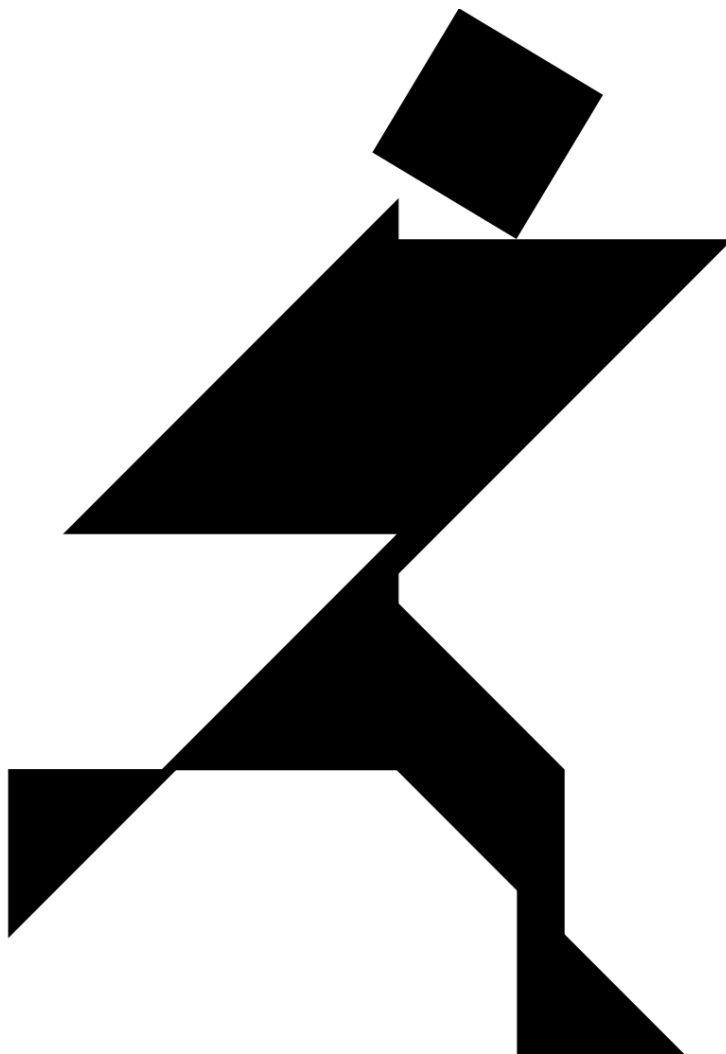


PER LARSSON



Per Larsson

Civilbefälhavare – en övergripande historisk belysning

Titel	Civilbefälhavare – en övergripande historisk belysning
Title	The Director of the Civilian Defence Region – A Historical Overview
Rapportnr	FOI-R--4795--SE
Månad	Augusti
Utgivningsår	2019
Antal sidor	43
ISSN	1650-1942
Kund	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A11941
Godkänd av	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Dominiquechappard, CCO 1.0 Universal (Free Clipart)

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

Sammanfattning

Under stora delar av kalla kriget (1951-2000) hade totalförsvarets lednings- och samordningsstruktur för det civila och militära försvaret en *högre regional nivå*. På högre regional nivå inom det tidigare civila försvaret låg lednings- och samordningsansvaret hos *Civilbefälhavaren* (förkortad CB). CB var understödd av ett eget kansli (CB-kansli). Lednings- och samordningsansvaret utövades inom ett geografiskt avgränsat *civilområde*, omfattande ett antal län. Denna nu icke-existerande ledningsnivå bör enligt Försvarsberedningen återinrättas för att på nytt underlätta ledning och samordning av totalförsvaret. Regeringen har också 2019 tillsatt en utredning som bland annat ska se över frågan om ett eventuellt återinförande av CB inom totalförsvaret. Mot denna bakgrund är syftet med föreliggande rapport att ur ett historiskt perspektiv övergripande belysa de forna civilbefälhavarnas uppgifter, befogenheter, organisering m.m. i fred och krig. Rapporten utgör endast en historisk faktasammanställning och ingen utvärdering eller bedömning och problematisering av vilken nytta civilbefälhavarinstitutionen skulle tänkas ha i ett framtida återuppbyggt civilt försvar.

Nyckelord: *civilbefälhavare, CB, CB-kansli, civilområden, gemensam stabsplats, militär-civil samverkan, högre regional ledning.*

Summary

During the Cold War era, a few numbers (3-6) of Director of the Civilian Defence Region, *Civilbefälhavare* (CB for short), had the formal responsibility to coordinate and monitor planning and operative efforts of the Swedish Civil Defence, at its higher regional command and control level. This concerned both coordination and monitoring within the Civil defence itself and with the Military Defence. As a part of the development of a new civil defence, the Swedish Defence Commission has proposed that the former organisational command and control structure of the Director of the Civilian Defence Region (CB) should be re-established. The aim of this solely historical oriented report is to describe the role and responsibility of the former Director of the Civilian Defence Region (CB) in the Swedish Total Defence System during the Cold war era (1951-2000). The historical description is thought to serve as a knowledge platform for coming discussions concerning CB as a potential new command and control structure in the new Swedish Civil Defence.

Keywords: director of the civilian defence region, CB, higher regional civil defence area, higher regional command and control level, joint military-civil defence command post, military-civilian cooperation

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Syfte	7
1.2	Underlag	7
1.3	Begrepp	8
2	Civilbefälhavare och civilområden som en del av totalförsvarets lednings- och samordningsstruktur	9
2.1	Framväxt och utveckling	9
2.2	Förslag om att återinrätta en högre regional ledningsnivå och CB-institutionen	13
3	Civilbefälhavaren – i fred och krig	15
3.1	Inledning	15
3.2	Motiv för en civilbefälhavare	15
3.2.1	Inledning	15
3.2.2	Behovet av civil-militär samverkan	16
3.2.3	Behovet av civil-civil samverkan	17
3.2.4	Sammanfattning av motiv för CB	18
3.3	Civilbefälhavaren – både person och myndighet	19
3.4	Civilbefälhavaren i fredstid	19
3.4.1	CB:s uppgifter i fred	19
3.4.2	Gemensam grundsyn för totalförsvaret	20
3.4.2.1	Bakgrund	20
3.4.2.2	Övergripande målsättningar	20
3.4.2.3	Framtagande av grundsyn	22
3.4.3	Övningar och utbildning	25
3.4.4	CB:s fredskansli	26
3.5	Civilbefälhavaren vid höjd beredskap och krig	26
3.5.1	CB:s uppgifter vid höjd beredskap och krig	26
3.5.2	CB:s krigskansli	28
3.5.3	CB:s gruppering i gemensam stabsplats (Gpl) vid höjd beredskap	28
3.5.4	CB:s ledning och samverkan vid gemensam stabsplats (Gpl)	33
3.5.5	Alarmering och varning	37
4	Sammanfattning och avslutning	39
	Referenser	41
	Lagtext	41
	Bilaga 1. Civilområden 1951-2000	43

1 Inledning

Under stora delar av det kalla kriget (1951-2000) hade totalförsvarets lednings- och samordningsstruktur för det civila och militära försvaret en *högre regional nivå*. Denna nu icke-existerande ledningsnivå bör enligt Förvarsberedningen återinrättas för att på nytt underlätta ledning och samordning av totalförsvaret.¹ På högre regional nivå inom det tidigare civila försvaret låg lednings- och samordningsansvaret hos *civilbefälhavaren* (förkortad CB) med understöd av ett eget kansli (CB-kansli). Lednings- och samordningsansvaret utövades inom ett geografiskt avgränsat *civilområde*, omfattande ett antal län. I sin rapport *Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* skriver Förvarsberedningen att större områden på regional nivå (dvs. flera län) skulle gynna samordningen och ledningen av den civila delen av totalförsvaret. Förvarsberedningen förslår därför ett återinrättande av en högre regional ledningsnivå med civo och CB.

1.1 Syfte

Mot bakgrund av ett eventuellt återupprättande av den *högre regionala nivån* och myndigheten *civilbefälhavare* som en del av ett nytt civilt försvar är syftet med denna rapport att ur ett historiskt perspektiv övergripande belysa dessa båda fenomen. Detta med fokus på orsaken till deras tillkomst och förändring över tiden, samt civilbefälhavarmyndighetens uppgifter, befogenheter och organisation. Allt i syfte att öka kunskapen om de komponenter (legala, organisatoriska m.m.) från kalla kriget som i en eller annan form åter kan bli aktuella för ett nytt civilt försvar. Rapporten utgör endast en historisk faktasammanställning och ingen utvärdering av civilbefälhavarinstitutionen eller en bedömning och problematisering av vilken nytta institutionen (myndigheten/funktionen) skulle tänkas ha i ett framtida återtagit civilt försvar.

1.2 Underlag

Rapporten bygger i hög grad på skriften *Förvarsmaktens totalförvarssamverkan under kalla krigets dagar – en studie med fokus på regional nivå och ledningssystem* (2009) av Lars Navander och Rolf Johansson. Skriften ifråga bygger på arkivstudier i Krigsarkivet och intervjuer rörande den högre regionala ledningen. Läsaren rekommenderas varmt att själva läsa deras mycket berömliga forskargärning.

Eftersom föreliggande rapport behandlar civilbefälhavarinstitutionen har dock skriftens innehåll kompletterats med statliga ledningsutredningar som behandlat frågan om högre regional civil ledning, förordningar med instruktioner för civilbefälhavare, handbok för regional civil-militär samverkan från 1995 utgiven av Överstyrelsen för civilt försvar och Förvarsmakten samt ÖCB:s handbok om civilt försvar.

Ytterligare litteraturunderlag utgörs av *Totalförsvarets ledning under kalla kriget* (2014) av Sten Munck af Rosenschöld, *CB-studien* (1998) av Ariane Andersson m.fl., *Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering* (2001) av Magnus Kaiser, *Civil-militär samverkan och samordning i Sverige under efterkrigstiden* (2002) av Olle Carlbom m.fl., *I skuggan av kriget – svenskt civilförsvar 1937-1996* (2014) av Vilhelm Sjölin samt *Att skapa civil beredskap – en studie av beredskapssamordning* (1995) av Charlotta von Porat och Maria Stenström.

Det samlade underlaget belyser tyvärr inte alla relevanta aspekter av CB-institutionen, utan har tyngdpunkten på vissa aspekter, som t.ex. krigstida ledningsplats. Detta förhållande återspeglas också i rapportens framställning.

¹ Förvarsberedningen (2017). (Ds 2017:66) *Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* s. 99-100.

1.3 Begrepp

I rapporten används begreppen *Civilområdesbefälhavare* och *Militärbefälhavare* och deras förkortningar *CB* respektive *MB* omväxlande av språkligt stilistiska skäl. Det samma gäller för begreppen civilområden och militärområden och deras förkortningar *civo* respektive *milo*.

2 Civilbefälhavare och civilområden som en del av totalförsvarets lednings- och samordningsstruktur

2.1 Framväxt och utveckling²

I skuggan av andra världskriget och början på ett kallt krig mellan väst- och östmakterna växte ett totalförsvarskoncept fram i Sverige. Ett resultat av totalförsvarsbeslutet 1948 blev att det år 1951 inrättades *Civilbefälhavare* (CB) som en ny civil områdesansvarig totalförsvarsmyndighet med ansvar för *civilområden* (civo) på högre regional nivå, mellan den existerande regionala och centrala lednings- och samordningsnivån. CB huvuduppgift var samordning i krig och enbart planeringsuppgifter i fred. CB avsåg både en person och en myndighet och reglerades i instruktion (1951:429) för civilbefälhavare. I denna instruktion hette det bland annat:

Civilbefälhavare skall i krig i enlighet vad därom eller kan bli närmare föreskrivit efter samråd med vederbörande militärbefälhavare eller kårchef samordna de civila försvarsåtgärderna och annan civil verksamhet inom civilområdet samt verka för att det militära försvaret på allt sätt understöddes och att försvarsviljan och försvarsförmågan hos befolkningen upprätthållas ävensom eljest utöva den myndighet som kan anförtros honom. Han skall även bistå de militära myndigheterna med av dem begärda råd och upplysningar. Civilbefälhavare skall upprätthålla erforderligt samband med civilbefälhavare i angränsande områden, samt där område gränsar till län, som ej tillhör civilområdet, med länsstyrelsen i detta län.³

CB inrättades 1951 eftersom det ansågs viktigt att etablera ett civilt totalförsvarsorgan med större ytmässigt områdesansvar än länen för att stärka samverkan och samordning inom totalförsvaret, som ansågs otillräcklig vid tidpunkten. Ett civilt totalförsvarsorgan, med viss direktivrätt, på nivån mellan länsstyrelserna på den regionala nivån och de centrala myndigheterna på den centrala nivån antogs också kunna lösa operativt hämmande konflikter mellan länsstyrelser och andra civila myndigheter inom områden större än det enskilda länet. Därtill fanns en rad frågor som i krig behövde avgöras regionalt, men inom ett större område än länet och den enskilda länsstyrelsens mandat. Det gällde t. ex. järnvägstransporter, elförsörjning, förflyttningar av människor och livsmedel samt telekommunikationer. Förutom att samordna det civila försvaret inom ett antal län skulle CB särskilt samverka med sin militära motpart på högre regional nivå, Militärbefälhavaren (MB). Bakgrunden till inrättandet av CB ska belysas mer ingående senare i rapporten.

Vid inrättandet av CB år 1951 inrättades fem civo med varsin CB (se figur 2).⁴ Dessa civo fick beteckningarna I till V. Alla län utom Norr- och Västerbottens län samt Gotlands län ingick då i ett civo. Civilbefälhavare ansåg inte krävas för Gotlands län eftersom länet helt sammanföll med ett militärområde. För Västerbottens och Norrbottens län ansågs behövlig

² Delkapitlets sammanställning bygger på: Navander, Lars & Rolf Johansson (2009). *Försvarmaktens totalförsvarssamverkan under kalla krigets dagar – En studie med fokus på regional nivå och ledningssystem*, Försvarets Historiska Telesamlingar, A 01/09, 2009-05-05, s.11-24; Försvarmakten/ÖBC (1995). *HRSV – Handbok regional samverkan*. 1995 års upplaga (M-7740-704211), s. 22-26; Wikipedia (2019). *Civilområden*, <https://sv.wikipedia.org/wiki/Civilomr%C3%A5de> (hämtad 2019-02-11); *Totalförsvarets regionala ledning*. Utdrag ur 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande III (1963). SOU 1963:65, s. 30-33; *Civilbefälhavarna*. Delbetänkande av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisation för försvaret (LEMO), (1992). SOU 1992:106, s.19-55; Munck af Rosenschöld, Sten (2014). *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*. Forskningsprojektet Försvaret och det kalla kriget. Publikation nr. 39, s. 131-196; Andersson, Ariane m.fl. (1998). *CB-studien: Konsekvenser av Försvarmaktens ominriktning och förändrade regionala förhållanden i övrigt för civil ledning och samverkan på regional nivå. Alternativa sätt att lösa eller förändra civilbefälhavarens roll och uppgifter i fred, kris och krig om militärbefälhavaren utgår*, FOI, Underlagsrapport, FOA-R--98-00865-505—SE samt Kaiser, Magnus (2001). *Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering*, FOI-R--0175--SE, s. 55-56.

³ Citerat via Munck af Rosenschöld (2014) s. 157.

⁴ Se bilaga 1 för antalet civo under perioden 1951-2000.

samordning kunna lösas efter delvis andra linjer än beträffande landet i övrigt. Dessa undantag ändrades 1965 då även de aktuella länen kom att ingå i civo.

Genom inrättandet av CB kom totalförsvarets civila och militära del från början av 1950-talet fram till år 2000 att ha ledningsnivåer med geografiskt överlappande områdesansvar under den högsta ledningen (riksdagens krigsdelegation och regeringen). De fem lednings- och samordningsnivåerna var (se figur 1) närmare bestämt: 1) högsta ledningen, 2) central ledning, 3) högre regional ledning, 4) lägre regional ledning och 5) lokal ledning. Antalet CB/civo respektive MB/milo var under den nämnda perioden dock inte alltid desamma och i den meningen därför inte fullt ut geografiskt överlappande. När CB inrättades 1951 med fem civo var t.ex. antalet milo och MB sju till antalet. Från mitten av 1960-talet då CB Övre Norrland (CB ÖN) inrättades, sammanföll det civila försvarets civo med det militära försvarets milo på högre regional lednings- och samordningsnivå inom totalförsvaret. Detta förhållande kom att vara fram till 1991. Från mitten av 1960-talet sammanföll också de militära försvarsområdena (fo) med länen på lägre regional nivå.

