

Regeringens proposition

1984/85: 160

om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m. m. beslutad den 21 mars 1985.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

ANDERS THUNBORG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret. Åtgärder föreslås i syfte att förbättra samordningen inom totalförsvaret. Den civila delen av totalförsvaret indelas i funktioner med ansvariga myndigheter. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar ombildas till överstyrelsen för civil beredskap och får vidgade uppgifter när det gäller att samordna de civila beredskapsförberedelserna.

FÖRSVARSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1985-03-21

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Thunborg

Proposition om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m. m.

1 Inledning

Mot bakgrund av uttalanden i samband med 1982 års totalförsvarsbeslut (prop. 1981/82: 102 bil. 1, FöU 18, rskr 374) uppdrog regeringen i september 1983 åt försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) att utarbeta ett sammanhängande förslag till ledningsstruktur i fred och krig för totalförsvarets civila del. Uppdraget redovisades till regeringen i september 1984 genom rapporten (nr 3: 84) Ledningen av det civila försvaret. Rapporten har remissbehandlats.

En redovisning av nuvarande förhållanden inom de civila delarna av totalförsvaret bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

En sammanfattning av rapportens innehåll bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

En förteckning över remissinstanserna och en sammanfattning av deras yttranden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Regeringen uppdrog vidare i september 1983 åt totalförsvarets chefsnämnd att utreda hur totalförsvarets intressen skall kunna tillgodoses i den framtida samhällsplaneringen. Chefsnämnden överlämnade i september 1984 betänkandet (Ds Fö 1984: 4) Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen till regeringen. Betänkandet har remissbehandlats. Det ankommer på regeringen att besluta om huvuddelen av de förslag som har lämnats i betänkandet, men vissa principfrågor behandlas i det följande.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Allmänna utgångspunkter

Med begreppet totalförsvaret avses inte någon organisation utan en sammanfattning av alla de åtgärder som är nödvändiga för att förbereda landets

försvar mot yttre hot och samhällets omställning till kris eller krigsförhållanden. I sådana situationer omfattar totalförsvaret strängt taget hela det omställda samhället.

Man brukar indela totalförsvaret i en militär och en civil del. Den civila delen omfattar civilförsvaret, det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret och det som går under benämningen övrigt totalförsvaret. I övrigt totalförsvaret ingår bl. a. hälso- och sjukvården, polisväsendet och telekommunikationerna.

Det militära försvaret är jämförelsevis lätt att definiera. Den civila delen av totalförsvaret är däremot mer heterogen. Den utgörs sålunda delvis av organisationer som liksom försvarsmakten har till uppgift att i en krigssituation lösa vissa uppgifter. Ett exempel härpå är civilförsvartsorganisationen. Det ekonomiska försvaret har en annan karaktär. Det är här näringslivet och inte myndigheterna som utgör den viktigaste resursen för försörjningsberedskapen. Ekonomiskt försvar brukar definieras som de åtgärder som krävs för att förbereda och underlätta samhällets anpassning till skilda krissituationer.

Enligt 1982 års totalförsvarsbeslut är uppgiften i krig för totalförsvarets civila delar dels att stödja de samlade försvarsansträngningarna, dels att säkerställa befolkningens och samhällsverksamhetens överlevnad. För att nå det senare målet vidtas inom den civila delen av totalförsvaret en rad beredskapsåtgärder avseende fysiskt skydd, försörjning, information, hälso- och sjukvård m. m.

Inom den civila delen av totalförsvaret sker vid sidan av en planering för krig även en planering för olika slags kriser. Ett skede med allvarliga internationella motsättningar, men innan krig i Sverige eller i vår omvärld har brutit ut (förkrigsskede), är ett slags kris. Ett annat slags kris är en situation när krig råder i vår nära omvärld, men vi själva inte är berörda av krigshandlingar (neutralitetssläge). Ett tredje slag av kris är ett läge utan krig i vår nära omvärld när importen av en eller flera för vår försörjning viktiga varor minskat väsentligt (fredskris). Den civila delen av totalförsvaret har sålunda viktiga uppgifter både under kriser och i krig. Vissa av totalförsvarets civila delar har dock sina huvuduppgifter i antingen den ena eller den andra situationen.

2.1.1 Det moderna kriget

Den moderna vapenutvecklingen har bl. a. inneburit att vapnets förstörelseförmåga har ökat kraftigt och att stridskrafterna har fått en väsentligt ökad rörelseförmåga.

För samhället och civilbefolkningen får man i ett nutida krig räkna med många olika slag av påfrestningar. När det gäller följderna av de direkta stridshandlingarna får man utgå från förutsättningen att kriget kommer att föras över stora ytor.

Trots att planeringen förutsätter att civilbefolkningen inte avsiktligt

kommer att utsättas för en bekämpning måste hänsyn tas till att den under de senaste decenniernas krig har drabbats av en allt större andel av de totala förlusterna.

Den militärtekniska utvecklingen i omvärlden när det gäller bl. a. robotar och flygstridskrafter ökar risken för att samhället och civilbefolkningen kan drabbas med mycket kort förvarning och att förlusterna i liv och egendom därför blir stora.

De moderna vapnens precision gör det också möjligt för en angripare att slå ut sådana anläggningar, t. ex. inom industrin och på el- och teleområdena, som har vital betydelse för samhällets och civilbefolkningens överlevnadsmöjligheter liksom även för det militära försvaret.

Det finns också risk för att både civila och militära anläggningar av vital betydelse kommer att utsättas för sabotage.

2.1.2 Samhällsutvecklingen och totalförsvaret

Totalförsvaret är, som jag nyss har nämnt, en sammanfattning av alla de åtgärder som är nödvändiga för att förbereda landets försvar mot yttre hot och samhällets omställning till kris- eller krigsförhållanden. I vilken utsträckning och hur snabbt samhället kan ställas om till sådana förhållanden beror i hög grad på hur samhället utvecklas under normala fredsförhållanden.

Samhällsutvecklingen styrs framför allt av frestdida önskemål och behov. Under de senaste decennierna har denna utveckling medfört att det svenska samhället i flera avseenden har blivit känsligare för störningar, inte minst för störningar i utrikeshandeln. Ett välkänt exempel på detta är oljeområdet där emellertid utvecklingen under senare år kan bedömas ha medfört en minskad känslighet. Ett annat exempel är jordbrukets starka beroende av import av vissa insatsvaror, främst gödselmedel och bekämpningsmedel.

För industrin gäller att den fortgående internationella arbetsfördelningen och specialiseringen generellt sett har medfört en ökad ensidighet i produktsortimentet med allt större importberoende inom de flesta varuområden. Samtidigt har lagerhållningen och därmed uthålligheten hos de svenska industriföretagen sjunkit. Denna utveckling har inneburit att det numera finns områden, bl. a. inom den kemiska sektorn, där störningar i den normala importen snabbt kan få allvarliga konsekvenser för möjligheterna att framställa produkter som har hög prioritet från försörjningsberedskapsynpunkt, t. ex. sjukvårdsmateriel och livsmedelsförpackningar. Statsmakterna och beredskapsansvariga myndigheter har tvingats vidta särskilda åtgärder, som beredskapslagring och olika former av industriella åtgärder, för att i möjlig mån reducera de negativa effekterna av sådana störningar.

Den tekniska utvecklingen har i vissa fall medfört att beroenden av utlandet har uppstått på nya områden. Detta gäller framför allt elektronik-

området. Det bör emellertid framhållas att den svenska industrin, bl. a. genom införande av ny teknik och nya metoder, på vissa områden har fått en ökad flexibilitet, vilket i sig har inneburit en minskning av känsligheten för störningar i importen.

Vidare har samhällsutvecklingen medfört en ökad känslighet för störningar inom infrastrukturen som t. ex. elförsörjningen och telekommunikationerna samt den kommunaltekniska försörjningen, dvs. fjärrvärme, vatten och avlopp. Jag vill även peka på känsligheten när det gäller den centraliserade informationsbehandlingen, vilken påverkar hela det moderna samhällets förutsättningar att fungera.

Den regionala utvecklingen med ökad koncentration av bl. a. livsmedelsproduktionen till vissa delar av landet har inneburit problem från beredskapssynpunkt. Detta gäller främst i ett läge då Sverige har råkat i krig. I en sådan situation får man räkna med att störningar av kommunikationerna medför svårigheter att tillgodose försvarsmaktens och befolkningens behov i alla delar av landet.

Den utveckling som jag kort har redogjort för har medfört ökade krav på effektiviteten hos den civila delen av totalförsvaret liksom på samordningen inom totalförsvaret för att befolkningens och samhällsverksamhetens överlevnad skall kunna säkerställas under kriser och i krig och för att försvarsmakten skall erhålla tillräckligt stöd.

En sådan effektivisering kan ske på olika sätt. En väg som enligt min mening bör prövas i större utsträckning är att på ett tidigare skede i samhällsplaneringen ta hänsyn till totalförsvarsaspekterna. En annan väg är att förbättra samordningen inom den civila delen av totalförsvaret för att effektivare kunna utnyttja samhällets samlade resurser.

2.1.3 Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen

Samhällsplanering i fred är en mycket vittomfattande verksamhet, som bedrivs av ett stort antal statliga myndigheter, landstingskommuner, kommuner m. fl. Samhällsplanering kan definieras som en planering som utförs i syfte att påverka samhällsutvecklingen i en bestämd riktning.

Så tolkat är samhällsplanering skild från den verksamhet som benämns beredskapsplanering. Gränsen mellan dem är dock oklar. Verksamheterna kompletterar varandra men tillgodoser i viss mån skilda intressen på så sätt att den fredstida samhällsplaneringen, även om den helt skulle underordnas totalförsvarets intressen, likväl inte kan ersätta beredskapsplaneringen. Den samhällsutveckling som i fred tillgodoser totalförsvarsintressena förenklar, förbilligar och minskar behovet av en beredskapsplanering och andra beredskapsåtgärder. Därmed kan också samhällets samlade kostnader för totalförsvaret minska.

En sådan utveckling kan samtidigt ha stor positiv betydelse för fredssamhället, t. ex. genom att olycksriskerna minskas.

När förutsättningar finns att redan i den fredstida samhällsplaneringen ta

hänsyn till totalförvarsintressena är det enligt min mening väsentligt att dessa förutsättningar blir klarlagda och att kostnaderna för att vidta åtgärder för att tillgodose dessa intressen redovisas. Detta bör sedan vägas mot förutsättningarna och kostnaderna för att i efterhand tillgodose totalförvarsintressena genom särskilda beredskapsåtgärder. Jag anser det viktigt att en avvägning av detta slag kommer till stånd. Vissa totalförvarsintressen kan dock tillgodoses endast genom särskilda beredskapsåtgärder.

Som jag har nämnt i det föregående innefattar totalförsvaret alla de åtgärder som måste vidtas för att ställa om samhället till en verksamhet under kris eller i krig. Eftersom dessa åtgärder spänner över större delen av samhällsverksamheten i fred har totalförsvaret intressen att bevaka i praktiskt taget all samhällsplanering.

Riksdagen har fastställt målet för totalförsvaret (prop. 1981/82: 102 bil. 1, FöU 18, rskr 374). För att kunna svara mot de uppgifter som ligger i detta mål är det ytterst betydelsefullt att samhällets skilda delar redan i fredstid så långt möjligt planeras, utvecklas och förbereds på ett beredskapsmässigt lämpligt sätt. Det är angeläget att såväl kris- som krigssituationer beaktas. De beredskapskrav som dessa situationer ställer kan sammanfattas i låg känslighet för störningar, god omställningsförmåga, tillräcklig uthållighet och vissa speciella krav, främst av militär art.

Som jag tidigare har nämnt har totalförsvarets chefsnämnd på regeringens uppdrag utrett frågan om beredskapshänsyn i samhällsplaneringen. Chefsnämnden konstaterar i sitt betänkande att mycket av bristerna, när det gäller att beakta totalförvarsproblemen i den fredstida samhällsplaneringen, hänger samman med dålig insikt i eller kunskap om problemen. Det är därför enligt min mening av stor vikt att de myndigheter som har ett särskilt ansvar för totalförvarsfrågor får en ökad insikt i ansvarsförhållanden och förutsättningar i övrigt för samhällsplaneringen lika väl som att de samhällsplanerande organen får kunskap om totalförsvaret. Det är sedan av yttersta vikt att beredskapsbehoven och betydelsen av deras beaktande sprids till myndigheter, organisationer, företag m. fl., som deltar i planeringen av samhällets olika delar. Det innebär bl. a. en ökad satsning på information och utbildning.

2.1.4 Myndigheter inom den civila delen av totalförsvaret

Inom regeringskansliet har alla departement ansvar inom den civila delen av totalförsvaret. Samordningen handhas av försvarsdepartementet.

Många myndigheter på central nivå har beredskapsuppgifter inom den civila delen av totalförsvaret. Den grundläggande principen för ansvarsfördelningen är att ansvaret för en verksamhet i fred behålls under kriser och i krig om verksamheten då skall upprätthållas. Detta ansvar är förenat med ett ansvar för att erforderliga beredskapsåtgärder vidtas i fredstid. För att få verksamheten att så snabbt som möjligt fungera effektivt är det viktigt att undvika ändringar i ledningsförhållandena när samhället ställs

om från freds- till kris- eller krigsförhållanden. Flertalet av myndigheterna har beredskapsplanering som en deluppgift. Exempel på sådana myndigheter är socialstyrelsen, statens jordbruksnämnd, arbetsmarknadsstyrelsen och statens vattenfallsverk.

Fyra civila myndigheter har enbart beredskapsuppgifter, nämligen civilförsvarsstyrelsen (Cfs), överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF), beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och riksnämnden för kommunal beredskap. Cfs utövar den centrala ledningen av civilförsvarsverksamheten och är central förvaltningsmyndighet för civilförsvarsverksamheten. ÖEF är central förvaltningsmyndighet för det ekonomiska försvaret och har till uppgift att samordna det ekonomiska försvaret. ÖEF ansvarar dessutom för beredskapsåtgärderna inom vissa försörjningsområden. Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar svarar för beredskapsplaneringen inom det psykologiska försvaret. Den 1 juli 1985 inrättas en ny myndighet, styrelsen för psykologiskt försvar, som skall överta beredskapsnämndens uppgifter och de framtida informationsuppgifterna för totalförsvarets upplysningsnämnd. Riksnämnden för kommunal beredskap svarar för central samordning av den kommunala, landstingskommunala och den kyrkliga beredskapsplaneringen.

Totalförsvarets chefsnämnd är ett organ för information och överläggningar på central myndighetsnivå inom hela totalförsvaret.

Regionalt utövas ledningen av de civila delarna av totalförsvaret på två nivåer. När det gäller högre regional nivå är landet indelat i sex civilområden som överensstämmer med militärområdena. Regeringen utser för varje civilområde en av landshövdingarna inom området att vara civilbefälhavare (CB). På lägre regional nivå är länsstyrelsen högsta civila totalförsvarsmyndighet.

Enligt lagen (1964: 63) om kommunal beredskap och lagen (1981: 216) om kyrklig beredskap har kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner ett ansvar för att kunna lösa uppgifter i en kris- och krigssituation.

2.1.5 Principer för ledning av verksamhet inom försvarsdepartementets ansvarsområde

Genom beslut i riksdagen 1969 (prop. 1970: 97, SU 203, rskr 420) infördes år 1972 ett särskilt planerings- och budgetsysteem för försvaret. Systemet arbetar med ledning genom målstyrning med uppdrag, decentralisering och delegering samt programbudgetering.

Decentralisering och delegering av beslutsbefogenheter och ansvar främjas genom uppdragens utformning. Uppdragen riktar sig till myndigheter på olika nivåer i organisationen. Dessa myndigheter har sedan ett självständigt ansvar att genomföra sin verksamhet (produktionen).

Programbudgetering kräver att produktionen struktureras på program som kan urskiljas och identifieras. Dessa går i allmänhet vertikalt genom

organisationens nivåer. I programbudgeteringens planeringsfas lägger man särskild vikt vid att diskutera och precisera de långsiktiga målen för produktionen. Statsmakterna får på så sätt genom ledningssystemet underlag för att bedöma resursbehoven och ställa dessa i relation till de säkerhetspolitiska målen.

Riksdagen framhöll i anslutning till propositionen om försvarsmaktens högre regionala ledning (prop. 1979/80: 135) att försvarets planerings- och ekonomisystem är ett samlat ledningssystem för all verksamhet i fred inom försvaret (FöU 1979/80: 19, rskr 326).

Det är angeläget att i detta sammanhang erinra om riksdagens uttalande. Principerna med perspektivstudier och programplanering bör också vara vägledande för ledningen av verksamheten inom totalförsvarets civila del. Mina förslag i det följande utgår från detta.

2.1.6 Samordning av de civila delarna av totalförsvaret

Den civila delen av totalförsvaret är, som jag nyss har nämnt, heterogen till sin karaktär och omfattar bl. a. ett stort antal myndigheter. För att planeringen och beredskapsåtgärderna skall få en enhetlig inriktning erfordras samordning. En god samordning är särskilt angelägen i fråga om långsiktsplaneringen och beredskapsåtgärderna.

Långsiktsplaneringen omfattar perspektivstudier och programplanering. Perspektivstudiernas syfte är att ge underlag för de långsiktiga totalförsvarsbeslut som statsmakterna fattar vart femte år. I programplaneringen, som bedrivs årligen, utarbetas rullande förslag till handlingsprogram för närmaste femårsperiod.

En samordning av långsiktsplaneringen på central nivå förekommer endast inom det ekonomiska försvaret genom ÖEF. Vissa myndigheter med beredskapsuppgifter omfattas över huvud taget inte av långsiktsplaneringen.

De civila beredskapsåtgärderna innefattar bl. a. information, utbildning, övningar, förberedelser för konsumtionsregleringar, produktionsförberedelser – inkluderande bevarande av produktionskapacitet, framtagning av inhemska substitut och beredskapslagring – samt åtgärder för krigsansskaffning, undanförsel, förstöring, alarmering, skydd, räddningstjänst och utrymning. Allmänna utgångspunkter för myndigheternas planering är dels den fortgående utvecklingen inom berört område, dels de oftast mycket allmänt formulerade riktlinjer för beredskapen som lämnas av regeringen och riksdagen. Det finns emellertid ingen myndighet utöver ÖEF som har till uppgift att vidareutveckla och konkretisera dessa. De kan därför ges olika innebörd av ansvariga beredskapsmyndigheter. På flera områden saknas dessutom konkreta utgångspunkter för planeringen.

De brister i samordningen som jag här har berört gäller främst samordningen mellan de centrala myndigheterna men bristerna på denna nivå får ofördelaktiga effekter såväl på regeringsnivån som på den regionala och lokala nivån.

1978 års försvarskommitté konstaterade att samordningsuppgiften på den centrala nivån är splittrad och att ingen central myndighet idag kan överblicka de civila delarna av totalförsvaret.

2.2 Ledning och samordning av de civila delarna av totalförsvaret

I 1982 års totalförsvarsbeslut gjordes betydelsefulla satsningar på de civila delarna av totalförsvaret för att uppnå ett bättre och mer uthålligt totalförsvaret. Vid en fortsatt utveckling anser jag att de stora och viktiga förändringarna bör göras på det organisatoriska planet. Genom att förstärka lednings- och planeringsfunktionerna inom de civila delarna av totalförsvaret kan man effektivare utnyttja de omfattande resurser som disponeras i samhället. Det är också av största vikt att utveckla den civila beredskapsplanläggningens samhällsanknytning.

Mot bakgrund av de uttalanden som gjordes i 1982 års totalförsvarsbeslut om den bristande samordningen uppdrog regeringen åt FRI att utarbeta ett sammanhängande förslag till ledningsstruktur i fred och i krig för totalförsvarets civila del.

FRI framhåller att ledningen av totalförsvarets civila delar i huvudsak fungerar väl. Det finns dock vissa brister, framför allt på central nivå, som bör rättas till. FRI:s förslag innebär en förstärkning av den civila delen av totalförsvaret. Det sker dels genom en precisering av ansvaret för de civila totalförsvarsfunktionerna, dels genom en bättre samordning mellan dessa funktioner. Förslaget innebär också att de civila delarna av totalförsvaret får en naturlig huvudman på central nivå.

FRI föreslår att uppdelningen av ansvaret under regeringen skall utgå ifrån dels ansvar för att hålla igång viktiga civila samhällsfunktioner inom hela landet med utnyttjande av landets alla resurser inom resp. funktion, dels ansvar för att samordna funktionerna inbördes och inrikta försvarsanstängningarna i olika delar av landet på aktuella uppgifter. FRI föreslår därför en ansvarsfördelning som bygger dels på samhällsfunktioner (funktioner) vilkas verksamhet skall upprätthållas under kriser och i krig, dels på geografiska ansvarsområden (ledningsnivåer).

FRI finner ingen anledning att föreslå någon ändring av nuvarande ledningsnivåer, nämligen den högsta ledningen, den centrala ledningen, den högre regionala ledningen, den lägre regionala ledningen och den lokala ledningen.

FRI lämnar förslag till en indelning av den civila delen av totalförsvaret i funktioner, som behandlas närmare i det följande.

På central nivå föreslår FRI en förbättrad samordning av de olika funktionerna. Därför föreslås en ny myndighet – överstyrelsen för civilt försvar – som ges till uppgift att leda och samordna beredskapsförberedelserna för det civila försvaret.

