inom ramen för respektive myndighets

verksamhetsområde. Till samverkansorganet kan adjungeras chefer för andra berörda funktioner beroende på situationens karaktär.

Alternativet kan åskådliggöras med följande bild.

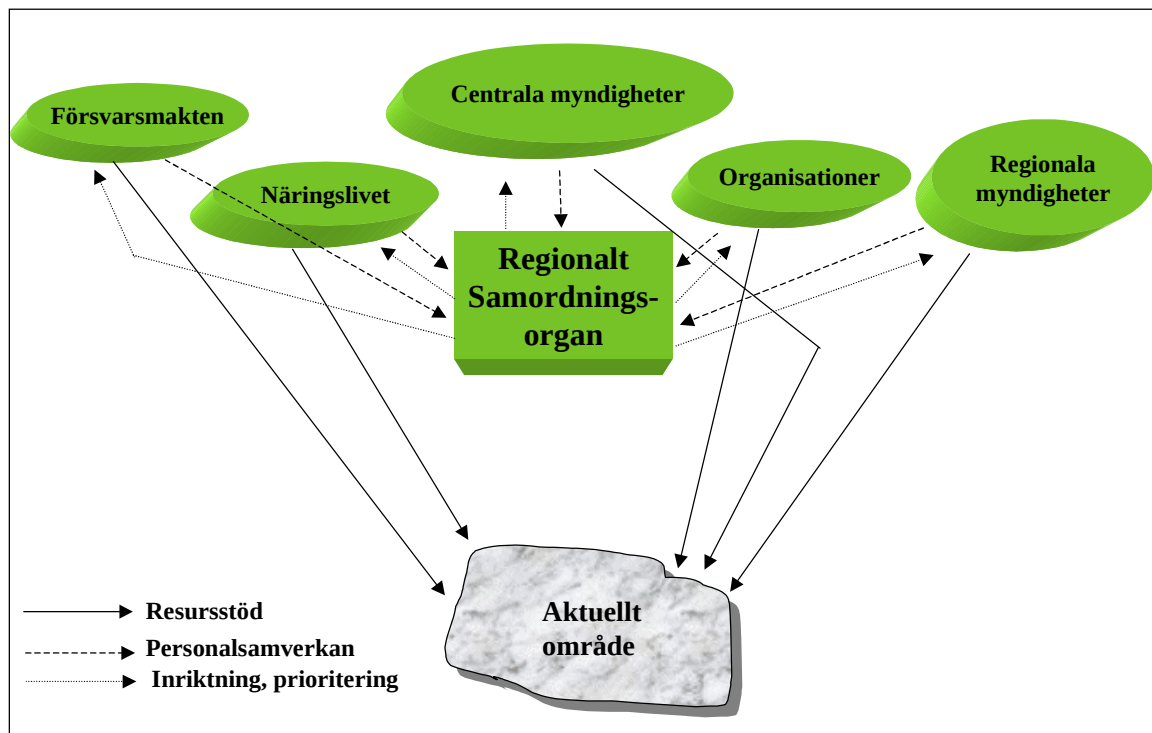


Bild 5. Regionalt samordningsorgan.

Fördelen med detta alternativ är att viktiga regionala chefer inom totalförsvaret ingår i ett regionalt samverkansorgan med särskilda administrativa resurser och som är organiserat redan under ett normaltillstånd. Berörda chefer känner varandra och varandras organisationer väl. Planering för verksamhet i händelse av en extraordinär situation kan ske samlat och dokumenteras. Berörda chefer och organisationer kan vid sammanträden under ett normaltillstånd förbereda sig, utarbeta åtgärdskalendrar och öva sig. Detta borgar i sin tur för att verksamheten i en extraordinär situation snabbt kan komma igång. Samordningsorganet torde också kunna skapa ett säkert underrättelseläge genom att sammanställa information från deltagande myndigheter, m.fl. En tillförlitlig lägesuppföljning torde därvid kunna upprätthållas.

Då samordningsorganet skall inrikta och prioritera verksamheten – d.v.s. se till att berörda chefer genomför de åtgärder som man i samordningsorganet kommit fram till men som sedan effektueras inom respektive myndighet eller deltagande organ – torde både önskemålet om att ansvarsprincipen följs och att ordinarie ledningsmönster skall utnyttjas kunna tillgodoses. Detta i sin tur möjliggör att respektive myndighet eller organ i sin tur utnyttjar sitt nätverk för att genomföra sitt uppdrag, vilket torde borga för ett snabbt och effektivt genomförande.

Ett problem med alternativet kan vara att samverkansorganet främst är inriktat mot krishantering. Visserligen möjliggör planerings- och övningsverksamheten att ett nätverk byggs upp som vid behov kan utnyttjas även under normala förhållanden, men det kommer inte att finnas ständigt närvarande i allmänhetens sinne. Det kan därför ifrågasättas om folkförankringen blir särskilt hög. Å andra sidan kommer verksamheten vid en extraordinär

händelse, som allmänheten kommer att uppfatta det, att utföras av väl kända myndigheter och organ i regionen. Tilltron till vidtagna åtgärder bedöms därför ändå som hög.

Möjligheterna till ett effektivt resursutnyttjande torde vara stora. Förberedelser och övning kan genomföras under normala förhållanden. Exempelvis borde ett upphandlingsförfarande kunna planeras och ekonomiska överenskommelser ske, så att ett ”trycka på knappen-system” kan utnyttjas.

Alternativet kostar pengar. Dels krävs det lokaler och utrustning för samordningsorganet och dels krävs det personal – chef och administrativt stöd. Då samordningsorganet är en liten organisation med få anställda blir uthålligheten låg. Även uthålligheten blir låg om inte ersättare kan och får utses. Storleken på organisationen kan dock anpassas beroende på bedömda regionala hot och andra regionala förhållanden.

Genom att alternativets verksamhet vilar på en värmyndighet kan redan under normala förhållanden en relation till media etableras. Vid en extraordinär situation kan detta liksom samordningsorganets breda representation från regionen säkerställa medias krav på allsidig och kontinuerlig information.

Detta alternativ torde vara mest likt de tankar på att skapa ett regionalt samverkansorgan om frågor som kan falla inom hela den breddade hotbilden – totalförsvarsstab – som Försvarmakten lanserade som en idé på ett regionalt samverkansorgan inför nu gällande försvarsbeslut. Alternativet tillgodoser önskemålet om ett forum där frågor av totalförsvarskaraktär kunde planeras och beslutas genom samverkan på gemensam stabsplats. I detta samordningsorgan är Försvarmakten en av flera regionala myndigheter

5.4 Alternativ 3 – Ledningsorgan obundet av regionala gränser

Vår idé: Frihet i val av regional ledning alltefter situationens karaktär.

I England har The Home Office (Inrikesdepartementet) det övergripande planeringsansvaret för verksamhet vid extraordinära situationer. Till Home Office knyts vid behov en strategisk samordningsgrupp bestående av centrala representanter för polisen, räddningstjänsten, krigsmakten, sjukvården, lokala berörda myndigheter samt regeringsrådgivare, m.m.

England tillämpar vidare principen med ett ”Leading department”, dvs. det departement inom vilket fackansvar den extraordinära situationen faller får med automatik ansvar för ledning av de åtgärder som krävs. Engelsmännen har upprättat en förteckning över tänkbara kriser som kan drabba landet och vilket departement som därvid skall ta ledningsansvar. Lösningen skall ses mot det förhållandet att det genomförandeansvar som i Sverige ligger på de centrala myndigheterna i England åvilar respektive departement.

Runt det drabbade området organiseras ett mindre operativt och ett större taktiskt ledningsområde. I det taktiska området skapas en ledningsplats med representanter för polisen, räddningstjänsten, sjukvården, lokala berörda myndigheter, m.m. Här samordnas tillförsel av resurser till de drabbade operativa områdena. Verksamheten leds av en regional polischef. Berörda regionala myndigheter bidrar med personal, lokaler, m.m. i de operativa och taktiska staberna.

Denna ledningsmodell måste naturligtvis ses mot bakgrund av det engelska statsskicket. Det intressanta är att man i England frångår den ordinarie linjeorganisationen och skapar en tillfällig ledningsorganisation för den akuta händelsen och ett därför lämpligt geografiskt område.

Alternativet kan åskådliggöras på följande sätt.

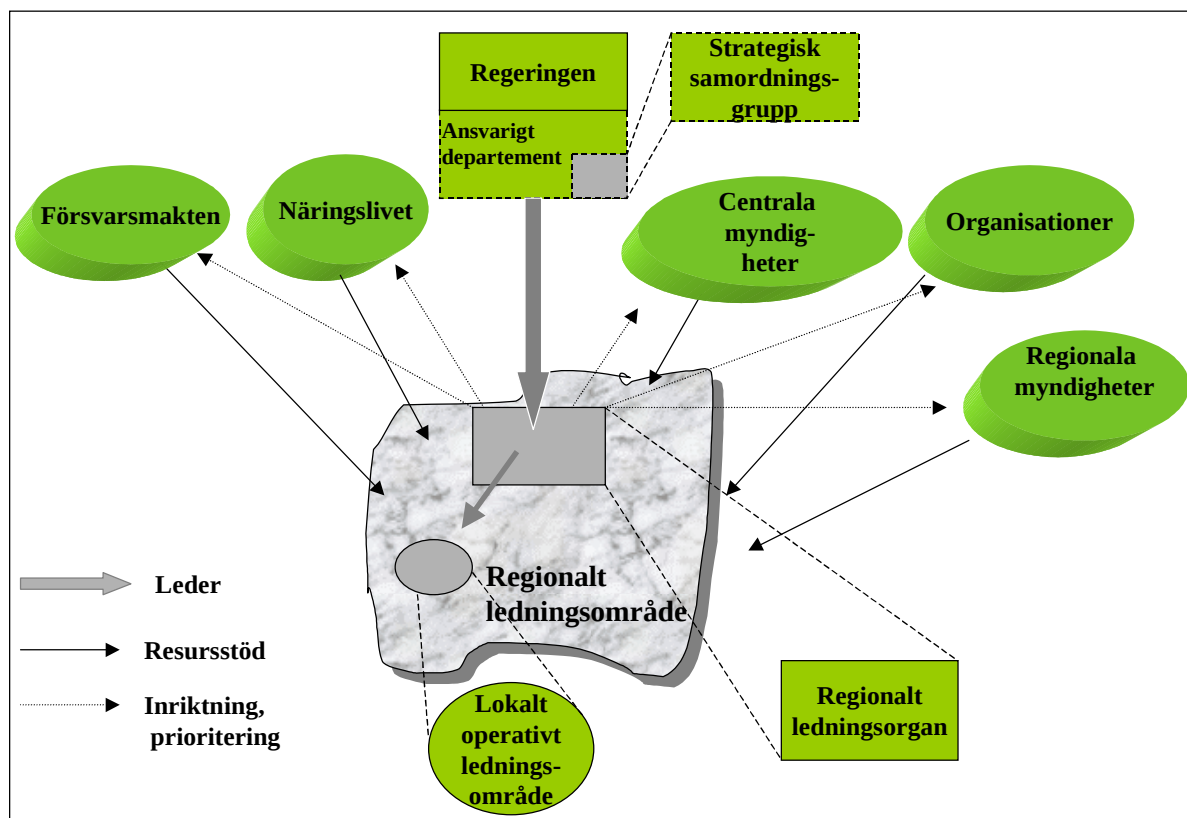


Bild 6. Ledningsorgan obundet av regionala gränser.