Totalförsvarets ledning		
Högsta ledningen		
	Riksdagen (krigsdelegationen) och regeringen	
	Civilt försvar	Militärt försvar
Central ledning	Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och övriga Funktionsansvariga myndigheter (FAM)	Överbefälhavare (ÖB) med Högkvarteret
Högre regional ledning (Avskaffades år 2000)	Civilbefälhavare (CB) och andra civila ledningsorgan. (Avskaffat år 2000. Föreslås återupprättas på nytt.)	Militärbefälhavare (MB) (Idag ersatt med chef för militärdistrikt med regional stab)
Lägre regional ledning	Länsstyrelser och andra civila ledningsorgan	Försvarsområdesbefälhavare (Fobef)
Lokal ledning	Kommunstyrelsen (fullt ut från 1990-talet) och andra civila ledningsorgan	Lokal militär chef

Figur 1. Civila och militära lednings- och samordningsnivåer med parallella geografiska områdesansvar under perioden 1965-2000 (i varierande utsträckning förekom också som inte framgår av figuren även civila sektorsmyndigheter (t.ex. Televerket) på regional och lokal nivå). Fritt efter *Försvarsmakten/ÖCB (1995) HRSV: Handbok regional samverkan*, s. 19.

Genom totalförsvarsbesluten 1961 och 1963 hade också den militära regionala lednings- och samordningsorganisationen ändrats. MB fick nämligen hädanefter inom sitt geografiska område (milo) befälet över alla stridskrafter, oavsett försvarsgren, och ansvaret för samverkan med alla berörda civila myndigheter inom sitt milo. Tidigare hade MB endast haft en militär territoriell försvarsuppgift medan det operativa militära ansvaret var uppdelat mellan försvarsgrenscheferna för armé, flyg och marin. Den nya organisationen på högre regional nivå innebar med andra ord att den operativa ledningen för såväl armé-, marin-, som flygstidskrafter, liksom den övergripande territoriella ledningen, samlades under en gemensam ledning hos MB.

Totalförsvarsbeslutet 1966 innebar att antalet milo och civo samordnades till sex områden med gemensamma gränser och namn. Motivet för förändringarna var att skapa en starkare operativ ledning och underlätta samordningen inom totalförsvaret. De sex gemensamma milo och civo kom att benämnas *Södra (S)*, *Västra (V)*, *Bergslagen (B)*, *Östra (Ö)*, *Nedre Norra (NN)* och *Övre Norra (ÖN)*. Samtidigt utgick Gotland som eget milo och fick i stället ställning som Militärkommando Gotland (MKG) och kom att ingå i milo Östra. Övriga civila totalförsvarsmyndigheters regionala organisationer (vad avsåg elförsörjning, teledistrikt m.m.) anpassades så långt som möjligt samtidigt sina gränser till civo/milo. Under 1970-talet ersattes den ursprungliga instruktionen för civilbefälhavare från 1951 med en ny sådan: *Instruktion (1970:386) för civilbefälhavare*.

I samband med totalförsvarsbeslutet 1982 skedde en omsvängning ifråga om hotbild bort från storskalig invasion mot överraskande strategiska angrepp med kort militär förvarning samt fredskriser. Snabbhet i anpassningen till förändringar i omvärlden blev ett viktigt mål för det civila försvaret. Ledningssystemet ansågs därvid snabbt kunna behöva mobiliseras

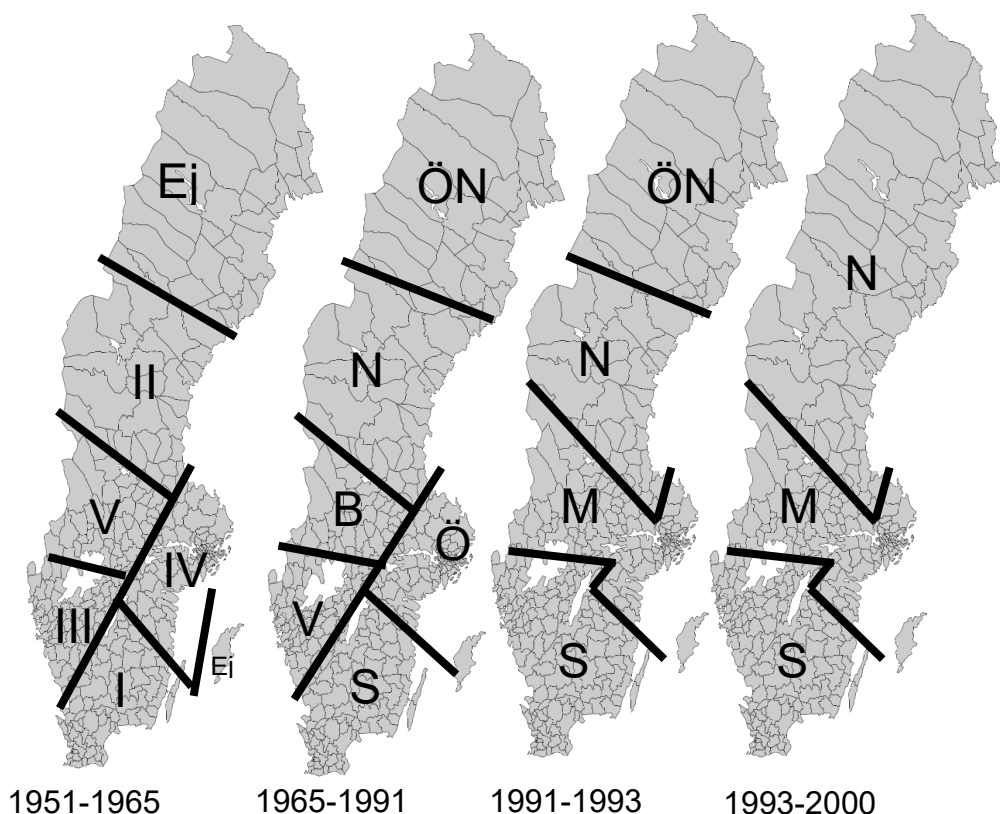
och bli funktionsdugligt. Därmed ansågs också att ledningsprinciperna skulle vara så likartade som möjligt under fred och krig, dock med undantag för CB vars operativa samordningsuppgifter enbart gällde höjd beredskap och krig och inte fredstida kriser. Under 80-talet kom totalförvarssamverkan på regional nivå också att fördjupas vidare genom att regeringen ställde högre krav på gemensam planering mellan CB och MB. De nya kraven innebar att MB och CB gemensamt bland annat skulle:

- utarbeta en gemensam inriktning (Grundsyn) för försvarsplaneringen,
- utarbeta gemensamma mål- och riskanalyser över vilka orter, objekt eller områden som bedömdes bli särskilt utsatta eller hotade,
- planera och genomföra gemensamma stabstjänst-/ledningsövningar samt
- fastställa orter och områden för utrymning samt ange de områden vilka skulle undvikas för inkvartering.

Mot slutet av 1980-talet fick CB på nytt en ny förordning med instruktion i form av *förordning (1988:1121) med instruktion för civilbefälvharna*. Förordningen kom att gälla fram till dess att CB avskaffades år 2000.

Vid försvarsbeslutet 1987 kvarstod hotbilden från 1982 års totalförvarsbeslut. En bedömd ökad risk för sabotageverksamhet samt en ökad uppmärksamhet åt samhällets sårbarhet kom att innebära en ökad betydelse av fungerande sammanhållande ledningssystem inom hela totalförsvaret. Den beredande Försvarskommittén (motsvarande dagens Försvarsberedning) ansåg att nämnda hotbild ställde ökade krav på gemensamma operativa grunder för totalförsvaret. Enligt Försvarskommittén borde man därför se över antalet civo/milo, liksom länsstyrelsernas och CB:s ansvar och resurser.

I den påföljande försvarsmaktsutredningen 1988 utreddes totalförsvarets ledning. Antalet milo och civo omprövades. Resultatet av utredningen blev en ny utredning som ledde fram till ett förslag om indelning i fem milo och civo. Mot denna bakgrund minskades 1991 antalet milo till fyra och antalet civo till fem. Bergslagens och Östra civilområdet sammanfördes till Mellersta civilområdet. Bakgrunden till minskningarna var det militära försvarets ökade strävan att höjda den tekniska nivån inom dess ledningsorganisation i kombination med en bantning av dess organisation i skuggan av ett nytt säkerhetspolitiskt läge efter Berlinmurens fall. En ny minskning av antalet civo och milo kom redan vid årsskiftet 1993-1994. Antalet civo och milo minskades till endast tre: *Norra, Mellersta* och *Södra* civilområdet/militärområdet. Minskningarna av civo gjordes för att följa den militära milo-indelningen.



Figur 2. Civilområdesindelning (grovt inritat) från tillkomst 1951 till avveckling 2000. (Fritt efter figurer i Navander, Lars & Rolf Johansson (2009). *Försvarsmaktens totalförsvarssamverkan under kalla krigets dagar: En studie med fokus på regional ledning och ledningssystem*. Försvarets historiska telesamlingar, s. 20-21, 23.) Sverigekarta från Wikimedia (LokalProfil, CC BY-SA 2.5, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=1929839>, hämtad 2019-03-21).

Totalförsvarsmyndigheten Civilbefälhavare som inrättats 1951 avskaffades år 2000 (2000-12-31) genom 2000 års totalförsvarsbeslut. Totalförsvarsbeslutet drog de praktiska konsekvenserna av den hotbild som presenterats redan i totalförsvarsbeslutet 1996. Det innebar att invasionsförsvaret på kort sikt inte skulle vara dimensionerande för det militära försvaret. Försvarsmakten skulle omorganiseras och en uppdelning göras mellan operativa insatsförband och nationella skyddsstyrkor. Totalförsvarets resurser skulle i högre utsträckning kunna brukas i internationella sammanhang. Med denna hotbild ansågs CB:s uppgift och roll i totalförsvaret vara överspelad och att myndigheten därför kunde avskaffas. Genom totalförsvarsbeslutet avvecklades samtliga civilområden, militärområden och försvarsområden. I en FOI-rapport av Carlbom m.fl. från 2002 om militär-civil samverkan under efterkrigstiden heter det:

Under 1999 formades förslag om att lägga ner militärbefälhavarnivån, att samtliga taktiska chefer skulle utgå, och att den operativa ledningen skulle samlas i en operativ insatsledning (OPIL) med tre ingående taktiska kommandon. Det territoriella ansvaret skulle ligga på fyra militärdistrikt med tjugonio ingående militärdistriktsgrupper. I detta läge sågs inte civilbefälhavaren som relevant utan en militär motpart. Civilbefälhavarna avvecklades därför.⁵

Detta innebar att rådande högre och lägre regional nivå ersattes av en enda regional nivå. På den nya regionala nivån fanns nu ingen militär områdesansvarig myndighet utan enbart en civil områdesansvarig myndighet i form av länsstyrelsen. Det militära territoriella ansvaret skulle i stället ligga på en ny militärdistriktsorganisation. Denna militärdistriktsorganisation kom att bara verka mellan år 2000 och 2005. Vid början av 2000-talet upphörde också i praktiken slutligen all totalförsvarssamverkan och

⁵ Carlbom, Olle, Göran Ekebjär & Magnus Kaiser (2002). *Civil-militär samverkan och samordning i Sverige under efterkrigstiden*, FOI Användarrapport, FOI-R--0418--SE, s. 25.

totalförsvarsplanering. Efter att militärdistriktsorganisationen avvecklats år 2005 kom den att ersättas av en sektionsorganisation bestående av fyra *Säkerhets- och samverkanssektioner*. Sektionerna leddes från Högkvarteret med uppgift att samordna den militära säkerhetstjänsten samt att vid behov samverka med regionala civila myndigheter. Från och med den 1 januari 2013 ersattes dessa sektioner i sin tur av en militärregionorganisation bestående av fyra militärregioner med militärregionstabler. De ännu gällande militärregionerna lyder under Högkvarteret och har att samordna den markterritoriella verksamheten. Hit hör att samverka med länsstyrelser och andra civila myndigheter med regional verksamhet inom ramen för den totalförsvarssamverkan som sedan några år har återupptagits.⁶

2.2 Förslag om att återinrätta en högre regional ledningsnivå och CB-institutionen

Försvarsberedningen (2017) har som framgått ovan föreslagit att den högre regionala ledningsnivån, med civilområden och CB, återinrättas som en del av ett nytt civilt försvar. Försvarsberedningen föreslår närmare bestämt att de rådande 21 länen bildar ett antal större geografiska civilområden med ca 3–6 län inom varje område.⁷ Inom respektive civilområde där flera län ingår ska en av landshövdingarna utses att, i egenskap av civilbefälhavare, hålla samman beredskapsplaneringen för civilt försvar, skriver beredningen.⁸ I sammanhanget påpekar Försvarsberedningen att den föreslagna strukturen påminner om de regionala ledningsförhållanden som fanns inom det tidigare civila försvaret där civilbefälhavare samordnade och inriktade arbetet inom ett specifikt civilområde.⁹

Försvarsberedningen framhåller att under höjd beredskap ska den landshövding (civilbefälhavare) som har det övergripande ansvaret i ett område ha mandat att samordna och inrikta försvarsansträngningarna samt verka för att områdets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Genom att civilbefälhavaren har det övergripande ansvaret för beredskapsplaneringen i fredstid på högre regional nivå underlättas, enligt beredningen, planeringen även för de sektorsansvariga myndigheterna och andra totalförsvarsaktörer i det civila försvaret på regional nivå.¹⁰ Den högre regionala nivån kan även vara ett stöd till länen inom civilområdet i samband med fredstida kriser, framhåller beredningen.¹¹ Sammanfattningsvis skriver Försvarsberedningen:

Försvarsberedningen bedömer att det krävs en högre regional ledning med ett antal civilområden där en landshövding i respektive område utses till civilbefälhavare med uppgift att leda och samordna arbetet. Till stöd för den landshövding som utses till chef för ett civilområde bedöms det behövas en stab för att hålla samman beredskapsplaneringen för civilt försvar inom civilområdet, inklusive planering och genomförande av övningar och samordning med Försvarsmaktens planering. Denna stab samlokaliseras med landshövdingens (och tillika civilbefälhavarens) länsstyrelse. Sammantaget bedöms detta innebära totalt ca 60 årsarbetskrafter fördelat på de olika civilområdena.¹²

Mot bakgrund av Försvarsberedningens rapport har regeringen bedömt att det finns behov av tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt en stärkt samordning inom det civila försvaret. En särskild utredare har därför utsetts att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom det civila försvaret på central, regional och lokal nivå. Strukturen ska även stärka samhällets förmåga att hantera fredstida kriser. Utredaren

⁶ Wikipedia (2019) Militärområden, <https://sv.wikipedia.org/wiki/Milit%C3%A4romr%C3%A5> (hämtad 2019-02-11).

⁷ Försvarsberedningen (2017) s. 99.

⁸ Försvarsberedningen (2017) s. 99.

⁹ Försvarsberedningen (2017) s. 99.

¹⁰ För en diskussion om den faktiska formella existensen av sektorsmyndigheter se Denward, Carl, Per Larsson & Ann-Sofie Stenérus Dover (2018). *Sektorsansvar: Ansvarssystem eller semantik?*, FOI-rapport, FOI-R--4542--SE.

¹¹ Försvarsberedningen (2017) s. 99.

¹² Försvarsberedningen (2017) s. 100.

ska härvid bl.a. analysera och lämna förslag på en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå och på hur dessa områden ska leda.¹³ Härvid heter det att:

I Försvarsberedningens rapport används begreppet civilbefälhavare för den högre regionala ledningen och begreppet civilområde för de geografiska områdena. I rapporten anges även att dessa större geografiska områden skulle kunna ledas av en landshövding med tillhörande stab som håller samman beredskapsplaneringen och de åtgärder som vidtas inom området. Det finns skäl att analysera om den högre regionala ledningen för områdena även ska vara ett stöd till länen inför och under omfattande fredstida kriser där samhällskonsekvenserna t.ex. drabbar flera län.¹⁴

När det gäller de specifika utredningsuppgifterna om en återupprättad högre regional lednings- och samordningsnivå samt dithörande civilbefälhavarfunktion specificeras dessa i utredningsdirektiven till följande:¹⁵

- *Analysera och lämna förslag på en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå inför och under höjd beredskap.*
- *Analysera och lämna förslag på vilka uppgifter och mandat den högre regionala ledningen ska ha samt hur detta ska regleras. I detta innefattas även att analysera om den högre regionala ledningen ska överta några av länsstyrelsernas nuvarande uppgifter och vilken roll som länsstyrelserna fortsättningsvis ska ha i detta sammanhang.*
- *Analysera och föreslå hur den högre regionala ledningens uppgifter och mandat ska förhålla sig dels till MSB:s, de sektorsansvariga myndigheternas och övriga i sektorerna utpekade myndigheters uppgifter och mandat inför och under höjd beredskap, dels till de kommuner och landsting som finns inom det geografiska området.*
- *Analysera behovet och konsekvenserna av om den högre regionala ledningen även ska vara ett stöd till länen inför och under omfattande fredstida kriser där samhällskonsekvenserna t.ex. drabbar flera län. Om ett sådant behov identifieras ska utredaren även ta hänsyn till krisberedskapsperspektivet i sin analys och sitt förslag på geografisk indelning och i sin analys och sitt förslag på vilka uppgifter och mandat den högre regionala ledningen ska ha.*
- *Lämna nödvändiga författningsförslag. Förslagen får inte innebära någon ändring av grundlagen*

Utredningen ska lämna sina förslag till regeringen senast den 31 mars 2020.