På regional nivå föreslås att civilbefälhavarorganisationen stärks för att

effektivare kunna samordna de civila beredskapsförberedelserna men också för att bättre kunna samverka med militärbefälhavarorganisationen. Beträffande länsstyrelserna föreslås att försvarsenheten organisatoriskt placeras direkt under landshövdingen.

När det gäller den lokala nivån i ledningssystemet föreslår FRI att kommunstyrelsen blir högsta civila totalförsvarsmyndighet och ingår i ledningsfunktionen. Kommunstyrelsen bör dock inte ges några generella befogenheter gentemot den statliga och landstingskommunala verksamheten.

FRI har i sin rapport skilt på funktionsledning och operativ ledning. Med funktionsledning avses att tillse att funktionen fungerar på ett tillfredsställande sätt i hela landet. En av huvuduppgifterna är att föreslå och genomföra omfördelning av resurser mellan olika landsdelar. Inom varje funktion finns i regel ledningsorgan på olika nivåer t. ex. chefer för radioområden, teleområden, länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar. Även CB, länsstyrelser och kommunstyrelser har ledningsuppgifter av detta slag.

Myndigheterna inom ledningsfunktionen, dvs. CB, länsstyrelser och kommunstyrelser har enligt FRI:s förslag på resp. nivå och inom sina geografiska ansvarsområden ansvaret för att inrikta och samordna det civila försvaret och att samverka med militär chef. Uppgiften innebär att olika funktioners och underlydande myndigheters verksamhet skall samordnas och inriktas mot ett gemensamt mål. Detta kallar FRI för operativ ledning. De operativa ledningsorganen skall i krig leda civila operationer dvs. verksamhet som berör flera funktioner och underlydande myndigheter, t. ex. utrymning och inkvartering, undanförsel och förstöring.

Jag anser det värdefullt att en samlad genomgång har genomförts av den civila delen av totalförsvaret och att en samlad syn på detta sätt har givits när det gäller ledningsstrukturen. I likhet med FRI anser jag att de civila delarna av totalförsvaret i huvudsak har förutsättningar att fungera väl, men att vissa brister föreligger. Sett i ett internationellt perspektiv står de civila delarna av totalförsvaret i Sverige på hög nivå. Jag anser det emellertid viktigt att ytterligare utveckla den civila delen av totalförsvaret liksom självfallet också den militära delen. I likhet med FRI finner jag det väsentligt att den civila delen av totalförsvaret får en naturlig huvudman som kan aktivitera och stödja övriga myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret. En förbättrad samordning på central nivå anser jag också angelägen.

Ledningen och samordningen av totalförsvarets civila del kan beskrivas på många olika sätt. Jag anser det viktigt att inte överskatta betydelsen av de formella instrumenten i detta sammanhang utan vill i stället peka på betydelsen av samordning i andra former som t. ex. informations-, utbildnings- och övningsverksamhet. Genom sådana insatser kan totalförsvaret få en gemensam inriktning samtidigt som intresset och engagemanget för totalförsvaret och beredskapsfrågorna stimuleras, framför allt hos myndigheter och berörda organisationer.

Det förslag som FRI har lämnat innebär en ambitionshöjning såväl när det gäller omfattningen av den verksamhet som skall samordnas som när det gäller att avhjälpa rådande brister. Detta finner jag motiverat. Samhällets och näringslivets utveckling ställer ökade krav om man skall få ett samlat och effektivt utnyttjande av de civila resurserna. Samhället blir genom sin komplexitet allt svårare att ställa om till kris- och krigsförhållanden. Gemensamma och samordnade lösningar måste därför eftersträvas.

Den ökande komplexiteten berör inte bara totalförsvarets civila del utan även den militära. I ökad utsträckning blir effekten av de militära försvarsansträngningarna beroende av åtgärder som vidtas i samhället. Detta motiverar en höjd ambition både när det gäller samordning inom totalförsvarets civila del och mellan den civila och den militära delen.

Jag övergår nu till att redogöra för mina olika förslag.

2.3 Funktionsindelning

Mitt förslag: Totalförsvarets civila delar indelas i samhällssektorer eller funktioner. För varje funktion utses en ansvarig myndighet.

FRI:s förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag (se betänkandet s. 83 – 125).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till förslaget om funktionsindelning och funktionsansvariga myndigheter. Några myndigheter föreslår vissa justeringar i indelningen.

Vissa remissinstanser betonar vikten av att funktionsansvaret inte får innebära att andra myndigheter inom funktionen avlastas sitt ansvar när det gäller beredskapsförberedelserna (se bil. 3 avsnitt 3).

Skälen för mitt förslag: Mot bakgrund av vad jag tidigare har anfört om ledning och samordning inom den civila delen av totalförsvaret föreslår jag en ansvarsfördelning som bygger dels på samhällsfunktioner (funktioner) vilkas verksamhet skall upprätthållas under kriser och i krig, dels på geografiska ansvarsområden (ledningsnivåer).

Jag anser i likhet med FRI och flertalet remissinstanser att en indelning i funktioner bör göras och att för varje funktion bör utses en ansvarig myndighet. Syftet med en funktionsindelning bör närmast vara att fördela ansvaret för beredskapsförberedelserna i fred och för verksamheten under kriser och i krig på nivån under regeringen. Ett grundläggande krav på en funktion är att den innefattar för totalförsvaret viktig verksamhet som kräver någon form av central statlig ledning. Varje funktion bör innefatta en enhetlig verksamhet och dess uppgifter, mål och resurser bör kunna anges på ett entydigt sätt.

För varje samhällsfunktion bör utses en funktionsansvarig myndighet som i fred under regeringen har det övergripande ansvaret för att krigsorganisationen, krigsplanläggningen och övriga beredskapsförberedelser inom funktionen är samordnade. Under kriser och i krig samordnar den funktionsansvariga myndigheten verksamheten inom funktionen. Övriga myndigheter behåller sitt ansvar för beredskapsförberedelserna inför regeringen. För varje funktion bör redovisas en funktionsbeskrivning som anger funktionens innehåll och avgränsning, funktionsansvarig myndighet, övriga myndigheter inom funktionen och behovet av åtgärder vad gäller organisation och regelsystem inom funktionen.

Funktionerna bör enligt min mening ges sådan avgränsning att samordningsbehovet mellan dem begränsas. All verksamhet kan dock inte inrymmas i funktionerna. Vissa myndigheter som har krigsuppgifter bör vara fristående, som t. ex. byggnadsstyrelsen och statistiska centralbyrån.

Jag anser att följande indelning i funktioner med ansvariga myndigheter kan läggas till grund för den fortsatta planeringen.

Funktioner	Funktionsansvarig myndighet
Civil ledning och samordning	Överstyrelsen för civil beredskap
Civildéforsvar	Statens räddningsverk
Hälso- och sjukvård m. m.	Socialstyrelsen
Psykologiskt försvar	Styrelsen för psykologiskt försvar
Ordning och säkerhet m. m.	Rikspolisstyrelsen
Domstolsväsende m. m.	Domstolsverket
Kriminalvård	Kriminalvårdsstyrelsen
Transporter	Transportrådet
Livsmedelsförsörjning m. m.	Statens jordbruksnämnd
Energiförsörjning	Statens energiverk
Övrig varuförsörjning	Överstyrelsen för civil beredskap
Utrikeshandel	Kommerskollegium
Prisreglering	Statens pris- och kartellnämnd
Arbetskraft	Arbetsmarknadsstyrelsen
Socialförsäkringar m. m.	Riksförsäkringsverket
Övriga försäkringar	Försäkringsinspektionen
Betalningsväsende m. m.	Riksbanken
Skatte- och uppbördsväsende	Riksskatteverket
Landskapsinformation	Lantmäteriverket
Postbefordran	Postverket
Telekommunikationer	Televerket
Skolväsende	Skolöverstyrelsen
Kyrklig verksamhet	Överstyrelsen för civil beredskap

Det bör ankomma på regeringen att ta ställning till funktionernas avgränsning och uppbyggnad. En preliminär beskrivning av de olika funktionernas avgränsning och uppbyggnad bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4* som information. Jag har därvid gjort vissa förändringar i förhållande till FRI:s förslag. Beskrivningen bör tjäna som utgångspunkt för det fortsatta arbetet.

FRI har föreslagit att begreppet civilförsvar ersätts med begreppet befolkningsskydd och räddningstjänst. Jag anser i likhet med Cfs att begrep-

pet civilförsvaret bör behållas. En underindelning i befolkningsskydd och räddningstjänst bör dock göras.

FRI har föreslagit att åklagarmyndigheternas verksamhet skall ingå i funktionen domstolsväsende m. m. I likhet med flera remissinstanser anser jag att åklagarmyndigheternas verksamhet bör ingå i funktionen ordning och säkerhet m. m.

När det gäller funktionen civil ledning och samordning föreslår FRI att en ny central myndighet skall svara för övergripande ledning och samordning på central nivå av de civila delarna av totalförsvaret. I dag svarar flera myndigheter för sådana beredskapsförberedelser, nämligen ÖEF, Cfs, riksnämnden för kommunal beredskap och totalförsvarets chefsnämnd. Jag kommer att behandla denna funktion senare och bl. a. förorda att uppgifterna överförs till en central myndighet, överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). Denna myndighet blir då ansvarig för funktionen civil ledning och samordning. Jag anser också att denna myndighet skall vara ansvarig för funktionen kyrklig verksamhet. Jag har i denna fråga samrått med chefen för civildepartementet.

Jag anser att den funktionsansvariga myndigheten skall ha till uppgift att samordna studier samt planering och budgetering av beredskapsförberedelser. Härefter bör ingå bl. a. att i samråd med övriga berörda myndigheter ta fram förslag till mål för funktionen under kriser och i krig, klarlägga erforderliga beredskapsförberedelser och kostnaderna för dessa samt lämna förslag till finansieringsplan. Den funktionsansvariga myndigheten bör vidare samordna beredskapsåtgärder och krigsplanläggning inom funktionen och bl. a. tillse att erforderliga avtal och/eller överenskommelser med andra myndigheter, näringsliv m. fl. upprättas.

På utbildningsområdet bör den funktionsansvariga myndigheten tillse att både krigsplacerad personal och personal som i fredstid arbetar med beredskapsförberedelser utbildas och vid behov själv anordna fackutbildning. Myndigheten bör vidare tillse att erforderliga övningar genomförs inom funktionen, främst med ledningsorganen (funktionsövningar). Slutligen bör det åligga den funktionsansvariga myndigheten att regelbundet redovisa beredskapsläget inom funktionen ställt i relation till av statsmakterna angivna mål.

Den funktionsansvariga myndigheten skall såväl i fred som under kriser och i krig samordna beredskapsåtgärderna inom funktionen samt samordna sina uppgifter med andra funktionsansvariga myndigheters uppgifter med vilka man har nära kontakter.

2.4 Central myndighet för ledning och samordning m. m.

2.4.1 Organisation

Mitt förslag: Överstyrelsen för ekonomiskt försvar får vidgade uppgifter och byter namn till överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). Ansvaret för funktionen energiförsörjning läggs på statens energiverk. Totalförsvarets chefsnämnd behålls som ett informations- och överläggningsorgan och för samordning främst mellan civila och militära totalförsvarsmyndigheter. Riksnämnden för kommunal beredskap ombildas till ett råd för kommunal beredskap knutet till ÖCB. Några ökade kostnader för statsbudgeten uppkommer inte.

FRI:s förslag: FRI föreslår att ansvaret för samordningen i fred inom det civila försvaret sammanförs till en myndighet som benämns överstyrelsen för civilt försvar. I krig skall överstyrelsen för civilt försvar fungera som expertorgan åt regeringen.

FRI föreslår vidare att ÖEF:s uppgifter och resurser för funktionen övrig varuförsörjning övergångsvis skall föras över till överstyrelsen för civilt försvar. Dessa uppgifter föreslår dock FRI på sikt överförs till statens industriverk. De delar av ÖEF som arbetar med energifrågor föreslås föras över till statens energiverk. FRI föreslår att ÖEF därmed upphör som myndighet.

FRI föreslår också att en sammanslagning av styrelsen för psykologiskt försvar och överstyrelsen för civilt försvar senare bör övervägas mot bakgrund av att styrelsens uppgifter har ett nära samband med ledningsverksamheten.

Enligt FRI bör överstyrelsen för civilt försvar ha följande huvuduppgifter i fred, nämligen att leda och samordna långsiktplaneringen inom den civila delen av totalförsvaret, att samordna genomförandet av de civila beredskapsförberedelserna och att vara funktionsansvarig myndighet för funktionen civil ledning och samordning.

I krig skall myndigheten enligt FRI ha de uppgifter som regeringen beslutar om i särskild ordning.

De uppgifter som i dag åvilar totalförsvarets chefsnämnd bör enligt FRI föras över till överstyrelsen för civilt försvar och i konsekvens därmed även de kansliresurser som chefsnämnden idag har. FRI föreslår olika alternativ när det gäller chefsnämndens fortvaro. Ett förslag är att den ombildas till styrelse för överstyrelsen för civilt försvar, ett annat är att nämnden ges ställning som rådgivande organ åt denna myndighet.

FRI föreslår att de uppgifter som i dag åvilar riksnämnden för kommunal beredskap förs över till överstyrelsen för civilt försvar.

Överstyrelsen för civilt försvar skulle genom de föreslagna åtgärderna erhålla en personalram på 170 personår varav 50 personår skulle avsättas för samordningsuppgifter.

FRI föreslår även en personalram som omfattar hela den civila ledningsfunktionen. Denna ram skulle omfatta de personalresurser som finns vid överstyrelsen för civilt försvar, civilbefälhavarnas kanslier och länsstyrelsernas försvarsenheter. Ramen skulle omfatta totalt 782 personår.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans ifrågasätter behovet av en förbättrad samordning inom totalförsvaret. Däremot finns olika synpunkter på hur denna samordning skall genomföras.

Flertalet remissinstanser biträder eller har inte något att erinra mot att en ny myndighet inrättas. Några remissinstanser uttrycker sin tveksamhet till förslaget medan några avstyrker det helt (se bil. 3 avsnitt 2.1).

Flera remissinstanser, däribland ÖEF och statens industriverk, anser att ansvaret för funktionen övrig varuförsörjning inte skall föras över till statens industriverk. När det gäller funktionen energiförsörjning anser flera remissinstanser att planeringsansvaret, men inte lagerhållningen, bör föras över till statens energiverk.

Skälen för mitt förslag: Som jag har framhållit i det föregående anser jag att samordningen av totalförsvarets civila delar bör förbättras. De organisationsalternativ som jag närmare har övervägt för att detta syfte skall uppnås är en utökning av försvarsdepartementets samordningsuppgifter, en utökning av chefsnämndens samordningsuppgifter och att samordningsansvaret läggs på en central myndighet.

Jag vill inledningsvis erinra om att försvarsdepartementet efter regeringskiftet år 1982 fått ökade arbetsuppgifter. Således har uppgifter vad avser civilbefälhavarna, det ekonomiska försvaret, den kommunala beredskapen och räddningstjänsten tillförts departementets verksamhetsområde. Samordningen av totalförsvaret på regeringsnivån behandlade jag i prop. 1983/84: 166 om totalförsvarets ledning och samordning i regeringskansliet samt informationsberedskapen m. m. Jag framhöll därvid att försvarsdepartementets samordning av totalförsvaret inom regeringskansliet skall utgå från att de olika departementen liksom tidigare svarar för sina totalförsvarsuppgifter och att dessa ges erforderlig prioritet bland departementens fredsuppgifter. Vidare framhölls att försvarsdepartementets samordnande roll vad gäller samordning av totalförsvarsfrågor inom regeringskansliet bör inriktas mot de övergripande frågorna. Väsentliga sådana uppgifter som kräver samordning är inriktningen av totalförsvarets planering, uppföljningen av fattade totalförsvarsbeslut, beredskapshänsyn i samhällsplaneringen, den administrativa beredskapen, krigsplanläggningen, inriktningen av totalförsvarets övningsverksamhet samt utbildning och övning av regeringskansliets personal. I enlighet med vad jag tidigare har anfört, anser jag att försvarsdepartementets samordningsuppgifter bör inriktas mot de övergripande samordningsuppgifterna och inte mot samordningsuppgifter av myndighetskaraktär. Med hänsyn till att försvarsdepar-

tementets samordningsuppgift vid en utökning skulle rikta sig direkt mot myndigheter inom hela statsförvaltningen finns risk för att de andra berörda departementen inte skulle känna samma ansvar som f. n. för totalförsvarsfrågorna. Mot denna bakgrund anser jag inte att försvarsdepartementets samordnande uppgift direkt mot myndigheter på central nivå skall utökas.

Totalförsvarets chefsnämnds uppgifter har under föregående år behandlats av riksdagen (prop. 1983/84: 166, FöU 21, rskr 349). Därvid har nämnden tillförts ett kansli med en kanslichef och en handläggare. Chefsnämndens uppgifter är inriktade på hela totalförsvaret, dvs. både den militära och den civila delen. De samordningsuppgifter rörande det civila totalförsvaret som jag kommer att föreslå i det följande skulle kräva en stor ökning av nämndens kansliresurser och verksamheten skulle få myndighetskaraktär. Vidare skulle ytterligare en samordningsmyndighet utöver ÖEF och riksnämnden för kommunal beredskap skapas. Chefsnämndens inriktning på totalförsvaret som en helhet medför att den inte kan kraftsamla sin verksamhet på samordningsproblem inom det civila totalförsvaret. Chefsnämnden utgör inte heller en naturlig huvudman för de civila delarna av totalförsvaret. Mot bakgrund härav anser jag inte att chefsnämndens samordningsuppgift bör utökas. I likhet med flera remissinstanser anser jag dock att chefsnämnden bör behållas som ett informations- och överläggningsorgan mellan totalförsvarets militära och civila del. Chefsnämndens verksamhet bör inte omfatta samordningsuppgifter som primärt berör de civila delarna av totalförsvaret. Jag anser att chefsnämnden även fortsättningsvis bör ha en kanslichef men återkommer i det följande till vissa förändringar av uppgifterna för chefsnämndens kansli i övrigt.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag att samordningsansvaret för totalförsvarets civila delar bör läggas på en central myndighet. FRI föreslår att en ny samordningsmyndighet bildas för detta ändamål. I likhet med flera remissinstanser anser jag emellertid att detta inte är nödvändigt utan att ÖEF:s nuvarande samordningsuppgifter i stället kan vidgas. ÖEF bör emellertid med dessa vidgade uppgifter få namnet överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). Jag kommer i det följande att behandla denna myndighets samordningsuppgifter.

ÖEF har f. n. förutom samordningsuppgifter för det ekonomiska försvaret programuppgifter för funktionen övrig varuförsörjning och energiförsörjning samt lagringsuppgifter för ett flertal funktioner inom totalförsvarets civila del. FRI har föreslagit att uppgifterna rörande funktionen övrig varuförsörjning på sikt skall föras över till statens industriverk och funktionen energiförsörjning till statens energiverk. Vidare föreslås att beredskapslagringen av olja (nuvarande anläggningsbyrån hos ÖEF) skall föras bort från ÖEF.

Jag föreslår efter samråd med chefen för industridepartementet att ansvaret för funktionen övrig varuförsörjning skall ligga på ÖCB. Jag vill dock understryka vikten av att samråd och samordning i tillräcklig ut-

sträckning sker mellan ÖCB och statens industriverk i frågor som rör industrin.

Jag anser efter samråd med statsrådet Dahl att ansvaret för funktionen energiförsörjning bör läggas på statens energiverk. Statens vattenfallsverks uppgifter förändras inte. Däremot bör ÖEF:s genomförandeuppgifter beträffande anskaffning och lagring m. m. av bränslen och drivmedel inte föras till energiverket. För den lagringen inom energiområdet blir ÖCB sålunda uppdragsmyndighet åt statens energiverk. Nuvarande energibyran vid ÖEF upphör därvid. I stället bör en särskild beredskapsfunktion finnas vid statens energiverk. Det bör prövas på vilket sätt de uppgifter som nu fullgörs inom ÖEF:s energibyran kan lösas inom energiverket. Personalen vid ÖEF:s energibyran bör erbjudas anställning vid verket. Ansvaret för planlägningsavdelningen för Drivmedelscentralen AB och för bränslenämnden bör föras till statens energiverk. Det bör ankomma på statens energiverk att efter samråd med ÖEF i sin anslagsframställning för budgetåret 1986/87 redovisa förslag till detaljorganisation och genomförande.

FRI har föreslagit att det senare bör övervägas en sammanslagning av styrelsen för psykologiskt försvar och den nya föreslagna samordningsmyndigheten. I likhet med flera remissinstanser anser jag att en sammanslagning inte bör genomföras.

FRI har vidare föreslagit att riksnämnden för kommunal beredskap skall upphöra och uppgifterna lösas av den föreslagna samordningsmyndigheten. Jag biträder denna uppfattning eftersom kommunal samordning blir en viktig uppgift för ÖCB. Med hänsyn till landstingskommunernas och kommunernas viktiga roll i totalförsvaret är det dock, enligt min mening, väsentligt att ÖCB i hanteringen av de frågor, som hittills legat på riksnämnden för kommunal beredskap, kan stödjas av ett partsammansatt organ för information och överläggningar. Jag förordar därför att riksnämnden omvandlas till ett beredskapsråd i likhet med de råd som redan finns etablerade inom funktionen övrig varuförsörjning. Rådet bör benämnas "Rådet för kommunal beredskap (RKB)". Chefen för ÖCB bör, liksom beträffande redan befintliga råd, vara rådets ordförande.