Den engelska ledningsmodellen har här anpassats till svenska förhållanden. Den skiljer sig från övriga alternativ genom att det för varje uppkommen extraordinär situation skapas ett för den akuta händelsen anpassat ledningsområde.

För vår del skulle en strategisk samordningsgrupp kunna knytas till regeringskansliet med representanter för sektorsansvariga myndigheter – eller andra samhällsorgan – som berörs av händelsen. På lokal nivå skulle vi kunna ha samma system som idag, dvs. att om händelsen är räddningstjänst så blir räddningsledaren operativ chef inom det område som berörs. Om händelsen inte är räddningstjänst så ligger det operativa ansvaret på kommunledningen eller den person eller krisledningsgrupp den utser. Det operativa området avgränsas då av räddningsledaren respektive den eller de kommuner som är berörda.

På den regionala nivån måste någon utse ansvarig taktisk ledare och också avgränsa det taktiska område från vilket den operativa chefen skall stödjas. Om det är fråga om räddningstjänst kan landshövdingen utse regional räddningsledare och bestämma det taktiska områdets gränser. Det kan också vara så att det taktiska området sträcker sig in i flera län varvid regeringen får peka ut det län som tar ansvaret för det taktiska området.

Ansvarsprincipen kan genom denna modell inte anses vara helt tillgodosedd eftersom man skapar helt nya ledningsorgan. Att notera är dock att de personer som bemannar den strategiska och taktiska ledningen kommer från berörda myndigheter, organisationer och samhällsaktörer på central respektive regional och lokal nivå.

Fördelen med denna lösning är att den skräddarsys för sin uppgift. Vidare är det en fördel att det regionala ansvarsområdet kan anpassas till situationen och är oberoende av läns-, kommun- eller myndighetsgränser. Det är också en fördel att den taktiska ledningsplatsen lyder direkt under ansvarigt departement. Centrala direktiv och centralt stöd når snabbt den taktiska ledningsplatsen. Nackdelen är att en ny aktör uppträder i samhället om vilkens roll och mandat det kan råda osäkerhet.

Styrkan med att kunna utnyttja ett befintligt nätverk tillgodoses mindre väl i alternativet. Även om de personer som bemannar den taktiska ledningsplatsen i sin ordinarie verksamhet har ett utbyggt nätverk, så är det inte säkert att detta passar för de kontakter som krävs i den uppkomna situationen.

Alternativet medför kostnader för den strategiska samordningsgruppen. I övrigt får det förutsättas att de olika berörda samhällsorganen står för respektive personalkostnader. Alternativet medger hög flexibilitet vad avser personalinnehållet.

Alternativet torde även tillgodose kravet på ett snabbt agerande. Det krävs visserligen tid att fatta beslut om att den taktiska ledningen skall upprättas, vilka personer och organ som skall ingå, var den skall samlas, osv., men detta torde kunna göras under det initiala skeendet då lokala insatser sker. Det är heller inte självklart att den taktiska ledningen behöver upprättas. Uthålligheten kan ifrågasättas då den taktiska ledningsgruppen skapas enbart för den akuta situationen. Ett annat problem är att skaffa sig och vidmakthålla ett underrättelseläge.

Den taktiska ledningsgruppen måste ha befogenhet att skaffa fram resurser och därvid utnyttja tvångsåtgärder. Då regional räddningsledare utses finns sådana befogenheter. När annan taktisk ledare utses måste lagstiftningen ändras så att även denne får motsvarande befogenheter.

En särskild informationsorganisation måste förberedas på båda nivåerna. Informationsenheter vid regionala samhällsorgan inom området bör utnyttjas.

I England finns av tradition ett flertal olika frivilligorganisationer som utnyttjas vid extraordinära situationer. Även de svenska frivilligorganisationerna bör ges en roll i detta arbete.

Alternativet passar inte utan vidare in i den svenska förvaltningstraditionen. Myndigheternas ansvar förändras genom det tillsatta regionala ledningsorganet. För att undvika oreda i ansvarsfördelningen kan det behövas en minister som agerar på regeringens uppdrag. En fördelning av typkriser (säkerhetspolitiska, finansiella, miljöanknutna, osv.) kan göras i förväg till ansvariga departement.

Berörda centrala myndigheter behåller sitt genomförandeansvar men beslut om inriktning av verksamheten på kort och lång sikt, genomförande av beslutade resursförstärkningar till

aktuellt område samt uppföljning av verksamheten göras av ansvarigt statsråd. Underlag för beslut utarbetas i den strategiska samordningsgruppen.

5.5 Alternativ 4 – Samordning genom mest berörd myndighet

Vår idé: Mest berörd central myndighet samordnar.

I detta alternativ har vi tagit fasta på ansvarsprincipen. Den myndighet inom vilkens ansvarsområde huvudproblemet i en extraordinär händelse ligger skall också svara för den samordning som krävs. Alternativet skall ses som en utveckling av och en utvidgning av ansvarsprincipen i och med att den huvudansvariga myndigheten ges mandat att leda berörda samhällsorgans samlade resursinsats. Om den extraordinära situationen är komplicerad såtillvida att flera myndigheters ansvarsområden berörs, avgör regeringen vilken myndighet som skall ges samordningsansvar.

Alternativet kan åskådliggöras med följande bild.

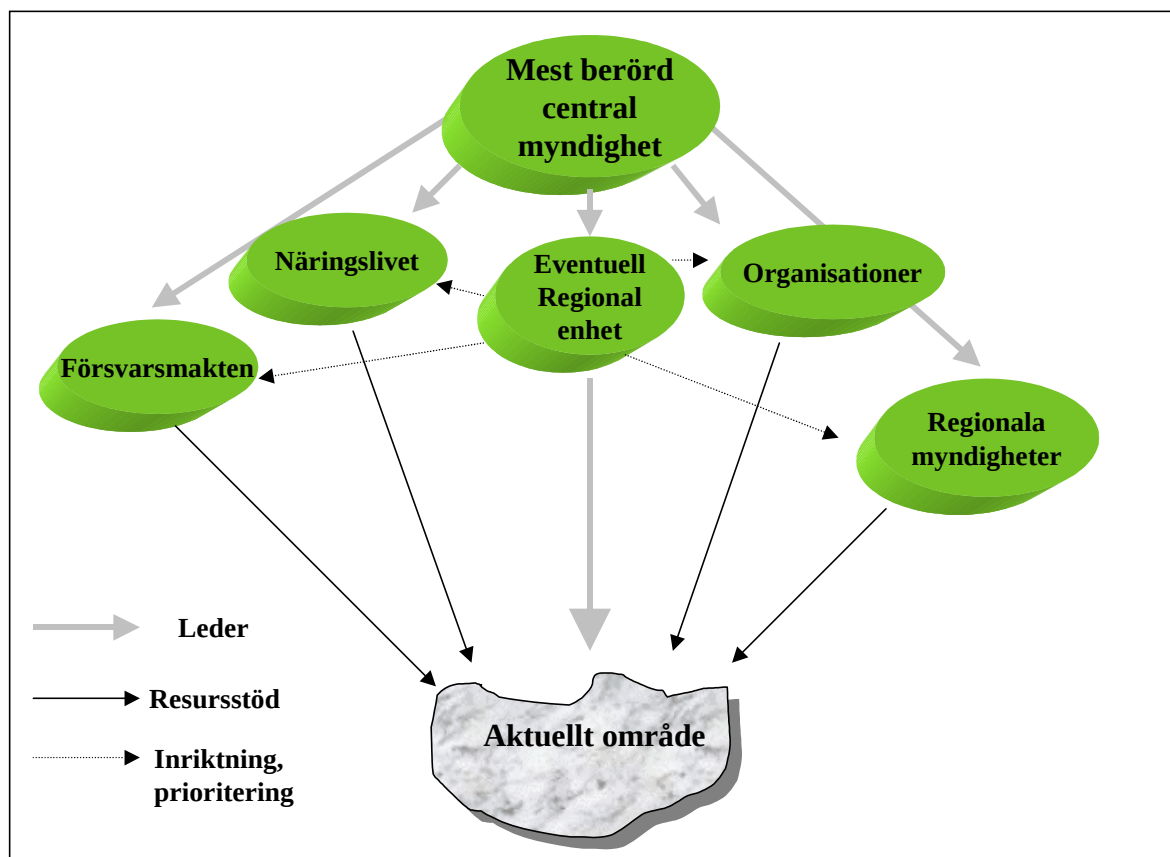


Bild 7. Samordning genom mest berörd myndighet.

Alternativets styrka är att ansvarsprincipen, som är en av de viktigare hörnpelarna i svensk statsförvaltning, utgör den organisatoriska grunden för ett gemensamt agerande. För berörda delar av samhället i övrigt ter det sig naturligt, att den som har ansvaret under ett normalförhållande, även har det i en extraordinär situation. Alternativets svaghet är att alla centrala myndigheter inte har regionala enheter. Alternativet kräver också att regelsystemet ändras såtillvida att den ansvariga myndigheten ges rätten att leda andra myndigheter och

samhällsorgan i lösandet av uppgiften. En styrka för alternativet utgör dock det förhållandet att de befogenheter som ansvarig myndighet har redan under ett normaltillstånd inom sitt eget ansvarsområde torde räcka långt även i en extraordinär situation.