¹³ Regeringen (2018). Kommittédirektiv (Dir. 2018:79) Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar, s. 1; Regeringen (2019). Pressmeddelande, 2019-04-30: Nu intensifieras arbetet med att stärka Sveriges beredskap, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/04/nu-intensifieras-arbetet-med-att-starka-sveriges-beredskap/>. (hämtad 2019-0508).

¹⁴ Regeringen (2018). s. 11.

¹⁵ Regeringen (2018), s. 9.

3 Civilbefälhavaren – i fred och krig

3.1 Inledning

Efter att i kapitel 2 övergripande ha presenterat framväxten och nedläggningen av totalförsvarsmyndigheten CB, tillika förändringar av civo över tid, presenteras nedan CB:s uppgifter, befogenheter, organisation och samverkan. Fokus är här på sist gällande förordning (1988:1122) med instruktion för civilbefälhavarna och de förhållandena som rådde under 1990-talet. Men först belyses det i offentliga dokument framhållna syftet med CB närmare.

3.2 Motiv för en civilbefälhavare

3.2.1 Inledning

År 1950 lät regeringen utreda länsstyrelsernas krigsorganisation m.m. I direktiven till utredningen berördes frågan om behovet av ett särskilt civilt kontakt- eller samarbetsorgan som kunde förmedla olika länsstyrelser och övriga regionala myndigheters önskemål, tillhandahålla upplysningar samt över huvud taget verka för samordning mellan civila och militära åtgärder. I sitt avgivna betänkande år 1951 anförde utredningen bland annat, att ett län ofta torde bli ett för snävt område för samordning och ett effektivt utnyttjande av de samlade resurserna inom olika delar av landet. Avgöranden måste ofta träffas av en myndighet med överblick över tillgångar och behov inom större områden än ett enskilt län. Utredningen föreslog därför inrättandet av en särskild civilbefälhavarinstitution, en ny myndighet.¹⁶

Enligt utredningen betingades behovet av en civilbefälhavare främst av att i krig ha tillgång till en civil samordnande regional myndighet inom större områden än länet. Detta med uppgift att åstadkomma samordning dels mellan olika länsstyrelser, dels mellan länsstyrelser och civila myndigheter vilkas verksamhetsområden omspände mer än ett län, dels mellan civila och militära myndigheter.¹⁷ Utredningen förordade mot denna bakgrund att skapa områden — civilområden — inom vilka en av landshövdingarna i egenskap av civilbefälhavare skulle leda samordningen av den civila försvarsplanläggningsverksamheten. I fredstid skulle civilbefälhavarna verka för samordning av planläggningen på skilda områden. Planläggningen skulle dock fortfarande ankomma på de enskilda länsstyrelserna och andra fristående regionala organ, men civilbefälhavarna skulle följa planläggningen inom de i civilområdet ingående länen.¹⁸

Utredningens förslag lades 1951 till grund för en proposition i ämnet. I regeringens proposition klargjorde regeringen att åtskilliga planeringsproblem inom det civila försvarets område är av sådan natur att en planläggning begränsad till det enskilda länet inte var tillräckligt. Därtill kom behovet av en civil-militär samordning och operativ samverkan inom större områden än vad som motsvarades av länen. Särskilt gällde detta under ett krigstillstånd, men redan på planläggningsstadiet måste de organisatoriska förutsättningarna i sammanhanget utmejslas. Regeringen tillstyrkte därför utredningens förslag om att större regionala enheter bildades, som i stort sammanföll med militärområdena. Dessa civila regioner föreslog kallas civilområden och för varje sådant område föreslogs en landshövding utses som civilbefälhavare. Det ansågs i detta sammanhang enligt regeringen inte finnas något behov av att ställa någon särskild personal

¹⁶ SOU (1963:65), 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande III, (1965). *Totalförsvarets regionala ledning*, s. 30.

¹⁷ SOU (1963:65), s. 30.

¹⁸ SOU (1963:65), s. 30.

till CB:s förfogande.¹⁹ Riksdagen biföll regeringens proposition och fem civilbefälhavare inrättades 1951.²⁰

I 1960 års försvarsledningsutredning (*Totalförsvarets regionala ledning*, SOU 1963:65) fastslogs följande behov och syfte med en CB på högre regional nivå: 1) samordna flera länsstyrelser, 2) samordna civila myndigheter vilkas verksamhetsområden omspannar mer än ett län, 3) samverkan mellan civilt och militärt försvar. I en särskild civilbefälhavarutredning 1964 framhölls CB:s funktion att samordna olika aktörer samtidigt som det betonades att CB *inte* skulle ha en *verkställande funktion* då denna funktion skulle ankomma på lägre eller sidoordnade myndigheter:

CB skall samordna den civila försvarsverksamheten i alla frågor som berör mer än ett län. Han skall inom civilområdet enligt lägets krav prioritera behoven och fördela resurser för att ernå största möjliga försvarseffekt samt tillse och verka för att operativa åtgärder från militär sida samordnas med och följs upp av det civila försvaret. CB har i sin verksamhet att samråda med MB. I de frågor där han har uppgifter och ansvar skall han ha direktivrätt i förhållande till länsstyrelserna och till samordnade civila myndigheter. CB skall endast besluta och ge direktiv om verkställighet – alltså utöva en ledningsfunktion – men ej ha några verkställande funktioner. Dessa skall ankomma på lägre eller sidoordnade civila myndigheter.²¹

På 1990-talet specialgranskades på nytt CB avseende dess nytta för totalförsvaret i fred och krig, nu av utredningen om lednings- och myndighetsorganisation för försvaret (LEMO). Detta skedde mot bakgrund av en helt ny säkerhetshotbild efter Berlinmurens fall och Warszawapaktens upplösning. Utredningen konstaterade att CB fortfarande fyllde tre viktiga behov: 1) civil samverkanspart för militär chef (MB) på högre regional ledningsnivå, 2) civilt tvärsektoriellt ledningsorgan med uppgift att inrikta och samordna existerande funktioner²² inom civilt försvar mot gemensamma mål på regional nivå, samt 3) civilt ledningsorgan med befogenhet att i krig kunna fördela och kraftsamla resurser för olika ändamål.²³

3.2.2 Behovet av civil-militär samverkan

När det gällde det specifika behovet av civil-militär samverkan konstaterade 1990-talets LEMO-utredning att behovet av samverkan och ömsesidigt bistånd i krig mellan totalförsvarets civila och militära del var omfattande. För det militära försvarets del handlade det t.ex. om stöd från det civila när det gällde sjukvård, elförsörjning, drivmedel, livsmedel, transporter.²⁴ För det civila försvarets del handlade det t.ex. om stöd från det militära försvaret när det gällde varning av civilbefolkningen vid flyganfall, militärt skydd av civila samhällsviktiga anläggningar och transporter, utrymningar och skadeavhjälpande åtgärder inom befolkningsskyddet.²⁵ Mer ömsesidiga aspekter handlade om lägesbedömningar, prioriteringar, information till allmänheten och psykologiskt försvar. Militära operationer kan inte genomföras utan hänsyn till det civila samhället och på motsvarande sätt måste åtgärder inom det civila försvaret anpassas till den militära planläggningen, konstaterade LEMO.²⁶ Intressekonflikter kunde också tänkas uppstå mellan civila och militära behov och önskemål, intressekonflikter som skulle behöva få en sammanvägd lösning.²⁷ LEMO framhöll i sammanhanget att det civila försvarets ansvarsprincip innebär att ledningen av totalförsvarets skilda civila delar åvilade olika

¹⁹ SOU (1963:65), s. 30.

²⁰ SOU (1963:65), s. 31.

²¹ Munk af Rosenschöld (2014), s. 167-168.

²² Mellan 1986 och 2002 var det civila försvaret organisatoriskt indelat i ett 20-tal (sektorer) samhällsfunktioner

²³ SOU 1992:106, *Civilbefälhavarna* (1992). *Delbetänkande av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisation för försvaret (LEMO)*, s. 9.

²⁴ SOU (1992:106), s. 31.

²⁵ SOU (1992:106), s. 31.

²⁶ SOU (1992:106), s. 31-32.

²⁷ SOU (1992:106), s. 32.

aktörer.²⁸ En militär chef kan därför i verkställighetslägen behöva samverka respektive begära stöd av olika civila aktörer, konstaterar utredningen:

Det är emellertid angeläget att en militär chef har en civil motpart att samverka med när det gäller bl.a. gemensamma lägesbedömningar, övergripande prioriteringar och ömsesidigt hänsynstagande vid operationers genomförande. En militär chef måste, framförallt i snabba lägen, kunna vända sig till en företrädare för det civila samhället för att framföra sina bedömningar, avsikter, önskemål och behov. På motsvarande sätt bör det finnas en företrädare för det civila samhället som kan framföra de samlade civila synpunkterna på krigföringen. Det skall inte ankomma på den militära chefen att avväga skilda civila intressen.²⁹

För att en civil myndighet som CB skulle kunna lösa sin samverkansuppgift måste den, enligt LEMO ha tillgång till en god sammanställd bild över läget inom det civila samhället och skilda sektorer/funktioner inom det geografiska ansvarsområdet. Det innebär, enligt LEMO, inte att CB måste ha detaljkunskap om läget i varje sektor/funktion. Överblicken och sammanhanget var viktigast, enligt utredningen. Dock borde CB ha ett sådant kontaktnät att även detaljerade uppgifter kunde inhämtas snabbt. För att lösa sin samverkansuppgift måste CB, enligt LEMO, också ha befogenheter (eller åtminstone sådan auktoritet) att den kunde inrikta den civila verksamheten i enlighet med vad som hade överenskommit med MB. Härvid betonar LEMO att det i sig inte innebär en funktionell ledningsuppgift innefattande t.ex. att ställa uppgifter och fördela resurser. Den uppgiften skulle ankomma på den funktionsansvariga myndigheten. För att kunna lösa sin samverkansuppgift med det militära försvaret borde, enligt LEMO, CB i krig vara samgrupperade med MB och ha geografiskt sammanfallande ansvarsområden.³⁰

På civil sida finns i fred ingen myndighet med tvärssektoriella och samordnande uppgifter på högre regional nivå. Mot bakgrund av vad som har anförts i det föregående är det emellertid ett starkt behov av en sådan myndighet i krig för samverkan med militärbefälhavaren. Det bör vara en myndighet med vilken resp. militärbefälhavare har att samverka. De bör ha sammanfallande geografiska ansvarsområden.³¹

3.2.3 Behovet av civil-civil samverkan

När det gäller behovet av samverkan mellan olika civila aktörer och behovet av en CB är det viktigt att först ha en bild av det kalla krigets civila aktörer på regional nivå som potentiellt hade ett samverkansbehov. Förutom de geografiskt områdesansvariga länsstyrelserna var det ett antal sektorsansvariga/funktionsansvariga myndigheter inom ramen för det civila försvarets funktionsindelning som på regional nivå hade potentiella samverkansbehov. Dessa myndigheter hade olika former av funktionsföreträdare på regional nivå:

Alla civila funktioner skulle ha regionala företrädare med mandat att samverka och teckna samråd med övriga militära och civila regionala företrädare. Funktionsföreträdare kunde antingen vara en regionalt placerad del av den centrala myndigheten, ett s k regionkontor, eller en fristående regional myndighet/organisation. I de fall en funktion inte hade någon egen regional verksamhet hade CB och lsty i uppgift att utöva funktionsansvar.³²

För ett fåtal av de nämnda funktionerna inom det civila försvaret fanns också redan i fredstid särskilda chefstjänster med i flera fall tillhörande kanslier på högre regional nivå. De hade alla till uppgift att ansvara för samverkan på högre regional nivå utöver att samordna, inrikta och stödja funktionens företrädare på lägre regional nivå. Exempel här är Telebefälhavare (TB), Elbefälhavare (EB), Järnvägsbefälhavare (JB) och Postbefälhavare (PB). Andra regionala chefer av betydelse för funktionssamverkan var teleregionchef, radioregionchef, affärsområdeschef vid SJ, banregionchef vid Banverket,

²⁸ *Civilbefälhavarna* (1992), s. 32.

²⁹ *Civilbefälhavarna* (1992), s. 32.

³⁰ *Civilbefälhavarna* (1992), s. 34.

³¹ *Civilbefälhavarna* (1992), s. 33.

³² Navander & Johansson (2009), s. 27.

regionchef för väghållning vid Vägverket, zonchefer ur drivmedelscentral samt programområdeschef vid Sveriges Radio.³³ Alla nämnda chefsfunktioner samverkade i någon form med CB. Ett allmänt problem när det gällde samverkan mellan olika aktörer på högre regional nivå var att de geografiska gränserna för respektive civila aktörers (myndigheter, bolags, etc.) ansvarsområden i många fall inte sammanföll sinsemellan och med civo/milo.³⁴

De motiv som framfördes, av de här aktuella ledningsutredningarna, för behovet av CB på högre regional nivå när det gällde civil-civil samverkan var i korthet följande: 1) Att det behövdes ett organ som kunde samordna grupper av län på regional nivå. Länen var oftast för små geografiska områden för samverkan med funktionsansvarigas företrädare. Med andra ord ansågs det behövas ett organ som kunde samordna civila myndigheter vilkas verksamhetsområden omspände mer än ett län, 2) Att det behövdes ett organ på nivån mellan länen och riket som helhet som hade att verka för att de civila försvarsansträngningarna bedrevs med en enhetlig inriktning och att områdets totalförsvarstillgångar fördelades och utnyttjades så att försvarsansträngningarna på den civila sida bäst främjades, 3) Att det behövdes ett organ vid krig på nivån mellan länen och regeringen som kunde fullgöra regeringens uppgifter och ansvar om förbindelserna med riksledningen inte kunde upprätthållas.³⁵ Därutöver manifesteras motiven indirekt i CB:s uppgifter såsom uttryckta i dess myndighetsinstruktioner. Dessa uppgifter kommer att belysas närmare nedan.

När det gäller motiv *mot* CB:s existens av mer grundläggande karaktär som förekommit under hela dess verksamhetsperiod handlar det främst om att CB:s existens inte vilade på ansvarsprincipen. I en FOA-studie, *CB-studien*, heter det i sammanhanget:

Argumenten mot civilbefälhavaren utgår från ansvarsprincipen. Civilbefälhavaren följer inte ansvarsprincipen medan de organ civilbefälhavaren skall samordna gör det. Detta har medfört problem och otydligheter kring civilbefälhavarens roll.³⁶

3.2.4 Sammanfattning av motiv för CB

Sammanfattningsvis förefaller huvudmotiven till att inrätta och över tid vidmakthålla CB-institutionen, enligt denna studie, främst vara att det ansågs behövas:³⁷

- en parallell geografiskt områdesansvarig civil samverkanspart till det militära försvarets militärbefälhavare (MB) på den högre regionala ledningsnivån för att bäst främja totalförsvarsansträngningarna – både avseende totalförsvarsplanering i fred och samverkan och samordning i krig
- ett civilt ledningsorgan på högre regional nivå med befogenhet att i krig kunna fördela och kraftsamla resurser för olika ändamål
- ett civilt tvärsektoriellt ledningsorgan med uppgift att inrikta och samordna existerande funktioner (sektorsmyndigheter) inom civilt försvar mot gemensamma mål på regional nivå
- ett organ som kunde samordna grupper av län på en högre regional nivå, då länen enskilt oftast bedömdes vara för små geografiska områden för samverkan med funktionsansvariga företrädare (sektorsmyndigheter)
- ett organ vid krig på nivån mellan länen och regeringen som kunde fullgöra regeringens uppgifter och ansvar om förbindelserna med riksledningen inte kunde upprätthållas.

³³ Navander & Johansson (2009), s.27. Civilbefälhavarna (1992) s. 22; Munck af Rosenschöld, s. 160.

³⁴ Navander & Johansson (2009), s. 31.