Den omfördelning av ansvar och uppgifter som jag har förordat kan åstadkommas genom en motsvarande omfördelning av resurserna. Något ökat anslagsbehov på statsbudgeten uppkommer således inte härigenom.

2.4.2 Samordningsuppgifter i fred

Mitt förslag: ÖCB:s samordning inriktas främst på att samordna de civila beredskapsförberedelserna på central nivå. Härvid skall ÖCB samordna studie- och planeringsverksamheten m. m. och bidra till att förbättra samordningen mellan militära och civila delar av totalförsvaret. Vidare skall ÖCB vara ansvarig myndighet för funktionerna civil ledning och samordning, övrig varuförsörjning samt kyrklig verksamhet.

Jag behandlar varje samordningsområde för sig.

Samordning av de civila beredskapsförberedelserna

Mitt förslag: ÖCB skall i fred samordna inriktningen och planeringen av beredskapsförberedelserna på central nivå inom den civila delen av totalförsvaret inför dess verksamhet under kriser och i krig.

FRI:s förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna delar FRI:s uppfattning om en förbättrad samordning av beredskapsförberedelserna. Endast ett fåtal instanser behandlar innehållet i samordningen (se bil.3 avsnitt 2.1).

Skälen för mitt förslag: Beredskapsförberedelserna i fred inom totalförsvarets civila delar syftar till att göra dessa beredda att under kriser och i krig stödja de samlade försvarsanstängningarna och att säkerställa befolkningens och samhällsverksamhetens överlevnad.

Regeringen ger övergripande föreskrifter för myndigheternas beredskapsförberedelser som bl. a. innehåller säkerhetspolitiska utgångspunkter, operativa inriktningar, prioritering av resurser mellan olika funktioner inom totalförsvaret och ekonomiska ramar.

Totalförsvarets chefsnämnd genomför viss samordning av krigsplanläggningen på central nivå som grund för myndigheternas föreskrifter till underliggande nivåer för deras planläggning. Det gäller t. ex. fördelning av personal och transportkapacitet.

ÖEF samordnar f. n. kris- och krigsplanläggningen inom det ekonomiska försvaret.

Riksnämnden för kommunal beredskap samordnar f. n. den kommunala, landstingskommunala och den kyrkliga beredskapen.

Det saknas således ett organ på central nivå som samordnar myndigheternas beredskapsförberedelser inom hela den civila delen av totalförsvaret. ÖCB bör få till uppgift att svara för denna samordning i fred inom ramen för regeringens övergripande inriktning.

I samråd mellan ÖCB och berörda myndigheter bör utarbetas riktlinjer för prioritering av samhällets civila resurser under kriser och i krig, t. ex. hur personal-, transport- och byggnadsresurserna bör utnyttjas vid ett krigsutbrott. Underlag i form av behov och tillgång bör tas fram av resp. funktionsansvarig myndighet.

Ett annat samordningsområde är grundläggande funktionsövergripande frågor som t. ex. skydd, utrymning, krigsanskaffning, undanförsel och förstöring. Åtgärder inom dessa områden får konsekvenser för alla funk-

tioner inte minst för ledningsfunktionen. ÖCB bör ha till uppgift att i samråd med berörda myndigheter utarbeta gemensamma grundsyner m. m. som underlag för centrala och regionala statliga myndigheters planering.

Den styrning som centrala funktionsansvariga myndigheter f. n. utövar mot CB, länsstyrelser och kommuner har vissa brister när det gäller samordningen. Ett av totalförsvarets chefsnämnd upprättat samordningsorgan, totalförsvarets beredning för samordning av vissa länsstyrelsefrågor (TBSL), har genom sitt uppdrag att prioritera bland de arbetsuppgifter som de centrala myndigheterna ålägger CB och länsstyrelser bidragit till att dessa samordningsbrister har minskat. Detta arbete måste fortsätta. ÖCB bör överta denna uppgift och därvid verka för att de uppgifter som åläggs de regionala statliga myndigheterna är samordnade och balanserade så att planläggningen kan ske med en enhetlig inriktning. ÖCB bör även verka för en minskad detaljstyrning av CB:s och länsstyrelsernas beredskapsplanering.

Ett av statsmakternas viktigaste medel för att ställa om samhället för kriser och krig är de författningar m. m. som brukar sammanfattas i begreppet administrativ beredskap. ÖCB bör ha till uppgift att i samråd med berörda myndigheter, när så bedöms erforderligt, till regeringen överlämna förslag till kompletteringar och ändringar av nu gällande författningar. ÖCB bör vidare på central nivå samordna myndigheternas administrativa beredskap, bl. a. vad gäller beredskapshöjande åtgärder i olika kris- och krigssituationer.

Jag har i det föregående framhållit betydelsen av att hänsyn tas tidigt i samhällsplaneringen till totalförsvarets behov. Detta är en uppgift för varje myndighet. Jag anser att ÖCB också bör bevaka dessa behov och aktivt verka för att de beaktas såväl i samhällsplaneringen som i samhällets utveckling. Jag vill i detta sammanhang peka på informations- och utbildningsbehovet. ÖCB bör således verka för upplysning om säkerhetspolitiken och om uppgifterna för totalförsvarets civila delar. Det övergripande ansvaret för information om säkerhetspolitiken och totalförsvaret ligger däremot på den nybildade styrelsen för psykologiskt försvar. ÖCB bör vidare verka för utbildningsinsatser inom detta område och samordna denna typ av utbildning med övriga utbildningsinsatser inom de civila delarna av totalförsvaret.

Man kan inte bortse från riskerna för att den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde relativt snabbt kan förändras. Regeringen bör därför kontinuerligt ha god uppfattning om totalförsvarets beredskapsläge. FRI påpekar att ett genomgående problem är myndigheternas bristfälliga redovisning av beredskapsläget. Jag delar denna uppfattning och anser att ÖCB enligt regeringens närmare föreskrifter bör samordna och sammanställa redovisningen av det rådande beredskapsläget inom totalförsvarets civila delar.

Civil ledning och samordning

Mitt förslag: ÖCB skall i fred vara ansvarig myndighet för funktionen civil ledning och samordning. Detta innebär att ÖCB i fred svarar för beredskapsförberedelserna vad gäller övergripande ledning och samordning av de civila delarna av totalförsvaret under kriser och i krig.

FRI: s förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Om en ny myndighet skall inrättas enligt FRI: s förslag, är det naturligt att den får uppgiften att vara funktionsansvarig myndighet för ledning och samordning (se bil. 3 avsnitt 2).

Skälen för mitt förslag: På central nivå svarar f. n. ÖEF, Cfs, totalförsvarets chefsnämnd och riksnämnden för kommunal beredskap för förberedelser när det gäller övergripande civil ledning och samordning inom olika delområden. Till grund för detta arbete ligger regeringens riktlinjer.

FRI: s förslag innebär att en samordnande myndighet på central nivå skall svara för beredskapsförberedelserna vad gäller funktionen ledning och samordning.

De civila delarna av totalförsvaret omfattar, som jag tidigare har framhållit, många olika typer av verksamhet och många organisationer. Det är betydelsefullt att dessa delar av totalförsvaret, trots deras många gånger heterogena karaktär, kan samordnas på ett effektivt sätt inom ramen för en effektiv ledning av hela totalförsvaret. Som framgått av det föregående finns på central nivå inte något organ som har det samlade ansvaret för beredskapsförberedelserna för denna funktion. Jag anser att detta bör vara en uppgift för ÖCB.

Genom att ett organ på central nivå i fred åläggs denna uppgift underlättas samverkan mellan totalförsvarets militära och civila del. Överbefälhavaren kan i fred samverka med ett organ som samlat företräder de civila delarna av totalförsvaret när det gäller civila operativa ledningsfrågor. Mot bakgrund av regeringens riktlinjer blir en viktig uppgift för ÖCB att tillsammans med funktionsansvariga myndigheter, CB och länsstyrelser utarbeta principer för civil operativ ledning i krig. En annan viktig uppgift blir att bedriva operativa studier som underlag för krigsplanläggningen. Ett annat samordningsområde gäller den centrala ledningens krigsorganisation, krigsgruppering, samband, skydd och krigsorganisering. ÖCB bör också företräda de civila delarna av totalförsvaret vid utbyggnad av gemensamma krigsuppehållsplatser för regionala ledningsorgan.

Ett viktigt underlag i studie- och planeringsprocessen är den gemensamma försvarsforskning som bedrivs vid försvarets forskningsanstalt. ÖCB bör samordna behoven av gemensam försvarsforskning för de civila delarna av totalförsvaret.

Ett viktigt medel för att uppnå en god beredskap inom totalförsvaret är utbildning och övning. ÖCB bör därför ha ett övergripande ansvar för utbildning och övning av de civila ledningsorganen på alla nivåer. Chefen för ÖCB bör utöva den civila ledningen av stora övningar för CB/MB (civil övningsledare). Uppgiften att biträda den civila övningsledaren bör därför föras över från totalförsvarets chefsnämnds kansli till ÖCB.

En väsentlig förutsättning för att de civila delarna av totalförsvaret skall fungera väl är den personal som i fred svarar för beredskapsförberedelserna. ÖCB bör därför ha ett ansvar för ledningsfunktionens kompetens och ett övergripande ansvar för utbildningen i detta hänseende. ÖCB bör vidare bevaka att balans råder mellan uppgifter och resurser på olika nivåer. FRI har föreslagit en gemensam personalram för ledningsfunktionen. Jag är inte beredd att ta ställning i denna fråga i detta sammanhang.

Studie- och planeringsverksamhet m.m.

Mitt förslag: ÖCB skall ha till uppgift att på central nivå leda och samordna studie- och planeringsverksamheten för totalförsvarets civila delar.

FRI:s förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till FRI:s förslag. Vissa remissinstanser, däribland Cfs och socialstyrelsen, redovisar alternativa förslag (se bil. 3 avsnitt 4).

Skälen till mitt förslag: Genom beslut av riksdagen infördes, som jag tidigare har nämnt, ett nytt system för långsiktplanering inom det militära försvaret och civilförsvaret fr. o. m. budgetåret 1972/73. Det ekonomiska försvaret och övrigt totalförsvaret omfattades inte av detta beslut.

År 1978 fastställde statsmakterna utformningen i stort av det planeringssystem som nu tillämpas inom det ekonomiska försvaret. Systemet ansluter till de principer som tillämpas inom det militära försvaret och civilförsvaret.

Långsiktplaneringens syfte är bl. a. att ge statsmakterna underlag för successiva beslut rörande totalförsvarets inriktning och utveckling. Dessa beslut skall grundas på en inom hela totalförsvaret samordnad planering. Planeringen genomförs i följande faser, nämligen

- säkerhetspolitiska studier
- perspektivstudier
- programplanering.

De säkerhetspolitiska studierna leds av regeringen och syftar främst till att ta fram underlag för inriktningen av myndigheternas perspektivstudier och för statsmakternas överväganden om vår säkerhetspolitik.

Perspektivstudierna skall ge statsmakterna och myndigheterna en uppfattning om dels vilka sammansättningar av totalförsvaret som under olika förutsättningar kan vara aktuella att helt eller delvis eftersträva på lång sikt, dels vilka beslut och åtgärder (handlingsvägar) som under olika förutsättningar kan vara aktuella i ett kortare tidsperspektiv samt hur de inverkar på möjligheterna att uppnå olika långsiktiga mål. Perspektivstudierna skall härigenom ge underlag för inriktning av det femåriga handlingsprogram som dokumenteras i programplanerna.

I långsiktspaneringen indelas totalförsvaret vanligtvis i följande s. k. totalförsvargrenar, nämligen det militära försvaret, civilförsvaret, ekonomiska försvaret samt övrigt totalförsvaret. För de tre förstnämnda totalförsvargrenarna finns ett klart lednings- och samordningsansvar på myndighetsnivå medan övrigt totalförsvaret samordnas av försvarsdepartementet.

Under senare år har vissa av de funktioner som faller under rubriken övrigt totalförsvaret genomfört en långsiktig planering i tillämpliga delar enligt ovan nämnda principer. Regeringens anvisningar för perspektivplaneringen inför 1987 års försvarsbeslut omfattar således utöver det militära försvaret, civilförsvaret och det ekonomiska försvaret även det psykologiska försvaret, hälso- och sjukvården med socialtjänsten samt telekommunikationerna. De anvisningar för program- och verksamhetsplanering som regeringen lämnade år 1984 riktade sig dessutom till riksnämnden för kommunal beredskap och Sveriges Radio AB.

Utformningen av totalförsvaret styrs av statsmakternas överväganden om den säkerhetspolitiska inriktningen, utvecklingen i samhället och av ekonomiska restriktioner och övriga handlingsregler. Detta utgör de viktigaste utgångsvärdena för långsiktspaneringen.

FRI anser att nuvarande system för långsiktspanering inom totalförsvarets civila delar kan användas även i framtiden. FRI finner det dock önskvärt att planeringsmodellen omfattar alla civila funktioner. FRI betonar att planeringsmodellen måste utformas så att de enskilda beredskapsmyndigheterna behåller ansvaret för sina beredskapsförberedelser inför regeringen. Genomförandet av beslutade beredskapsåtgärder skall enligt FRI: s uppfattning ske inom ramen för resp. myndighets egna rutiner.

Erfarenheterna från det under drygt tio år använda planeringssystemet är enligt min uppfattning övervägande goda. Under dessa år har inom områdena civilförsvaret och ekonomiskt försvar utvecklats ett omfattande samarbete i den studie- och planeringsprocess som resulterat i att medel och resurser fördelats på ett väl avvägt sätt inom resp. område. Det finns nu anledning att vidga samarbetet mellan områdena och att låta samarbetet omfatta alla civila delar av totalförsvaret.

Det har visat sig att tillämpningen av planeringssystemets olika delar har stimulerat intresset för försvarsfrågor hos deltagande myndigheter. Handläggare av beredskapsfrågor för ofta en isolerad tillvaro hos sina resp. myndigheter. Inom myndigheten i övrigt är intresset ofta begränsat för

myndighetens uppgifter under kriser och i krig. De dagsaktuella frågorna dominerar chefernas och handläggarnas tid. Genom en väl organiserad samordning och samverkan inom långsiktplaneringens ram bör intresset och förståelsen för beredskapsfrågorna kunna ökas hos dessa. Erfarenheterna från det ekonomiska försvaret tyder på detta.

Jag anser att ÖCB inom ramen för de riktlinjer regeringen lämnar bör få till uppgift att på central nivå samordna studie- och planeringsverksamheten inom de civila delarna av totalförsvaret. Denna samordning bör avse följande områden.

ÖCB bör samordna perspektivstudierna inom den civila delen av totalförsvaret bl. a. genom att sammanhålla och ge direktiv för planeringen hos berörda funktionsansvariga myndigheter. ÖCB bör för regeringen presentera en samlad perspektivstudie för den civila delen av totalförsvaret.

ÖCB bör vidare samordna programplaneringen för totalförsvarets civila delar bl. a. genom att svara för gemensamma planeringsförutsättningar och att se till att myndigheternas förslag är sinsemellan förenliga och väl avvägda. En utgångspunkt för ÖCB: s samordning bör liksom hittills vara regeringens direktiv för programplaneringen. ÖCB bör sammanställa och för regeringen presentera myndigheternas programplanering i en översiktlig form. Varje funktionsansvarig myndighet skall emellertid ha rätt att själv till regeringen lämna in programplaner och göra yrkanden för sin funktion. För funktioner med tunga beredskapsuppgifter, t. ex. civilförsvaret och hälso- och sjukvården m. m., finner jag detta naturligt.

ÖCB bör slutligen yttra sig över myndigheternas anslagsframställningar till den del dessa berör totalförsvaret. Myndigheterna skall dock liksom hittills ta upp totalförvarsutgifterna i sina ordinarie anslagsframställningar.

2.4.3 Uppgifter under kriser och i krig

Mitt förslag: ÖCB skall finnas kvar under kriser och i krig. Fördjupade studier av ÖCB: s uppgifter under kriser och i krig bör genomföras.

FRI: s förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser behandlar inte frågan om den nya myndighetens krigsorganisation. Några remissinstanser anser att den nya myndigheten bäst behövs i ett krigsläge och att förutsättningarna att ge myndigheten en operativ roll i krig bör ytterligare analyseras.

Skälen för mitt förslag: Under en allvarlig kris eller i krig måste inriktningen av totalförvarsansträngningarna anpassas till snabbt föränderliga yttre förhållanden. För regeringen kommer dessa frågor att stå i centrum för

uppmärksamheten på ett helt annat sätt än under normala förhållanden medan däremot en rad förvaltningsuppgifter kommer att delegeras till resp. myndigheter.

En viktig uppgift för regeringskansliet blir att utarbeta lägesbedömningar, som analyserar den aktuella situationen och möjliga utvecklingsriktningar och föreslå inriktning i stort av den fortsatta verksamheten på kort och lång sikt. Sådana lägesbedömningar är en grund för regeringens initiativ och för samordningen av arbetet inom regeringskansliet.

För att skapa gemensamma utgångspunkter för myndigheternas arbete med förslag till regeringen och med genomförande av regeringens beslut torde erfordras motsvarande, men betydligt mera detaljerade lägesbedömningar. Det blir en naturlig uppgift för ÖCB att utarbeta dessa på grundval av regeringens lägesbedömning och med sakunderlag från berörda myndigheter.

Under en uppväxande konflikt kan man räkna med att myndigheterna lämnar förslag till regeringen om beredskapshöjningar, åtgärder för att förbättra försörjningsläget och ikraftträdande av beredskapsförfattningar. För ÖCB skulle det kunna vara en rimlig uppgift att verka för en samordning och prioritering av förslagen utgående från en gemensam grundsyn och bedömningar av de mest angelägna behoven.

I krig kan det visa sig naturligt att ÖCB samordnar de civila myndigheternas samverkan med ÖB när det gäller att utarbeta övergripande militära operationsplaner och däremot svarande planer för övriga delar av totalförsvaret. Dessa planer skall sedan i allmänhet underställas regeringen. Från civil sida gäller det att tillgodose dels försvarsmaktens behov av förnödenheter och tjänster, dels befolkningens behov av bl. a. skydd, försörjning, sjukvård och information. Problemen kan t. ex. gälla att öka krigsuthålligheten i någon del av landet eller att i ett större område genomföra utrymning, undanförsel och förstöring.

Frågor inom ett civilområde torde i huvudsak lösas direkt i kontakt mellan CB och regeringen. Medverkan av ÖCB kan bli aktuell vid resursöverföringar mellan flera civilområden. Det kan exempelvis gälla att i ett storstadsområde, som är eller väntas bli utsatt för bekämpning, samordna insatser för utrymning, omflyttning, undsättning, reparation av försörjningssystem och omdirigering av transporter.

I en krissituation med betydande störningar av utrikeshandeln aktualiseras omfattande omställningar i näringsliv och samhällsfunktioner, vilka kräver en bred samverkan mellan olika myndigheter. Denna samverkan skulle kunna samordnas av ÖCB såväl när det gäller att utarbeta underlag för regeringens beslut som när det gäller att verkställa ett fattat beslut. Exempel är omställning till planerad krisproduktion med utnyttjande av knappa resurser, t. ex. beredskapslager.

Under ett krig aktualiseras inte enbart omedelbara, operativa frågor utan också frågor om uthållighet och försörjning på något längre sikt. Det kan

gälla krigsproduktion, konsumtionsbegränsningar, omställningar i samhället och utnyttjande av beredskapslager. Det skulle kunna vara rimligt att regeringen uppdrar åt ÖCB att genomföra övergripande utredningar på dessa områden. Det ankommer dock på resp. funktionsansvarig myndighet att genomföra utredningar och föreslå åtgärder inom sitt ansvarsområde.

ÖCB skulle med detta synsätt kunna få en rådgivande roll i förhållande till regeringen med uppgift att göra samordnade lägesbedömningar och utredningar som grund för regeringens beslut. ÖCB skulle i vissa fall också vid verkställande av besluten kunna få en samordnande roll.

Som framgår av vad jag har anfört krävs fördjupade studier av ÖCB: s och övriga myndigheters uppgifter under kriser och i krig. Erfarenheterna av den övning av det ekonomiska försvaret som ägde rum hösten 1984 bör härvid uppmärksammas. Jag är därför inte beredd att f. n. ta slutlig ställning i frågan utan avser att återkomma i ärendet.

2.4.4 Huvuduppgifter och personal

Mitt förslag: ÖCB får två huvuduppgifter, nämligen dels att samordna totalförsvarets civila delar på central nivå och att vara ansvarig myndighet för funktionen ledning och samordning, dels att vara ansvarig myndighet för funktionerna övrig varuförsörjning och kyrklig verksamhet. ÖCB leds av en styrelse. Chef för myndigheten är en generaldirektör. En personalram om 205 årsarbetskrafter skall gälla för organisationsarbetet.