Alternativet kan också vara tillämpligt i krig eller i en krigsliknande situation, där Försvarsmakten blir den mest berörda myndigheten. Om regeringen väljer Försvarsmakten som mest berörd myndighet och detta kombineras med väl förberedda och definierade befogenheter för samordningsrollen skulle även situationer med ett inslag av vapenmakt kunna hanteras i fred, då andra myndigheters resurser är otillräckliga.

Alternativet är en utveckling av förhållandena under ett normaltillstånd. För allmänheten torde alternativet också vara acceptabelt, då handlingsmönstret från ett normaltillstånd känns igen. Även media borde kunna utnyttja sina vanliga kontaktvägar.

En styrka med alternativet är att ordinarie nätverk kan utnyttjas. De ekonomiska överväganden, som behöver ske, torde underlättas av det faktum att omedelbart uppkomna kostnader kan hanteras inom myndigheten.

5.6 Alternativ 5 – Polisledning

Vår idé: En regional myndighet med helhetsansvar.

Alternativet har vissa likheter med polisens roll i Norge och England.

I Norge har polisen ledningsansvaret vid insatser i situationer som går under begreppet ”liv och hälsa”. I övriga situationer ligger ansvaret hos respektive samhällsorgan. Vid en extraordinär situation tar fylkesmannen (landshövdingen) över ansvaret för samordningen av erforderliga resurser. Denne har då till sitt förfogande ett fylkesberedskapsråd där berörda parter kan komma överens om erforderliga åtgärder. Varje enskilt samhällsorgan står dock för sina egna beslut. I annat fall förs frågan upp till regeringsnivån.

I vår anpassning av de utländska modellerna till svenska förhållanden har vi frångått ledningsmönstret med länsstyrelsen som det samhällsorgan omkring vilket en regional ledning och samordning byggs upp. Vi har istället valt en samhällssektor med representation på alla tre nivåerna och i alla län – polisen. Vi har diskuterat möjligheterna att välja Försvarsmakten men anser att denna mot bakgrund av sin ursprungsroll och – efter senaste försvarsbeslutet – begränsade närvaro över landet är mindre lämplig trots sin ledningsstruktur och sin förmåga att agera i extraordinära situationer.

På lokal nivå blir polisen operativ chef för det akuta arbetet, dvs. övertar räddningsledarens roll och befogenheter. Detta även i situationer som inte är räddningstjänst. Räddningstjänsten arbetar med samma saker som de nu gör men avstår från den övergripande operativa ledningen. Polisen, som lokal operativ chef, samverkar med kommunen och andra lokala berörda på samma sätt som räddningsledaren nu gör.

På regional nivå har länspolismästaren det övergripande ansvaret för ledning och samordning, dvs. denne blir regional operativ chef med uppgift att stödja lokala operativa chefer. Länspolismästaren har omfattande befogenheter att inrikta och utnyttja samhällets resurser.

Rikspolisstyrelsen utgör i detta alternativ regeringens stabsorgan i hanteringen av extraordinära situationer. Med den uppgiften kan en enhetlig ledningslinje mellan olika ledningsnivåer – från regeringen till lokal operativ chef – upprätthållas.

Då det aktuella geografiska området omfattar fler än ett län avgör regeringen från fall till fall vilken länspolismästare som skall ges ett övergripande regionalt ledningsansvar. Rikspolisstyrelsens roll och ansvar kan i detta alternativ behöva ses över.

Alternativet kan åskådliggöras med följande bild.

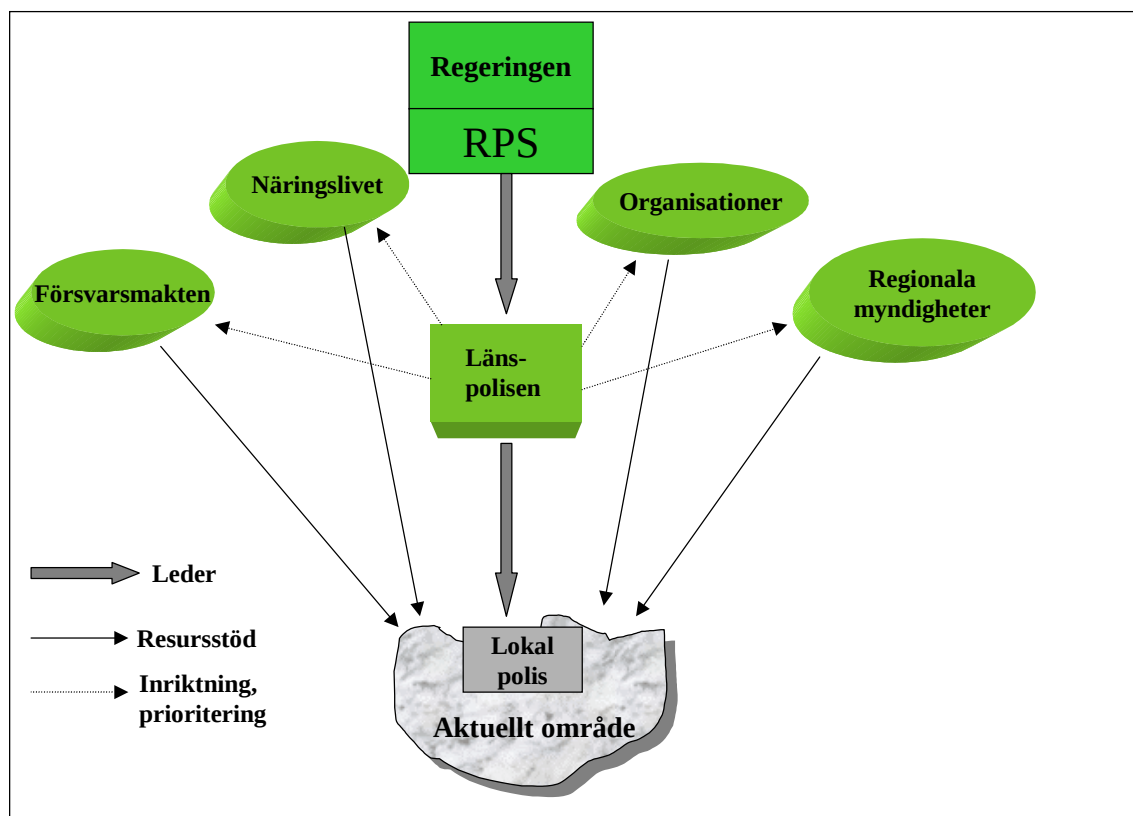


Bild 8. Polisledning.

Fördelen med att låta polisen vara den som har ansvaret för att erforderlig ledning och samverkan kommer till stånd är att polisen finns representerad i varje län och har en väl tränad och utbyggd ledningsorganisation. De har kompetens och vana att leda och samordna olika typer av verksamhet samt ställs ständigt inför situationer där beslut måste fattas. De har inom den egna organisationen goda kommunikationsresurser. De har väl utbyggd samverkan med de övriga samhällsorgan som brukar bli engagerade vid situationer av extraordinär karaktär. De kan verka snabbt. Polisens verksamhet utgör ett regelbundet inslag i samhället och den har allmänhetens förtroende.

Utvecklingen inom polisen tenderar att gå mot större organisationsområden, dvs. omfattande flera län vilket i detta sammanhang kan ses som en fördel. Polisen är genom sina ledningscentraler ständigt tillgänglig och har genom sin knytning till SOS Alarm kontinuerlig information om händelser som är eller kan utvecklas till extraordinära situationer. Polisen har även vana och möjligheter att följa och presentera läget. Länspolismästaren lyder vidare direkt

under regeringen vilket underlättar om denna behöver ge en övergripande inriktning av verksamheten.

Polisen har ett väl utvecklat nätverk som torde vara väl lämpat att utnyttja även vid en extraordinär situation. I detta nätverk torde det även finnas experter inom skilda samhällsfunktioner som kan ge alternativet flexibilitet i sin förmåga att agera. Genom sin organisatoriska uppbyggnad har även polisen möjlighet att åstadkomma en uthållighet i sitt agerande. De kan snabbt anpassa organisationen till behoven genom omfördelning av personal.

Polisen är också väl insatt i det legala regelverket som berör framför allt intrång i den enskildes rätt. I händelse av ett ökat mandat från regeringen torde polisen väl kunna hantera ett sådant liksom andra legala frågor. På motsvarande sätt har även polisen god erfarenhet av vilka krav och önskemål som media har och hur dessa kan tillgodoses. Polisens erfarenhet av behovet av psykosocialt omhändertagande vid omfattande olyckor under ett normaltillstånd medför också att samarbetet med sociala myndigheter och främst svenska kyrkan är väl etablerat. Alternativet tillgodoser ansvarsprincipen genom att en av polisens myndighetsroller i detta alternativ skulle bli att leda och samordna verksamhet vid stora olyckor och i extraordinära situationer.

I uttrycket Polisen inbegriper vi säkerhetspolisen (SÄPO). Vi har inte lagt någon vikt vid de organisatoriska förhållandena eller analyserat om polisen med nuvarande resurser kan klara denna nya uppgift.

6 Jämförande analys

Valet av lednings- och samverkansform i samhället vid extraordinära situationer och i krig är beroende av vilket hot som man förväntar sig. I dagens läge med obetydligt militärt hot behöver samverkansorganisationen främst inriktas på att klara ledning och samverkan vid stora olyckor. För detta krävs ingen avancerad samverkansorganisation på regional eller central nivå och inte heller några omfattande befogenheter. Det krävs mest en mötesplats där berörda parter kan träffas under ordnade former och förbereda sig samt komma överens när något inträffat. Vårt första alternativ – Samrådsforum (1) – motsvarar en sådan bild. Om å andra sidan hoten närmar sig en krigssituation med stor oro och med stort inslag av våld krävs en mer kraftfull ledning och betydligt mer omfattande befogenheter. Våra sista alternativ – Samordning genom mest berörd myndighet (4) och Polisledning (5) – motsvarar en sådan situation.

Vi redovisar ett antal ledningsalternativ som är anpassade till en ökad skala av hot i samhället. De har olika befogenheter och olika grader av tvång inbyggda i sig. Vi anser att valet av ledningsalternativ är beroende av vilka hot samhället riskerar att utsättas för. Det krävs dock framförhållning vid ett eventuellt införande så att detta kan ske i god tid innan den skärpta hotsituationen inträffar. Alla ledningsalternativ förutsätter förberedelser, nätverksbyggnad, m.m.