³⁵ SOU (1992:106), s. 25-30, 34-45, 56-57; Totalförsvarets regionala ledning (1963), s. 59, 82, 104, 154.

³⁶ Andersson m.fl. (1998), s. 22.

³⁷ Jämför Andersson m.fl. (1998), s. 20-21.

3.3 Civilbefälhavaren – både person och myndighet

Civilbefälhavaren (CB) avsåg, som framgått tidigare, både en person och en totalförsvarsmyndighet på högre regional nivå. Person med avseende på den landshövding som var ämbetsinnehavaren, och myndighet med avseende på ämbetsinnehavaren med dess freds- och krigstida kansli. CB var direkt underställd regeringen både i fred och i krig. I krig var CB högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområdet (förordning 1988:1121, 1 §). CB:s uppgifter reglerades sedan slutet av 1980-talet främst genom *förordningen (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavaren*. En annan förordning av vikt för CB var *beredskapsförordning (1993:242)* som reglerade bland annat beredskapsmyndigheternas uppgifter och befogenheter vid höjd beredskap (motsvaras idag av *förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap*). En av landshövdingarna i varje civilområde utsågs av regeringen till CB (1988:1121, 4 §). I fredstid förenandes CB-uppgift med landshövdingsämbetet. När CB var förhindrad att utöva sin tjänst skulle hans uppgifter skötas av en ersättare (annan landshövding), eller om en sådan inte var förordnad, av chefen för CB:s eget kansli (1998:1121: 4 §).³⁸

3.4 Civilbefälhavaren i fredstid

3.4.1 CB:s uppgifter i fred

Enligt sina instruktioner (*förordning (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna*, 14 §) skulle CB i fredstid verka för att totalförsvaret inom civilområdet under höjd beredskap skulle få en enhetlig inriktning. Planläggningen skulle härvid, i den utsträckning som var nödvändig, samordnas såväl mellan de civila myndigheterna och organen inbördes som mellan dessa och Försvarsmakten. CB fick för ändamålet, hos civila myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter inom civilområdet (riksdagens myndigheter undantagna), begära att material som rörde planläggningen skulle sändas in till CB och, när det bedömdes som nödvändigt, föreskriva att en beredskapsplan inte fick fastställas innan samråd ägt rum med CB. Det tolkas av denna studie som att CB i praktiken hade ett *krigsplaneringsveto* gentemot andra statliga myndigheter på den regionala nivån. Det vill säga att myndigheterna inte fick spika sin krigsplanering utan att CB först gett sitt godkännande. CB hade ytterligare makt gentemot de statliga myndigheterna inom sitt civo i form av *föreskriftsrätt*. Enligt 15 § i sina instruktioner fick CB meddela andra statliga myndigheter under regeringen, utom Försvarsmakten, *föreskrifter* om inriktningen av de beredskapsförberedelser som berörde civilområdet. Vidare hette det i 15 a § att CB specifikt fick meddela länsstyrelserna de *föreskrifter* som behövdes för planläggningen av totalförsvaret inom civilområdet.

CB fick, enligt 15 § i sina instruktioner, i den utsträckning som behövdes för sitt eget planläggningsarbete ta del av krigsplanläggningen hos Försvarsmakten. Med andra ord hade, enligt denna studies tolkning, MB skyldighet att delge den egna militära krigsplanläggningen till CB om denne så begärde. Men då endast i den omfattning som behövdes för CB:s planläggning av det civila försvaret. I 16 § hette det specifikt att CB skulle samverka med Försvarsmakten för att åstadkomma en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser. I detta syfte skulle civilbefälhavaren även samråda med civila myndigheter och andra civila organ. Utöver ovan nämnda mer allmänt formulerade krigsplaneringsuppgifter ålades CB inom respektive civo, enligt instruktionens 15 §, även följande mer precisa uppgifter i fredstid:

³⁸ Konstateras kan att LEMO-utredningen från 1992 noterar att regeringen vid den tidpunkten ännu inte hade utsett några ställföreträdande CB. Se SOU (1992:106), s. 48.

- Leda ledningsövningar.
- Samordna planeringen, inriktningen och uppföljningen av ledningsövningar inom det civila försvaret.
- Verka för att personal hos de civila myndigheterna utbildas för sin verksamhet i krig och själv anordna sådan utbildning.
- Samordna utbildning i frågor gemensamma för det civila försvaret.
- Ansvara för och samordna signalskyddstjänsten i det civila försvaret.

3.4.2 Gemensam grundsyn för totalförsvaret

I detta delkapitel beskrivs CB:s och MB:s arbete med en regional gemensam totalförsvarsgrundsyn. Som underlag för krigsplanläggningen för det civila försvaret inom civilområdet var CB ålagd att i fredstid bedriva operativa studier, enligt 14 § i sina instruktioner. Detta ansvar kopplade till regeringens anvisningar om att tillsammans med MB ta fram en gemensam grundsyn för totalförsvarsplanering.

3.4.2.1 Bakgrund

Samordnad militär och civil försvarsplanering på regional nivå var fram till början av 50-talet mycket blygsam. Den samordning av milo och civo som genomfördes med början av 1960-talet kom att förbättra förutsättningarna för en djupare och mer samordnad totalförsvarsplanering på regional nivå. Detta tog sig bland annat uttryck i gemensamma planeringsinriktningar som utarbetades i början av 70-talet.³⁹ Huvudinriktningen var dock alltså att stridskrafterna främst skulle stödjas av egna resurser med ett mycket begränsat direktverkande stöd från civila samhället. I början på 80-talet skedde emellertid en omsvängning av statsmakternas inriktning av totalförsvaret. Detta mot bakgrund av en förändrad hotbild i form av ”överskallande anfall”, ”strategiskt överfall” och ”fredskriser”.⁴⁰ De nya hoten innebar att försvarsplaneringen kom att få en delvis ny inriktning. Statsmakterna markerade detta förhållande i flera totalförsvarsbeslut under 80-talet.⁴¹ I ett av besluten angavs bland annat att ”Civilbefälhavare och Militärbefälhavare skall utarbeta en gemensam grundsyn som operativt underlag för planering av totalförsvarets verksamhet inom civilområdet respektive militärområdet och delge berörda myndigheter detta”.⁴² Då CB och MB, som antytts ovan, redan tidigare utarbetat samordnade planeringsinriktningar för försvaret av milo/civo var uppgiften inte helt ny. Det som var nytt var det tydliga utpekandet av att samverkan på både högre regional nivå måste utvecklas samt själva begreppet ”gemensam grundsyn”.⁴³

3.4.2.2 Övergripande målsättningar

Mot bakgrund av regeringens anvisningar skulle CB och MB således under fredstid utarbeta en *gemensam grundsyn*, som operativt underlag för planering av totalförsvarets verksamhet inom civo respektive milo och delge berörda myndigheter denna. Grundsynen utgjorde en gemensam grund för försvarsplanering, utbildning och övningar i fred samt

³⁹ Navander & Johansson (2009), s. 97.

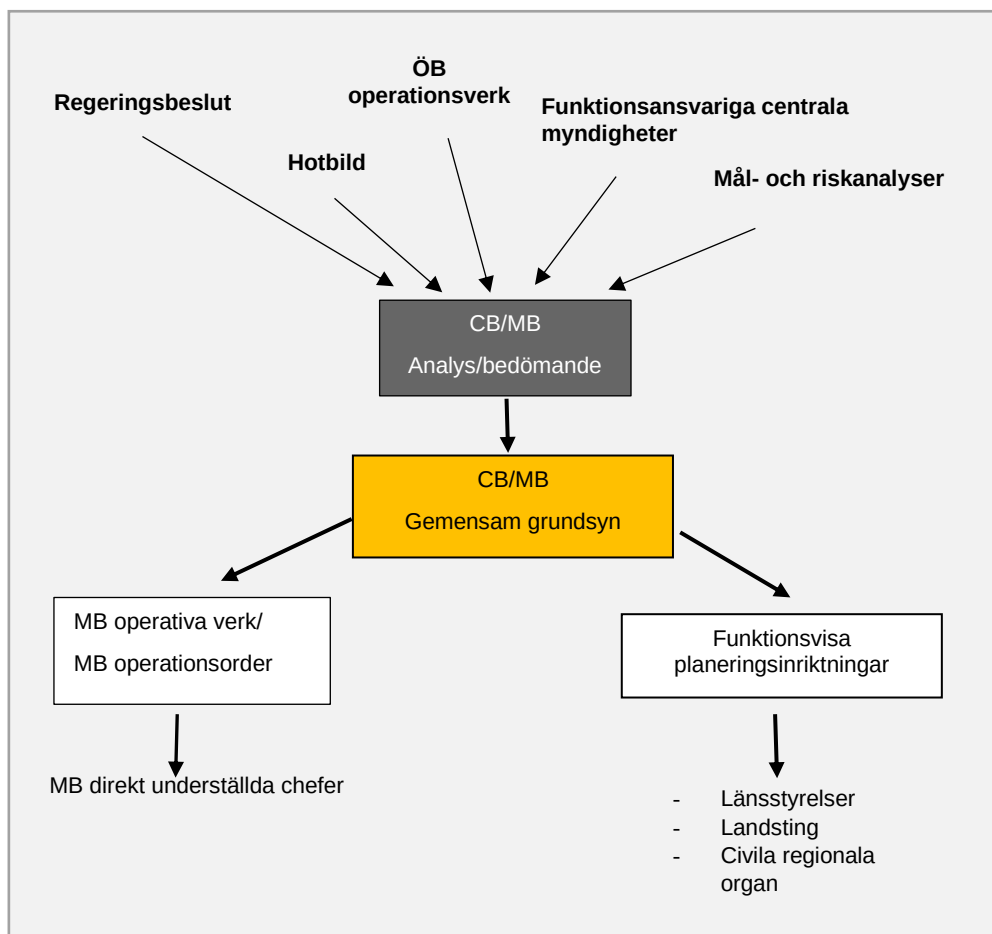
⁴⁰ Navander & Johansson (2009), s. 97.

⁴¹ Navander & Johansson (2009), s. 97.

⁴² Navander & Johansson (2009), s. 97.

⁴³ Navander & Johansson (2009), s. 97. Se även Munck af Rosenschöld (2014) s. 178-180.

hur berörda aktörer inom civo/milo skulle agera i olika lägen under höjd beredskap, t.ex. vid eventuella sambandssvårigheter.⁴⁴



Figur 3. Övergripande beskrivning över sambandet mellan centralt utfärdade styrande dokument, den gemensamma grundsynen och CB/MB:s detaljregleringar. Källa: Navander, Lars & Rolf Johansson (2009). *Försvarsmaktens totalförsvarssamverkan under kalla krigets dagar: En studie med fokus på regional nivå och ledningssystem*, Försvarsmaktens Historiska Telesamlingar, s. 99.

Dokumentet *Gemensam grundsyn för totalförsvarsplanering* var det viktigaste policydokumentet för krigsförberedelsearbetet på den högre regionala nivån. Bland annat var det styrande för arbetet med att ta fram försvarsområdes- och länsgemensam grundsyn på lägre regional nivå (se figur 3).⁴⁵ För att inte göra den gemensamma grundsynen svåräst skulle omfattande bedömningar, överväganden och alternativjämförelser inte belasta dokumentet. Dessa redovisades i stället i MB operativa verk och MB operationsorder. CB utarbetade av samma skäl specifika detaljerade planeringsinriktningar för det civila försvarets då rådande olika funktioner.⁴⁶ Syftet härvid var med andra ord att dokumentet skulle vara kortfattat och kunna delges alla myndigheter och organisationer inom totalförsvaret på regional och lokal nivå. Detta uppnåddes emellertid först i slutet av 90-talet då samtliga CB/MB:s gemensamma grundsyner hade överarbetats till öppna handlingar.⁴⁷ Dessförinnan hade de varit belagda med sekretess.

⁴⁴ Försvarsmakten & ÖCB (1995), s. 23.

⁴⁵ Navander & Johansson (2009), s. 98.

⁴⁶ Navander & Johansson (2009), s. 98.

⁴⁷ Navander & Johansson (2009), s. 97.

3.4.2.3 Framtagande av grundsyn

Arbetet med att ta fram en gemensam grundsyn genomfördes som ett gemensamt CB/MB projekt. CB:s kansli höll samman arbetet. Orsakerna till detta var bland annat att behovet av samverkan och samordning var betydligt mera omfattande inom det civila försvaret. Därtill kom att CB var direkt underställd regeringen både i fred och i krig, medan MB endast var underställd ÖB. För att leda och samordna arbetet organiserades i de flesta fallen en liten arbetsgrupp med 4-6 personer.

Från CB deltog alltid kanslichef och handläggare med ansvar för funktionen civil ledning och från MB hans stabschef, operationsledare och dennes ställföreträdare. På lägre regional nivå var det i första hand försvarsdirektören i länsstyrelsen och försvarsområdesbefälhavarens (Fobef:s) stabschef, som höll samman arbetet. Arbetsgruppens främsta uppgift var att leda och samordna arbetet, fördela ansvaret för framtagning av underlag, sammanställa framtaget underlag samt delge berörda hela eller delar av grundsynen för granskning. MB, CB, Fobef och landshövdingarna var ofta personligen engagerade i arbetet.⁴⁸

Hela processen [att ta fram en gemensam grundsyn], med faktainsamling, analyser, diskussioner, dokumentation och remissbehandling var mycket värdefull och bidrog till att utveckla förståelsen för och förmågan att samverka inom totalförsvaret. Militärbefälhavare (MB), Civilbefälhavare (CB), Försvarsområdesbefälhavare (Fobef) och Landshövding (Lh) var ofta personligen involverade i arbetet. Slutprodukten och dess spridning var kanske inte det som hade största effekten. De flesta som deltog i arbetet anser nog att själva arbetet med att ta fram handlingen gav den största effekten.⁴⁹

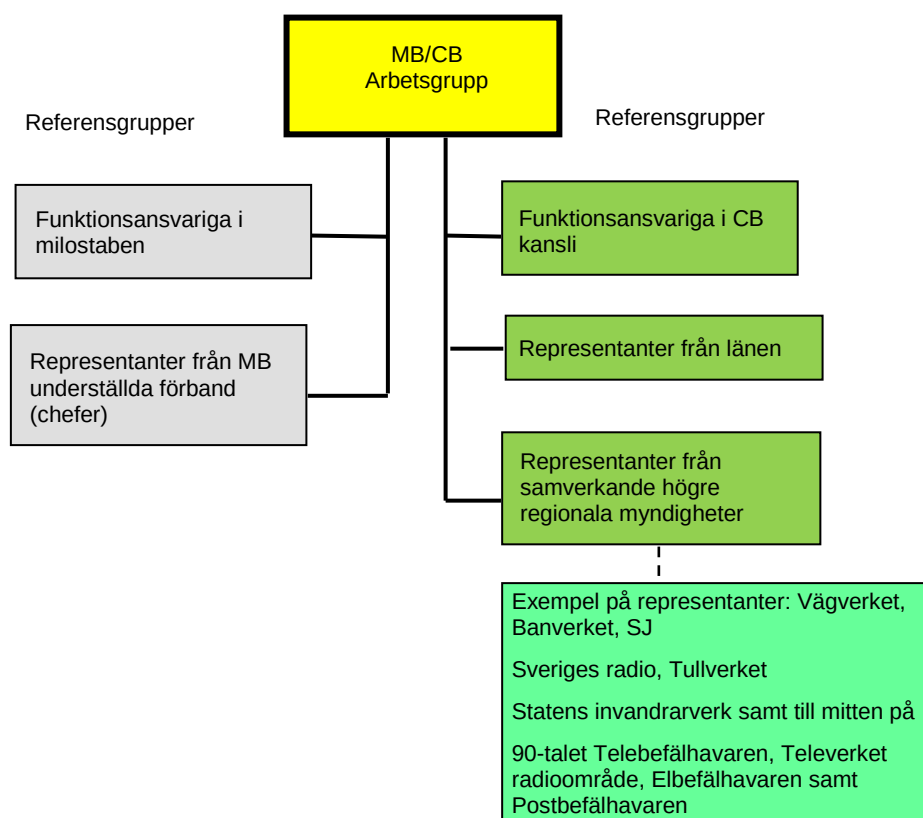
För att säkerställa förutsättningar och krav från funktionsansvariga myndigheter, regionala och lokala organ och avnämarnas synpunkter på vad MB/CB grundsyn i färdigt skick skulle innehålla, organiserades ett antal referensgrupper (se figur 4).⁵⁰ Grupperna hade till uppgift att vara innovativa och utarbeta underlag till arbetsgruppen inom eget område samt att vara referens till arbetsgruppen.⁵¹

⁴⁸ Navander & Johansson (2009), s. 99.