FRI: s förslag: FRI föreslår att de 216 personår som ÖEF i dag har disponeras så att 8 personår tillförs civilbefälvarkanslierna, 46 personår överförs till statens energiverk och ÖCB erhåller 162 personår. ÖCB tillförs dessutom 8 personår från andra myndigheter (Cfs och riksnämnden för kommunal beredskap 5 personår, totalförsvarets chefsnämnd 3 personår).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte närmare kommenterat hur många personår den nya myndigheten bör ha. ÖEF framhåller att det förefaller som om samordningsfunktionen ökas på bekostnad av varuprogrammen, vilket är oacceptabelt. Vidare påpekar ÖEF att det i första hand inte är kvantiteten personår utan kvaliteten som är avgörande när det gäller samordningsuppgiften (se bil. 3 avsnitt 2).

Skälen för mitt förslag: En utgångspunkt för ÖCB: s organisation bör vara att verket får två huvuduppgifter, nämligen dels att samordna totalförsvarets civila delar på central nivå och att vara ansvarig myndighet för funktionen ledning och samordning, dels att vara ansvarig myndighet för funktionerna övrig varuförsörjning och kyrklig verksamhet. ÖCB leds av en styrelse. Chef för myndigheten är en generaldirektör. Med hänsyn till de

förändrade arbetsuppgifterna kommer styrelsens sammansättning att ses över.

FRI: s förslag om personalresurserna bygger på de övriga förslag som har lämnats. Mot bakgrund av de vidgade uppgifter rörande samordning av totalförsvarets civila delar som jag i det föregående har förordat för ÖEF anser jag att en förstärkning av samordningsfunktionen är nödvändig. I likhet med ÖEF anser jag emellertid att det i första hand inte är kvantiteten personår utan kvaliteten som är avgörande när det gäller samordningsuppgiften. En viss kvantitativ förstärkning måste dock ske.

Enligt min mening bör 205 årsarbetskrafter utgöra ramen för organisationsarbetet rörande ÖCB. Jag har härvid utgått från att 15 årsarbetskrafter, inkl. för Drivmedelscentralen AB, överförs till statens energiverk, att en årsarbetskraft överförs från totalförsvarets chefsnämnd till ÖCB och att fem årsarbetskrafter överförs från Cfs till ÖCB, varav tre svarar för riksnämndens för kommunal beredskap kanslifunktion.

Jag avser senare denna dag föreslå regeringen att ge ÖEF i uppdrag att lämna förslag till detaljorganisation för ÖCB. Härvid skall särskilt uppmärksammas möjligheterna till långsiktig effektivisering.

2.5 Ledning på regional och lokal nivå

Mitt förslag: Civilbefälhavarnas roll förstärks. Kommunstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå.

FRI: s förslag: Överensstämmer i stort med mitt förslag. Försvarsenheten föreslås dock vara placerad direkt under landshövdingen (rapporten s. 146 – 154).

Remissinstanserna: Tillstyrker i huvudsak förslagen (se bil. 3 avsnitten 2.3 – 2.5). Ett flertal remissinstanser är dock negativa till att försvarsenheterna skall vara placerade direkt under landshövdingen.

Skälen för mitt förslag: Jag vill till en början understryka betydelsen av att även totalförsvaret på regional och lokal nivå blir väl samordnat. Detta gäller naturligtvis i både fred och krig. Det är väsentligt att CB: s roll förstärks för att detta mål skall kunna uppnås. Enligt min mening är det viktigt att CB är mer inordnad än f. n. i det fredstida planeringsmönstret. Detta kan bl. a. ske genom att CB i större utsträckning deltar i det centrala planeringsarbetet.

Enligt min mening bör CB i första hand genomföra sina uppgifter genom aktiva samordningsinsatser i form av rådgivning, utbildning, övning m. m. I enlighet med FRI: s förslag anser jag att CB bör ha föreskriftsrätt mot länsstyrelser och sidoordnade statliga myndigheter när det gäller bered-

skapsförberedelsernas inriktning. Härigenom säkerställs en enhetlig inriktning av beredskapsförberedelserna inom civilområdet. Vad gäller frågan om föreskriftsrätt till andra än statliga myndigheter vill jag framhålla att denna måste grundas på lagstiftning. Jag avser att återkomma till denna fråga.

FRI föreslår att en av landshövdingarna inom civilområdet redan i fred utses som ersättare för civilbefälhavaren. Flertalet remissinstanser har avstyrkt detta med hänsyn till behovet av landshövdingarnas insatser på lägre regional nivå. Jag delar dessa remissinstansers inställning.

När det gäller totalförvarsfrågornas handläggning inom länsstyrelserna anser jag att försvarsenhetens nuvarande uppgifter bör hållas samman i en enhet. Förnyade överväganden om totalförvarsfrågornas handläggning inom länsstyrelserna bör enligt min mening komma till stånd sedan de pågående förändringarna på civilförvarsområdet har genomförts samt då erfarenheter vunnits av den aviserade försöksverksamheten med samordnad länsförvaltning.

Jag delar FRI:s uppfattning att kommunstyrelsen som den högsta civila totalförvarsmyndigheten på lokal nivå bör ha ansvar för att samverka till stånd mellan totalförsvarets civila delar på denna nivå. Detta ansvar bör emellertid inte vara förknippat med några befogenheter gentemot statliga eller landstingskommunala organ.

2.6 Genomförandetidpunkt

Mitt förslag: Den nya organisationen och principerna för ledningen av den civila delen av totalförsvaret genomförs den 1 juli 1986, medan krigsorganisationen bör ses över ytterligare. Planeringssystemet bör utvecklas successivt.

FRI:s förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Några myndigheter anser att förändringen bör genomföras den 1 juli 1986. Vissa remissinstanser anser att genomförandet bör senareläggas, medan andra framhåller att ytterligare utredning bör ske innan beslut fattas (se bil. 3 avsnitt 2).

Skälen för mitt förslag: Jag anser det vara av värde att förändringarna i ledningsstrukturen genomförs samtidigt som statens räddningsverk, som jag senare denna dag kommer att föreslå, inrättas. Det är också väsentligt att samordningen mellan totalförsvarets civila delar förstärks så snart som möjligt, trots att den nya organisationens krigsuppgifter inte helt klarlagts. Krigsuppgifterna bör dock snarast klarläggas och fastställas inom ramen för en fortsatt utveckling av ledningsfrågorna inom totalförsvaret.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de av mig förordade riktlinjerna för ledningen av totalförsvarets civila delar,
2. godkänna att överstyrelsen för ekonomiskt försvar den 1 juli 1986 ombildas till överstyrelsen för civil beredskap enligt de allmänna riktlinjer som jag har förordat.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Nuvarande förhållanden

1 Totalförsvaret

1978 års försvarskommitté tog i sitt betänkande Säkerhetspolitiken och totalförsvaret (Ds Fö 1981: 1) bl. a. upp frågan om vad som menas med totalförsvaret. Kommittén konstaterade att framtida krig och kriser kommer att på olika sätt beröra hela samhället och hela befolkningen. Med begreppet totalförsvaret bör därför inte avses någon organisation utan en sammanfattning av alla de åtgärder som är nödvändiga för att förbereda landets försvar mot yttre hot och samhällets omställning till kris- och krigsförhållanden. I sådana situationer omfattar totalförsvaret strängt taget hela det omställda samhället.

Totalförsvarets huvuddelar har traditionellt angetts vara militärt försvar, civilförsvaret, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvaret.

Det militära försvarets viktigaste uppgift är att vara fredsbevarande genom sin krigsavhållande förmåga.

Civilförsvarets viktigaste uppgift är att skydda befolkningen mot skadeverkningar på grund av krigshandlingar samt rädda överlevande. Civilförsvarets verksamhet omfattar dels skadeförebyggande åtgärder i form av alarmering, skydd och utrymning, dels skadeavhjälpande åtgärder i form av undsättning. Civilförsvarets skadeavhjälpande åtgärder företer betydande likheter med de åtgärder som vidtas i fredstid för att lindra skador till följd av olyckshändelser av olika slag.

Ekonomiskt försvar är ett samlingsbegrepp för alla de åtgärder som behövs för att vårt näringsliv och vår försörjning skall kunna anpassas till de ändrade förhållanden som kriser och krig innebär. Det ekonomiska försvaret bygger i allt väsentligt på det fredstida samhällets resurser. Planläggning och övriga beredskapsåtgärder i fred inriktas på att göra det möjligt att, under krigsförhållanden och i situationer då krig eller konflikter utanför Sverige hotar vårt oberoende och stör försörjningen, tillhandahålla de varor och tjänster som behövs för landets försörjning och försvar. Det ekonomiska försvaret innefattar åtgärder som berör alla de personella och materiella resurser samt all den verksamhet i övrigt som erfordras för att uppnå en tillfredsställande försörjningsberedskap. Sålunda ingår beredskapsåtgärder som berör råvaruförsörjning, industriell förädling, handel, försörjning med energi och arbetskraft, transportverksamhet, väghållning, post- och bankväsende, försäkringsverksamhet m. m.

Det psykologiska försvarets främsta uppgift är att genom en mångsidig och saklig upplysningstjänst och nyhetsförmedling underlätta för befolkningen och totalförsvarets personal att uthärda ett krigs påfrestningar.

Genom psykologiskt försvar skall vår försvarsvilja och motståndskraft mot främmande propaganda, ryktesspridning m. m. vid krig och krigsfara byggas upp och vidmakthållas.

De delar av totalförsvaret som inte ingår i militärt försvar, civilförsvar, ekonomiskt försvar och psykologiskt försvar innefattar bl. a. telekommunikationer, polisverksamhet samt hälso- och sjukvård.

2 Totalförsvarets lednings- och ansvarsförhållanden

2.1 Totalförsvarets ledning i fred

Totalförsvaret leds i fred av regeringen och under denna av överbefälhavaren (ÖB) och centrala civila myndigheter samt av regionala och lokala myndigheter.

Regeringen utfärdar riktlinjer för krigsplanläggningen till ÖB och berörda civila centrala och högre regionala myndigheter som grund för försvarsplaneringen.

ÖB ger militärbefälhavarna (MB) uppgifter och beslutar om fördelningen på olika militärområden av resurser i form av stridskrafter, förnödenheter samt sambands- och transportmedel m. m. ÖB beslutar också om militära operationsplaner som skall ligga till grund för planläggningen inom försvarsmakten. De civila centrala myndigheterna ger var och en inom sitt ämbetsområde motsvarande föreskrifter m. m. beträffande totalförsvarets civila delar.

Försvarsförberedelserna inom samhällets civila delar omfattar huvuddelen av alla samhällsfunktioner och därmed också ett stort antal civila myndigheter och andra organ. Krigsplanläggning och andra uppgifter med anknytning till totalförsvaret är därför också spridda på ett mycket stort antal organ på central, regional och lokal nivå.

En viktig roll inom det civila försvaret har länsstyrelserna där huvuddelen av krigsplanläggning, samordning och övningar m. m. utförs. Samordningen över länsgränserna görs på högre regional nivå av civilbefälhavarna (CB), som också samverkar med MB.

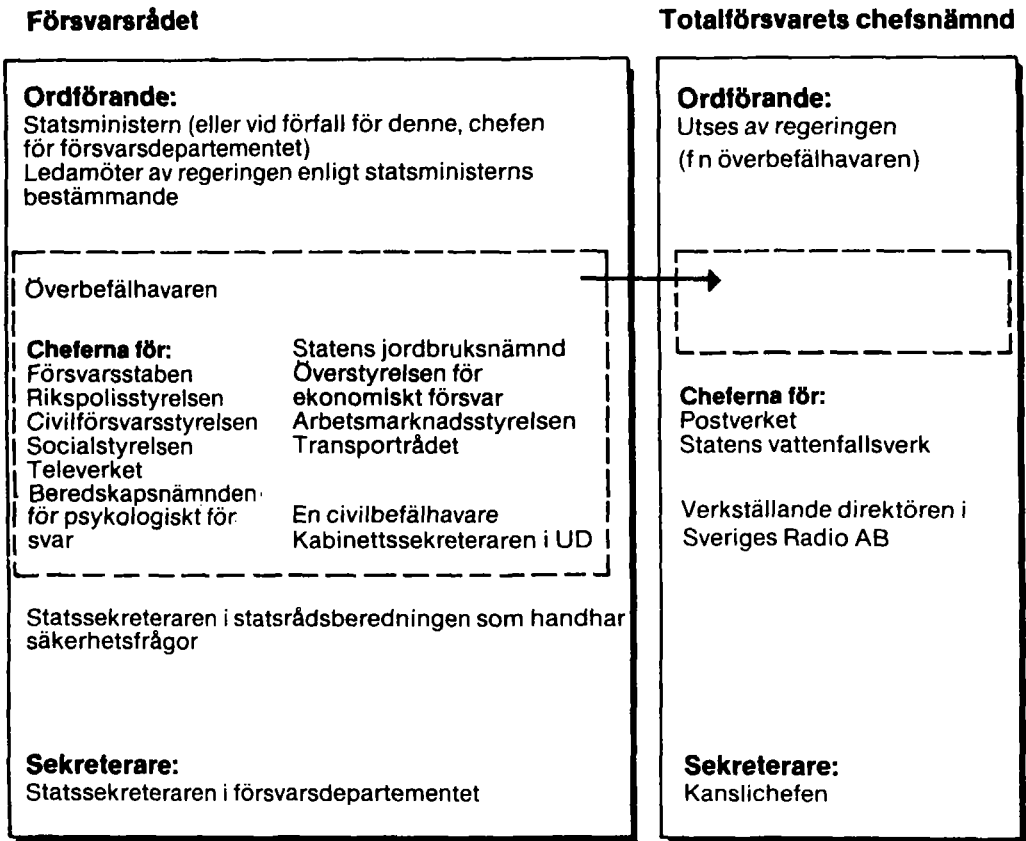
Kommuner, landstingskommuner m. fl. har viktiga och växande uppgifter inom totalförsvaret.

Eftersom det finns ett stort antal statliga och andra myndigheter och organ som har uppgifter inom totalförsvaret går ansvarslinjerna upp till flera departement i regeringskansliet. Ansvarig för samordningen inom regeringen är chefen för försvarsdepartementet. Inom försvarsdepartementet bereds samordningsfrågorna av enheten för civilt totalförsvar (Fö/CT).

I samordnande syfte verkar också försvarsrådet och totalförsvarets chefsnämnd (TCN). I försvarsrådet sker överläggningar och ömsesidig information mellan regeringen och cheferna för de ledande centrala myndigheterna inom totalförsvaret.

TCN skall i fred verka för samordning av beredskapsförberedelserna inom totalförsvaret på den centrala myndighetsnivån. Riksdagen beslutade den 25 maj 1984 att ett kansli till chefsnämnden skall inrättas. Så har nu skett. Kansliets uppgifter är att dels fungera som sekretariat vid chefsnämndens sammanträden, dels bereda de ärenden som skall behandlas av nämnden. Kansliet består av en kanslichef och en handläggare och skall administrativt och lokalmässigt vara knutet till försvarsdepartementet.

Sammansättningen av försvarsrådet och chefsnämnden och sambanden mellan dessa framgår av följande figur.



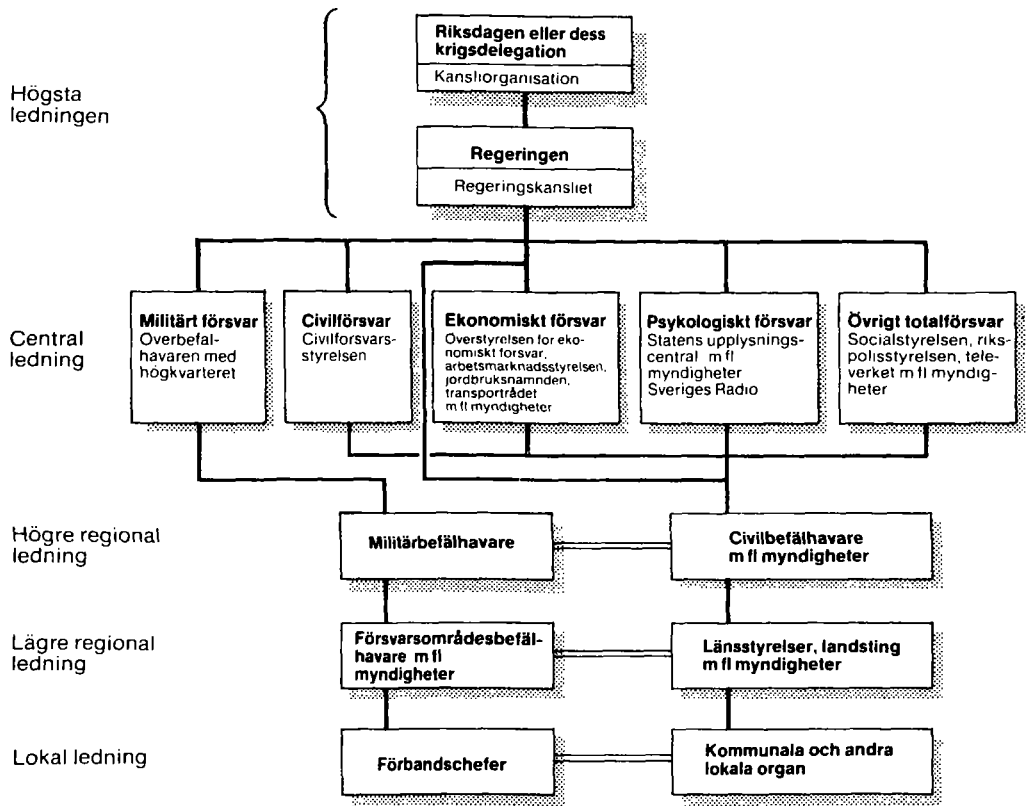
I chefsnämnden ingår således samma myndigheter som i försvarsrådet samt postverket, statens vattenfallsverk och Sveriges Radio AB. För att försvarsdepartementet skall kunna följa de samordningsfrågor som behandlas i nämnden adjungeras en representant för departementet till nämndens sammanträden.

2.2 Totalförsvarets ledning i krig

Totalförsvaret i krig leds – liksom i fred – av regeringen och under denna av ÖB och centrala civila myndigheter samt av regionala och lokala myndigheter.

Huvuddragen av totalförsvarets ledning i krig framgår av följande figur.

De i figuren angivna blocken ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvar fungerar inte under någon enhetlig ledning utan varje myndighet lyder direkt under regeringen. ÖEF har dock vissa begränsade samordningsuppgifter i krig.



3 Regeringskansliet

Ärenden om totalförsvaret bereds inom regeringskansliet av flera departement. Genom beslut år 1962 ålades försvarsministern att i fred samordna totalförsvarsfrågorna. För att biträda försvarsministern med denna uppgift inrättades samordningsavdelningen i försvarsdepartementet. I krig skulle totalförsvaret samordnas av statsministern och samordningsavdelningen skulle ställas till hans förfogande för att bilda kärnan i ett särskilt statsministerns kansli.

År 1968 skedde en förändring i riktning mot ett "totalförvarsdepartement" genom att civilförvarsärenden och psykologiskt försvar överfördes till försvarsdepartementet.

Den 1 januari 1983 överfördes även det ekonomiska försvaret till försvarsdepartementet som därmed fick ansvar för större delen av totalförsvaret. I samband härmed ändrades departementets organisation. Bl. a. utgick samordningsavdelningen och enheten för civilt totalförvar (Fö/CT) bildades. Till denna fördes samordningsavdelningens uppgifter (förutom lagstiftningsdelen av den administrativa beredskapen och ansvaret för underrättelsesamordning) samt ansvaret för civilförvar, psykologiskt försvar, civilbefälhavarna, kommunal beredskap, räddningstjänst samt ekonomiskt försvar i den mån sådana ärenden inte ankommer på något annat departement.

Försvarsministern skall också enligt beslut år 1984 svara för samordningen av totalförsvarets olika grenar i krig.

4 Centrala myndigheter

Enligt förordningen (1977: 55) om vissa statliga myndigheters beredskap m. m. anges i 2 § att regeringen bestämmer i vad mån myndigheter skall upprätthålla sin verksamhet under krig eller vid krigsfara. Normalt fattar sedan den centrala myndigheten motsvarande beslut om underlydande myndigheter.

Ett stort antal centrala myndigheter har beredskapsuppgifter av större eller mindre omfattning. Några myndigheter har enbart beredskapsuppgifter, s. k. särskilda beredskapsmyndigheter, nämligen civilförvarsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och riksnämnden för kommunal beredskap. Dessa beskrivs nedan.

Bland övriga myndigheter med beredskapsuppgifter kan nämnas kommunikationsverket, arbetsmarknadsverket, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, jordbruksnämnden, livsmedelsverket, lanbruksstyrelsen, statens pris- och kartellnämnd, tullverket, kommerskollegium och statens vattenfallsverk. För genomförandet av ransonerings- och regleringsåtgärder inom energiområdet svarar vid kris bränslenämnden, transportrådet och elförsörjningsnämnden.

Flertalet av beredskapsmyndigheterna har, oavsett storlek, endast ett fåtal anställda med specifika beredskapsuppgifter.

Beredskapsmyndigheterna övergår till kris- eller krigsorganisation när regeringen så beslutar. En del myndigheter flyttar till särskilda krigsuppehållsplatser och samgrupperas.