Kriterier, m.m.

När vi har analyserat och värderat vilka förmågor som en framtida regional lednings- och samverkansorganisation skall ha, har vi gjort detta med hjälp av de tidigare redovisade kriterierna. Dessa kan sinsemellan viktas olika beroende på vilken myndighet eller vilket samhällsorgan som berörs. För många berörda kan förmågan att agera snabbt vara av vital betydelse, t.ex. räddningstjänsten, kustbevakningen och polisen. För andra kan det vara befintligheten av ett kraftfullt författningsstöd, t.ex. länsstyrelsen och Försvarsmakten. Att skapa tilltro hos allmänheten för de åtgärder som är nödvändiga att vidtas kan för de flesta berörda aktörer vara viktigt. Informationen till och samarbetet med media kan för andra vara av stor vikt.

Tyngden i olika kriterier varierar också beroende på vilken extraordinär situation som föreligger. De krav som vi redovisat kommer att behöva uppfyllas i de flesta situationerna men med olika dignitet. Det betyder att det förmodligen inte går att hitta en organisationslösning som är optimal för alla typer av extraordinära situationer. Det är dock viktigt – oavsett ledningslösning – att vara flexibel.

I bilaga 5 redovisas de kriterier vi använt oss av vid vår värdering.

En jämförelse mellan alternativen

Vi har tidigare poängterat att en gemensam lösning för alla delar av landet inte är nödvändig. Beroende på skilda regionala förutsättningar och olika hot kan det utvecklingsalternativ som valts ges regional anpassning.

Alternativ 1, Samrådsforum, får anses vara enklast och billigast att införa. Det tillgodoser enkelt de särskilda samverkansbehov som kan uppstå i den vänstra delen av hotskalan (se bild 1.) i en extraordinär situation. Steget från de ordinarie samverkansformerna under ett normaltillstånd är inte långt. Olika samhällsorgans ansvar kvarstår men alternativet ger möjlighet till samordnade insatser om vilka man dock måste vara överens. Vid större och mer komplicerade händelser kan alternativet vara otillräckligt. Alternativet är avsett för händelser inom ett län.

Alternativ 2a, Samordnande länsstyrelse, och *alternativ 2b*, Samordningsorgan, är att gå ett steg vidare. Alternativen är främst avsedda för ett län men får anses ha förmåga även att kunna hantera händelser som berör flera län. De bedöms också kunna ges ett ökat mandat att inrikta och prioritera nödvändig verksamhet. De får i stort anses vara jämbördiga.

Alternativ 2a bygger på en redan väl etablerad myndighet på regional nivå. Vill man skapa ett regionalt samordningsorgan med utökade befogenheter och som kan leda en verksamhet inom en region som drabbats, torde detta alternativ vara lämpligt. Här finns goda förutsättningar att samordna erforderliga resurser genom inriktning, prioritering och information.

Alternativ 2b är en variant av alternativ 2a, där man av någon anledning inte vill eller kan koppla ansvaret till länsstyrelsen. Alternativet ger uttryck för att det kan finnas andra regionala samhällsorgan som plattform för ett regionalt samordningsorgan. Att införa ett särskilt kansli som grund för samordningsorganet kan dock vara att anse som ett steg tillbaka i utvecklingen och därför mindre lockande.

Alternativ 3, Ledningsorgan obundet av regionala gränser, är det alternativ som är mest radikalt främst beroende på att vi frångår det ordinarie ansvars- och myndighetsmönstret på den lokala och regionala nivån. Vi organiserar nya operativa och taktiska områdesansvar beroende på situationens karaktär. Flexibiliteten är mycket stor. Även den centrala nivån behöver anpassas. Alternativet ger uttryck för åsikten att extraordinära situationer kräver särskilda lednings- och samverkanslösningar. Alternativet förutsätter att flera av våra nuvarande svenska ledningsprinciper ändras.

Alternativ 4, Samordning genom mest berörd myndighet, är ett utvecklingsalternativ som lägger huvudansvaret för samordningen på central myndighet, men som samtidigt bäst tillvaratar den svenska förvaltningsmodellen med ett uttalat myndighetsansvar. Alternativet kräver ett utökat ledningsmandat för den utsedda myndigheten. Dess styrka ligger i likheten i ansvar längs hela hotskalan. En svaghet är att många centrala myndigheter saknar en regional organisation. Alternativet torde vara mest lämpat i krig eller i krigsliknande situationer eller vid upprepade stora olyckshändelser eller katastrofer i fredstid.

Alternativ 5, Polismodellen, är det alternativ som ges de kraftfullaste befogenheterna. Det är speciellt lämpat i en situation med terrordåd och grov brottslighet. Genom att polisen ständigt har en fungerande ledningsorganisation och ständig jour över större delen av landet kan man mycket snabbt vidtaga åtgärder. Vi tror att detta alternativ är den effektivaste organisationen i extraordinära situationer. Den är dock inte okomplicerad att införa då polisen ges delvis nya roller.

Vi har vid utformningen av de olika alternativen i första hand tänkt oss att utvecklingen i samhället och utvecklingen av hotbilden skall avgöra vilket alternativ som väjs. Alternativen

medger emellertid även att ett "lägre" alternativ kan övergå i ett "högre". En sådan uppgradering kan vara alternativet Samrådsforum till alternativet Regionalt samordningsorgan. Ett annat exempel kan vara alternativet Samordning genom mest berörd myndighet till alternativet Polisledning. Genom denna konstruktion av utvecklingsalternativ skapas ökad valfrihet i en anpassningssituation.

Gemensamt för i stort sett alla alternativen är att regelverket måste ändras så att aktörerna ges utökade befogenheter. Andra generella problem är fördelning av sjukvårdsresurser, Upscaling och Host Nation Support. Dessa kan inte värderas sinsemellan i alternativen. En omfördelning av sjukvårdsresurser mellan olika delar av landet är för närvarande en komplicerad fråga. Upscalingproblemet är ett mediarelaterat problem som berörda ställs inför oberoende av utvecklingsalternativ. Host Nation Support kan möjligen vara lättast att hantera om man behåller en myndighetsrelaterad utveckling. Vi tror att dessa problem enklast kan hanteras inom alternativen den Samordnande länsstyrelsen, Samordning genom mest berörd myndighet och Polismodellen.

Vi har i denna rapport redovisat ett antal alternativa lednings- och samverkanslösningar på regional nivå. Vi ser dessa som ett underlag för fortsatta diskussioner. Vi rekommenderar därför inte något speciellt alternativ. Det ankommer på uppdragsgivarna att utvärdera vilka alternativ som lämpar sig bäst mot bakgrund av hotutvecklingen. I slutändan är det ett politiskt beslut om vilka risker man är beredd att ta, vilka befogenheter som skall delegeras och vilka kostnader som är acceptabla.

7 Bilagor

Bilaga 1. Sammanfattning av förändringar för militärt och civilt försvar

Totalförsvaret

Totalförsvar är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvar består av militärt försvar och civilt försvar. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då skall bedrivas.

Totalförsvarets inriktning och utformning bestäms av riksdagen. Totalförsvaret har formats utifrån ett vidgat säkerhetsbegrepp som rymmer också icke-militära hot och risker och skall kunna hantera risker i såväl fred som krig. Detta är en anpassning till det säkerhetspolitiska läget i vår omvärld och till samhällsutvecklingen.

Det militära försvaret

Uppgifter och förmåga

Enligt det senaste försvarsbeslutet har Försvarsmakten fyra huvuduppgifter. Försvarsmakten skall kunna;

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda vår territoriella integritet,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden och
- stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Att försvara Sverige mot väpnat angrepp innebär att Försvarsmakten i nuvarande omvärldsläge skall ha en förmåga att upptäcka, analysera och möta begränsade insatser av främst fjärrstridsmedel mot Sverige. Att ha förmåga att minska verkningarna vid en insats av NBC-stridsmedel. Att ha förmåga att i samverkan med övriga delar av totalförsvaret vidta skyddsåtgärder vid begränsade insatser mot civila och militära mål. Att ha förmåga att hantera informationskrigföring och bidra till samhällets totala motståndsförmåga mot informationsoperationer samt slutligen att ha förmåga att möta intrång på vårt territorium.

Försvarsmakten skall på fem respektive tio års sikt kunna öka sin förmåga att möta ett väpnat angrepp. Detta förutsätts ha som mål att ta kontroll över hela eller delar av svenskt territorium. Ett angrepp kan också – utan vapen – riktas mot våra nationella intressen utan att svensk mark ockuperas, t.ex. ekonomiska, psykologiska eller informationsteknologiska intressen.

Att hävda vår territoriella integritet innebär förmåga att kunna upptäcka och ingripa mot kränkningar av territoriet. Denna förmåga skall snabbt kunna ökas - särskilt i anslutning till akuta kriser - i Östersjöområdet. Vidare skall Försvarsmakten ha förmåga att kunna upptäcka och avvisa säkerhetshot i samverkan med andra myndigheter.

I begreppet inbegrips övervakning av den ekonomiska zonen och skydd av sjöfart samt på andra sätt hävdande av nationella intressen. Förmågan att hävda såväl det egna territoriet som nationella intressen tillhör en stats grundläggande behov och skyldigheter.

Att bidra till fred och säkerhet i omvärlden innebär bland annat att Försvarsmakten skall ha förmåga att i samverkan med andra länder kunna planera och genomföra fredsbevarande eller fredsframtvängande operationer, att ha förmåga att kunna lämna stöd till fredsfrämjande och humanitär verksamhet samt att kunna planera, genomföra och delta i övningsverksamhet inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet främst i närområdet.

Med ett ökat internationellt engagemang ökar också risken för att Sverige kan bli utsatt för olika former av påtryckningar. Detta kan innebära att hämndaktioner kan riktas direkt mot svenskt territorium.

Att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred innebär för Försvarsmakten att ha förmåga att samverka med andra myndigheter och samhällsorgan och att ställa resurser till förfogande. Ett sådant stöd kan kräva ökad förmåga i att hantera t.ex. farligt gods, farliga utsläpp, kemikalier eller radioaktiva ämnen, liksom krav på att få disponera transport-, sanerings-, övervaknings- eller ledningsresurser.