⁴⁹ Navander & Johansson (2009), s. 97.

⁵⁰ Navander & Johansson (2009), s. 100.

⁵¹ Navander & Johansson (2009), s. 100



Figur 4. Illustration över referensgrupper vid utarbetande av en gemensam grundsyn för totalförsvarsplanering i CB:s och MB:s arbetsgrupp. Källa: Navander, Lars & Rolf Johansson (2009). *Försvarsmaktens totalförsvarssamverkan under kalla krigets dagar: En studie med fokus på regional nivå och ledningssystem*, Försvarsmaktens Historiska Telesamlingar, s. 100.

Arbetsmetoden för att ta fram en gemensam grundsyn indelades vanligen i fyra faser: *förberedelser, genomförande, marknadsföring* och *uppföljning*.⁵² Förberedelsefasen bestod bland annat av att den CB/MB-gemensamma arbetsgruppen tog fram hotbild, beskrivningar över milo/civo geografiska förhållanden, militära och civila ledningsprinciper samt ansvarsförhållanden.⁵³ Styrande underlag för arbetet med den gemensamma grundsynen var:⁵⁴

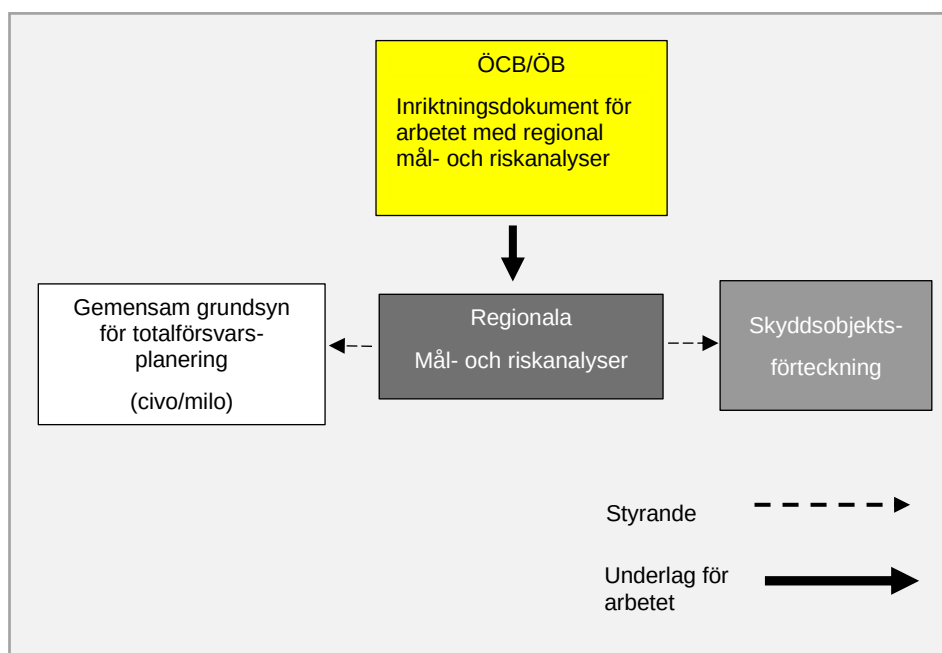
1. *Regeringens beslut om det operativa försvarsförberedelsearbetet inom totalförsvaret*. (I beslutet redovisades bland annat bestämmelser för samverkan, säkerhetspolitiska förutsättningar, hotbild, totalförsvarets uppgifter och inriktningen av verksamheten inom de för totalförsvaret viktigaste samhällsfunktionerna).
2. *ÖB underrättelse- och säkerhetsbedömande*. (Regionala bedömningar av hotbild och angriparens möjligheter).
3. *ÖB operativa verk*. (Principer i stort för försvarets förande i olika lägen. MB uppgifter och tilldelning av stridskrafter).

⁵² Navander & Johansson (2009), s. 100.

⁵³ Navander & Johansson (2009), s.100.

⁵⁴ Navander & Johansson (2009), s. 100.

4. *Föreskrifter och allmänna råd från civila centrala myndigheter.* (Regler för hur verksamheten skulle bedrivas och prioriteras utgivna av funktionsansvariga myndigheter (FAM) inom civila försvaret).
5. *Regionala mål- och riskanalyser.* (Utpekande av angriparens målområden, infallsportar (t ex hamnar och flygfält) och punktmål (t ex byggnader) som en angripare bedöms kunna använda eller bekämpa. Målen rangordnades i tre nivåer, risknivå 1. högsta prioritet, 2. hög prioritet och 3. lägre prioritet. Mål- och riskanalyserna redovisade också vilka typer av hot, konventionell bekämpning, sabotageinsatser eller kemiska vapen, som angriparen bedömdes kunna komma att använda. De regionala mål- och riskanalyserna låg till grund för: 1) framtagning av gemensamma grundsyner för försvarsplaneringen på regional nivå t ex utgöra planeringsunderlag för hemvärn och bevakningsförband, skyddsrummbyggnad och utrymningsplanering; 2) prioriteringar av funktionsvisa beredskapsåtgärder; 3) ekonomiska prioriteringar av beredskapsåtgärder samt 4) val av skyddsnivån på ledningsplatser och andra samhällsviktiga anläggningar. Kopplat till de regionala mål- och riskanalyserna var *skyddsobjektsförteckningar*, vilket var förteckningar över samhällsviktiga anläggningar och områden som klassificerats som skyddsobjekt och skyddsområden (se figur 5).



Figur 5. Principskiss över sambanden mellan olika underlag vid framtagande av en gemensam grundsyn för civo/milo. Källa: Navander, Lars & Rolf Johansson (2009). *Försvarsmaktens totalförsvarssamverkan under kalla krigets dagar: En studie med fokus på regional nivå och ledningssystem*, Försvarsmaktens Historiska Telesamlingar s. 105.

När det gäller de regionala mål- och riskanalyserna så hade regeringen vid inrättandet av ÖCB 1986 givit myndigheten i uppgift att "i samverkan med Försvarsmakten upprätta regionala mål- och riskanalyser samt genomföra uppföljning och utvärdering av analyserna".⁵⁵ Uppgiften reglerades sedan i regeringens förordning med instruktion för myndigheten (SFS 1988:1122). ÖCB och Överbefälhavaren (ÖB) kom därför att gemensamt utarbeta riktlinjer för hur det aktuella arbetet i princip skulle bedrivas på regional nivå samt hur dokumentet borde struktureras. Riktlinjerna fanns dokumenterade i "ÖCB/ÖB Grundsyn mål- och riskanalyser" från 1987.⁵⁶ ÖCB:s uppgift i sammanhanget var att i samverkan med MB utarbeta regionala kompletteringar och förtydliganden till

⁵⁵ Navander & Johansson (2009), s. 104.

⁵⁶ Navander & Johansson (2009), s. 104.

ÖCB/ÖB:s inriktning samt genom dialoger granska och fastställa de länsvisa mål- och riskanalyserna på lägre regional nivå. CB och MB sammanställde också i samråd med företrädare för civila högre regional myndigheter (t.ex. Elbefälhavaren) och organ ett samordnat dokument för hela civo/milo.⁵⁷

Genomförandefasen omfattade att utifrån CB:s och MB:s analys i stort ta fram den gemensamma grundsynen. Analysen och det dithörande så kallade bedömandet omfattade ett stort antal försvarsplaneringsaspekter och fick inte spridas utanför arbetsgruppen av sekretessskäl. Huvuddelen av underlaget var kvalificerat hemligt. Först efter att underlaget omarbetats till ett öppet underlag fick det spridas.⁵⁸ Den generella inriktningen för den gemensamma grundsynen var, som antytts ovan, att den skulle vara kortfattad. I genomsnitt omfattade dokumentet ca 20 A4 sidor. Vidare utformades dokumentet så att det var lätt att följa och förstå. Den gemensamma grundsynen skulle också ge ramarna för olika aktörer på högre och lägre regional nivå att inom för sina mandat planera sin verksamhet. Den gemensamma grundsynen hade ett liknande upplägg oberoende av vilket milo/civo eller fo/län som dokumentet gällde för.⁵⁹ Dispositionen av grundsynen omfattade följande delar:⁶⁰

1. Planeringsförutsättningar
2. Beslut i stort
3. Funktionsvisa riktlinjer
4. Särskilda riktlinjer för fred och kris

Marknadsföringsfasen handlade om nå ut med budskapet i den gemensamma grundsynen till alla berörda aktörer. För att säkerställa att alla berörda aktörer nåddes av budskapet i den gemensamma grundsynen upprättade respektive milo/civo en marknadsföringsplan.⁶¹ Den inledande marknadsföringen skedde som regel genom att CB och MB anordnade länsvisa konferenser där grundsynen presenterades. Till konferenserna inbjöds både militära och civila representanter från myndigheter på lägre regional nivå samt företrädare för civila samverkande myndigheter både på högre och lägre regional nivå.⁶²

Uppföljningsfasen handlade om att följa upp den gemensamma grundsynen så att CB och MB:s viljeinriktning och funktionsvisa anvisningar hölls aktuella. Detta gjordes fortlöpande vid kurser, konferenser och utbildningstillfällen som MB och CB anordnade. Den gemensamma grundsynen utsattes också kontinuerligt för prövning inför och under ledningsövningar på högre och lägre regional nivå.⁶³

3.4.3 Övningar och utbildning

Ett betydande inslag i CB:s verksamhet i fredstid utgjordes av övningar, både avseende på att leda och att delta i dessa. Övningarna i fråga omfattade t.ex. ledningsövningar, funktionsövningar, internationella övningar samt kris- och krigsspel.⁶⁴

För milostab och CB kansli var ledningsövningarna en omfattande verksamhet. [...] Med inriktning att fo/lsty och milostab/CB kansli inklusive civila samverkande myndigheter på respektive ledningsnivå genomförde en ledningsövning vart fjärde år innebar detta att MB/CB förberedde och genomförde 3-4 övningar per år. Ledningsövningar var därför den verksamhet som tveklöst tog mest tid i anspråk och

⁵⁷ Navander & Johansson (2009), s. 106.

⁵⁸ Navander & Johansson (2009), s. 106.

⁵⁹ Navander & Johansson (2009), s. 100-101.

⁶⁰ Navander & Johansson (2009), s. 100.

⁶¹ Navander & Johansson (2009), s. 101.

⁶² Navander & Johansson (2009), s. 101.

⁶³ Navander & Johansson (2009), s. 101.

⁶⁴ Navander & Johansson (2009), s. 79.

hade också den största påverkan på utvecklingen och behovet av totalförsvsarssamverkan på regional nivå.⁶⁵

CB med dess kansli ansvarade också för utbildning av personal på regional nivå. Ofta skedde detta i samverkan med MB. Utbildningarna omfattade t.ex. ”Grundkurs i totalförsvsar”.⁶⁶

3.4.4 CB:s fredskansli

CB biträdades av ett kansli som leddes av en chef (1988:1121 4 §). Kansliet benämndes *fredskansli* i fredstid och *krigskansli* när det vid höjd beredskap krigsorganiserats. CB-kansliet var inledningsvis personalmässigt ytterst begränsat i fredstid. Från CB:s tillkomst på 1950-talet fram till mitten av 1960-talet bestod det endast av 1-3 personer.⁶⁷ När ett mer systematiskt samverkans- och övningsmönster började växa fram från mitten av 1960-talet växte också behovet kraftigt av personal i CB-kansliet. CB:s fredskanslier bestod därför mot slutet av dess verksamhetsperiod av mellan 10-20 personer. Antalet varierade mellan de olika civilområdena.⁶⁸

3.5 Civilbefälhavaren vid höjd beredskap och krig

3.5.1 CB:s uppgifter vid höjd beredskap och krig

Enligt sina instruktioner (*förordning (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna*, 6 §) skulle CB i krigstid verka för att största möjliga försvarseffekt uppnåddes inom civilområdet. CB skulle härvid:

- verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ, som har betydelse för försvarsansträngningarna, bedrivs med en enhetlig inriktning
- samordna de civila försvarsåtgärderna
- tillsammans med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas
- verka för att civilområdets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Enligt 7 § skulle CB under krigstid ”ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som sammanhänge med”:

- inom befolkningsskyddet och räddningstjänsten: större utrymnings- och flyktingrörelser, undsättande verksamhet samt skydd mot radioaktiva och kemiska stridsmedel
- inom hälso- och sjukvården samt veterinärväsendet: fördelningen av personal, vård- och laboratorietillgångar och medicinska förnödenheter, skydd mot biologiska stridsmedel samt bekämpandet av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur
- inom det psykologiska försvaret: upplysningsverksamheten genom radio, television och press samt åtgärder mot ryktesspridning
- inom polisväsendet: trafikövervakning, flyktingkontroll och säkerhetstjänst

⁶⁵ Navander & Johansson (2009), s. 79.

⁶⁶ Navander & Johansson (2009), s. 33.

⁶⁷ Navander & Johansson (2009), s. 80.

⁶⁸ Navander & Johansson (2009), s.80; Totalförsvarets regionala ledning (1993), s.118-120.

- inom transportväsendet: samordning och prioritering av landsvägs-, järnvägs-, sjö- och flygtransporter
- inom försörjningsväsendet: utnyttjande av beredskapslager och andra nyttigheter samt viktigare undanförsel- och förstöringsåtgärder
- inom arbetsmarknadsväsendet: fördelning av arbetskraftstillgångar
- inom vägväsendet: ianspråktagande av förråd av ersättningsmaterial samt omfördelning av väghållningsorgan och för väghållningen erforderlig utrustning.

Med andra ord skulle CB kunna överblicka och samordningsmässigt hantera ett brett fält av samhällsviktiga verksamheter. Enligt 9 § i myndighetens instruktioner ålåg det också CB att ”hålla sig underrättad om läget inom civilområdet”. Inte minst för att kunna delge en lägesbild till regeringen. Det fanns också särskilda bestämmelser om CB:s rapporteringsskyldighet (9 §).⁶⁹ När det gällde upprätthållande av förbindelser med andra totalförsvarsaktörer var CB ålagd att ”verka för att förbindelserna inom civilområdet upprätthölls” (7 §). CB var vidare ålagd att i krig kunna stå i förbindelse med regeringen, centrala myndigheter och andra CB i angränsande civo (9 §).

Om en förbindelse i krig trots allt inte kunde upprätthållas med regeringen hade CB mandat att inom sitt civo *temporärt och till delar* överta regeringens (riksstyrelsens) ansvar och befogenheter. I instruktionens 10 § heter det: ”Om civilbefälhavarens befogenheter när förbindelserna med riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas finns bestämmelser i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.” Lag 1988:97 är fortfarande i kraft, men reviderad, för att nu endast gälla länsstyrelserna när det gäller övertagande av regeringens uppgifter och ansvar vid bruten förbindelse med densamma under krig. I den reviderade lagen heter det nu i 13 §:

För fall då riket är i krig och förbindelsen mellan en del av riket och riksstyrelsen inte alls eller endast med avsevärda svårigheter kan upprätthållas eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas får regeringen överlåta åt länsstyrelsen att inom sitt område fullgöra de uppgifter, som enligt 8 kap. regeringsformen ankommer på regeringen, och besluta att en lag i visst ämne skall börja tillämpas. Lag (2001:548).

Vid bruten förbindelse med regeringen heter det också i CB:s instruktioner (10 §) att CB självständigt skulle: ”vidta de åtgärder som behövs för den civila totalförsvarsverksamheten och till stöd för det militära försvaret.” Genom sin utpekade roll som en form av ”ställföreträdande regering” inom civilområdet vid behov i krig skulle det med andra ord förhindras att försvarsansträngningarna i denna del av landet lamslogs om civilområdet blev avskuret.

Genom sin instruktion tilldelades CB också en särskild föreskriftsrätt⁷⁰ gentemot andra statliga myndigheter inom sitt civo, för att med större auktoritet kunna verkställa de övergripande uppgifter som ålagts densamma enligt ovan redovisade 6 och 7 §. Genom sin föreskriftsrätt fick CB med andra ord särskilda maktmedel gentemot andra statliga myndigheter när det gällde att verka för att största möjliga försvarseffekt uppnåddes inom civilområdet. I instruktionens 8 § heter det:

Civilbefälhavaren får meddela länsstyrelserna inom civilområdet föreskrifter för verksamheten. Om det är nödvändigt för samordning av försvarsansträngningarna, får civilbefälhavaren meddela annan regional civil myndighet med statliga förvaltningsuppgifter inom civilområdet, riksdagens myndigheter dock undantagna, föreskrifter i fråga om verksamheten.