De myndigheter som inte är beredskapsmyndigheter upphör med sin myndighetsutövning i krig. De skall dock genomföra en begränsad beredskapsplanläggning.

4.1 Överstyrelsen för ekonomiskt försvar

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) är central förvaltningsmyndighet för det ekonomiska försvaret.

ÖEF:s huvuduppgift är att på myndighetsnivå samordna det ekonomiska försvaret. Dessutom har ÖEF det direkta ansvaret för förberedelser inom områden som inte kan hänföras till någon annan myndighets fredstida verksamhet, t. ex. bränsle- och drivmedelsförsörjningen, huvuddelen av industriproduktionen och handeln samt beredskapslagringen av flertalet förnödenheter. ÖEF är tillsynsmyndighet enligt lagen (1957: 343) om oljelagring m. m. Vidare är ÖEF sammanhållande för planläggning av undanförsel och förstöring samt handhar sådan planläggning som inte faller inom andra myndigheters verksamhetsområden. För livsmedel och fodermedel har statens jordbruksnämnd motsvarande funktion som ÖEF har för andra förnödenheter.

ÖEF leds av en styrelse med generaldirektören som ordförande. Styrelsen är sammansatt av företrädare för riksdag, förvaltning, näringsliv och arbetsmarknad.

Till ÖEF är knutet fyra råd – beklädnadsrådet, energiberedskapsrådet, kemirådet, metall- och verkstadsrådet – med myndighets- och partsrepresentation för att bistå ÖEF med de upplysningar och synpunkter som kan vara av betydelse för planeringen och beredningen av viktigare ärenden inom resp. försörjningsområde. Ledamöterna i råden utses av regeringen. Generaldirektören är ordförande i råden.

Ledamöterna i råden ingår i de krisnämnder som ÖEF organiserar vid kriser och i krig (beklädnadsnämnden, keminämnden, metall- och verkstadsnämnden och bränslenämnden). Nämnderna lyder direkt under regeringen och leder verksamheten i krig inom respektive försörjningsområde. Bränslenämnden handlägger dock enbart regleringsfrågor. ÖEF blir i krig ett åt regeringen utredande och samordnande organ.

4.2 Civildöforsvarsstyrelsen

Civildöforsvarsstyrelsen (Cfs) är central förvaltningsmyndighet för civilförsvaret.

Cfs leder och samordnar civilförsvarets utveckling, utbildar och övar civilförsvarets personal samt leder och övervakar annan civilförsvarsutbildning. Styrelsen anskaffar, förvarar och underhåller materiel som behövs för civilförsvaret. Den utövar också tillsyn över skyddsrumbyggnaderna och håller sig underrättad om skyddsrumbeståndets beskaffenhet i landet. Cfs skall även leda och övervaka krigsplanläggningen och ha uppsikt över beredskaperna inom civilförsvaret.

Cfs leds av en styrelse med generaldirektören som ordförande.

4.3 Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar

För beredskapsplaneringen inom det psykologiska försvaret svarar beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (BN). BN utbildar den personal som skall ingå i det psykologiska försvarets krigsorganisation, hjälper massmedier och folkrörelser att planlägga sin verksamhet under beredskap och krig samt bedriver forskning på områden som är av betydelse för det psykologiska försvaret.

BN har endast fredstida uppgifter. En av dessa är att förbereda det organ, statens upplysningscentral (UC), som i händelse av krig eller krigsfara under regeringen skall leda och samordna det psykologiska försvaret. Upplysningscentralen har endast uppgifter i krig.

BN leds av en nämnd som består av ordförande och 15 ledamöter. I nämnden ingår bl. a. riksdagsledamöter samt representanter för viktiga totalförsvarsmyndigheter, folkrörelser och massmedier.

Riksdagen beslöt den 25 maj 1984 att en ny myndighet benämnd styrelsen för psykologiskt försvar skall inrättas fr. o. m. den 1 juli 1985. Samtidigt skall beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, UC och totalförsvarets upplysningsnämnd (TUN) upphöra. TUN har en samordnande uppgift när det gäller information om totalförsvaret samt producerar viss egen information om säkerhetspolitik och totalförsvaret. Den nya myndigheten skall vara central förvaltningsmyndighet för psykologiskt försvar och informationsberedskap och skall verka såväl under fred och beredskapsstillstånd som i krig. Myndigheten skall ledas av en styrelse. För att bredda myndighetens kontakt med samhället skall referensgrupper för olika frågor inom styrelsens verksamhetsområde kunna inrättas. Under styrelsen skall myndigheten ledas av en överdirektör.

4.4 Riksnämnden för kommunal beredskap

Riksnämnden för kommunal beredskap (RKB) inrättades år 1967 för att handlägga centrala samordningsuppgifter rörande den kommunala beredskapsplanläggningen. Riksnämndens uppgift är koncentrerad till samordning av föreskrifter och allmänna råd för den kommunala och landstingskommunala beredskapsverksamheten, vilka utfärdas av ett flertal centrala och regionala statliga myndigheter. RKB svarar också för samordningen av de kyrkliga kommunernas beredskapsplanläggning och är dessutom samordnande organ för de ledningsövningar som genomförs på lokal nivå. Nämnden har enbart uppgifter i fred.

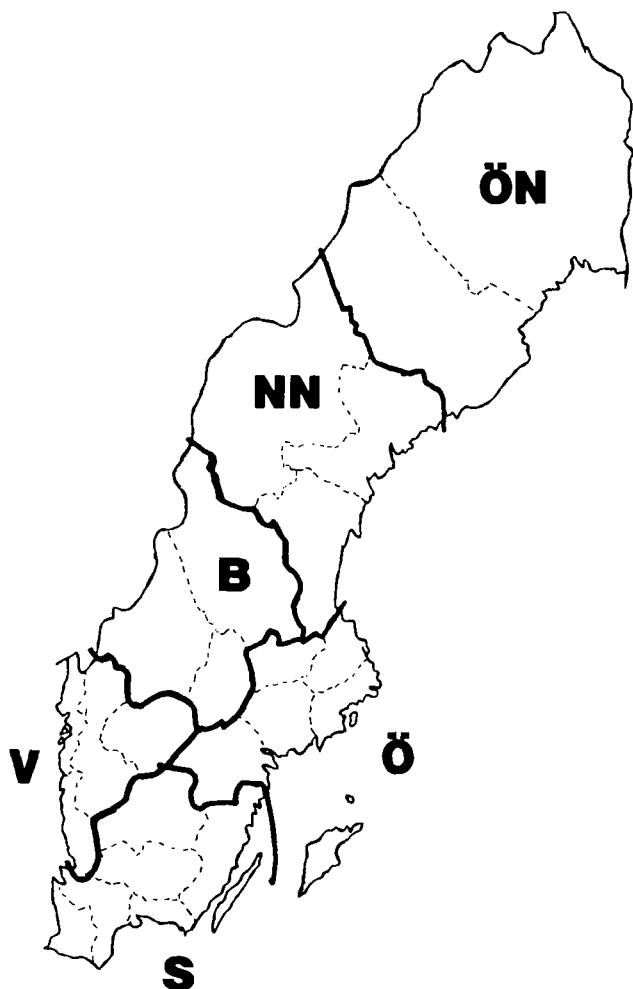
Nämnden består av ordförande och fyra andra ledamöter, f. n. cheferna för Cfs och ÖEF samt en representant för länsstyrelserna, en för Svenska kommunförbundet och en för Landstingsförbundet. Nämnden är en självständig nämnd under försvarsdepartementet. Nämndens kansli är administrativt knutet till Cfs och leds av en kanslichef.

5 Civilbefälhavarna

För ledningen av totalförsvarets civila delar på högre regional nivå indelas Sverige i sex civilområden enligt följande figur, med gränser som helt sammanfaller med indelningen i militärområden. Varje civilområde omfattar hela län.

Inom varje civilområde utser regeringen en av landshövdingarna till civilbefälhavare (CB). Denne lyder direkt under regeringen. I krig frånträder CB sin befattning som landshövding och en särskild, redan i fred utsedd "krislandshövding" (i regel planeringslänsrådet) övertar ledningen av länsstyrelsen.

CB:s uppgifter och verksamhet regleras i särskild instruktion (1970: 363).



Av instruktionen framgår att CB i fred bl. a. skall verka för att totalförsvaret inom civilområdet planläggs så att det i krig och vid krigsfara kan föras med en enhetlig inriktning. Planläggningen skall i erforderlig utsträckning samordnas såväl mellan de civila myndigheterna inbördes som mellan dessa och de militära myndigheterna. CB skall också leda stabstjänstövningar inom civilområdet samt verka för att personal hos de civila myndigheterna inom civilområdet utbildas för sin verksamhet i krig samt själv anordna sådan utbildning.

I sin verksamhet skall CB samverka med MB. CB skall dessutom samråda med civila myndigheter och andra civila organ samt hos dessa göra de framställningar som behövs.

Civilbefälhavaren har till sitt förfogande ett kansli med en kanslichef. Kansliernas lokalisering behöver inte sammanfalla med den länsstyrelse där civilbefälhavaren är landshövding. Vanligtvis är inte heller milostaberna lokaliserade på samma plats som CB eller CBkanslierna. CB:s, kansliernas och milostabernas lokalisering framgår av tabell 2: 1.

Tabell 2: 1 CBS, kansliernas och milostabernas lokalisering i fred

Milo/Civo	CBs lokalisering	CB-kansliets lokalisering	Milostabernas lokalisering
Södra	Kalmar	Malmö	Kristianstad
Västra	Mariestad	Göteborg	Skövde
Östra	Nyköping	Stockholm	Strängnäs
Bergslagen	Falun	Falun	Karlstad
Nedre Norrl	Härnösand	Östersund	Östersund
Övre Norrl	Luleå	Luleå	Boden

CB är i krig den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom civilområdet. Han skall verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås och därvid samordna de civila försvarsåtgärderna och verka för att de civila och militära försvaret samordnas. Dessutom skall han verka för att civilområdets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas samt för att verksamhet hos civila myndigheter och organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning.

I krig får CB meddela länsstyrelserna samt, om det är nödvändigt för samordningen av försvarsansträngningarna, andra regionala civila myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter (riksdagens verk undantagna) föreskrifter för verksamheten.

Vid förbindelseavbrott med högsta ledningen skall CB självständigt vidta de åtgärder som behövs för den civila totalförsvarsverksamheten och till stöd för det militära försvaret.

Krigskansliet har följande sektionsindelning:

Centralsektion	Samordning av kansliets verksamhet, lägesuppföljning, samband m. m.
Sektion A	Civilt försvar

Sektion B	Hälso- och sjukvård, veterinärverksamhet
Sektion C	Psykologiskt försvar
Sektion D	Polisverksamhet
Sektion E	Transporter
Sektion F	Försörjning
Sektion G	Arbetsmarknad
Sektion H	Vägar
Expedition	Intern administration, förläggning, förplägnad m. m.

Personal till krigsorganisationen rekryteras från såväl den offentliga sektorn som näringslivet. Rekryteringen sker till övervägande delen på frivillig väg och personalen knyts till organisationen genom avtal.

CB-kansliet och milostaben har gemensamma krigsuppehållsplatser. CB samverkar såväl i fred som krig med övriga civila totalförsvarsmyndigheter på högre regional nivå inom civilområdet. Dessa är följande:

- järnvägsbefälhavare
- telebefälhavare
- elbefälhavare
- chef för postregion
- radiodirektör
- programområdeschef
- chef för drivmedelszon
- chef för tullregion
- lotsdirektör (ej civo B)
- chef för gasförsörjningsområde
- chef för frivilligorganisationernas regionala kansli.

6 Länsstyrelserna

På den lägre regionala nivån är länsstyrelsen högsta civila totalförsvarsmyndighet. Vid sidan av länsstyrelsen finns ett stort antal statliga myndigheter, landsting, kommunförbundets länsavdelning samt allmänna och enskilda intresseorganisationer. Bland statliga myndigheter märks vägförvaltningen, länsarbetsnämnden, lantbruksnämnden och länsbostadsnämnden.

I såväl fredstid som under krigsförhållanden har länsstyrelsen en viktig roll för att inrikta och samordna verksamheten inom de civila delarna av totalförsvaret. Länsstyrelsen svarar också för samverkan med det militära försvaret.

6.1 Uppgifter och organisation i fred

Länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet i den mån ej särskild förvaltningsuppgift ankommer på annan myndighet. Länsstyrelsen skall inom sitt verksamhetsområde övervaka att det som enligt lag eller annan författning åligger statlig myndighet, kommun, landstingskommun

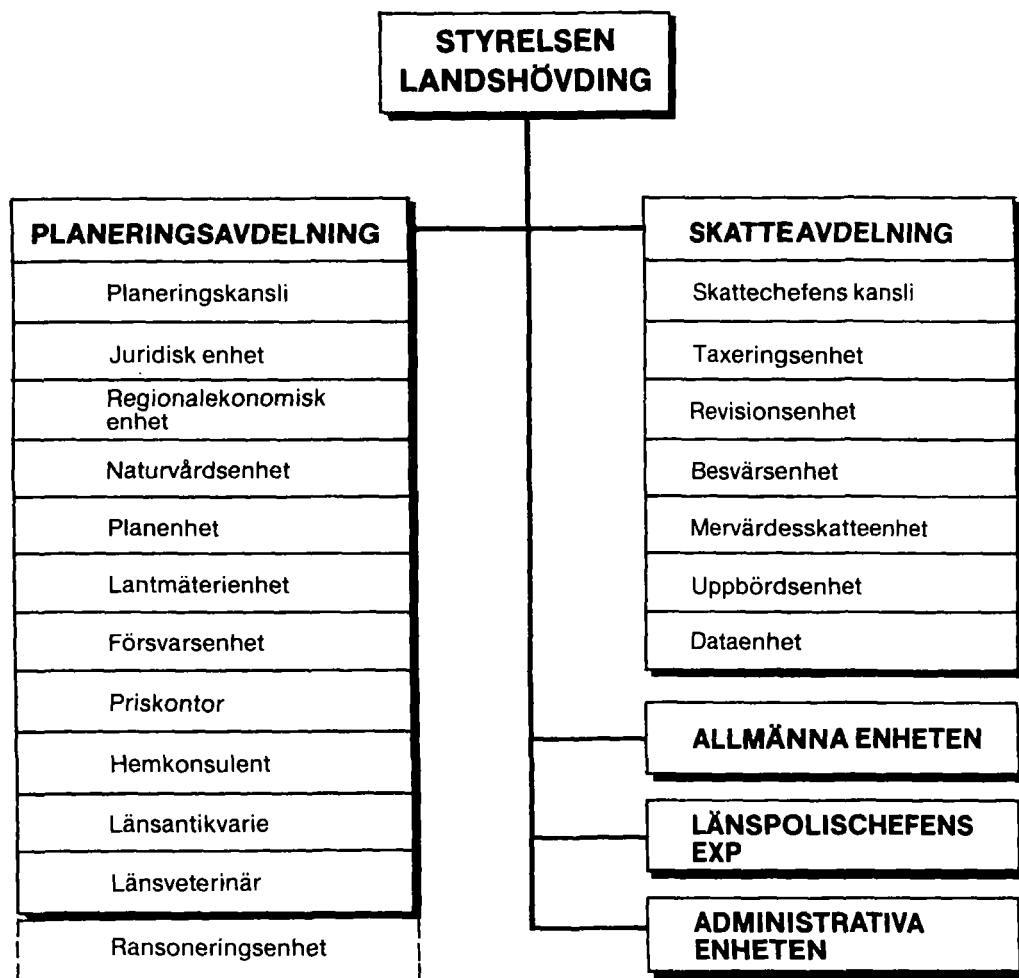
eller enskild blir behörigen fullgjort. Detta gäller även i fråga om beredskapsförberedelser.

Länsstyrelsen skall verka för att totalförsvaret inom länet planläggs så att det i krig och vid krigsfara kan föras med en enhetlig inriktning. Planläggningen skall i den utsträckning som behövs samordnas såväl mellan de civila myndigheterna och organen inbördes som mellan dessa och de militära myndigheterna.

Inom varje län leder länsstyrelsen civilförsvaret och det psykologiska försvaret samt svarar för planeringen inom det ekonomiska försvaret så att behovet av tjänster och förnödenheter i krig kan tryggas.

Länsstyrelsen är sedan år 1979 i huvudsak organiserad enligt följande figur. (Vissa avikelser finns hos länsstyrelserna i Stockholms län och i Gotlands län). Totalförvarsfrågorna handläggs av försvarsenheten som ingår i planeringsavdelningen.

Länsstyrelsens planeringsavdelning skall vara beredd att vid inträffad fredskris inrätta en ransoneringsenhet.



Försvarsheten har ett omfattande kontaktnät. Förutom den samverkan och de samråd som sker med lokal nivå, främst med kommuner och företrädare för näringslivet, har försvarsheten kontinuerligt kontakt med följande myndigheter och organ på läns- och regionnivå:

- Försvarsområdesbefälhavaren
- Länsarbetsnämnden
- Vägförvaltningen
- Lantbruksnämnden
- Skogsvårdsstyrelsen
- Distriktstullkammaren
- Länsalarmeringscentralen
- Televerket
- Landstinget
- Kommunförbundets länsavdelning
- Domkapitlet
- Riksbankens avdelningskontor
- Postdirektionen
- Elblocken
- Apoteksbolagets länsapotekare
- Flygvapnets sektorflottiljer
- Frivilliga försvarsorganisationer
- Lokalradion
- Länets utvecklingsfond
- Länets brandförsvarsförbund
- Skogsbrandsflygets flygklubbar.

6.2 Uppgifter och organisation i krig

Under beredskap och i krig får länsstyrelsen såväl ändrade uppgifter som en helt annan organisation.

Länsstyrelsen skall enligt sin krigsinstruktion såsom högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen skall därvid:

- 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
- i samråd med vederbörande försvarsområdesbefälhavare verka för att det civila och det militära försvaret samordnas
- verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

Länsstyrelsen skall i försvarsfrågor iaktta föreskrifter som har meddelats av centrala myndigheter och CB.

Länsstyrelsen skall i krig också fullgöra de arbetsuppgifter som ankom-

mer på lantbruksnämnden, länsarbetsnämnden, vägförvaltningen och överlantmätarmyndigheten.

Uppgifterna handhas inom länsstyrelsen av respektive sektion F, G, H, och M. Krigslänsstyrelsens indelning i sektioner framgår av följande figur.

Länsstyrelsen är i krig samgrupperad med försvarsområdesstaben (fostaben).

Länsledning
Landshövding
Länsråd

Centralsektion Samordning m m	Sektion H Vägar
Sektion A Civilförsvar	Sektion J Allmän
Sektion B Hälsovård, veterinärtjänst	Sektion K Kameral
Sektion C Psykologiskt försvar	Sektion L Skatte
Sektion D Polis	Sektion M Lantmåteri
Sektion E Transport	Regleringskontor Rans. Priskontroll
Sektion F Försörjning	Expedition
Sektion G Arbetsmarknad	

7 Kommunerna

Kommunernas uppgifter och verksamhet inom totalförsvaret regleras främst genom lagen (1964: 63) om kommunal beredskap, kommunala beredskapskungörelsen (1964: 722) och olika centrala myndigheters föreskrif-

ter och allmänna råd. I lagen om kommunal beredskap förutsätts att den verksamhet som kommunerna enligt särskild lag eller författning eller med stöd av kommunallagen bedriver i fred och som bedöms viktig från totalförvarssynpunkt i möjligaste mån skall upprätthållas även under beredskap och i krig.

Kommuner och landstingskommuner har ett omfattande planeringsansvar för att kunna lösa sina uppgifter under beredskap och i krig.

Kommunerna svarar bl. a. för socialtjänst, hälsoskydd, skolväsende, vatten och avlopp, el-, värme- och gasförsörjning, hamnväsende och räddningstjänst. De svarar även för vissa civilförvarsuppgifter, t. ex. planering av skyddsrum i skyddsrumsorter och underhåll av ledningscentraler och andra skyddade anläggningar för civilförvarsorganisationen.

Under beredskap och i krig tillkommer vissa uppgifter bl. a. i samband med ransoneringar. Vidare skall kommunen vid behov utge krigshjälp enligt lagen (1964: 47) om krigshjälp.

Enligt 1982 års totalförvarsbeslut kommer kommunernas ansvar för civilförvarsverksamhet att öka. Den 1 januari 1987 kommer kommunerna att ta över ansvaret för ledningen av civilförvarsverksamheten på lokal nivå i krig och det planläggningsansvar i fred som hänger samman med detta.

Landstingskommunerna ansvarar för bl. a. hälso- och sjukvård, omsorgen om de psykiskt utvecklingsstörda, tandvård och kollektiv persontrafik.

Sammanfattning av försvarets rationaliseringsinstituts rapport (nr 3.84) Ledningen av det civila försvaret

Uppdraget

Genom beslut den 22 september 1983 uppdrog regeringen åt försvarets rationaliseringsinstitut att göra en översiktlig genomgång av uppgifter och resurser på olika nivåer inom de civila delarna av totalförsvaret. Uppdraget har omfattat ansvarsfördelningen och ledningsförhållandena. Institutets huvuduppgift har varit att lägga fram ett sammanhängande förslag till ledningsstruktur.