Att stödja andra myndigheter vid terroristhot och organiserad grov kriminalitet kan betyda särskilda krav på samverkan, befogenheter, utbildning, utrustning och taktiskt uppträdande. Försvarsmakten skall ha en beredskap för att inom viss tid kunna utveckla vissa av dessa förmågor.

Regional ledning

Ledningsorganisationen skall vara så utformad att den säkerställer samverkan med det civila försvaret. Möjligheterna att stödja samhället i övrigt samt att i så stor utsträckning som möjligt samutnyttja civila och militära resurser i den fredstida verksamheten skall utgöra en utgångspunkt vid utformningen av ledningsorganisationen. Ledningsorganisationen skall också medverka till att vidmakthålla och öka försvarsviljan och folkförankringen.

För den regionala territoriella ledningen, stödet till frivilligorganisationer och för samverkan med totalförsvarets civila delar finns fyra militärdistrikt. För storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö finns särskilda individuellt utformade ledningsenheter ingående i militärdistriktet.

Inom militärdistriktet finns 29 militärdistriktsgrupper. Dessa har bildats ur de tidigare försvarsområdesgrupperna och svarar för utbildning, vidmakthållande och utveckling av hemvärnet samt stöd till de frivilliga försvarsorganisationerna. Grupperna kommer också att vara ett viktigt instrument för främst lokal men även i viss mån regional samverkan inom totalförsvaret och för att vidmakthålla folkförankringen av det militära försvaret.

Det civila försvaret

Uppgifter och förmåga

Det övergripande målet för det civila försvaret är att;

- värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp och vid krig i vår omvärld,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden och
- stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Då förmågan inom det civila försvaret bygger på det fredstida samhällets kapacitet har förändringar i samhället stor påverkan på inriktningen av beredskapsåtgärder. Planeringen för det civila försvaret skall i ökad utsträckning inriktas mot att säkra viktiga infrastrukturiområden och därmed minska sårbarheten i de för beredskapsförmågan gränssättande faktorerna.

Regeringen har i en särskild skrivelse (1998/99:33) redovisat elva områden där det skall finnas en särskild god beredskap när det gäller svåra påfrestningar på samhället i fred. Dessa områden är: nedfall av radioaktiva ämnen, elförsörjning, telekommunikationer, försörjning med vatten, radio och TV, översvämningar och dammbrott, massflykt av asyl- hjälpsökande till Sverige, allvarlig smitta, terrorism, kemikalieolyckor och utsläpp av farliga ämnen till sjöss och övergripande informationssäkerhet.

Ledning

Civilt försvar är inte en organisation utan en verksamhet som ett stort antal beredskapsmyndigheter genomför. Begreppet "ledning" innebär i detta sammanhang en samordning och samverkan mellan dessa självständiga myndigheter och organisationer och inte ett obrutet vertikalt ledningsförhållande mellan över- och underordnade enheter som är fallet inom det militära försvaret.

Då det fredstida samhället med dess strukturer och resurser bildar grunden för det totala försvaret innebär det också beträffande samverkan och samordning att det ansvar och de befogenheter som myndigheter och andra organ har i fred i möjligaste mån skall bibehållas under höjd beredskap. Det innebär att de principer och mönster som i fred utvecklas för samverkan och samordning också skall bilda grunden för motsvarande verksamheter under höjd beredskap. Formella och informella nätverk som byggs upp och utnyttjas i fred inför krisartade förhållanden bör i största möjliga utsträckning utnyttjas även under höjd beredskap.

En utgångspunkt för ledningssystemets struktur och samverkansmönster under ett beredskapstillstånd är alltså sättet att leda och styra motsvarande verksamheter under ett normaltillstånd.

Regional ledning

För att uppnå bästa möjliga samordning och samstämmighet genom samverkan bör de geografiska ansvarsgränserna så långt som möjligt sammanfalla för det militära försvaret och det civila försvaret. Så är för närvarande inte fallet. Den omstrukturering som nu skett inom Försvarsmakten medför krav på nya samverkansmönster för civilt och militärt försvar. Reduktionen till en civil regional ledningsnivå har medfört att vissa uppgifter för den tidigare högre regionala nivån fördelats till central nivå och vissa till länsnivå. Uppgifter av funktionskaraktär har förts till funktionsansvarig myndighet.

Länsindelning

Landet är indelat i 21 län. Dagens länsindelning är idag i stort densamma som i början på 1800-talet. Den har kritiserats för att vara föråldrad och inte avpassad för dagens förhållanden. Kritiken tog sig under 1990-talet uttryck i att två nya storlän tillskapades. Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län gick 1998 samman till Västra Götalands län. Året dessförinnan hade Skåne län bildats av Malmöhus län och Kristianstads län.

Utvecklingen för den regionala nivån är osäker. Det finns för närvarande ingenting som talar för några ytterligare förändringar.

Landstingsindelning

Sverige har idag 20 landsting. I likhet med länsförsöken tillskapades 1999 Västra Götalands regionförbund av Bohuslandstinget och landstingen i Älvsborgs län och i Skaraborgs län samt Skånes regionförbund av Malmöhus landsting och landstinget i Kristianstad. Landstingens vara eller inte vara har diskuterats samtidigt som utvecklingen har gått mot ett breddat ansvarsområde. Några förändringar är idag inte aviserade.

Regionala självstyrelseorgan

I Kalmar län, Gotlands län och Skåne län genomförs försök med ändrad regional ansvarsfördelning och regionala självstyrelseorgan. Syftet med de regionala självstyrelseorganen är att åstadkomma en starkare demokratisk förankring för den regionala utvecklingen och att renodla landstingens och länsstyrelsernas roller. Självstyrelseorganen har uppgifter inom områdena kommunikationer, regionalekonomi och näringslivsutveckling. Uppgifterna har främst förts över från länsstyrelserna men även från andra statliga och kommunala organ. Försöksverksamheten skulle vara avslutad 2002, men kommer att förlängas till år 2006 enligt den parlamentariska regionkommittén (PARK).

Helhetssyn

Redan genom 1996 års totalförsvarsbeslut beslutade regering och riksdag att en helhetssyn skall präglade samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker såväl i fred som krig. Totalförsvarsresurserna skall utformas så att de kan användas vid bl.a. svåra påfrestningar på samhället i fred. Syftet var att totalförsvarsresurserna skall kunna förstärka det normala fredssamhällets resurser för hantering av risker och störningar. Regeringen uttalade också att resurserna även skall kunna användas i situationer som inte är

svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringen framhöll också, när det gäller Försvarsmaktens uppgift Stöd till samhället, att denna uppgift inte skulle vara dimensionerande. Planering av totalförsvaret har efter försvarsbeslutet haft denna inriktning. När det gäller Försvarsmaktens stöd till samhället har planeringen särskilt inriktats på uppgiften att kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred och på att öka möjligheterna att få till stånd ett effektivare samarbete mellan framförallt Försvarsmakten och sjukvården, räddningstjänsten respektive polisen.

Ledningsdoktrin

Den tidigare föreställningen om de tydligt åtskilda tillstånden fred, krigsfara och krig, där krig betydde invasion syftande till ockupation, är inte längre relevant. Därmed behöver inte ett system för ledning och samordning dimensioneras för samma totala samhällsomställning som tidigare. Ledning och samordning måste kunna utföras effektivt och smidigt i många olikartade situationer och utformas så att ett tydligt sammanhang och kontinuitet över hela spektrumet av hot och risker kan uppnås.

Ledningsansvaret vid en svår påfrestning på samhället i fred åvilar de myndigheter som har ansvar för de sektorer som drabbas. Den sektoriella ledningen stöds, kompletteras och inriktas av de organ som har ett områdesvist ansvar, dvs. regeringen som en del av sitt totalansvar, länsstyrelserna, landstingen och kommunerna. Kommuner och landsting har härutöver ett självständigt ansvar inom sina respektive områden.

Totalförsvarsresurser skall kunna stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. Eftersom det fredstida samhället med dess struktur och resurser bildar grunden för totalförsvaret innebär det också beträffande samverkan och samordning att det ansvar och de befogenheter som myndigheter och andra organ har i fred i möjligaste mån skall bibehållas under höjd beredskap. Det innebär att de principer och mönster som i fred utvecklas för samverkan och samordning också skall bilda grunden för motsvarande verksamheter under höjd beredskap.

Formella och informella nätverk som byggs upp och utnyttjas i fred under krisartade förhållanden bör i största möjliga utsträckning utnyttjas även under höjd beredskap. Upparbetade, normalt förekommande, personkontakter är sannolikt en viktigare förutsättning för effektiv samverkan än specialkonstruerade organisatoriska lösningar. En utgångspunkt för utveckling av ledningssystemets struktur och samverkansmönster är alltså sättet att leda och styra motsvarande verksamheter under fredsförhållanden.

Bilaga 2. Samhällsutveckling

Det framtida samhället – dvs. det samhälle vi ser utvecklas de närmaste tio åren – bedöms inte skilja sig i alltför stor grad i förhållande till det vi ser idag. Den infrastruktur vi nu har i form av byggnader, vägar, broar, kommunikationer, osv. torde bestå. Vad som däremot kommer att utvecklas i fortsatt snabb takt är den del av samhället som bygger sin verksamhet på IT-relaterade tjänster. Möjligheterna till kommunikation såväl nationellt som internationellt kommer att öka både till innehåll och omfattning.

Telekommunikationerna har hittills huvudsakligen varit i statlig ägo. Under senare år har dock ägarförhållandena skiftat. Utvecklingen går nu från ett statligt monopol till privata stora internationella företag som konkurrerar med varandra. Detta har resulterat i fler och bättre tjänster till lägre priser. Företagen drivs av marknadsekonomiska krav vilket kan medföra att de tekniska lösningarna väljs utifrån frekventa krav och för normala förhållanden.

Offentlig verksamhet kommer att i ökad omfattning drivas affärsmässigt och varor och tjänster kommer att tillhandahållas av näringslivet på affärsmässiga grunder. Detta kan innebära att samhällets förmåga att planera för och ingripa i krissituationer med tvångsmedel minskar.

Transportnäringen utvecklas mot högre effektivitet och internationaliseras. Möjligheterna att producera och konsumera mera ökar med ökat välstånd. Med informationssamhället följer också en bättre ekonomi som i första hand inte bygger på konventionella råvaror och fysisk arbetskraft utan snarare på mänsklig kunskap.