Utöver den nämnda föreskriftsrätten hade CB också vid höjd beredskap och krig särskilda befogenheter när det gällde nyttjandet av de civila hälso- och sjukvårdsresurserna inom

⁶⁹ Vilka dessa var har inte kunnat identifieras av denna studie. Kan antas att dessa var belagda med sekretess.

⁷⁰ Föreskrifter är detaljregler inom vissa sakområden som myndigheter efter särskilt bemyndigande kan besluta om, (<https://lagrummet.se/lar-dig-mer/vanliga-fragor#vad-ar-skillnaden-mellan-forfattning>, (hämtat 2019-03-07)).

civilområdet. Dock med inskränkningen att samråd skulle ske med Socialstyrelsen innan beslut fattades. Då samrådsförfarandet inte specificerade landstinget kan det enligt denna studie tolkas som att CB i krig hade viss befälsrätt över civilområdets landsting när det gällde utnyttjandet av hälso- och sjukvårdsresurser. Detta med beaktande av att Socialstyrelsen rimligen i sig samrådde med berört landsting vid samråd med CB och att CB för egen del samverkade med landstinget inför ett beslut. I paragraf 12 a i CB:s instruktioner hete det:

Under höjd beredskap får civilbefälhavaren efter hörande av Socialstyrelsen besluta om utnyttjande av vårdplatser, förflyttning av personal, patienter och förnödenheter samt i övrigt besluta om de civila hälso- och sjukvårdsresurserna inom civilområdet.

Enligt tidigare gällande förordning (1995:128) om civilt försvar fick CB vidare vid höjd beredskap besluta om utrymning inom sitt civo.⁷¹ CB fick även enligt tidigare gällande räddningstjänstförordning (1986:1107) besluta om omfördelning av de kommunala räddningstjänsternas resurser.⁷²

Vid höjd beredskap hade CB vid behov rätt att delegera egna arbetsuppgifter till en eller flera länsstyrelser inom sitt civilområde (11 §). När det gällde befogenheter gentemot länsstyrelsen hade CB även rätt att ålägga dessa att uppbära kostnaderna för åtgärder som beslutades av CB, om CB själv saknade aktuella medel (12 §). Avslutningsvis var CB enligt sin instruktion ålagd att vid höjd beredskap krigsorganisera sitt fredstida kansli enligt en fastställd krigsorganisationsplan (13 §). Hur CB organiserade sin egen verksamhet och sin samverkan med berörda totalförsvarsaktörer vid höjd beredskap och krig ska närmare belysas nu närmast.

3.5.2 CB:s krigskansli

Vid höjd beredskap skulle CB:s fredskansli övergå till en särskild krigsorganisation och då också samgrupperas med respektive militärbefälhavare (MB) och militärområdesstab samt andra civila myndigheters samverkansrepresentanter. Ett krigsorganiserat CB-kansli omfattade på 1990-talet ca 100-135 personer.⁷³ En stor del av personalen i CB:s krigskansli kom således inte från dess fredskansli, utan från andra statliga myndigheter och från näringslivet. De senare rekryterades på frivillig väg och representerade inte sin fredstida arbetsgivare utan var tjänsteman vid CB. I regel tecknades avtal med den enskilde kanslimedlemmen.⁷⁴ CB krigskansliet var indelat i en kansliledning och olika uppgifts- eller funktionsorienterade sektioner eller enheter, t.ex. för befolkningsskydd och räddningstjänst samt arbetskraft. Indelningen och benämning på sektioner/enheter kom att förändras något under det kalla krigets gång. Ett reservkansli fanns också förberett.⁷⁵ Mot slutet av kalla kriget hade CB-kanslierna fredstida skyddade ledningsplatser som de initialt kunde verka ifrån vid ett överraskande anfall innan de samgrupperades med MB-staben m.fl. i skyddade bergrum.⁷⁶

3.5.3 CB:s gruppering i gemensam stabsplats (Gpl) vid höjd beredskap

Vid höjd beredskap skulle under kalla kriget en stor del av landets högre ledning utlokaliseras till särskilt förberedda ledningsplatser. Totalförsvarsviktiga civila myndigheter och Försvarsmakten skulle vara representerade med samverkanspersonal på

⁷¹ Försvarsmakten & ÖCB (1995), s. 26.

⁷² Försvarsmakten & ÖCB (1995), s. 26.

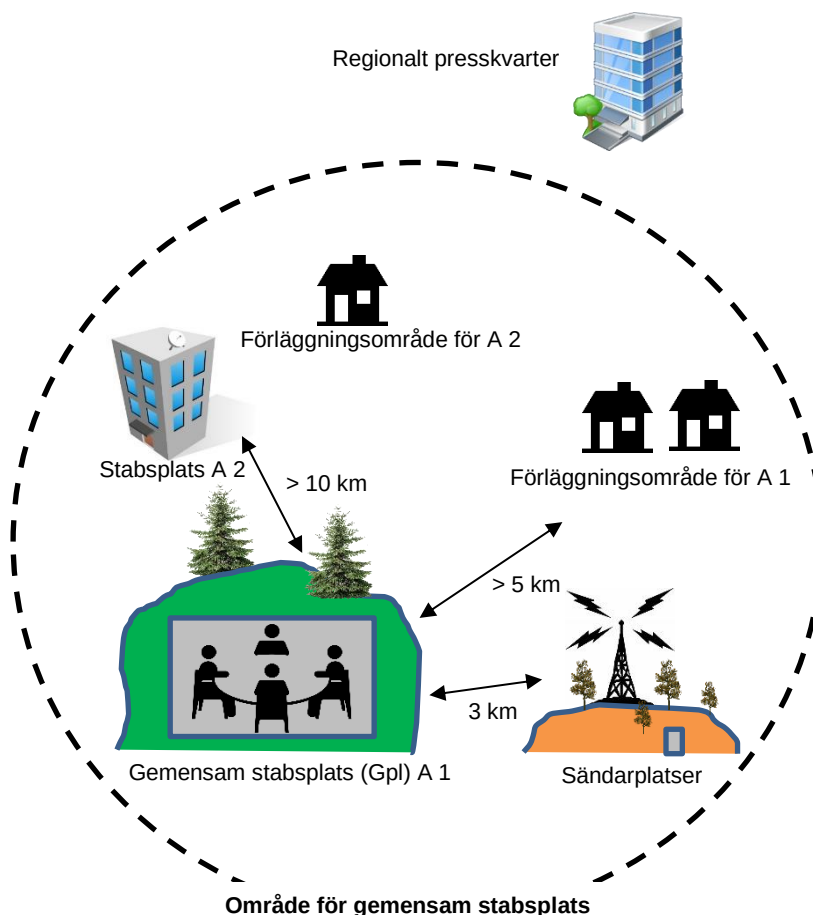
⁷³ SOU (1992:106), s. 8.

⁷⁴ Försvarsmakten & ÖCB (1995), s.24. Sjölin, Vilhelm (2014). *I skuggan av kriget : svenskt civilförsvar 1937-1996*. Instant Book, Stockholm s. 122.

⁷⁵ Försvarsmakten & ÖCB (1995), s. 24. Jmf. Munck af Rosenschöld, s. 169.

⁷⁶ von Porat, Charlotta & Maria Stenström (1995). *Att skapa civil beredskap – en studie av beredskapssamordning*, FOA-rapport, FOA-R--94-00081-8.6—SE, s. 21.

dessa ledningsplatser. På den högre regionala nivån var CB och MB, som geografiskt områdesansvariga, samgrupperade på så kallad gemensam stabplats (Gpl).⁷⁷ Milostab och CB:s kansli grupperades i sammanhanget i regel uppdelade på två stabsplatser, A1 och A2 (se figur 6). Uppdelningen på två platser varierade mellan olika milo/civo.⁷⁸



Figur 6 . Illustration av krigsgruppering för högre regional nivå. Fritt efter figur i Navander, Lars & Rolf Johansson (2009). Försvarsmaktens totalförsvarssamverkan under kalla krigets dagar: En studie med fokus på regional nivå och ledningssystem, s. 38.

Den primära gemensamma stabsplatsen, stabplats A1, var inrymd i en fortifikatoriskt skyddad anläggning där sambands- och informationssystemen omedelbart var förberedda att tas i drift. Härifrån ledde MB operativ militär verksamhet med stöd av milostab och CB civil verksamhet med stöd av sitt krigsorganiserade kansli samt övriga civila samverkande. Från stabplats A2 leddes verksamhet av främst långsiktig karaktär. Stabsplats A2 var förberedd i t ex skola eller hotell. I början av 90-talet när stabernas numerär minskade utgick stabplats A2 ur organisationen och hela dess personal grupperades i stabplats A1.

I förläggingsområdena förlades huvuddelen av den personal som tjänstgjorde på stabsplatserna A1 och A2. Ett regionalt presskvarter var beläget utanför själva området för den gemensamma stabsplatsen. Om MB och CB inte kunde leda och verka från den gemensamma stabsplatsen kunde ledning ske från andra platser. MB/CB kunde även i begränsad omfattning leda från extra stabplats, vilken upprättades och betjänades av MB milosambandsbataljon. Ett ytterligare alternativ var att leda i begränsad omfattning från

⁷⁷ Navander & Johansson (2009), s. 28.

⁷⁸ Navander & Johansson (2009), s. 38.

förberedda reservstabsplatser.⁷⁹ Huvudsyftet med beskrivna gemensamma civil-militära ledningsplatser var att:⁸⁰

- underlätta samverkan och samordning
- påskynda beslutsprocessen och möjliggöra gemensamt beslutsfattande och ledning
- rationellt nyttja sambands- och informationssystem
- öka skyddet vid bekämpning (gällde fortifikatoriskt skyddad anläggning).

Ansvar för att förvalta och att samordna totalförsvarsverksamheten i en regional gemensam stabsplats åvilade alltid den militära myndighet som skulle nyttja anläggningen.⁸¹

Principer för hur totalförsvarets ledning, inte minst då CB och MB, skulle samverka varierade under den period som CB existerade, dvs. från 1950-talet till 2000-talet. Förändringarna berodde bland annat på samverkansbehov, hotbild, tekniska förutsättningar och organisatoriska förändringar. Över tid förbättrades tekniska sambandslösningar och förutsättningar förändrades för informationsutbyte mellan olika fysiska platser. Därigenom minskade också behovet av personlig samverkan.⁸² När CB tillkom under 50-talet var militär och civil ledning inte samgrupperad under höjd beredskap. Orsaken var att behovet av samverkan inte bedömdes vara särskilt omfattande. Under 1950-talet var totalförsvarstanken inte helt utvecklad och stödet mellan det civila och militära försvaret i båda riktningarna var begränsat – men inte obefintligt.⁸³

Före civilbefälhavarinstitutionens tillkomst så fanns inom militärbefälhavarstaberna även civila sambandsmän, såsom civilläkare och stabsutrymningschef.⁸⁴

I takt med att totalförsvarstanken utvecklades kom dock en insikt om att det krävdes en djupare och mer samordnad samverkan mellan civilt och militärt försvar. Denna insikt resulterade bland annat i en statlig utredning i början av 1960-talet. Utredningens huvudsyfte var att utreda om gällande principer för gruppering och skydd av vital ledning under höjd beredskap skulle omprövas och om så var fallet föreslå nya principer. Utredningens förslag som också antogs av statsmakterna innebar bland annat att gemensamma platser för ledning (Gpl) skulle anordnas på högre regional och lägre regional nivå. Fysiskt skydd för dessa ledningsplatser skulle anpassas med hänsyn till områdets utsatthet när det gällde hot och risker för krigshandlingar.⁸⁵

Vid början av 1970-talet hade samtliga CB/MB och länsstyrelser/försvarsområden en egen gemensam plats för ledning. Alla var dock inte fortifikatoriskt skyddade, dvs. insprängda i berg och skyddade mot konventionella stridsmedel samt ABC-stridsmedel.⁸⁶ De icke-fortifikationskyddade ledningsplatserna kunde vara inhysta i t.ex. vanliga skollokaler. De gemensamma ledningsplatsernas befintlighet, belägenhet, kapacitet och vilken funktion som skulle verka från platserna var skyddat genom ett mycket högt sekretess- och tillträdesskydd.⁸⁷ Ledningsplatserna skulle länge endast brukas vid höjd beredskap. Först från mitten av 1990-talet avsågs de gemensamma ledningsplatserna även kunna tas i bruk vid fredstida kriser och gråzonssituationer.⁸⁸ Det medförde att all krigsplacerad personal först på 1980-talet fick öva i de fortifikationskyddade ledningsplatserna och först på

⁷⁹ Navander & Johansson (2009), s. 38

⁸⁰ Navander & Johansson (2009), s. 36.

⁸¹ Navander & Johansson (2009), s. 36.

⁸² Navander & Johansson (2009), s. 36.

⁸³ Navander & Johansson (2009), s. 36.

⁸⁴ Carlbom (2002), s. 32.

⁸⁵ Navander & Johansson (2009), s. 36.

⁸⁶ Navander & Johansson (2009), s. 85, 37. Oklart om något CB inte hade fortifikatoriskt skydd eller om uppgifterna endast avser länsstyrelser.

⁸⁷ Navander & Johansson (2009), s. 38, 86.

⁸⁸ Navander & Johansson (2009), s. 36, 86.

1990-talet i de icke-fortifikationsskyddade ledningsplatserna (där sekretessen rörande deras placering var det enda skyddet).⁸⁹

Ett av problemen med de gemensamma stabsplatserna för ledning av högre regional nivå inom totalförsvaret var nyss nämnda begränsningarna vad gällde att kunna öva personalen där den skulle verka i krig.

Ett annat problem var att de berörda civila och militära aktörerna tillräckligt snabbt behövde kunna omgruppera från sina fredstida ledningsplatser till den gemensamma stabsplatsen utan att det uppstod en så kallad *ledningssvacka* under tiden.⁹⁰ Riktlinjerna var att CB/MB:s gemensamma fortifikationsskyddade ledningsplats skulle vara tekniskt driftsatta inom 48 timmar så att den därefter kunde vara operativt tillgänglig för CB och MB m.fl. CB/MB:s gemensamma ledningsplatser var därför i fredstid bemannade med tekniker och tillsyningspersonal.⁹¹ Överföring av ledningen från CB:s m.fl. fredsledningsplatser (kanslier, staber, kontor m.m.) till den gemensamma ledningsplatsen skulle enligt plan ske i flera steg (se figur 7).

Det inledande steget var att driftsätta utrustning som inte var i drift och funktionskontrollera övrig teknisk utrustning samt iordningsställa lokaler och övriga stödfunktioner. Därefter skulle MB-stab, krigsorganiserat CB-kansli och samverkande myndigheters personal bemanna ledningsplatsen i omgångar. (se figur 7). Huvudskälet till att det skulle ske i omgångar var kravet på en kontinuerlig ledning även under omgrupperingsskedet.⁹²

Bemanning	Uppgift i stort
Steg 1: Funktionskontrollgrupp	Driftsätta och funktionskontrollera teknisk utrustning. Inleda bevakning och skydd. Förbereda förläggning/utspisning m m.
Steg 2: Förberedelsegrupp	Bemanna op.rummet i begränsad omfattning. Bemanna sektion/avdelning (motsv.) med någon person. Följa händelseutvecklingen m m.
Steg 3: Förberedande stabsomgång (Stabsplatsomgång 1)	Beredd ta över ledningen. Personalstyrka ca 1/3 av stab, kansli och samverkansgrupper.
Steg 4: Huvudomgång (Stabsplatsomgång 2)	Resterande delar av stab, kansli och samverkansgrupper.

Figur 7. Princip för omgruppering till gemensam ledningsplats för CB/MB (Källa:Navander, Lars & Rolf Johansson (2009). *Försvarsmaktens totalförvarssamverkan under kalla krigets dagar: En studie med fokus på regional ledning och ledningssystem*. Försvarets historiska telesamlingar, s. 90).

Ett tredje problem med de gemensamma stabsplatserna var att personaluppsättningen från olika samgrupperade civila samverkansparter till CB och MB tenderade att växa i omfattning över tid:

Civilbefälhavaren och militärbefälhavaren hade alltså gemensamma krigsuppehållsplatser [gemensam stabsplats] till vilka det även anslöts ett antal med dem samverkande myndigheter.

Personaluppsättningen på dessa gemensamma uppehållsplatser blev med tiden mycket stor eftersom de samverkande cheferna ansågs behöva kanslipersonal för att kunna leda sina verksamheter från uppehållsplatserna, då det krävdes beslutskompetens hos civilbefälhavaren och militärbefälhavaren.⁹³

Ett fjärde problem var att civila myndigheters linjechefer som samgrupperades på den gemensamma ledningsplatsens (både avseende högre och lägre regional nivå) försvann från sin ordinarie ledningsfunktioner på sin myndighet och där i värsta fall lämnade ett lednings- och chefsunderskott.