Som en grundförutsättning för arbetet angavs att den i 1982 års försvarsbeslut uttalade principen om sammanfallande ansvar i fred och krig skall tillämpas. Denna princip innebär att det organ som har ansvaret för en verksamhet i fred också skall ha detta ansvar i krig samt svara för de beredskapsförberedelser som erfordras.

Institutet gavs också i uppdrag att belysa konsekvenserna för den civila ledningsorganisationen av en minskning av antalet militärområden från 6 till 4 eller 3.

Nuläget

Begreppet totalförsvaret används i det följande som en beteckning på alla de åtgärder som är nödvändiga för att förbereda landets försvar mot yttre hot och för att klara samhällets omställning till kris- eller krigsförhållanden. Under sådana förhållanden omfattar totalförsvaret strängt taget hela det omställda samhället. En traditionell indelning av totalförsvaret är militärt försvar, civilförsvaret, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvaret.

I rapporten används begreppet civilt försvar eller det civila försvaret som en samlingsterm för de civila delarna av totalförsvaret. Det militära försvaret och det civila försvaret utgör tillsammans totalförsvaret. Begreppet civilt försvar har således en annan och betydligt vidare innebörd än begreppet civilförsvaret. Som framgår av avsnitt 6.3 föreslår vi att den senare verksamheten i fortsättningen benämns befolkningskydd och räddningstjänst.

Utvecklingstendenser och krav

Till de utvecklingstendenser som enligt vår mening har betydelse för organisationens utformning hör det militära försvarets ökande beroende av

stöd från de civila samhällsfunktionerna. Vidare utsätter den ökade rörlighet som kan förväntas prägla de militära operationerna befolkningen för större påfrestningar. Dessa förhållanden medför ett ökat behov av samordning och samverkan mellan totalförsvarets olika delar. Vi konstaterar också att den ökade risken för överraskande anfall skärper kraven på ledningsorganens beredskap och förmåga att kunna utöva sina ledningsuppgifter kontinuerligt under övergång från fredstill krigsorganisation. De ökade svårigheterna att förutsäga förloppet av ett framtida krig skärper kraven på ledningsorganens förmåga att agera flexibelt och anpassat till händelseutvecklingen.

Huvuddragen i en ny ledningsstruktur

Vi föreslår en ledningsstruktur som består av *samhällsfunktioner* och *ledningsnivåer*. Vi tar endast upp samhällsfunktioner som är väsentliga för totalförsvaret och som förutsätter att staten leder verksamheten under kriser och i krig. Ledningsnivåerna står för det behov av övergripande ledning som är knutet till ett geografiskt område (riket, civilområdet, länet och kommunen). Till ledningsstrukturen hör också ett antal *ledningsprinciper* som reglerar samspelet mellan samhällsfunktioner och ledningsnivåer.

För varje samhällsfunktion bör utses en *funktionsansvarig myndighet*. I fred skall den funktionsansvariga myndigheten under regeringen ha det övergripande ansvaret för att krigsorganisation, krigsplanläggning och övriga beredskapsförberedelser inom funktionen är samordnade och har en sådan omfattning och inriktning att det mål som regeringen har fastställt för funktionens verksamhet under kriser och krig kan uppnås. Övriga centrala myndigheter inom funktionen har dock kvar ansvaret för sin del av verksamheten. I krig leder och samordnar den funktionsansvariga myndigheten verksamheten inom funktionen. Behovet av central ledning i krig kan dock variera betydligt mellan olika funktioner.

Vi föreslår inga ändringar i antalet ledningsnivåer. Följande *indelning i ledningsnivåer* bör således gälla även i fortsättningen:

- högsta ledningen (riksdag och regering),
- central ledning (överbefälhavaren och de centrala civila verken),
- högre regional nivå (civil- och militärbefälhavare),
- lägre regional nivå (länsstyrelser och försvarsområdesbefälhavare) – lokal nivå (kommunstyrelser och förbandschefer).

Ansvaret för samordningen mellan funktionerna inom det civila försvaret är under regeringen uppdelat på flera centrala myndigheter. Vi föreslår att detta ansvar sammanförs till *en* myndighet. Denna myndighet bör benämnas *överstyrelsen för civilt försvar* (ÖCF). ÖCF skall i fred – utan att vara en mellannivå mellan regeringen och myndigheterna – svara för samordningen av beredskapsförberedelserna inom det civila försvaret.

Myndigheten skall också vara funktionsansvarig för funktionen civil ledning och samordning. Denna funktion innefattar de högsta civila totalförsvarsmyndigheterna på respektive nivå nämligen ÖCF, civilbefälhavarna, länsstyrelserna och kommunstyrelserna. I krig skall ÖCF fungera som expertorgan åt regeringen.

De *ledningsprinciper* som föreslås styra samspelet mellan olika organ inom det civila försvaret bygger på att man skiljer mellan *operativ ledning* och *funktionsledning*. Operativ ledning utövas på central nivå av regeringen och – i fred – av ÖCF, på högre regional nivå av civilbefälhavaren och på lägre regional nivå av länsstyrelsen. Dessa ledningsorgan svarar för att det civila försvaret inom ett geografiskt område inriktas mot ett gemensamt mål. Detta sker genom samordning mellan olika delar av det civila försvaret samt mellan detta och det militära försvaret. Funktionsledning utövas under regeringen av den funktionsansvariga myndigheten och övriga centrala, regionala och lokala ledningsorgan som ingår i funktionen. Dessa har inga befogenheter gentemot myndigheter utanför funktionen. Funktionsledningens uppgift är att under regeringen verka för att verksamheten inom funktionen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt inom landet som helhet.

Modell för långsiktspanering

Vi uppfattar långsiktspaneringen som ett betydelsefullt samordningsinstrument och redovisar därför ett förslag till planeringsmodell. Förslaget bygger på de principer som sedan 1970-talets början har tillämpats inom det militära försvaret och civilförsvaret.

Långsiktspaneringen föreslås omfatta hela det civila försvaret, dvs. samtliga funktioner och fristående beredskapsmyndigheter. Ambitionsnivån måste dock anpassas till varje funktions behov och förutsättningar. I planeringssystemet bör varje funktion utgöra ett program. En indelning i delprogram som an knyter till myndighetsansvaret kan bli aktuell i de fall då flera myndigheter ingår i funktionen. Vi har prövat behovet av huvudprogram men kommit fram till att några sådana inte behövs i planeringssystemet. För varje funktion bör upprättas en programplan. Grunden för denna bör vara de krav som ställs på funktionen under kriser och i krig. Planen bör upprättas av den funktionsansvariga myndigheten. ÖCF sammanställer dessa programplaner till en gemensam programplan för det civila försvaret. Även perspektivstudierna samordnas.

Vi har funnit att nuvarande system för finansiering av beredskapsförberedelserna inom det civila försvaret inte ger tillräcklig överblick över kostnaderna för verksamheten. Även uppföljningen av beredskapsläget är på sina håll bristfällig. Dessa omständigheter försvårar avvägningen mellan funktionerna och mellan myndigheter inom dessa. Mot denna bakgrund föreslår vi att finansieringssystemet ses över och förenklas. Enligt vår

uppfattning bör en sådan översyn bl. a. syfta till att upprätta en medelsram som omfattar hela det civila försvaret. Vi föreslår också att redovisningen av beredskapsläget förbättras.

Funktionernas avgränsning och uppbyggnad

I kapitel 6 redovisas ett förslag till indelning av det civila försvaret i samhällsfunktioner. För varje funktion redovisas en funktionsbeskrivning. Denna anger funktionens innehåll och avgränsning, vilken myndighet som bör vara funktionsansvarig, vilka övriga myndigheter som har uppgifter inom funktionen och behovet av åtgärder vad gäller organisation och regelsystem inom funktionen. Förslaget till funktionsindelning och funktionsansvariga myndigheter sammanfattas i nedanstående tabell:

Tabell S:1 Förslag till funktionsindelning och funktionsansvariga myndigheter inom det civila försvaret

Civil ledning och samordning	Överstyrelsen för civilt försvar
Befolkningsskydd och räddningstjänst	Civildövsvarsstyrelsen (Räddningsverket)
Hälso- och sjukvård m. m.	Socialstyrelsen
Psykologiskt försvar	Styrelsen för psykologiskt försvar
Ordning och säkerhet m. m.	Rikspolisstyrelsen
Domstolsväsende m. m.	Domstolsverket
Kriminalvård	Kriminalvårdsstyrelsen
Transporter	Transportrådet
Livsmedelsförsörjning m. m.	Statens jordbruksnämnd
Energiförsörjning	Statens energiverk
Övrig varuförsörjning	Statens industriverk/ Överstyrelsen för civilt försvar
Utrikeshandelsreglering	Kommerskollegium
Prisreglering	Statens pris- och kartellnämnd
Arbetskraft	Arbetsmarknadsstyrelsen
Socialförsäkringar m. m.	Riksförsäkringsverket
Övriga försäkringar	Försäkringsinspektionen
Betalningsväsende	Riksbanken
Skatte- och uppbördsväsende	Riksskatteverket
Landskapsinformation	Lantmäteriverket
Postbefordran	Postverket
Telekommunikation	Televerket
Skolväsende	Skolöverstyrelsen
Kyrklig verksamhet	Svenska kyrkans centralstyrelse

Beträffande funktionen övrig varuförsörjning innebär vårt förslag att ÖCF tills vidare blir funktionsansvarig myndighet. Vi anser dock att denna uppgift på sikt bör överföras till statens industriverk.

Inom funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst (civildövsvar) är stora förändringar aktuella på central och lokal nivå. Riksdagen har beslutat att ledningen av civildövsvaret i krig skall övertas av kommunerna. Vidare bereds i regeringskansliet ett förslag att slå samman bl. a. civildövsvarsstyrelsen och statens brandnämnd till en myndighet (räddningsverket). Dessa förändringar bildar bakgrund till våra förslag. Vi anser således att länsstyrelsernas ansvar t. v. skall ligga fast i avvaktan på att beslutade och under beredning varande förändringar på central och lokal nivå ge-

nomförts och utvärderats. Då så har skett bör en fortsatt översyn av ansvarsfördelningen i fred mellan länsstyrelserna och kommunerna genomföras. Denna bör behandla civilförsvarets krigsorganisation, mobiliseringsansvarets utformning, ansvaret för materiel- och personalförsörjningen samt principer för förrådsställning och finansiering. Vi anser således att förskjutningar av ansvar och uppgifter mellan länsstyrelserna, kommunerna och civilförsvarsstyrelsens regionala enheter bör vara grundade på en helhetsuppfattning om civilförsvarets framtida utformning.

I kapitel 6 tar vi också upp vissa frågor om den administrativa beredskapen i stort. Bl. a. föreslår vi en allmän prövning av myndigheternas uppgifter vid krigsfara och i krig. En sådan prövning bör genomföras i syfte att åstadkomma en hårdare prioritering inte endast av krigsuppgifterna utan också av vilka myndigheter som skall verka i krig.

Vi föreslår också att förordningen (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m. m. skall ses över. Detta bör ske i syfte att mjuka upp och modifiera de regler som avgör hur en myndighet skall förfara med sin verksamhet vid ett krigsutbrott. F. n. skall myndigheten antingen avveckla eller upprätthålla sin verksamhet (helt eller delvis). Vi föreslår dessutom ett mellanläge som innebär att vissa myndigheter skall hålla igång sin verksamhet så länge de kan med de resurser som blir över då den krigsviktiga verksamheten har fått sitt.

Utformningen av den civila ledningsfunktionen

Som nämnts föreslår vi att nuvarande samordningsuppgifter inom det civila försvaret på central myndighetsnivå sammanförs till *en* myndighet – *överstyrelsen för civilt försvar* (ÖCF). I fred skall denna myndighet svara för samordningen av beredskapsförberedelserna inom det civila försvaret samt ges ställning som funktionsansvarig myndighet för funktionen civil ledning och samordning.

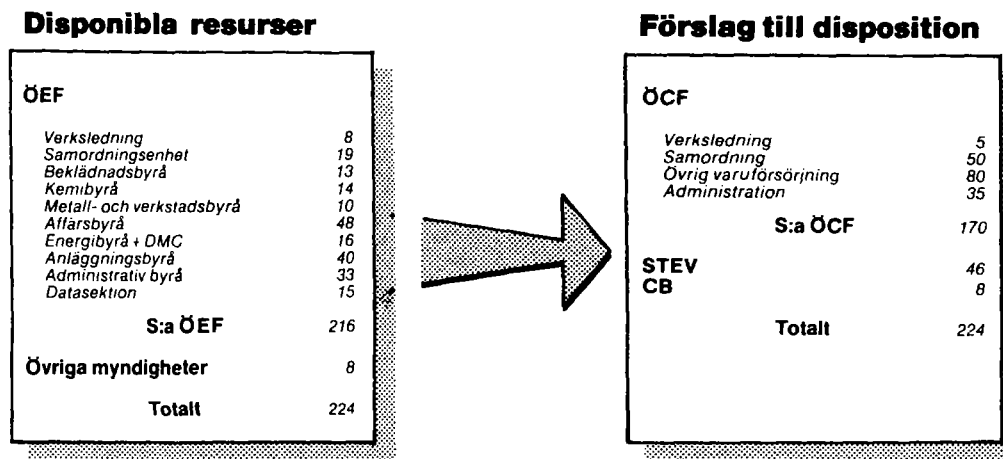
Till den nya myndigheten förs de samordningsuppgifter som nu åvilar *överstyrelsen för ekonomiskt försvar* (ÖEF). Övergångsvis tillförs ÖCF också ÖEFs uppgifter och resurser för funktionen övrig varuförsörjning. Dessa uppgifter bör dock på sikt överföras till *statens industriverk*. De delar av ÖEF som arbetar med energifrågor (energi- och anläggningsbyråerna samt planläggningsavdelningen vid Drivmedelscentralen AB) överförs till *statens energiverk*. Som en följd av dessa åtgärder upphör ÖEF som myndighet.

De samordningsuppgifter som idag åvilar *totalförsvarets chefsnämnd* överförs också till ÖCF. I konsekvens härmed bör nämndens kansliresurser överföras till ÖCF. Med chefsnämnden som sådan kan förfaras på olika sätt. Vi föreslår att chefsnämnden endera ombildas till en styrelse för ÖCF eller ges ställning som rådgivande organ åt denna myndighet.

Riksnämnden för kommunal beredskap har vissa samordningsuppgifter vad gäller kommunernas beredskapsförberedelser. Dessa uppgifter bör – liksom de kansliresurser som nämnden förfogar över – överföras till ÖCF.

ÖCF föreslås inledningsvis få en personalram på 170 personår. Inom denna ram föreslås 50 personår avsättas för samordningsuppgiften. Nedanstående figur klargör hur befintliga myndigheters personalresurser disponeras då ÖCF bildas.

Civilbefälhavarnas viktiga roll har understrukits i 1982 års försvarsbeslut. Vi lägger fram flera förslag i syfte att stärka civilbefälhavarnas ställning. Bl. a. föreslår vi att civilbefälhavarna i fred ges befogenhet att utfärda föreskrifter rörande beredskapsförberedelsernas inriktning gentemot länsstyrelserna och övriga civila statliga myndigheter inom civilområdet.



Figur S:1 Personalresursernas utnyttjande

Vi konstaterar också att civilbefälhavarkansliernas personalresurser är otillräckliga. Enligt vår mening bör de förstärkningar av kanslierna som riksdagen redan har fattat beslut om ses som en minimiåtgärd och genomföras snarast.

Även länsstyrelsen bör ha befogenhet att utfärda föreskrifter rörande beredskapsförberedelsernas inriktning till samverkande organ inom länet (landstinget och civila statliga myndigheter) samt till kommunerna. I huvudsak har länsstyrelsen denna befogenhet redan idag. Detta förhållande bör dock klargöras i länsstyrelsens instruktion.

Länsstyrelsens försvarsenhet representerar enligt vår mening inte något sektorintresse. Dess huvuduppgift är att samordna de olika samhällssektorernas försvarsberedskap. I konsekvens härmed anser vi att försvarsenheten organisatoriskt bör vara placerad direkt under landshövdingen. Vi föreslår att detta förslag beaktas i samband med den utredning om samordnad statlig länsförvaltning som statskontoret f. n. genomför (Norrbottenprojektet).

Vi anser att länsstyrelsens krigsorganisation i stort sett är lämpligt utformad. I syfte att uppnå ökad överensstämmelse mellan fredsoch krigsorganisationen bör dock fristående länsorgan kvarstå utanför länsstyrelsen också i krig. Huvuddelen av dessa inordnas f. n. i den krigsorganiserade länsstyrelsen. Några förändringar bör dock inte genomföras förrän resultatet av statskontorets utredning föreligger.

Beträffande *den lokala nivån* i ledningssystemet föreslår vi att kommunstyrelsen skall vara högsta civila totalförsvarsmyndighet på denna nivå och ingå i ledningsfunktionen. Innebörden av detta förslag är bl. a. att kommunstyrelsen ges ansvar för att samverkan kommer till stånd mellan olika delar av totalförsvaret. Kommunstyrelsen bör dock inte ges några generella befogenheter gentemot statlig och landstingskommunal verksamhet.

Slutligen föreslår vi att det upprättas en *personalram* som omfattar hela den civila ledningsfunktionen. Denna ram bör omfatta de personalresurser som finns vid ÖCF, civilbefälhavarnas kanslier och länsstyrelsernas försvarsenheter. Personalramen bör totalt omfatta 782 *personår*.

Konsekvenser för regeringskansliet

Vårt uppdrag har inte omfattat ansvarsfördelningen inom den högsta ledningen. De förslag som vi har lagt fram får dock vissa konsekvenser för arbetet inom regeringskansliet. Således bör principen med funktionsansvar tillämpas även här.

Vi har funnit att principen om överensstämmande ansvar i fred och krig inte tillämpas fullt ut inom regeringskansliet. Bl. a. har en stor del av ansvaret för beredskapsförberedelserna samlats i försvarsdepartementet. De uppgifter som därigenom lagts på försvarsministern är synnerligen omfattande. Vårt förslag innebär att försvarsministern kan avlastas vissa uppgifter. Det gäller i första hand det direkta ansvaret för försörjningen med energi, kläder, verkstadsprodukter m. m. där funktionsansvaret på myndighetsnivå enligt vårt förslag bör föras över till myndigheter som är underställda industridepartementet. Som en följd härav bör motsvarande ansvar inom regeringskansliet föras över från försvars- till industridepartementet.

Genomförande

Vi föreslår att ett principbeslut om ledningsstrukturens utformning fattas snarast på grundval av förslagen i denna rapport. Genomförandet bör sedan ske i två steg. Det första av dessa bör genomföras den 1 juli 1986 och bör få till följd att ÖCF bildas och att ÖEF, TCN och RKB läggs ned. Det andra steget bör tas då arbetet inför 1992 års försvarsbeslut är avslutat. Då bör organisationen utvärderas och erforderliga modifieringar genomföras. Senast vid denna tidpunkt bör slutlig ställning tas till frågan om en överför-

ring av ansvaret för funktionen övrig varuförsörjning till statens industri-
verk.

Konsekvenser av 4 eller 3 militärområden

Regeringen har uppdragit åt ÖB att belysa konsekvenserna av en minskning av antalet militärområden från 6 till 4 eller 3. I sin perspektivplan år 1984 redovisar ÖB bedömningen att nuvarande ledningsorganisation fungerar väl och att det därför inte finns anledning att nu minska antalet militärområden till 4 eller 3.

Institutets uppgift har varit att pröva vilka konsekvenser en minskning av antalet militärområden från 6 till 4 eller 3 får för den civila ledningen. Vi har kommit fram till att en sådan åtgärd medför stora nackdelar. Vi anser därför – liksom ÖB – att det f. n. inte finns anledning att minska antalet militär- och civilområden.

Förteckning över remissinstanserna och sammanställning av remissyttrandena över försvarets rationaliseringsinstituts rapport nr 3.84 Ledningen av det civila försvaret

Efter remiss har yttrandena över försvarets rationaliseringsinstituts rapport nr 3.84 Ledningen av det civila försvaret avgetts av riksbanken, högsta domstolen, regeringsrätten, justitiekanslern, riksåklagaren, domstolsverket, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, kommerskollegium, överbefälhavaren, försvarets forskningsanstalt, civilförvarsstyrelsen, statens brandnämnd, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, samtliga civilbefälhavare, riksnämnden för kommunal beredskap, vapenfrinämnden, totalförsvarets chefsnämnd, socialstyrelsen, försäkringsöverdomstolen, riksförsäkringsverket, statens bakteriologiska laboratorium, postverket, televerket, statens järnvägar, vägverket, trafiksäkerhetsverket, luftfartsverket, transportrådet, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, riksskatteverket, statens pris- och kartellnämnd, statens krigsskadenämnd, skolöverstyrelsen, statens biografbyrå, statens livsmedelsverk, statens jordbruksnämnd, statens naturvårdsverk, arbetsdomstolen, arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk, nämnden för vapenfriutbildning, statens lantmäteriverk, statens industriverk, statens energiverk, statens vattenfallsverk, statskontoret, riksrevisionsverket, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Hallands, Värmlands, Jämtlands och Västerbottens län, länsstyrelsens organisationsnämnd, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans centralstyrelse, landstingen i Jönköpings län, Västerbottens län och Norrbottens län, Eslövs, Kalix, Malmö, Stockholms och Uppsala kommuner, Tjänstemännens centralorganisation, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges Radio AB, Sveriges Grossistförbund, Kommunernas pensionsanstalt, Sveriges Industriförbund och Drivmedelcentralen AB.