Med den informationstekniska utvecklingen följer en risk för ökad sårbarhet. Myndigheter och näringsliv blir i högre grad än tidigare beroende av nyckelkompetenser, information, kommunikation, transporter, osv. Beslut och ledningsförmåga kommer att vara beroende av fungerande kommunikationssystem.

I det mångkulturella samhället som efterhand växer fram kommer nya värden och behov att uppstå bland människorna. Respekten för och tilliten till myndigheterna kan komma att minska, vilket i sig kan medföra problem i krissituationer, där samhället tidigare kunnat ingripa med olika slag av inskränkningar för den enskilde utan att myndighetsåtgärderna blivit ifrågasatta. Möjligheten för den enskilde att skaffa sig information från alternativa källor kan medföra att lojaliteter kan finnas i andra grupper än i det svenska samhället.

Utvecklingen går också mot en ökad rörlighet över statsgränser. Det blir mer och mer naturligt att söka sig utomlands och då främst inom Europa för studier och arbete. Rörligheten över statsgränserna innebär också ett ökat intresse för vissa regioner. Ett sådant exempel är Öresundsregionen där utvecklingen kan medföra en större samhörighetskänsla med regionen än med nationalstaten. Kommunernas uppgifter i samhället tenderar till att öka. Efterhand som kommuner tar över verksamheter har länsstyrelserna alltmer kommit att inriktas mot tillsyns- och stödverksamhet. Länsstyrelsernas resurser har drastiskt minskat under 90-talet men får dock generellt sett betraktas som relativt resursstarka organisationer med bred kompetens inom flera områden som kan utnyttjas t.ex. vid extraordinära situationer.

Bilaga 3. Författningsstöd

Det svenska styrelseskicket

För att förstå de möjligheter som omgärdar svenska myndigheters agerande i en extraordinär situation är det viktigt att förstå det svenska styrelseskicket, den svenska förvaltningstraditionen och de konflikter som kan uppstå mellan legitimitet och effektivitet i en extraordinär situation.

Enligt regeringsformen utgår all offentlig makt i Sverige från folket och all offentlig makt utövas under lagarna – så även vid en extraordinär situation. Det nämnda folkstyret förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Regeringen styr landet. Kommuner och landsting styr på den kommunala självstyrelsens grund sina verksamheter och angelägenheter. För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Regeringen styr alla statliga myndigheter på central, regional och kommunal nivå med undantag för riksdagens myndigheter. Styrningen, som är bunden av grundlag och annan lag, kan ske genom förordningar – antingen genom en helt ny förordning eller genom ändring eller tillägg till en redan befintlig. Regeringens styrning kan även ske genom direktiv för särskilda fall, t.ex. vid en extraordinär situation, eller genom uttalande av allmän policykaraktär. Styrning kan också ske genom resurstilldelning. I statsbudgeten finns anslag för oförutsedda utgifter, som regeringen kan utnyttja i en extraordinär situation, och ställa dessa till myndigheters eller kommuners disposition. Regeringen stipulerar därvid villkoren för hur dessa anslag skall disponeras. Slutligen kan styrning ske genom informella kontakter och diskussioner av icke tvingande karaktär mellan regeringen och myndighetschef eller kommunstyrelse.

Statliga myndigheter står dock självständiga gentemot regeringen när det gäller myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller när det rör tillämpning av gällande lag. Statliga myndigheter står därtill också i flertalet fall självständiga gentemot varandra, men detta inom en förvaltningstradition som starkt betonar att myndigheter skall bistå varandra med stöd när så efterfrågas. I jämförelse med många andra länder har svenska statliga myndigheter generellt en mycket stor självständighet.

Kommuner och landsting och under dessa lydande myndigheter lyder således inte under regeringen och dess myndigheter utan kan endast styras genom lagar instiftade av riksdagen. Detta ger regeringen och dess myndigheter generellt mycket små möjligheter att styra kommunens direkta agerande vid en fredstida extraordinär situation. Undantagen utgörs av styrning genom resurstilldelning och informella icke-tvingande kontakter.

Legitimitet kontra effektivitet

Följsamhet gentemot det svenska folkstyrets principer och landets lagar är en förutsättning för att den offentliga maktutövningen skall uppfattas som legitim av landets medborgare – både under normala förhållanden och vid extraordinära situationer.

Vid hanteringen av extraordinära situationer kan emellertid principen om legitimitet ställas mot principen om ett effektivt och snabbt bemästrande av situationen. Det rådande regelverket i form av grundlagar, lagar, förordningar och föreskrifter som reglerar enskilda medborgares, myndigheters, företags och politiska organs agerande kan i vissa fall bli ett hinder för ett effektivt och snabbt bemästrande av en extraordinär situation. Detta regelverk medför nämligen inte sällan betydande inskränkningar i enskilda medborgares handlingsfrihet eller utdragna och omständliga beslutsprocesser inom och mellan myndigheter och politiska organ för att säkerställa demokrati och rättssäkerhet i enlighet med landets grundlagar och övriga lagar. I Sverige saknas ett särskilt övergripande regelverk för bruk vid extraordinära situationer som skulle kunna främja ett effektivare och snabbare agerande i situationen, t.ex. utlysande av undantagstillstånd. Ett sådant särskilt regelverk är förbehållet en situation då landet befinner sig i krig eller krigsfara (RF 13 kap).

Att från en myndighets sida i en extraordinär situation sätta sig över det gällande regelverket i syfte att öka effektiviteten och snabbheten är inte bara ett regelbrott – med vissa undantag – utan kan också i många fall vara i hög grad kontraproduktivt. Detta eftersom att ett agerande som sätter sig över det gällande regelverket lätt – och med rätta – kan uppfattas av andra myndigheter eller grupper av medborgare som illegitimt och som i sin tur kan ge upphov till allvarliga konflikter mellan olika myndigheter och som slutligen i sin tur kan drabba en effektiv hantering av den extraordinära situationen.

Tänkbara legitima lösningar

I den allmänna debatten och i olika statliga utredningar har diskuterats och i vissa fall realiserats olika metoder för hur man på konstitutionell och annan lagmässig väg skall skulle tänkas främja effektiviteten och snabbheten vid hanterandet av fredstida extraordinära situationer. En uppmärksam metod som diskuterats har varit en generalfullmakt i grundlagen. Med detta avses att man till grundlagen fogar en allmän undantagsbestämmelse, som i en extraordinär situation i fredstid ger regeringen de befogenheter som den anser vara nödvändiga för att bemästra situationen, t.ex. utfärda undantagstillstånd inom ett geografiskt område. En sådan generalfullmakt förekommer i flera länder, t.ex. i USA. Förslaget om en generalfullmakt har dock avvisats då risken finns för att en sådan fullmakt kan utnyttjas för att bereda vägen för ett odemokratiskt styre, vilket var fallet med Hitler och Tyskland (Weimarförfattningens artikel 48).

En annan uppmärksam metod har varit särskilda bestämmelser i grundlagen. Sådana särskilda bestämmelser har dock i Sverige inskränkt sig till att gälla krig och krigsfara (RF 13 kap). Svårigheten att i förväg fastställa vad som kan utgöra en extraordinär situation i fred har gjort att statsmakterna avvisat en sådan särskild bestämmelse i grundlagen.

En tredje uppmärksam metod har varit någon form av ministerstyre. Ett ministerstyre skulle centralisera och snabba upp beslutsfattandet på central nivå. Men ministerstyre vid extraordinära situationer har inte och är inte förenlig med svensk tradition att regeringen kollektivt fattar regeringsbeslut och med styrelseskicket i övrigt.

En fjärde uppmärksam metod har varit särskilda bestämmelser i lag eller annan författning för hantering av situationer som avviker från det normala. Denna metod tillämpas också i begränsad omfattning i Sverige. Ett exempel på detta är att regeringen vid omfattande räddningsinsatser enligt lag har rätt att föreskriva eller särskilt bestämma att en länsstyrelse

eller någon annan statlig myndighet skall ta över räddningstjänsten inom en eller flera kommuner. Även inom hälso- och sjukvårdsområdet existerar lagstiftning som ger regeringen viss rätt att direkt – via Socialstyrelsen – ingripa i landstingens verksamhet. Enligt hälso- och sjukvårdslagens 28 § bemyndigas regeringen att i fråga om landstingens och kommunernas hälso- och sjukvård meddela ytterligare föreskrifter till skydd för enskilda eller beträffande verksamhetens bedrivande i övrigt.

För närvarande pågår inom regeringskansliet en översyn av regelverket vid extraordinära situationer (svåra påfrestningar på samhället i fred).

En femte uppmärksammas metod är snabbstiftande av kompletterande lag. Denna metod är tillämpbar i Sverige. Regeringen, statliga och kommunala myndigheter är vid sin maktutövning bundna till gällande lag. För att öka effektiviteten och snabbheten i bemötandet av en extraordinär situation utan att åsidosätta legitimitetsprincipen kan det bli nödvändigt att komplettera den rådande lagstiftningen antingen genom en ny lag eller ändring av en redan instiftad lag. Som exempel kan regeringen behöva ge länsstyrelsen ökade befogenheter att ingripa i den kommunala räddningstjänsten av någon orsak. Riksdagsordningen ger stora möjligheter till snabbbehandling av ett lagförslag från regeringen.

Åberopande av nödrätt

I en extraordinär situation kan en myndighet eller myndighetsperson trots allt tvingas handla mot gällande regelverk – dvs. mot legitimitetsprincipen – och åberopa nödrätt för att t.ex. rädda människoliv. Nödrätt innebär dock inte att eventuella legitimitetsrelaterade konflikter försvinner.

När är det då möjligt att åberopa nödrätt och i efterhand erhålla ansvarsfrihet i samband med offentligt maktutövande i en extraordinär situation? När det gäller regeringens åberopande av konstitutionell nödrätt, dvs. brott mot grundlagen, råder det mycket starka restriktioner och det torde inskränka sig till situationer av typ statskupp. När det gäller att regeringen eller myndighet vid offentlig maktutövande agerar utan stöd i lag, - dvs. förvaltningsrättslig nödrätt – är restriktionerna något svagare men ändå starka. Vid exempelvis gisslandramat på Bulltofta 1972 respektive gisslandramat på västtyska ambassaden och den därpå följande utvisningen av skadade terrorister 1975 har den då sittande regeringen agerat utan stöd i lagen och i efterhand framgångsrikt åberopat nödrätten. Däremot godtogs t.ex. inte landshövdingens åberopande av nödvärnsrätt i samband med händelserna i Ådalen 1931.