⁸⁹ Navander & Johansson (2009), s. 86-87.

⁹⁰ Navander & Johansson (2009), s. 36.

⁹¹ Navander & Johansson (2009), s. 89.

⁹² Navander & Johansson (2009)

⁹³ Carlbom (2002), s. 33.

Samgruppering på gemensam krigsuppehållsplats [gemensam stabsplats] förde med sig goda möjligheter till samverkan mellan civila och militära chefer på främst regional nivå. Denna grupperingsprincip utvecklades under 1960-talet. Den förde i sin yttersta tillämpning med sig att samhället utarmades på ledande befattningshavare. Chefer som i ett kris eller krigsläge behövdes i linjeorganisationen försvann från sina ordinarie ledningsplatser till en skyddad krigsuppehållsplats, som dessutom i många fall var lednings- och utrustningsmässigt sämre än den fredstida. På de gemensamma krigsuppehållsplatserna var oftast inte samband och andra system dimensionerade för att de civila cheferna därifrån skulle kunna utöva ledning av sina ansvarsområden. I relation till allmänheten uppstod också problem när ledande företrädare för offentliga förvaltningar försvann från normala arbetsplatser.⁹⁴

Ett femte problem med de gemensamma stabsplatserna var att filosofin bakom detta koncept ledde till att övningsverksamheten (på både högre och lägre regional nivå) blev omfattande och kostnadskrävande och att den oftast mer kom att fokusera på samverkan och samordning i sig och än på reella ledningsproblem:

En följd av filosofin om gemensam krigsuppehållsplats [gemensam stabsplats] blev att de övningar [på både högre och lägre regional nivå] som genomfördes blev mycket omfattande och kostnadskrävande samt att de tenderade att mer inriktas på samverkan och samordning i sig än reella ledningsproblem, åtminstone när det gällde civila problem. Detta resulterade i att krigsorganisationerna tenderade att dimensioneras utifrån erfarenheter från dessa samverkansövningar istället utifrån reella ledningsbehov. En effekt var att organisationerna blev överdimensionerade. En radikal omsvängning skedde när det civila försvarets chefer började prioritera sina egna ledningsfrågor [istället för det militära försvarets]. Teknikutvecklingen förde dessutom med sig att det blev lättare att samverka från olika platser, vilket minskade behovet av samgruppering. Detta ledde till att ledning från fredsarbetsplats blev den dominerande principen under 1990-talet.⁹⁵

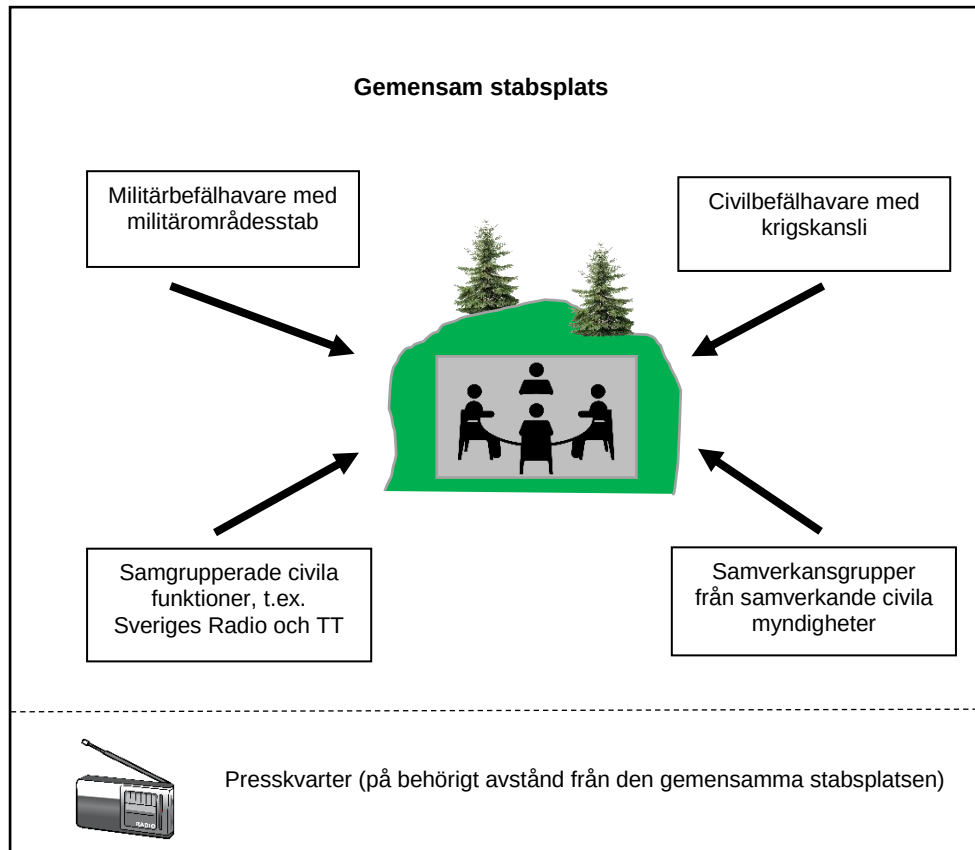
Ett sjätte problem med de gemensamma stabsplatserna på högre regional nivå var, enligt denna studie, att det folkrättsligt blandade samman militära kombattanter och civila icke-kombattanter. Därmed bidrog man från svensk sida att underminera Genève-konventionens distinktion mellan kombattanter och icke-kombattanter och mot vilka stridshandlingar fick riktas.

⁹⁴ Carlbom (2002), s. 50.

⁹⁵ Carlbom (2002), s. 50.

3.5.4 CB:s ledning och samverkan vid gemensam stabsplats (Gpl)

För samverkan på den gemensamma stabsplatsen (Gpl) för högre regional ledning var följande huvudaktörer representerade: 1) Civilbefälhavare med krigsorganiserat kansli, 2) Militärbefälhavare med militärområdesstab, 3) samgrupperade civila funktioner i form av Sveriges Radio, Sveriges Television, Tidningarnas Telegrambyrå samt personal med ansvar för distributionsnäten för rundradio och TV, 4) samverkansgrupper från samverkande civila myndigheter (se figur 8).⁹⁶



Figur 8. Illustration för krigsgruppering för högre regional ledning (primärstabplats, stabplats A1). Fritt efter figur i Navander, Lars & Rolf Johansson (2009). *Försvarsmaktens totalförsvarssamverkan under kalla krigets dagar: En studie med fokus på regional nivå och ledningssystem*, Försvarets Historiska Telesamlingar, s. 38.

⁹⁶ Navander & Johansson (2009), s. 30.

Myndigheten CB och dess kansli var på den gemensamma stabsplatsen krigsorganiserat i ett antal funktionsorienterade sektioner eller enheter (se figur 9). Indelning efterliknade i så stor utsträckning som möjligt den indelning som fanns vid länsstyrelserna.⁹⁷

Organiseringen kunde skilja sig något åt mellan olika CB, då det var upp till varje CB att utforma sin egen krigsorganisation utifrån civilområdets särskilda förhållanden. I krigsorganisationen fanns också ett planerat reservkansli (oklart hur det var bemannat etc.).⁹⁸

Exempel på krigsorganiserat CB-kansli (1990-talet)

- **CB**
- **Kansliledning** (kanslichef, stf. kanslichef och två folkrättsliga rådgivare m.m.)
- **Enheter** för:
 - Ledning och samordning
 - Befolkningsskydd och räddningstjänst
 - Hälso- och sjukvård m.m.
 - Psykologiskt försvar/information – **Regionalt Presskvarter** (tillsammans med MB)
 - Ordning och säkerhet
 - Transporter och vägar
 - Försörjning
 - Arbetskraft
- **Reservkansli**

Figur 9. Exempel på krigsorganiserat CB-kansli (1990-talet). Försvarsmakten/ÖBC (1995). *HRSV – Handbok regional samverkan*. 1995 års upplaga (M-7740-704211), s. 24.

För att underlätta och säkerställa CB:s och MB:s förmåga att kunna samverka med det civila försvarets viktigare funktioner var dessa funktioner representerade med särskilda *samverkansgrupper* på de gemensamma stabsplatserna. Grupperna benämndes vanligen ”samverkansgrupper från samverkande civila myndigheter”. Antalet och utformningen av samverkansgrupperna kunde skilja sig åt mellan civo/milo. Samverkansgrupperna hade som konstellation normalt inte någon egen beslutanderätt.

CB och MB:s samverkan med övriga funktioner som inte var samgrupperade på den gemensamma stabsplatsen skedde direkt med respektive funktionsföreträdare utanför stabsplatsen. Personalen som ingick i samverkansgrupperna var som regel generalister med hög kompetens som, om läget så krävde, t ex när kontakten med den egna myndigheten inte kunde upprätthållas, hade kunskap och mandat att fatta egna beslut för funktionen de företrädde.⁹⁹

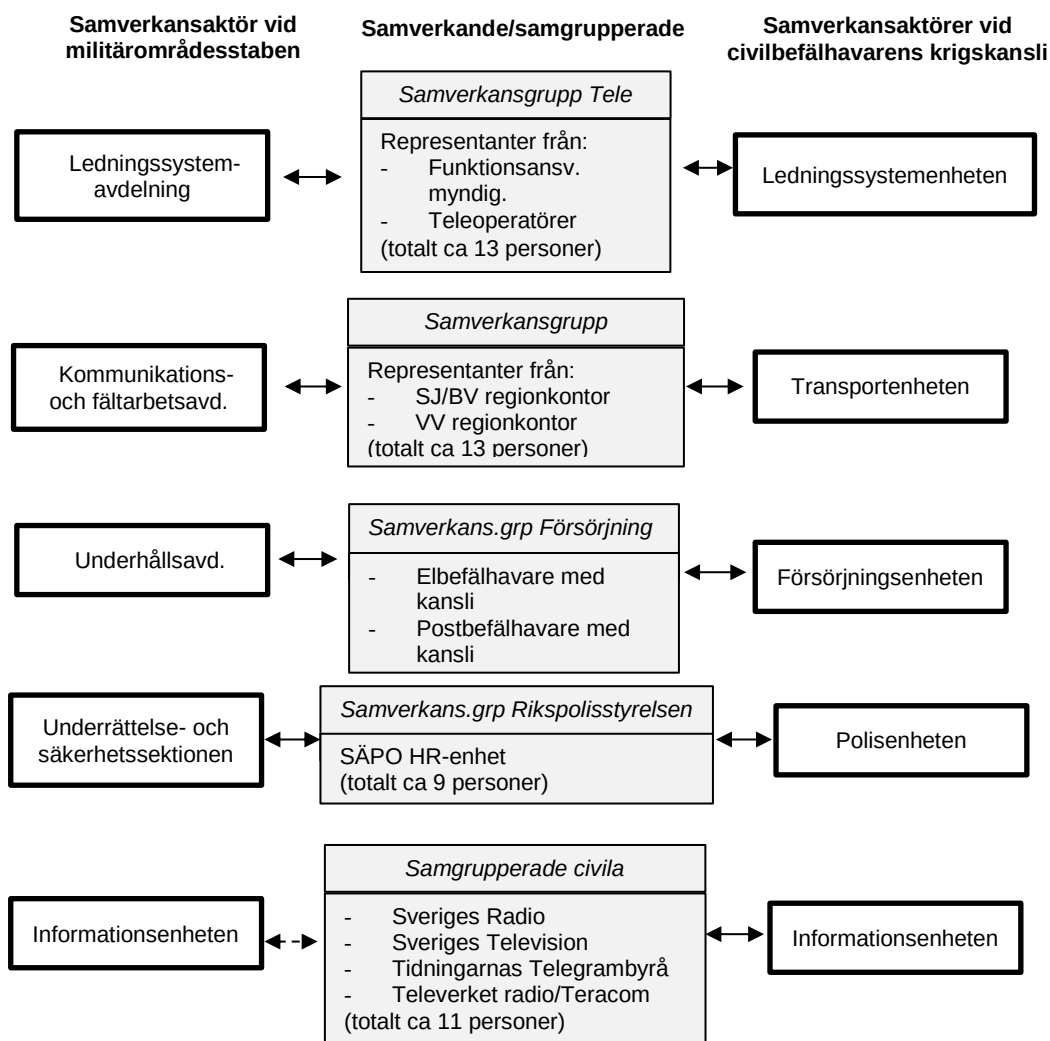
På den gemensamma stabsplatsen fanns även personal från Sveriges Radio, Sveriges Television och Tidningarnas Telegrambyrå samt personal med ansvar för distributionsnäten för rundradio och TV. Personalen hade till uppgift att säkerställa informationsspridningen till allmänheten bland annat genom *Viktigt meddelande till allmänheten*. Personalens arbete var en viktig länk i det nationella psykologiska försvaret. Personalen i fråga hade en fristående ställning och ingick inte i gruppen samverkande utan benämndes ”Samgrupperade civila funktioner”. Informationsspridningen till inhemsk och utländsk massmedia var planerad att genomföras från ett regionalt presskvarter, som var

⁹⁷ Sjölin (2014), s. 122.

⁹⁸ Försvarsmakten & ÖCB (1995) s. 24.

⁹⁹ Navander & Johansson (2009), s. 28.

inrättat i någon offentlig inrättning på behörigt avstånd från den gemensamma stabsplatsen.¹⁰⁰



Figur 10. Samverkansprinciper i CB/MB gemensam stabsplats illustrerad (ej fullständig). Fritt efter figur i Navander, Lars & Rolf Johansson (2009). *Försvarsmaktens totalförsvarssamverkan under kalla krigets dagar: En studie med fokus på regional ledning och ledningssystem*. Försvarets historiska telesamlingar, s. 31.

Vid den gemensamma stabsplatsen var det, som nyss framgått, tänkt att CB skulle samverka med ett stort antal aktörer inom det civila försvaret. Både de som ingick i några av de samverkansgrupper och de samgrupperade myndigheter som var grupperade på den gemensamma stabsplatsen och de som utövade sin ledning från annan plats. I det senare fallet var länsstyrelserna inom civilområdet kanske de viktigaste.

På regional nivå fanns ett antal myndigheter och organ av speciell betydelse för totalförsvaret som hade en viktig samverkansfunktion. Dessa var chef för drivmedelszon, chef för programområde (SR), chef för krigsdelegation, chef för radioområde, järnvägsbefälhavare, lotsdirektör, chef för tullregion/gränstillsdistrikt, chef för postregion, elbefälhavare, biskop, regionalt kansli för frivilligorganisationer, chef för gasförsörjningszon, chef för cementkontor, samt chef för BRB-region [bygg- och reparationsberedskap]. Liksom på central nivå bildades ett antal beredningar för att i fred informera berörda myndigheter och inrikta det gemensamma krigsförebereidelsearbetet. Beredningarna hade också en funktion i krig då de skulle ta fram beslutsunderlag för samordnade beslut av t.ex.

¹⁰⁰ Navander & Johansson (2009), s. 30.

civilbefälhavaren och militärbefälhavaren. Några exempel på beredningar är fältarbetsberedningen, transportberedningen, sambandsberedningen och säkerhetsberedningen.¹⁰¹

För att ytterligare belysa CB:s samverkansförhållande exemplifieras kortfattat nedan (se även figur 11) CB:s samverkan med ett *urval* civila aktörer :

Vägverket – vägunderhåll m.m.

CB samverkade med Vägverket i frågor gällande bland annat prioritering av vägunderhåll, utbyggnad av reservförbindelser samt spärrning, blockering och förstöring av vägar. Vägverkets personal från dess regionkontor var vanligtvis grupperad på den gemensamma stabsplatsen och ingick i samverkansgrupp.¹⁰²

Statens invandrarverk – flyktingar

I samverkan med Statens invandrarverk och MB inriktade och samordnade CB flyktingmottagandet främst med avseende på a) styrning av flyktingars inkvartering i olika län inom civilområden med hänsyn till hälso- och sjukvård, försörjning, transporter, militär verksamhet m.m. b) mottagning och inkvartering av flyktingar vid samtidig utrymning och inkvartering av inhemsk befolkning.¹⁰³

Polisväsendet (inklusive SÄPO) – ordning och säkerhet m.m.