Landsorganisationen har bilagt yttrande från Svenska Kommunalarbetareförbundet. Sveriges Industriförbund har bilagt yttrande från Svenska Petroleum Institutet.

1 Allmänna utgångspunkter

Flertalet remissinstanser anser att ökad samordning av det civila totalförsvaret är önskvärd.

Överbefälhavaren (ÖB) bedömer det angeläget att åtgärder vidtas som kan förbättra möjligheterna till samordning och förbättrad balans inom de

civila delarna av totalförsvaret. De största bristerna inom de civila delarna av totalförsvaret torde bl. a. ligga i att skilda samhällssektorer (funktioner) som är viktiga för vår beredskap inte i tillräcklig grad beaktar beredskapskraven i den fredstida samhällsplaneringen och utvecklingen. ÖB anser vidare att det är mycket väsentligt att en organisationsförändring inte genomförs som minskar funktionsansvariga myndigheters intresse och ansvarskänsla för beredskapsfrågorna.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) bekräftar att vissa brister föreligger beträffande samordningen på central nivå med ofördelaktiga effekter upp mot regeringsnivån och ned mot regional och lokal nivå. Överstyrelsen tolkar emellertid försvarets rationaliseringsinstitutets (FRI:s) förslag som en ambitionsökning, inte bara i fråga om samordning i ordets egentliga betydelse utan också i fråga om den civila beredskapens nivå i allmänhet. De organisationsförändringar som föreslås synes i stor utsträckning syfta till att skapa förutsättningar för ett ökat intresse och större engagemang för beredskapsfrågorna hos berörda myndigheter m. fl. ÖEF ansluter sig således till syftet med de framlagda förslagen.

Civilförsvarsstyrelsen (Cfs) kan instämma i betydelsen av samverkan och samordning inom totalförsvaret. Rapporten ger emellertid endast en mycket allmän och ytlig beskrivning av de grundläggande förutsättningarna. FRI använder sig enligt Cfs av mycket kategoriska och generella påståenden om de brister i ledningsorganisationen som bildat utgångspunkter för förslagen. De generella påståendenas giltighet kan därför värderas olika beroende på var man befinner sig i det civila totalförsvarets ledningssystem. Ur Cfs:s synvinkel ifrågasätts starkt påståendena om den genomgående bristfälliga beredskapslägesredovisningen, avsaknaden av kontroll av myndigheternas beredskapsförberedelser samt avsaknaden av övningar.

Riksrevisionsverket (RRV) och *statskontoret* ansluter sig till FRI:s uppfattning att det behövs effektivare samordning, planering och uppföljning på central nivå inom de civila delarna av totalförsvaret. Även *länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON)* anser att försvarsfrågorna bör ägnas ökat intresse.

Civilbefälhavaren i Övre Norrlands civilområde (CBÖN) delar FRI:s uppfattning att samordningen mellan funktionerna inom det civila försvaret på regional nivå inte är tillfredsställande.

Civilbefälhavaren i Nedre Norrlands civilområde (CBNN) delar FRI:s uppfattning att det finns brister i de fredstida beredskapsförberedelserna men anser att FRI inte tillräckligt har analyserat bristernas karaktär, omfattning och orsaker. CBNN påpekar vidare att samordning kan åstadkommas på två principiellt olika sätt. Det ena genom att verksamheterna hos de olika myndigheterna eller verkställarna inriktas i olika avseenden. Det andra genom direkt samverkan i det löpande arbetet. Det är enligt CBNN självklart av betydelse att klarlägga om och i vilken omfattning

dålig samordning beror på brister i de inriktande anvisningarna, vilka bristerna är och i vilka avseenden anvisningarna borde kompletteras för att förbättra samordningen. Samordningen genom samverkan förutsätter att myndigheterna och dess personal är fullt medvetna om myndighetens krigsuppgifter, vilket ansvar de uppgifterna för med sig i krigssituationen och vad som krävs för förberedelser i fred. Det erfordras också kunskap om vilken roll den egna myndigheten har i det krigsorganiserade samhället, vilket beroende myndighetens funktion står i till andra funktioner samt hur andra funktioner är beroende av myndighetens. Sådan kunskap och insikt om beredskapsfrågorna skapas genom information, utbildning och övning och FRI:s syn på behovet härvidlag för den centrala nivån delas helt. Emellertid kan det angelägna beredskapsmissionerandet enligt CBNN tillgodoses på ett betydligt enklare, naturligare och billigare sätt än genom FRI:s förslag om en ny central förvaltningsmyndighet (ÖCF), nämligen genom att ta fasta på vad som i utredningen om "Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen" (Ds Fö 1984:4) föreslås beträffande totalförsvarets chefsnämnds (TCN) och dess förstärkta kanslis roll i utbildnings- och övningsammanhang.

Civilbefälhavaren i Bergslagens civilområde (CBB) anser att FRI på ett riktigt sätt uppfattat problemen beträffande ledning i fred inom det civila försvaret. Problemen har analyserats på ett klagörande sätt och med användande av en modell och en begreppsapparat som gör det möjligt att diskutera ledningsfrågor på ett mera konstruktivt sätt än tidigare.

De övergripande målen för försvarsansträngningarna formuleras i försvarsbesluten och inom ramen för dessa mål skall de centrala myndigheterna dels samordnat bedriva planering, dels inrikta verksamheten på regional nivå. Det senare momentet, att samordnat – centrala myndigheter emellan – styra planeringen på regional nivå har ännu inte funnit sina former. Om de centrala myndigheterna relativt oberoende av varandra ger föreskrifter och allmänna råd till sina regionala organ försvåras och omöjliggörs ibland CB:s och länsstyrelsernas samordnande och ledande verksamhet.

Försvarsmaktens studier ligger till grund för den operativa planeringen centralt och regionalt och utnyttjas av civila centrala totalförsvarsmyndigheter för egna studier av funktionseffekt och konsekvenser i stridsmiljöer. De civila regionala organen anpassar i huvudsak sin planering efter den militära operativa planeringen.

Mot denna bakgrund är det angeläget att perspektivstudier, operativa studier och operativ planläggning samordnas på central nivå. Endast om så sker kan de civila försvarsfrågorna få genomslag i ÖB:s studier och planering på ett bättre sätt än f. n.

Civilbefälhavaren i Östra civilområdet (CBÖ) har i huvudsak en positiv inställning till FRI:s principförslag och överväganden men vill samtidigt understryka att det hade varit önskvärt om tid stått till förfogande för en mer genomarbetad analys. I flera avseenden hänvisar också institutet till fortsatt utredningsarbete.

CBÖ vill också starkt understryka att föreslagna förändringar inte får leda till att totalförsvars- och beredskapsfrågorna isoleras från den övriga samhällsverksamheten och samhällsplaneringen. Att placera försvarsheten utanför länsstyrelsernas planeringsavdelning synes innebära en risk härför.

CBÖ instämmer vidare i att förutsättningar för effektiv samordning i krig inom och mellan samhällsfunktioner måste skapas redan i fred. Här föreligger ett stort behov på alla nivåer inom och mellan totalförsvarets olika delar. Behovet av bättre central samordning i fred är stort. Den samordning som i dag utövas av civilbefälhavare och länsstyrelser har ingen motsvarighet på central myndighetsnivå.

Civilbefälhavaren i Västra civilområdet (CBV) anser i likhet med utredningen att åtgärder bör vidtas för att väsentligt förbättra samordningen av beredskapsförberedelserna men anser att detta kan ske inom ramen för nuvarande organisation genom förändringar av uppgifter, befogenheter och resurser.

Civilbefälhavaren i Södra civilområdet (CBS) tillstyrker i allt väsentligt förslagen rörande civilbefälhavarna samt i princip förslagen beträffande ledningsstruktur, funktionsindelning, långsiktsplanering och genomförande utom vad gäller förslaget att inrätta överstyrelsen för civilt försvar (ÖCF).

Länsstyrelserna i Hallands län, Värmlands län och Jämtlands län biträder FRI:s uppfattning om bristande samordning på central nivå och anser att förslagen är väl ägnade att åstadkomma förbättringar av nuvarande förhållanden. Förslaget med en sammanhållande myndighet för det civila försvaret bör kunna ge ökad stadga åt beredskapsförberedelserna på civil sida. Länsstyrelsen i Hallands län varnar dock för att intresse och kompetens vad gäller beredskapsfrågor kan komma att nedgå hos de myndigheter som inte blir funktionsansvariga. Med hänsyn bl. a. härtill kan det finnas skäl till att efter några år utvärdera det nya systemet. Även *landstingen i Västerbottens och Norrbottens län* biträder FRI:s förslag att det behövs bättre samordning och samverkan mellan totalförsvarets olika delar så att det militära försvaret ges erforderligt stöd. Också *Sveriges Grossistförbund* anser att en bättre samordning i vissa avseenden är påkallad mellan det militära och civila försvaret.

Länsstyrelsens i Malmöhus län sammanfattande omdöme om institutets förslag är att de endast i vissa stycken kan accepteras. Några av dem bör dock genomföras snarast utan att vidare utredningar avvaktas. Till dessa hör förstärkningen av civilbefälhavarnas ställning och organisation i fred samt utseendet av funktionsansvariga myndigheter.

Malmö kommun ser en precisering av de olika ledningsnivåerna och funktionerna inom det civila totalförsvaret i alla avseenden önskvärd. Detta är inte minst betydelsefullt för kommunerna, vilka skall överta ledningen av civilförsvarsverksamheten härför. Övrig kommunal bered-

skapsplanläggning har härigenom fått ökad tyngd i kommunerna. Kommunernas roll i totalförsvaret måste tydligare preciseras.

Centralorganisationen SACO/SR anser det odiskutabelt att samordning inom det civila totalförsvaret är nödvändigt men att frågan snarast är hur långt samordningen skall drivas och formerna för denna samverkan.

2 Ledningsfunktionen

2.1 Bildandet av en ny myndighet

Flertalet remissinstanser biträder eller har inget att erinra mot att inrätta en ny myndighet, överstyrelsen för civilt försvar (ÖCF). Några remissinstanser uttrycker viss tveksamhet till förslaget och några avstyrker förslaget helt.

ÖB konstaterar att utredningen i huvudsak studerat ett alternativ, där ÖCF utgör den i fred samordnande myndigheten. ÖB anser det angeläget att ytterligare alternativ prövas, bl. a. de som FRI kortfattat prövat, nämligen en förstärkning av TCN:s kansli eller av försvarsdepartementets enhet för civilt totalförsvaret. Med det förslag till ÖCF som FRI för, anser ÖB att det fortfarande finns starka skäl att bibehålla TCN som ett självständigt samverkans- och samordningsorgan under regeringen. ÖB anser vidare att de finns skäl att ytterligare överväga tidsplanen för genomförandet.

Enligt ÖEF finns ett alternativ som borde ha utvecklats närmare av FRI, nämligen att uppnå de eftersträlvade fördelarna genom att bygga på TCN och dess kansli. Utredningen om ledning och samordning av totalförsvaret inom regeringskansliet föreslog i sitt betänkande (Ds Fö 1983:9) en mer aktiv och utåtriktad roll för TCN.

ÖEF tillstyrkte detta förslag och erinrar om att riksdagen beslöt så sent som i maj 1984 i enlighet härmed, vilket bl. a. innebar att TCN förstärktes med ett permanent sekretariat.

FRI har föreslagit att en ny myndighet – överstyrelsen för civilt försvar (ÖCF) – skall bildas samtidigt som ÖEF avvecklas. Detta kan te sig naturligt med de betydande uppgiftsförändringar som FRI föreslår. ÖEF noterar dock att den nya myndigheten till stor del skall bildas av ÖEF:s nuvarande resurser. ÖEF anser att FRI:s utredning är av sådan karaktär att den inte kan läggas till grund för något ställningstagande till organisationsförändringar. ÖEF pekar på en rad brister i rapporten, bl. a. bristen på analys av alternativ. Samtidigt pekar ÖEF på en rad modifieringar och alternativa angreppssätt som närmare bör övervägas innan ett slutligt förslag kan utformas.

ÖEF anser att organisationsförändringarna inte är så stora att de motiverar avveckling av en myndighet och upprättande av en ny. Det åsyftade resultatet skulle i stället enligt ÖEF:s mening kunna erhållas genom förändringar på det beståendes grund. ÖEF föreslår därför att den nya myn-

digheten bildas genom att ÖEF åläggs de vidgade samordningsuppgifterna samtidigt som ansvaret för energiberedskapen kan överföras till statens energiverk. Härigenom minimeras omorganisationen varigenom – vilket är viktigt – de personaladministrativa problemen också minimeras. I samband med omorganisationen och förändringen av uppgifter bör ÖEF emellertid byta namn. ÖEF anser emellertid att även begreppet "civilt försvar" kan missförstås och förordar i stället benämningen "civil beredskap". Den nya myndighetens namn bör i konsekvens härmed vara överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB).

ÖEF biträder FRI:s förslag att riksnämnden för kommunal beredskap (RKB) skall ingå i den nya myndigheten.

Uppgiftsfördelningen mellan det föreslagna räddningsverket (RÄV) och ÖCB är enligt ÖEF:s mening oklar. Denna oklarhet måste undanröjas innan den nya myndigheten kan påbörja sin verksamhet. Annars byggs från början in en kompetensvist som äventyrar arbetets effektivitet.

Statens brandnämnd (Sbrn) har betraktat rapporten mot bakgrund av Räddningstjänst- och CESAM-kommittéernas förslag om ett sammanförande av bl. a. Cfs:s och Sbrn:s skilda funktioner till ett räddningsverk.

Kommittéerna har i sina betänkanden framhållit det naturliga och viktiga i att fredsräddningstjänsten får en framtonad ställning i det nya verket. Under utredningens arbete har uttryckts farhågor om att nämnda förhållande skulle kunna bli till förfång för krigsberedskapen och att sambandet mellan civilförsvaret och övrigt totalförsvar kan bli försvagat. Tillskapandet av en ny myndighet, ÖCF, som i fred svarar för samordningen av beredskapsförberedelserna inom det civila försvaret och får funktionsansvar för civil ledning och samordning bör, enligt nämndens mening, kunna bidra till att nämnda farhågor inte besannas och att ett eventuellt räddningsverk får den av kommittén föreslagna profilen.

TCN anser att FRI inte till fullo uppmärksammat den betydelse som TCN för närvarande har i form av ett icke myndighetsanslutet organ för information och överläggningar mellan verkscheferna för de "tunga" totalförsvarsmyndigheterna. TCN anser att ett sådant organ även framgent behövs och att det fyller ett stort behov. Detta gäller särskilt för informationsutbyte och överläggningar mellan företrädare för det militära försvaret och de civila delarna av totalförsvaret.

Om en ny myndighet bildas i enlighet med förslaget bör dock TCN:s uppgifter att biträda den civile övningsledaren vid planering och genomförande av högre regionala ledningsövningar överföras från TCN till den nya myndigheten. Även uppgiften att samordna och prioritera arbetsuppgifterna som åläggs civila totalförsvarsmyndigheter på regional nivå bör då åvila den nya myndigheten.

Försvarets forskningsanstalt (FOA) ställer sig positiv till FRI:s förslag vad avser att skapa en sammanhållande instans för lednings- och samordningsfrågor inom det civila försvaret. FOA anser att den föreslagna led-

ningsstrukturen bör ge bättre möjligheter än hitintills att identifiera, beskriva och avväga det civila försvarets samlade behov.

På central nivå skulle ÖCF korrespondera mot försvarsstaben. Men det är ett visst brott mot både korrespondensprincipen och ansvarsprincipen att ÖCF föreslås vara utan operativ roll i krig. FOA föreslår därför att förutsättningarna att ge ÖCF en operativ roll i krig prövas.

Statens jordbruksnämnd (JN) konstaterar att för ett inrättande av ÖCF talar bl. a. att det är nödvändigt att förbättra samordningen i fred mellan funktionerna. Om inte ÖCF inrättas måste denna samordning ändå ske mellan berörda myndigheter. Inrättas ÖCF torde det bli lättare att få erforderlig samordning till stånd.

Å andra sidan finns skäl mot att inrätta ÖCF. Bl. a. kan intresset i regeringkansliet för de civila totalförsvarsfrågorna befaras minska om en myndighet för samordning av hela det civila försvaret inrättas. En annan lösning vore kanske att förstärka försvarsdepartementets enhet för civilt totalförsvar (Fö/CT) så att denna enhet lättare kan klara samordningen mellan samtliga civila totalförsvarsfunktioner i fred.

Även om goda skäl finns att inrätta ÖCF är JN inte helt övertygad om lämpligheten att göra detta. Om ÖCF inrättas är det väsentligt att inte pågående arbete med att förbättra samordningen inom det ekonomiska försvaret tillåts avstanna i avvaktan på utveckling av former för perspektivstudier och programplanering tillämpbara för hela det civila försvaret.

Domstolsverket (DV), *rikspolisstyrelsen (RPS)* och *televerket (Tvt)* biträder förslaget att inrätta en central samordningsmyndighet. Tvt delar uppfattningen att ÖCF:s uppgifter i krig skall begränsas till "expertorgan" åt regeringen. DV konstaterar att inrättandet av en central förvaltningsmyndighet för ledningen och samordningen av beredskapsförberedelserna inom de civila delarna av samhället säkerligen kommer, om förslaget genomförs, att underlätta för övriga myndigheter att genomföra en effektiv beredskapsplanering. Med den nuvarande ordningen kan det många gånger vara svårt att finna rätt person på central nivå för överläggningar om beredskapsfrågor.

Lantmäteriverket (LMV) delar FRI:s uppfattning att någon myndighet på central nivå skall åläggas samordningsansvaret på central nivå av de civila delarna av totalförsvaret. LMV delar FRI:s förslag att denna aktiva samordning på central nivå skall ges till en ny myndighet, ÖCF. Mot bl. a. denna bakgrund, att få kontinuitet i beredskapsfrågor i en situation av kriser och i krig, skall ÖCF under sådana förhållanden vara ett expertorgan åt regeringen med möjlighet att lösa vissa samordnings- och förvaltningsuppgifter.

Riksbanken anser att förslaget att till en myndighet sammanföra ansvaret för det civila försvarets samordning är övertygande.

Riksåklagaren (RÅ) konstaterar att förslaget till ledningsstruktur inom det civila försvaret har fått en i stort tillfredsställande utformning. Den

uppdelning i samhällsfunktioner och ledningsnivåer som härvid valts som modell för en strukturering torde sålunda vara den bästa. RÅ anser vidare att det är en stor fördel att, som nu föreslås, ansvaret för samordningen mellan funktionerna inom det civila försvaret sammanförs till en enda enhet, ÖCF, varigenom den nuvarande splittringen av ansvaret upphör.

Statens vattenfallsverk (SV) och *RKB* har inget att erinra mot förslaget att inrätta en samordnande funktion för de civila delarna av totalförsvaret (ÖCF) och att ÖEF härvid avvecklas. SV är dock tveksamt till de förslag som redovisas avseende TCN. TCN:s sammansättning innebär att nämnden är ett viktigt forum för centrala myndighetschefers ömsesidiga informationsutbyte i totalförvarsfrågor. Sådana frågor kan i TCN ges en bredare belysning på principiell nivå än i någon sammanslutning i vårt land. TCN bör därför bibehållas med nuvarande sammansättning och med i huvudsak bibehållna uppgifter. RKB anser att nämndens uppgifter bör kunna övertas av det föreslagna nya verket. RKB förutsätter då dels att Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet blir representerade i verkets styrelse, dels att det även i övrigt skapas former för överläggningar mellan Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och statliga myndigheter.

CBÖN och *CBÖ* tillstyrker inrättandet av en ny myndighet samt tidsplanen för genomförande av föreslagna resurser. *CBÖN* tillstyrker också att *RKB*:s uppgifter överförs till ÖCF. Beträffande TCN:s fortsatta roll anser *CBÖ* att TCN bör bibehållas i någon form. Behov föreligger dock av fortsatt utredning. *CBÖ* anser vidare att inrättandet av ÖCF inte får innebära att förberedelserna i fred och verksamheten i krig försvåras eller försenas. *CBÖN* anser att TCN skall inordnas som ett rådgivande organ till ÖCF.

CBB anser att den stora förtjänsten med förslaget emellertid knappast är att det tillgodoser alla möjliga samordningsbehov m. m. En mycket stor del av värdet ligger i att man samlar ansvaret hos en myndighet som – låt vara med vissa begränsningar – kommer att framstå som den samlande symbolen för det civila totalförsvarets intressen. Myndigheten kan därmed på ett kraftfullare sätt än dagens organisation medger företräda det civila totalförsvarets intressen i olika sammanhang där intressekonflikter uppstår. Som exempel kan nämnas beaktandet av totalförvarsfrågor i samhällsplaneringen.

De problem som är förenade med inrättande av ÖCF hänför sig nästan uteslutande till situationen vid beredskapshöjningar och i krigslägen. Om ÖCF inte får samma ansvar i krig som i fred måste de operativa frågorna före ett beslut i regeringen i stället beredas i samråd mellan de berörda funktionsansvariga myndigheterna. Om t. ex. Cfs i fred inte arbetar med operativa frågor och inte samarbetar med ÖB och andra civila centrala myndigheter finns i krig en begränsad kompetens vid myndigheten i detta hänseende.