En myndighetsperson kan åberopa nödvärn på basis av brottsbalkens 24 kap. Enligt 4 § är den som för att avvärja fara för annans liv och hälsa, räddar enskild egendom eller annan sådan orsak handlar i nöd fri från ansvar, om gärningen med hänsyn till farans beskaffenhet, den som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt måste anses försvarliga. I 5 § tillfogas att den som gjort större våld eller svårare skada än i varje fall är medgivet, skall likväl ej dömas till ansvar, om omständigheterna var sådana att han svårligen kunde besinna sig.

Således bäddar det svenska styrelseskicket och förvaltningstraditionen för att bemötandet av en extraordinär situation måste ske utan ett särskilt övergripande författningsstöd för denna typ av situationer. Ett sådant stöd är förbehållet krig och krigsfara. Snabbinstiftande av ny lag eller ändring av rådande lag kan utgöra ett alternativ vid utdragna extraordinära situationer. I de flesta fall kommer det att krävas en omfattande samverkan mellan statliga, kommunala och

landstingskommunala myndigheter samt organisationer och företag. När det gäller åberopande av någon form av nödrätt vid extraordinära situationer bör detta ses som den absolut sista utvägen och inte i förhand ligga till grund för myndigheters planering.

Bilaga 4. Exempel på fredstida extraordinära situationer på regional nivå

Allvarlig epidemisk smitta

Händelseförlopp

Vid den årliga internationella fotbollsturneringen för ungdomar i Göteborg i början av juni utbryter plötsligt bland deltagarna en mycket smittsam epidemi med hög dödlighet. De tiotusentals ungdomar, som ligger förlagda på hotell, vandrarhem, skolor, idrottshallar, osv., drabbas nästan genomgående. Även stadens befolkning smittas.

Sjukdomsförloppet liknar det som orsakades av det s.k. Ebolaviruset för ett antal år sedan. Ansvariga myndigheter har hittills inte kunnat fastställa smittkällan men har med viss framgång kunnat hejda dödlig utgång hos de patienter som tidigt kom under läkarbehandling. Personer som nyligen vaccinerats mot tyfoid tycks undgå att smittas.

Under de närmaste dagarna rapporteras om följande händelser inom Göteborg med omnejd;

- närmare hundra kända dödsfall
- sjukhus, vårdcentraler och privatläkare belägras av hjälpsökande
- familjer, som ej insjuknat, isolerar sig i bostäderna
- familjer flyr i sina bilar i panik ut från staden

Följande myndighetsåtgärder har vidtagits;

- förhindrande av smittspridning
- viss tvångsförflyttning av människor
- genomsökning av bostäder
- omhändertagande av avlidna
- storskalig sanering
- massvaccinering, mm

Den exemplifierade situationen torde ha en tidsutdräkt på en till flera veckor.

Berörda samhällsorgan och verksamheter

Följande samhällsorgan (exempel) torde bli berörda och vars verksamhet inom området behöver samordnas.

Akuta sjukvårdsinsatser och vaccinering: länsstyrelsen, kommuner, polisen, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Västra Götalandsregionen, sjukhusen, annex till dessa, privatläkare, bevakningsbolag, Försvarmakten och frivilligorganisationer.

Avlidna: kommuner, polisen, Smittskyddsinstitutet, Västra Götalandsregionen, sjukhusen, olika trossamfund och begravningsbyråer.

Sanering: länsstyrelsen, kommuner, polisen, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen och Västra Götalandsregionen.

Tvångsåtgärder: länsstyrelsen, kommuner, polisen, Smittskyddsinstitutet, Vägverket, Banverket, SJ AB, Luftfartsverket, Västra Götalandsregionen, Styrelsen för psykologiskt försvar och Försvarsmakten.

Trafikreglering, bevakning och avspärrning: länsstyrelsen, kommuner, polisen, Smittskyddsinstitutet, Vägverket, Banverket, Luftfartsverket, Tullverket, Kustbevakningen, Försvarsmakten och frivilligorganisationer.

Panik bland befolkningen: länsstyrelsen, kommuner, polisen, Styrelsen för psykologiskt försvar, Smittskyddsinstitutet, Vägverket, Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, SJ AB, Västra Götalandsregionen och Försvarsmakten.

Dammbrott i Suorva

Händelseförlopp

Efter en tid av intensivt regnande i fjällområdet (och i övriga norrland) har vattennivån i Suorvadammen nått högsta tillåtna nivå. Trots maximal avtappning är situationen kritisk. Längs hela Luleälvsdalgången med angränsade vattensystem är vattenståndet mycket högt med åtföljande översvämningar på flera håll.

En natt kollapsar dammen i Suorva utan förvarning. En vågfront på ett tiotal meters höjd sveper ned längs dalgången och dränker allt i sin väg. Bebyggelse, vägar, broar, skog, - allt som finns i dess väg - krossas eller raseras och försvinner i vattenmassorna. Vattenfronten rör sig med en hastighet av cirka 15 km i timmen och beräknas nå Luleå efter cirka 40 timmar.

Under morgontimmarna visas fasansfulla bilder i TV tagna från helikoptrar som flyger över katastrofområdet. Längre ner längs Luleälven flyr folk för sina liv till högre belägna områden. I tätorterna vid Luleälvens nedre lopp sker utrymning ännu så länge under ordnade former.

Efter 14 dagar har vattnet sjunkit undan så mycket att människorna kan börja återvända. Det som möter dem är allt från total förödelse till vanliga vattenskador i översvämmade hus.

Under händelseförloppet och därefter förekommer följande aktiviteter inom området;

- akuta livräddningsaktioner
- förvarning till berörda längs älvdalgången
- begäran om nationell och internationell hjälp
- utrymning av områden som kan beröras
- tvångsförflyttning av människor som vägrar att inse faran
- genomsökning av bebyggelse och områden
- tillfällig inkvartering av människor och djur
- röjning och återuppbyggnad
- återflyttning

Den exemplifierade situationen torde ha tidsutdräkt på en månad upp till flera år.

Berörda samhällsorgan och verksamheter

Följande samhällsorgan (exempel) torde bli berörda och vars verksamhet inom området behöver samordnas.

Akuta livräddnings- och sjukvårdsinsatser: länsstyrelsen, kommuner, polisen, bevakningsbolag, landstinget, sjukhusen, Försvarmakten och frivilligorganisationer.

Förvarning: länsstyrelsen, kommuner, polisen, radio/TV, Styrelsen för psykologiskt försvar, flygklubbar, Försvarmakten och frivilligorganisationer.

Utrymning: länsstyrelsen, kommuner, polisen, Vägverket, Banverket, SJ AB, Luftfartsverket, Jordbruksverket, transportföretag, landstinget, sjukhusen, Försvarmakten och frivilligorganisationer.

Tvångsåtgärder: länsstyrelsen, kommuner, polisen, Vägverket, Banverket, SJ AB, Luftfartsverket, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, bevakningsbolag och Försvarmakten.

Genomsökning: länsstyrelsen, kommuner, polisen, bevakningsbolag, Försvarmakten och frivilligorganisationer.

Drunknade: länsstyrelsen, kommuner, polisen, landstinget, sjukhusen, olika trossamfund, begravningsbyråer, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Försvarmakten och frivilligorganisationer.

Röjning: länsstyrelsen, kommuner, polisen, Vägverket, Banverket, Luftfartsverket, landstinget, Sjöfartsverket, Kustbevakningen, byggnadsföretag, maskinentreprenörer, olika trossamfund, landstinget, Försvarmakten och frivilligorganisationer.

Återflyttning: länsstyrelsen, kommuner, polisen, försäkringsbolag, flyttfirmor.

Statsterrorism

Händelseförlopp

Utvecklingen i Balkanområdet har under senare tid hastigt försämrats. Konflikter mellan olika etniska folkgrupper blossar ständigt upp på flera platser. FN-styrkornas ställning har försvagats och flera soldater har dödats. I Malmö har på svenskt initiativ utrikesministrarna från några europeiska länder samlats för överläggningar om krisen på Balkan.

Vid andra dagens slut dröjer sig några länders delegationer kvar för att formulera ett förslag till nästa dag. Då slår en terroristgrupp till mot kongressbyggnaden. Gruppen tar sig in i salen där överläggningarna äger rum och tar ett fyrtiotal personer som gisslan, däribland flera ministrar. Vid inbrytningen dödas flera poliser.

Aktionen är mycket välplanerad. Efter någon timme är gisslan förd till en lättförsvarad del av byggnaden. Huset mineras.

Terroristgruppen framför en mängd till synes orimliga krav som skall uppfyllas, bl.a. omedelbar hemtagning av FN-styrkorna i Kosovo. Hot om avrättningar av gisslan framförs om inte kraven börjar tillgodoses. För att visa att man menar allvar utlöses ett antal sprängladdningar på flera platser i Malmö och Köpenhamn som kräver flera dödsoffer och stora materiella skador. Hot om ytterligare sprängningar framförs: "Vi har stora resurser!"

De följande dagarna avrättas flera i gisslan. Förhandlingarna med terroristgruppen är låsta och inga framsteg görs. Utländska regeringar trycker på och vill att egna antiterroriststyrkor skall sättas in för att frita gisslan. Situation är tillsynes låst.

Den exemplifierade situationen torde kunna pågå från några dagar upp till ett par veckor.

Berörda samhällsorgan och verksamheter

Följande samhällsorgan (exempel) torde bli berörda och vars verksamhet inom området behöver samordnas.

Avspärning: länsstyrelsen, kommunen, polisen och bevakningsbolag.

Räddningsinsatser: länsstyrelsen, kommunen, polisen, Region Skåne, sjukhusen och POSOM-grupper.

Terroristkrav: Försvarsmakten, polisen, regeringen, utländska regeringar och FN:s generalsekreterare.

Utländska antiterroristinsatser: länsstyrelsen, kommunen, polisen, regeringen, Tullverket och berörda ambassader.

Framförda hot: regeringen, länsstyrelsen, kommunen, polisen och Försvarsmakten.