CB samverkade med Polisen i frågor gällande t.ex. bevakning av skyddsobjekt, trafikreglering, underrättelse- och säkerhetstjänsten, flyktingmottagning, utrymningar. Vid krigsorganisering tillfördes CB:s kansli en enhet för ordning och säkerhet som leddes av en civilområdespolischef. SÄPO hade dessutom personal som vanligtvis var grupperad på den gemensamma stabsplatsen och ingick i samverkansgrupp.¹⁰⁴

Posten – postgången

CB samverkade med Posten genom den inom civilområdet särskild utsedde regionala Postbefälhavaren. Postbefälhavaren hade samordningsansvar och direktivrätt avseende all postverksamhet inom ett civo. Postbefälhavaren med kansli var grupperad på gemensam stabsplats och ingick i samverkansgrupp.¹⁰⁵

Elenergiförsörjningsbranschen – elförsörjning

CB samverkade med Elbefälhavaren som grupperades på gemensam stabsplats och ingick i samverkansgrupp. I krig ledde Elförsörjningsnämnden verksamheten inom elförsörjningen. Elbefälhavaren utgjorde nämndens regionala organ med uppgift att samordna kraftföretagens resurser och att underlätta samverkan med totalförsvaret i övrigt. Viktiga samverkansfrågor härvid var t.ex. skydd och bevakning av viktigare produktionsanläggningar och transformatorstationer samt prioritering av tillgänglig elkraft till funktioner och geografiska områden.

Svenska kyrkan – begravingar m.m.

CB samverkade med stiften och stiftsstyrelserna inom civo. Genom stiftsstyrelserna skedde även samverkan med andra trossamfund. Samverkan rörde bland annat begravningsverksamhet, utnyttjande av kylbilar och frysanläggningar och medverkan vid flyktingmottagning.¹⁰⁶

¹⁰¹ Carlbom (2002), s. 32.

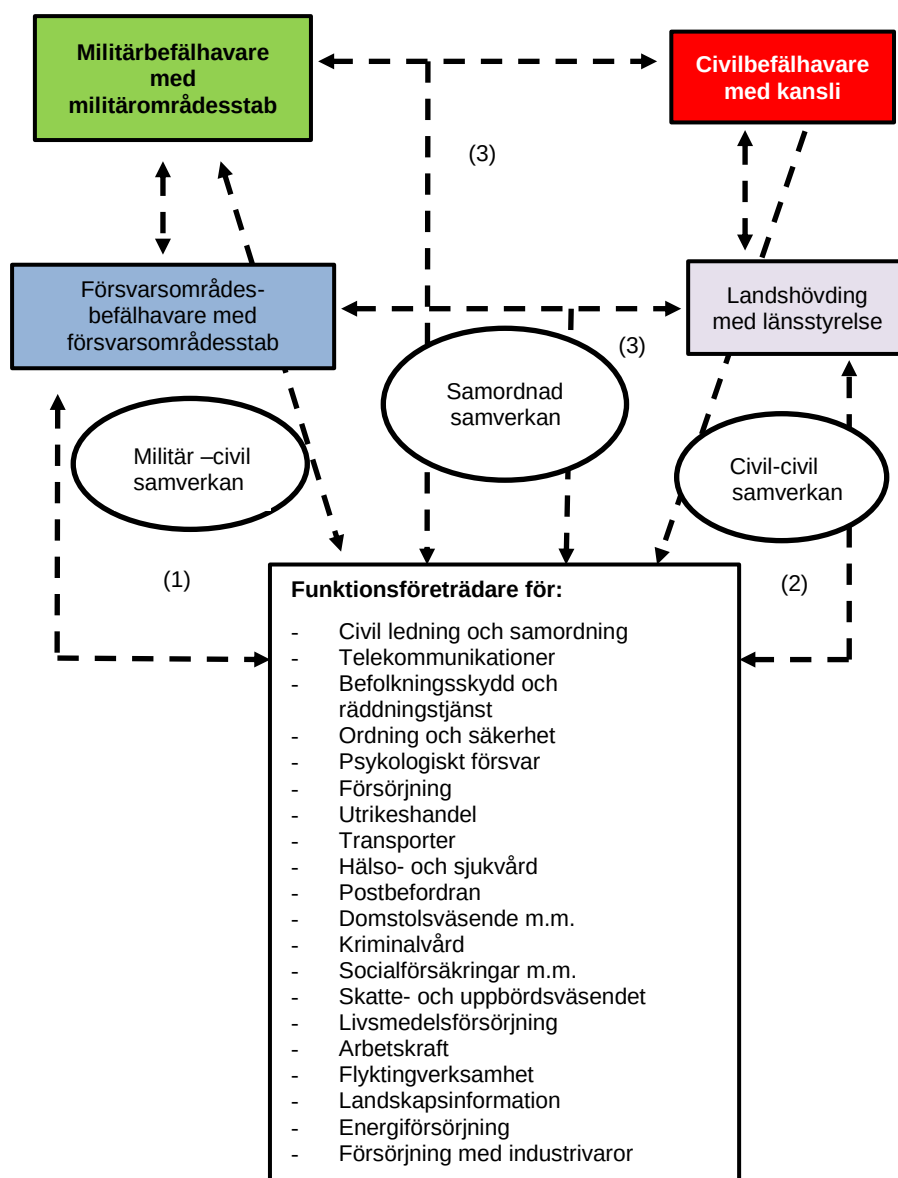
¹⁰² Försvarmakten & ÖCB (1995), s.75.

¹⁰³ Försvarmakten & ÖCB (1995), s.91.

¹⁰⁴ Försvarmakten & ÖCB (1995), s. 92-93; Navander & Johansson (2009). s. 31.

¹⁰⁵ Försvarmakten & ÖCB (1995), s. 103.

¹⁰⁶ Försvarmakten & ÖCB (1995), s. 110-111.



Samverkansförhållande inom totalförsvaret på regional nivå (lägre och högre)

- (1) Samverkan mellan MB/Fobef och civila företrädare (militär-civil samverkan)
- (2) Samverkan enbart mellan civila företrädare (civil-civil samverkan)
- (3) Samverkan mellan CB/MB, föstab/länsstyrelse och civila företrädare (samordnad samverkan)

Figur 11. Principskiss över samverkan på regional (lägre och högre) nivå (1990-talet). (källa: fritt efter Navander, Lars & Rolf Johansson (2009). *Försvarsmaktens totalförsvarsamverkan under kalla krigets dagar – En studie med fokus på regional nivå och ledningssystem*, Försvarets Historiska Telesamlingar, s. 29.

3.5.5 Alarmering och varning

En central del av befolkningsskyddet och det svenska skyddsrumkonceptet med ett stort antal skyddsrum för civilbefolkningen var förmågan att kunna alarmera och varna så att civila i tid hann ta skydd i skyddsrummen. Här spelade CB en viktig roll. Den

övergripande långsiktiga ledningen av alarmering och varning av befolkningen utövades på högre regional nivå av CB i nära samverkan med MB.¹⁰⁷ I den långsiktiga ledningen ingick bland annat en gemensam bedömning av sannolika anfallsriktningar och berörda områden/larmorter. CB hade i sitt kansli alarmeringssakunniga, oftast pensionerade överste/överstelöjtnant ur företrädesvis flygvapnets jaktflyg, som biträdde CB i alarmeringsfrågan.¹⁰⁸

I luftförsvarscentralerna fanns för ändamålet dels personal som följde det taktiska läget, dels civil operativ personal som följde akutläget. De senare hade med datastöd tillgång till all den information som fanns inom Försvarsmakten. Man visualiserade flygföretagets höjd- och flyggrupperingar med deras tänkbara anfallsmål, där även civilbefolkningen kunde drabbas. På denna information gavs order till berörd alarmeringsenhet i kommunen att ge flyglarm i sitt ansvarsområde.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Sjölin (2014), s. 67.

¹⁰⁸ Sjölin (2014), s. 68.

¹⁰⁹ Sjölin (2014), s. 67.

4 Sammanfattning och avslutning

CB-myndigheten inrättades år 1951, inte minst för att utgöra en civil jämbördig samverkanspart för MB och för att stärka totalförsvarskonceptet. Antalet CB och civo kom att skifta över tid. Detta främst på grund av ändrade hotbilder och organisatoriska förändringar på den militära sidan. Av samma orsaker avskaffades CB år 2000.

Sammantaget får det sägas att CB i *fredstid* hade ett tämligen omfattande ansvar men också stora befogenheter gentemot andra statliga aktörer på högre regional nivå när det gällde att inrikta och samordna det civila försvaret. Detta genom sin insyn i krigsplaneringen och sin föreskriftsrätt gentemot statliga myndigheter inom sitt civilområde samt rätten att erhålla militärt krigsplaneringsunderlag från Försvarmakten. CB hade dock inget ledningsansvar i fred. Centralt i fredstid för CB var övnings- och utbildningsverksamhet, men framförallt att tillsammans med MB utarbeta en gemensam grundsyn som operativt underlag för planering av totalförsvarets verksamhet inom civilområdet respektive militärområdet. Ett underlag som delgavs olika berörda civila myndigheter.

I krigstid samgrupperades CB med ett krigsorganiserat kansli på en skyddad gemensam stabsplats tillsammans med MB och dess militärområdesstab samt företrädare för ett antal civila myndigheter och civila funktioner (1980-2000-talet). I *krig* skulle CB ha ett mycket brett samverkans- och samordningsansvar. Detta ansvar understöddes av betydande befogenheter gentemot andra statliga civila myndigheter inom sitt civilområde. Här handlade det främst om föreskriftsrätt, utnyttjande av hälso- och sjukvårdsresurser och rätt att besluta om utrymning. Om förbindelserna i krig bröts med riksledningen skulle CB verka som ”ställföreträdande regering” inom civilområdet och leda försvarsansträngningarna tills förbindelserna kunde återupptas.

Denna studies underlag vad gäller CB:s historiska utveckling, roller, uppgifter, befogenheter ger för handen en del frågor att begrunda inför ett eventuellt återupprättande av CB-institutionen i ett nytt civilt försvar. Exempel härvid är:

- Vilket eller vilka motiv som under kalla kriget åberopades för CB:s existens kan motivera ett återinrättande av CB inom ett nytt civilt försvar? Har det tillkommit några nya motiv?
- Motiveras ett återinrättande av CB-institutionen främst av behovet av samverkan med och stöd till militära försvaret (Försvarmakten) eller för att stärka samverkan och samordning inom det civila försvaret? Under kalla kriget var det militära försvarets behov som helt dominerade CB:s utveckling, enligt denna studies tolkning. Vad betyder svaret på denna fråga för utformningen av en eventuell återupprättad CB-institution?
- Ska en återinrättad CB-institution endast ha en roll vid höjd beredskap och krig eller även vid fredstida kriser? I så fall vilken?
- Kan och bör en ny CB-institution, likt under kalla kriget, ha någon form av planeringsveto inom sitt civilområde? Det vill säga att alla statliga myndigheter inom civilområdet måste delge CB sin krigsplanering och få den godkänd av CB, i syfte att främja totalförsvarsplanering på högre regional nivå.
- Kan och bör CB och dess militära motpart ha ansvar för att gemensamt ta fram en högre regional ”totalförsvarsgrundsyn” likt som var fallet under senare delen av kalla kriget? Eller hur ska civil-militär fredstida krigsplanering ske på högre regional nivå vid ett eventuellt återupprättande av CB-institutionen?
- Kan och bör en återinrättad CB-institution ha särskild föreskriftsrätt och prioriteringsbefogenheter gentemot andra statliga myndigheter? I vilka frågor och när i så fall?

- Vilket ansvar ska en återinrättad CB-institution ha för ledning och samordning av värdlandstöd på högre regional nivå?
- Ett problem nu, likväl som under kalla kriget, är att flera med CB samverkande statliga myndigheter riskerar att ha olika geografiska gränser för sina regionala verksamhetsområden som inte kommer att matcha gränserna för civilområdena. Hur ska detta samverkansmässigt hanteras? Idag har också flera av de statliga myndigheter som under kalla kriget var centrala samverkanspartner för CB inte längre egna operativa resurser att förfoga över. Myndigheterna i fråga är idag endast "upphandlingsmyndigheter" som upphandlar operativ verksamhet från kommersiella företag och organisationer. Hur kommer det att påverka CB:s förmåga att snabbt kunna prioritera och inrikta det civila försvarets verksamhet i krig?
- Ska eventuella återinrättade CB samgrupperas med sin militära motpart och andra civila aktörer på en skyddad stabsplats eller hur ska de tekniska lösningarna se ut för samverkan från olika ledningsplatser?

Dessa och *många* andra frågor behöver noggrant besvaras innan ett svar kan ges om det är lämpligt eller ej att återinrätta CB och en högre regional lednings- och samverkansnivå inom totalförsvaret.

Referenser

Andersson, Ariane m.fl. (1998). *CB-studien: Konsekvenser av Försvarsmaktens ominriktning och förändrade regionala förhållanden i övrigt för civil ledning och samverkan på regional nivå. Alternativa sätt att lösa eller förändra civilbefälhavarens roll och uppgifter i fred, kris och krig om militärbefälhavaren utgår*, FOI, Underlagsrapport, FOA-R--98-00865-505--SE.

Carlbom, Olle, Göran Ekebjär och Magnus Kaiser (2002). *Civil-militär samverkan och samordning i Sverige under efterkrigstiden*. FOI Användarrapport, FOI-R--0418--SE.

Denward, Carl, Per Larsson och Ann-Sofie Stenérus Dover (2018). *Sektorsansvar: Ansvarssystem eller semantik?*, FOI-rapport, FOI-R--4542--SE.

Försvarsberedningen (2017). (Ds 2017:66) *Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

Försvarsmakten och ÖBC (1995). *HRSV – Handbok regional samverkan*. 1995 års upplaga (M-7740-704211).

Kaiser, Magnus (2001). *Civil ledning ur ett historiskt perspektiv – principer för organisering*. FOI-R--0175--SE.

Munck af Rosenschöld, Sten (2014). *Totalförsvarets ledning under kalla kriget. Forskningsprojektet Försvaret och det kalla kriget*. Publikation nr. 39.

Navander, Lars och Rolf Johansson (2009). *Försvarsmaktens totalförsvvarssamverkan under kalla krigets dagar – En studie med fokus på regional nivå och ledningssystem*, Försvarets Historiska Telesamlingar, A 01/09, 2009-05-05. Regeringen (2018). *Kommittédirektiv (Dir. 2018:79) Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

Regeringen (2018). *Kommittédirektiv (Dir. 2018:79) Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar, s. 1*.

Regeringen (2019). Pressmeddelande, 2019-04-30: *Nu intensifieras arbetet med att stärka Sveriges beredskap*, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/04/nu-intensifieras-arbetet-med-att-starka-sveriges-beredskap/>. (hämtad 2019-0508).

Sjölin, Vilhelm (2014). *I skuggan av kriget : svenskt civilförsvar 1937-1996*. Instant Book, Stockholm.

SOU (1963:65). *Totalförsvarets regionala ledning* (1963). Utdrag ur 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande III.

SOU (1992:106). *Civilbefälhavarna* (1992). Delbetänkande av Utredningen om lednings- och myndighetsorganisation för försvaret (LEMO).

von Porat, Charlotta och Maria Stenström (1995). *Att skapa civil beredskap – en studie av beredskapssamordning*, FOA, FOA-R--94-00081-8.6—SE.

Överstyrelsen för civil beredskap (1997). *Civil beredskap* (97:11).

Lagtext

Instruktion (1951:429) för civilbefälhavare

Instruktion (1970:386) för civilbefälhavare

Instruktion (1979:363) för civilbefälhavare

Räddningstjänstförordning (1986:1107)

Förordning (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna

Förordning (1988:1122) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap

Beredskapsförordning (1993:242)

Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap).

Förordning (1995:128) om civilt försvar

Lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Lag (2001:548) om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Bilaga 1. Civilområden 1951-2000

Tabell 1. Civilområden (hämtad från Wikipedia, Civilområden, <https://sv.wikipedia.org/wiki/Civilomr%C3%A5de>, 2019-02-11).

Beteckning	Namn	Årtal	Ingående län	Övrigt
Civo B	Bergslagens civilområde	1951–1991	Västmanlands, Värmlands, Örebro län	Uppgick 1991 i Mellersta civilområdet
Civo M	Mellersta civilområdet	1991–2000	Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Gotlands, Västmanlands, Värmlands, Örebro, Kopparbergs och Gävleborgs län	
Civo N	Norra civilområdet	1993–2000	Jämtlands, Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län	
Civo NN	Nedre Norrlands civilområde	1951–1993	(Gävleborgs län), Västernorrlands och Jämtlands län	Uppgick 1993 i Norra civilområdet
Civo S	Södra civilområdet	1951–2000	Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads och Malmöhus län	
Civo V	Västra civilområdet	1951–1993	Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län	Uppgick 1993 i Södra civilområdet
Civo Ö	Östra civilområdet	1951–1991	Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Gotlands och (Gävleborgs län)	Uppgick 1991 i Mellersta civilområdet
Civo ÖN	Övre Norrlands civilområde	1965–1993	Västerbottens och Norrbottens län	Uppgick 1993 i Norra civilområdet

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se