Utlösta hot: regeringen, länsstyrelsen, kommunen, polisen, samt den danska regeringen och polisen.

Fri lejd: regeringen, länsstyrelsen, kommunen, polisen, Vägverket och Luftfartsverket.

Massflykt från Baltikum

Händelseförlopp

De baltiska ländernas inträde i EU förenat med den uttalade avsikten att gå med i NATO har mötts med våldsamma protester från Ryssland. "Den ryska nationen hotas i grunden av imperialistiska intressen och tänker inte stillatigande åse denna provokation mot det ryska folket och den ryska intressesfären!"

Efter ett veritabelt ordkrig går ryska stridskrafter samtidigt över de tre baltiska staternas östra gräns. De möter kraftigt motstånd av ländernas respektive försvarsmakter och anfallet hejdas tillfälligt. Ett ryskt genombrott är dock bara en tidsfråga.

Det ryska anfalllet förorsakar en stormvåg av flyktingar bl.a. över Östersjön mot Sverige. Hundratals överfulla båtar i olika storlekar lämnar den baltiska kusten västerut. Antalet flyktingar kan räknas i tiotusental. Flera båtar kapsejsar och omfattande räddningsaktioner från svenskt håll igångsätts. Enheter ur ryska flottan försöker förhindra flyktvägen. Ett flertal allvarliga incidenter mellan svenska och ryska statsfartyg utspelas.

I rysk TV framträder den ryske presidenten och kräver att bl.a. Sverige omedelbart skall avvisa flyktingarna och återsända dessa till respektive hemländer. I mer eller mindre förtäckta ordalag hotar presidenten Sverige med att Ryssland själv skall se till att flyktingarna återbördas.

Många flyr även med flyg. Planen – många överbelastade och knappt flygvärdiga – landar på flera flygplatser i östra och sydöstra Sverige. Många fortsätter mot norra Tyskland och Danmark. Ryskt stridsflyg uppträder mycket bryskt och provocerande vilket föranleder att svenskt jaktflyg går upp och visar sin närvaro.

Under de närmaste dagarna förekommer följande aktiviteter inom området;

- tiotusentals flyktingar når Sverige med båt och flyg
- ett stort antal räddningsaktioner till sjöss
- allvarliga incidenter mellan svenska och ryska statsfartyg
- mottagning, registrering, m.m. av flyktingar
- avtransport till tillfälliga förläggningar
- fördelning efterhand till andra kommuner

Den exemplifierade situationen pågår inledningsvis i några dagar för att sedan fortsätta i några veckor upp till flera månader.

Berörda samhällsorgan och verksamheter

Följande samhällsorgan (exempel) torde bli berörda och vars verksamhet inom området behöver samordnas.

Räddningsaktioner till havs: länsstyrelser, kommuner, polisen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Tullverket, Försvarmakten, färjebolag och ortsbefolkning.

Svensk-Ryska incidenter till havs och i luften: regeringen, polisen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Tullverket och Försvarmakten.

Mottagning, registrering, m.m. av flyktingar: länsstyrelser, kommuner, polisen, bevakningsbolag, Integrationsverket, landstingen, sjukhusen, privatläkare, Försvarmakten och frivilligorganisationer.

Tillfälliga uppsamlings- och uppehållsplatser: länsstyrelser, kommuner, polisen, hotell, skolor, idrottsanläggningar, Försvarmakten och frivilligorganisationer.

Avpatrullering av berörda kuststräckor: länsstyrelser, kommuner, polisen, Kustbevakningen, Tullverket, Sjöfartsverket, Försvarmakten och frivilligorganisationer.

Transport till förläggningssorter: länsstyrelser, kommuner, polisen, Vägverket, Banverket, SJ AB, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, transportföretag, mottagande län och kommuner, Försvarsmakten och frivilligorganisationer.

Ryskt hot om ingripande på svenskt territorium: regeringen, polisen och Försvarsmakten.

Bilaga 5. Kriterier

Vi har i vår analys beaktat och värderat följande kriterier:

Ansvarsprincipen

Snabbt agerande

Uthållig organisation

Ledningsutövning (analysera, inrikta, prioritera, samordna, besluta och utvärdera)

Resurser (personella och materiella)

Resursomfördelning (t.ex. inom sjukvården)

Kostnadseffektivitet

Flexibelt agerande

Beslutsbefogenheter

Underrättelseläge

Information (internt, myndigheter, allmänheten och media)

Ordinarie nätverk

Lämplig organisationsform

Allmänhetens förtroende

Bred regional representation

Hantera utifrån kommande internationell hjälp

Bilaga 6. Studieunderlag

Regeringens proposition 1999/2000:30
Det nya försvaret

Den nya säkerheten. Rapport från ÖCB:s studiearbete inför den
Säkerhetspolitiska kontrollstationen.
ÖCB 1998-10-12 5-697/98

Det civila försvarets utveckling in i nästa sekel. Anförande vid
Totalförsvarsmötet den 17 november 1999 av generaldirektör
Sture Ericson, ÖCB.

Försvarsmaktens förslag till strategiska idéer och operativa principer
FM/HKV 1999-12-16 01 310:74175

CB-studien. Konsekvenser av Försvarsmaktens ominriktning och förändrade
regionala förhållanden i övrigt för civil ledning och samverkan på regional
nivå.
FOA-R-98-00865-505--SE

Överbefälhavarens Verksamhetsinriktning för perioden 2001-2010 (ÖB VI 01)
FM/HKV 1999-12-21 23 381:74922

Principer för framtida regional ledning
FOA-R--99-01104-505--SE

En jämförande studie av militär och civil ledning inom totalförsvaret
FOA-R--99-01056-505--SE

Samverkan och samordning inom totalförsvaret på lägre regional nivå
FOA-R--98-965-505--SE

Totalförsvarsstab. Probleminventering och några inledande reflexioner.
Per Johansson, FOA, 1998-04-21

Behovet av författningsstöd vid svåra påfrestningar på samhället i fred – synpunkter med
anledning av stormarna i december 1999.
Länsstyrelsen i Skåne län, Ola Fischer, PM 2002-02-04

Beredskap i samband med millennieskiftet – juridiska aspekter.
FM/HKV 1999-12-10 20410:74846

Jordbävningen i Kobe i januari 1995 - Observatörsinsats.
SRV, Kennie Thörn m.fl., P22-100/95

Beredskap för svåra påfrestningar – roll- och ansvarsfördelning i några europeiska länder.
FOA-R-00445-170-SE

Civil emergency planning in NATO & EAPC countries 1999-2000.
ÖCB, Janet Jeppsson, 2000

Planeringsunderlag för det civila försvaret 2001.
ÖCB 2000-02-28 Dnr. 5-808/1999

Årsrapport från perspektivplaneringen 99-00. Försvarmaktsidé och målbild – FMI 2020,
Rapport 4.
FM/HKV 2000-03-01 23 210:61977

Analys av myndigheternas hotuppfattningar.
FUN 2000-03-30

Redovisning av ny ledningsorganisation för Försvarmakten.
FM/HKV 2000-02-28 02 300:62395

Samverkan mellan Försvarmakten och kommunerna.
FOA-R--00-01489-505--SE

Erfarenheter av övergripande ledning vid kris.
FOA-R--99-01225-505--SE

Rapport LO 2000 del 1
FM/HKV 2000-03-03

Ny ledningsorganisation för Försvarmakten – Ledningsorganisation 2000
FM/HKV 2000-06-05

En ny beredskap inför 2000-talet.
Anförande vid Folk och Försvars konferens i Sälen 24 januari 2000 av generaldirektör Sture
Ericsson, ÖCB.

Svenska intressen. Strategier för ett nytt Europa. Strategisk årsbok 2000.
FHS. Red: Anna Helkama-Rågård och Lars Wedin

Uppdrag avseende ledningsfrågor inom det civila försvaret.
ÖCB 2000-06-08, 6-153/1999

Möjliga roller för länsstyrelsen i samband med extraordinära händelseutvecklingar.
FOA-R-00-01591-240--SE--SE

Förändrad omvärld – omdanat försvar.
Ds 1999:2

Gränsdragning mellan normala störningar och svåra påfrestningar.
FOA-R-98-00861-170--SE

Samverkan mellan Försvarmakten och kommunerna.
FOA-R-00-01489-505--SE

Norra Militärdistriktets (MD N) plan stöd till samhället.
FM/MD N 2000-11-01, 03 200:10436

Konstitutionell nödrätt.
Jermsten. Juridiska fakulteten. Skriftserie nr 35, Juristförlaget 1992.

Krishantering på svenska – teori och praktik.
Sundelius, Stern, Bynander. Nerenius & Santérus förlag 1997.

När krisen kommer. Slutredovisning från projekt krishantering.
(Krisituationerna och regelverket). KKrvA 1994.

Samordnad sjöinformation. (Regeringsuppdrag till SRV).
SRV P30-225/98.

Bilaga 7. Medverkande i studien

Studiegruppen

Rolf Lindgren (projektledare)	FOI
Per Larsson	FOI
Douglas Dérens	FOI
Olle Carlbom	Konsult (f.d. försvarsdirektör)

Rådgivande gruppen

Kjell Jönsson	f.d. FM/HKV
Björn Wadström	ÖCB
Olle Schaeffer	ÖCB
Lars Fredholm	SRV (Lunds universitet)
Kjell Nyberg	SoS
Per Melander	SRV (RPS)

Samtalspersoner

Mertil Melin	f.d. MB N
Stefan Engdahl	FM/HKV
Göran DeGeer	f.d. C MKG
Alf Sandqvist	FM/HKV
Bengt-Ola Nilsson	ÖCB
Jan-Stefan Börjesson	f.d. Fö/SP
Anders Karlberg	Svenska Kyrkans Centralstyrelse
Bo Lewin	Vägverket/Region Mälardalen
Tim Randall	Cranfield University, England
Ann-Charlotte Norrås	Länspolisen i Göteborg
Klas Friberg	- ” -
Peter Jigström	- ” -
Annika Hedelin	Västra Götalandsregionen
Gun Zackrisson	Länsstyrelsen i Gotlands län
Lennart Olofsson	Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Rune Dahlén	f.d. kanslichef CB M
Åke Pettersson	Säkerhets- och sårbarhetsutredningen
Dick Börjesson	Försvarsdepartementet
Dan Thorell	Kustbevakningen