Samtidigt som mycket goda skäl talar för att den föreslagna nya myndigheten ÖCF kan fylla en viktig uppgift i fred, talar alltså mycket för FRI:s uppfattning att myndigheten inte bör behålla sina uppgifter i krig. Detta är ett problem som knappast kan anses tillräckligt belyst i den föreliggande rapporten. Med hänsyn till de stora fördelarna för fredsorganisationen talar övervägande skäl för att den nya myndigheten inrättas men detta bör förenas med en ytterligare analys av frågan vilken lösning som kan vara lämpligast vid krig eller motsvarande lägen.

CBS påpekar att om, för att åstadkomma den nödvändiga samordningen på central nivå, en modell med ÖCF väljs, är det enligt civilbefälhavarens mening nödvändigt att ge ÖCF formella befogenheter. CBS anser vidare det vara direkt felaktigt att myndigheten ÖCF utgår, när den kan bedömas behövas som bäst, nämligen i krig eller under övergången från fred till krig och särskilt då vid ett överraskande angrepp.

CBV är tveksam till införandet av ÖCF med de uppgifter och befogenheter som FRI föreslår. Enligt CBV:s uppfattning kan inte ÖCF fullgöra sina uppgifter på avsett sätt med mindre än att myndigheten ges direktiv- rätt i beredskapsfrågor gentemot övriga centrala myndigheter och verk.

CBV förordar istället att samordningen på central nivå effektiviseras inom ramen för nuvarande organisation. Detta torde kunna ske genom lämpliga resursomfördelningar och uppgiftsändringar t. ex. i syfte att förstärka nuvarande samordningsorgan Fö/CT.

I rapporten föreslås att TCN upphör och som ett alternativ bildar en intressentstyrelse för ÖCF. I detta sammanhang diskuteras frågan om ÖB representation i de samverkansorgan, som alternativt kan ifrågakomma. CBV anser att det är viktigt att markera betydelsen av den civila delen av totalförsvaret. Därför bör full balans råda militärt – civilt så tillvida att generaldirektören för ÖCF har samma ställning gentemot ÖB som denne vis á vis ÖCF. Civilbefälhavaren anför vidare att om ÖCF införs så tillstyrks förslaget i rapporten angående funktionsindelning och funktionsansvariga myndigheter.

Länsstyrelserna i Stockholms, Värmlands, Jämtlands och Västerbottens län tillstyrker förslaget att en ny central myndighet inrättas. Länsstyrelsen i Jämtlands län anser det angeläget att myndigheten inrättas i samband med inrättandet av ett nytt räddningsverk, dvs. den 1 juli 1986. Beträffande funktionen övrig varuförsörjning anser länsstyrelsen i Västerbottens län att den bör överföras till statens industriverk (SIND).

Malmö kommun tillstyrker utredningens förslag men anser att namnet bör vara överstyrelsen för civilt totalförsvär, ÖCT. *Statens krigsskadenämnd* anser att övervägande skäl talar för att bibehålla eller med vissa smärre förändringar ombilda ÖEF till central förvaltningsmyndighet för ledning och samordning av försvarets civila verksamhet.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (BN) delar utredningens uppfattning att det finns ett ökat behov av samordning mellan centrala myndigheter inom den civila totalförsvarssektorn.

Det förslag till lösning, som FRI presenterar, är emellertid enligt nämndens mening inte lämpligt. Om det förverkligas, uppstår nämligen betydande svårigheter, när vid övergång till krigsorganisation ÖCF samtidigt upphör. En sådan ordning strider mot den s. k. totalförvarsprincipen, dvs. att freds- och krigsuppgifterna så långt möjligt bör sammanfalla.

BN anser att möjligheten bör prövas att existerande organ såsom TCN och totalförsvarets beredning för samordning av vissa länsstyrelsefrågor (TBSL) m. fl. utnyttjas och utvecklas för samordning av totalförsvaret i fred.

Beträffande namnfrågan för den föreslagna styrelsen vill beredskapsnämnden framhålla, att begreppet civilt försvar för allmänheten kan komma att sammanblandas med civilförsvar. Det sistnämnda begreppet är väl etablerat och har ett annat innehåll.

Mot denna bakgrund ser nämnden det som olämpligt, att det psykologiska försvaret skall inordnas i den föreslagna myndigheten ÖCF, i synnerhet som ÖCF skall upphöra i krig. Förslaget stämmer vidare inte överens med de intentioner, som ligger bakom inrättandet av den nya styrelsen för psykologiskt försvar (SPF).

Såväl *försäkringsinspektionen* som *statens bakteriologiska laboratorium (SBL)* och *Stockholms kommun* tillstyrker utredningens förslag. Stockholms kommun ifrågasätter emellertid om tidpunkten är väl vald med hänsyn till det omfattande planlägningsarbete som pågår i kommunerna vilket sannolikt kommer att kräva allt stöd från centrala civilförsvarsmyndigheter. Också *Svenska kommunförbundet* tillstyrker förslaget med en ny myndighet och förutsätter att de resurser som tilldelas ÖCF även kommer att tillgodose kommunernas behov av samordning på central nivå. *Sveriges Grossistförbund* tillstyrker förslaget om en central förvaltningsmyndighet men ifrågasätter avvecklandet av ÖEF och tillskapandet av en ny myndighet.

Landstingsförbundet delar uppfattningen att en fungerande samordning på central nivå är angelägen. Landstingsförbundet är emellertid inte övertygat om att samordningsfunktionen bäst utövas i en nybildad central myndighet. Förbundet förordar att frågan prövas ytterligare. Vad gäller RKB förutsätter förbundet, om riksnämnden avvecklas på det sätt som FRI föreslår, att en fortsatt möjlighet till motsvarande överläggningar och beslutskapacitet säkerställs i den nya organisationen. Inte heller *Västerbottens läns landsting* finner förslagen övertygande att inrätta överstyrelsen för civilt försvar.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) anför att även om FRI betonar att det inte är avsikten torde genom en myndighet med så omfattande uppgifter i praktiken en ledningsnivå bildas mellan regeringen och de centrala myndigheterna och ett ÖCF utan eget egentligt operativt genomförandeansvar kan lätt bli ett organ av kvalificerade experter utan kontakt med det konkreta arbetet.

Styrelsen biträder dock FRI:s uppfattning att samordningen och uppföljningen av beredskapsförberedelserna inom det civila totalförsvaret bör förbättras men anser att den valda lösningen bör bli föremål för noggrann prövning. Samtidigt bör också eftersträvas en bättre precisering av denna för beredskapsändamål särskilt tillkomna myndighets krigsuppgifter enligt den av FRI i andra sammanhang särskilt markerade principen att ett ansvar i fred innebär ett ansvar också i krig. Styrelsen anser vidare att TCN bör finnas även fortsättningsvis.

Centralorganisationen SACO/SR anser med hänsyn till att kravet på att ÖEF:s nuvarande funktioner skall följa med in i ÖCF så blir organisationsförändringarna inte så stora att de motiverar att ÖEF avvecklas och en ny myndighet bildas. SACO/SR vill därför att om ÖCF skall bildas skall det ske genom att ÖEF påläggs de nya samordningsuppgifterna. Skälen härtill är att söka minimera de personaladministrativa problemen. Organisationen bör med hänsyn till förväntade omställningsproblem för personalen, gällande trygghetsavtal och övriga personaladministrativa krav ej genomföras redan den 1 juli 1986.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) har en positiv inställning till de viktigare principiella förslagen i rapporten, men konstaterar samtidigt att rapporten, när det gäller analyser av handlingsalternativ samt bedömningar av vissa verksamhets samband samt resursberäkningar, framstår som bristfällig. I flera avseenden hänvisas också till fortsatt utredningsarbete.

En principiell brist med förslaget är att ansvarsprincipen, dvs. att ansvar för verksamhet i fred också skall behållas i krig, inte tillämpas vid bildandet av ÖCF.

Det är viktigt att den samordning som nu eftersträvas, och som enligt TCO:s mening är viktig, inte medför ett minskat funktionsansvar för berörda centrala myndigheter. Ett sådant minskat funktionsansvar skulle kunna försämra den totala beredskapsplaneringen eftersom detta ansvar och de befogenheter som därmed följer, avgör med vilket intresse berörd myndighet fullföljer sin uppgift.

TCO förordar fortsatt och fördjupad analys av olika alternativ innan det samlade myndighetsansvaret läggs fast. Vidare konstaterar TCO att ledningsstrukturen inom de civila delarna av totalförsvaret måste anpassas till eventuella förändringar av ledningsstrukturen inom det militära försvaret.

Under senare år har många organisatoriska förändringar av myndigheterna inom de civila delarna av totalförsvaret aktualiserats. Förändringarna har – oavsett att de från andra utgångspunkter kan ha varit önskvärda – skapat både en oro bland de anställda och svårigheter att finna fasta arbetsformer och -metoder inom vissa särskilt utsatta myndigheter. Det är därför viktigt att den organisations- och ledningsstruktur som så småningom läggs fast utformas så flexibelt att behovet av förändringar under åtminstone de närmaste åren kan tillgodoses inom en oförändrad organisatorisk ram.

Svenska kommunalarbetsförbundet anser att överföringen av RKB från RÄV till ÖCF väsentligt kommer att minska möjligheterna för räddningsverket att fungera enligt de förutsättningar som de tidigare kommittéerna angivit. Förbundet kan därför inte tillstyrka utredningens förslag i denna del.

I och för sig kan utredningens påstående om att RÄV inte samtidigt skulle klara av att sköta både ÖCF-uppgiften och räddningstjänstuppgiften vara riktig. Förbundet anser emellertid att detta är ett övergångsfenomen. Med FRI:s förslag flyttas i stället tyngden över till de organ som ska genomföra planläggning m. m., dvs. främst kommunerna som får flera instanser att diskutera med. Detta skulle bli extra tungrovt om dessutom ÖCF ska ligga i Stockholm och RÄV i Karlstad.

Cfs biträder grundtanken att en bättre samverkan och samordning mellan de berörda centrala myndigheterna inom totalförsvaret bör eftersträvas. Cfs anser dock inte att en central myndighet med särskilt ansvar för s. k. operativ ledning och samordning inom hela civila totalförsvaret är en lämplig lösning. Cfs ifrågasätter starkt FRI slutsats att för att förbättra samordningen mellan funktionerna på central myndighetsnivå är "en minimåtgärd att sammanföra samordningsuppgifterna på denna nivå till ett organ". FRI synes enligt Cfs ha dragit denna slutsats utan att närmare pröva alternativa lösningar.

Enligt Cfs bör FRI:s förslag medföra ett antal fördelar. En myndighet med övergripande ansvar bör lättare kunna initiera och genomföra gemensamma studier, med hänsyn till att förslaget bl. a. innebär totalt ökade resurser för samordning inom det civila totalförsvaret. En centralt ledd planeringsprocess bör kunna upptäcka samordningsproblem och skapa förutsättningar för en avvägd utveckling av de olika funktionerna. Underlag i form av bl. a. föreskrifter och allmänna råd till främst CB och länsstyrelserna kan genom ÖCF beredning samordnas och prioriteras. ÖCF kan vidare innebära bättre möjligheter att följa upp beredskaps- och resursläge på främst regional nivå.

Förslaget med ÖCF innebär emellertid enligt Cfs en rad svårigheter, oklarheter och risker. Skall en samordning mellan freds räddningstjänst och civilförsvaret åstadkommas, är det för RÄV helt nödvändigt att belysa helheten i planerings sammanhang. RÄV har således behov av att lämna ett samlat planeringsunderlag för verksamheten både inför ett försvarsbeslut (perspektivplan) och i den årliga beslutsprocessen (programplan med anslagsframställning). Att bryta ut civilförsvaret och beskriva den i ÖCF:s gemensamma perspektivstudie resp. programplan synes vara både svårt och olämpligt.

Om den eftersträfvade samordningen av resursutnyttjandet genomförs, kommer det att bli mycket svårt att på ett stringent sätt fördela kostnader i planeringen på civilförsvaret resp. freds räddningstjänst. Av samma skäl kan en avvägning av och inom en civilförsvarsram inte ses isolerad, utan denna

påverkar ofelbart möjligheterna att nå satta mål på freds räddningstjänstens område.

Många skäl talar således för att en myndighet med ÖCF:s totala samordningsroll inte bör införas under 1980-talet. Erfarenheterna från förändringar som RÄV, SPF, övergång till kommunal ledning och planläggning av civilförsvar m. m. samt lämpliga delar av FRI:s förslag bör först inhämtas och värderas. Vid behov kan FRI:s återstående förslagsdelar därefter prövas i samband med 1992 års totalförsvarsbeslut.

Tunga beredskapsmyndigheter som RÄV, socialstyrelsen (SoS) och SPF bör enligt Cfs även i planeringssammanhang lyda direkt under regeringen. Övriga funktioner, som då kan hänföras till verksamhetsområdet "försörjning och övrig samhällsverksamhet i kris och krig", kan enligt Cfs behöva samordnas enligt de principer som nu tillämpas vid ÖEF. ÖEF får i detta fall ett något vidgat ansvarsområde och skulle kunna benämnas t. ex. ÖSF (Överstyrelsen för övrigt samhällsförsvar).

RRV delar inte uppfattningen att det beskrivna läget entydigt leder fram till slutsatsen att en ny myndighet bör inrättas. Den föreslagna myndighetens förutsättningar att lösa samordningsproblemen är oklara. Det avgörande villkoret för att en myndighet av ÖCF:s karaktär skall verka är att den får reella styrmöjligheter. I förslaget ges ÖCF vare sig föreskriftsrätt gentemot andra centrala myndigheter eller egna ekonomiska styrmedel. RRV finner det därför sannolikt att ÖCF kommer att ställas inför stora svårigheter att påverka de övriga centrala myndigheterna om vikten av beredskapshänsyn i verksamheten.

SoS påpekar att i och med att TCN nu tillförs permanenta kansliresurser bör verksamheten bli alltmer fast avseende planering och innehåll. SoS finner att TCN även i framtiden bör fortsätta enligt sin nuvarande instruktion och att erfarenheterna från den nya kansliorganisationen avvaktas, innan nämndens ställning och funktion ändras eller en ny myndighet med samordningsuppgifter tillskapas. SoS anför vidare att ÖCF:s ställning som ledningsorgan i krig är oklar och för SoS del finns inget behov av någon ytterligare ledningsinstans.

Mot den bakgrunden anser SoS att i den nuvarande situationen med ett flertal beslutade organisationsförändringar och med pågående förberedelser inför nästa försvarsbeslut år 1987, faktorer som i sig alla inrymmer ett stort antal oklarheter, är det olämpligt att inrätta en ny myndighet, överstyrelsen för civilt försvar som i efterhand skulle få en viktig uppgift i arbetet inför försvarsbeslutet 1987.

Sveriges Radio AB anför att FRI:s förslag att etablera en civil överbefälhavarinstitution, liksom förslaget att lägga ned TCN, strider mot nu gällande principer för beredskapsansvar inom totalförsvaret. Sveriges Radio anser inte att det finns motiv för att ändra dessa principer.

Kommerskollegium (KK) anför att det kan finnas anledning befara att om ledningen för det långsiktiga planeringsarbetet och det direkta pro-

gramplanarbetet läggs på ett övergripande organ för hela det civila totalförsvaret så kan den samordning som idag finns mellan myndigheterna inom det ekonomiska försvaret inte längre upprätthållas på samma nivå som hittills. För KK:s del finns sålunda risk för att en förändring till ett mer övergripande planeringssystem som omfattar hela det civila försvaret försämrar möjligheterna att genomföra beredskapsförberedelserna.

Vad gäller ledning och samordning i krig anser FRI att det samordningsbehov mellan centrala myndigheter som ÖEF f. n. har att tillgodose i fred i allt väsentligt bortfaller i krig. KK delar inte den uppfattningen utan anser med utgångspunkt från den verksamhet KK har att bedriva att en central samordnande myndighet är av särskild betydelse i krig. I fråga om TCN anför KK att nämnden bör bibehållas.

Transportrådet (TPR) anser att förslaget att bilda en ny myndighet, ÖCF, med ansvar bl. a. för samordningen av beredskapsförberedelserna inte bör genomföras utan att en ytterligare förstärkning av TCN är en bättre lösning. Också *postverket* ifrågasätter om inte TCN:s inlemmande i ÖCF ytterligare bör övervägas. Även *riksförsäkringsverket (RFV)* anför att TCN otvivelaktigt har en betydelsefull uppgift som samordnare på central nivå och bör därför inte avvecklas utan ges större ansvar och befogenheter. Sammanfattningsvis anser RFV att rapporten i sin helhet inte kan läggas till grund för ett principbeslut. Frågan om de framtida samordningsuppgifterna på central och departemental nivå bör dessförinnan få en mera övertygande lösning och inriktning.

Vägverket (VV) anser det inte tillfredsställande om, för att ledningsansvaret skall kunna uppfyllas, en nivå mellan regeringen och de civila centrala myndigheterna tillskapas. VV ifrågasätter om inte ÖCF:s tilltänkta ledningsuppgifter i fred kan läggas på regeringskansliet.

CBNN anser att FRI:s huvudförslag med en ny central förvaltningsmyndighet (ÖCF) för ledning och samordning samt ett drygt 20-tal funktionsansvariga myndigheter kommer att isolera beredskapsfrågorna från övrig verksamhet vid respektive fackmyndighet.

Enligt CBNN strider förslaget om en ÖCF, som inte skall ha några egentliga uppgifter i krig och enligt FRI:s förslag inte bör ha några formella befogenheter i fred gentemot de centrala myndigheterna, mot totalförsvarsfundamenten ansvarsprincipen och den om att undvika ändringar i ledningsförhållanden när samhället ställs om från fredstill krigsförhållanden.

Kanske hade FRI:s förslag om en ÖCF kunnat få positiv betydelse om ÖCF kunnat ges samma ställning som civilbefälhavaren resp länsstyrelsen har inom civilområdet och länet dvs. en slags högsta civila totalförsvarsmyndighet på central nivå i fred och i krig. En sådan konstruktion torde dock enligt CBNN vara en författningsmässig omöjlighet och FRI föreslår inte heller detta. Men det som blir kvar är en ÖCF utan befogenheter och utan krigsuppgifter och därmed också utan ansvarsåligganden i krigssitua-

tionen. Risken är uppenbar enligt CBNN att denna ÖCF mest blir ett administrativt hinder för en naturlig samordning.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anför att FRI:s förslag om tillskapandet av en ny central samordningsmyndighet, ÖCF, är en mindre lyckad lösning av lednings- och samordningsproblemen på central nivå, bl. a. genom att förslaget strider mot ansvarsprincipen.

Enligt länsstyrelsens mening kan man befara att en central myndighets ingrepp i andra centrala myndigheters ansvarsområden mer eller mindre öppet återförsäkrad i berörda departement kan komma att medföra oklara ansvarsförhållanden.

Intresset för beredskapsuppgifterna kan komma att sjunka hos resp. sakmyndigheter. Risken för att sådant kan hända ligger enligt länsstyrelsens mening inbyggd i det föreslagna systemet som nog måste betecknas som mycket formaliserat och byråkratiskt.

2.2 Myndighetens uppgifter i krig

Flertalet remissinstanser behandlar inte frågan om den nya myndighetens krigorganisation. Några remissinstanser anser att den nya myndigheten bäst behövs i ett krigsläge och att förutsättningarna att ge den nya myndigheten en operativ roll i krig bör ytterligare analyseras.

FOA konstaterar att den nya myndigheten på central nivå skulle korrespondera mot försvarsstaben men att det är ett visst brott mot både korrespondensprincipen och ansvarsprincipen att den nya myndigheten föreslås vara utan operativ roll i krig. FOA föreslår därför att förutsättningarna att ge ÖCF en operativ roll i krig prövas. Samma uppfattning redovisar CBB som konstaterar att de problem som är förenade med inrättandet av ÖCF nästan uteslutande hänför sig till situationen vid beredskapshöjningar och i krigslägen. Med hänsyn till de stora fördelarna för fredsoorganisationen bör emellertid frågan för beredskap och krig ytterligare analyseras. Även AMS anser att en bättre precisering av denna för beredskapsändamål särskilt tillkomna myndighets krigsuppgifter bör eftersträvas.

KK och CBS anser att en central samordnande myndighet är av särskild betydelse i krig eller vid övergången från fred till krig. LMV anser att för att få kontinuitet i beredskapsfrågor i en situation av kriser och i krig skall ÖCF vara ett expertorgan åt regeringen med möjlighet att lösa vissa samordnings- och förvaltningsuppgifter.

BN och CBNN däremot anser att FRI:s förslag om en ny myndighet i fred inte är lämpligt, då betydande svårigheter uppstår när vid övergång från freds- till krigsorganisation ÖCF samtidigt upphör. En sådan ordning strider mot totalförsvarsprincipen. CBNN konstaterar emellertid att FRI:s förslag kanske kunnat få positiv betydelse om ÖCF kunnat ges samma ställning som CB eller länsstyrelsen har inom civo/län, dvs. en slags högsta civil totalförsvarsmyndighet på central nivå i fred och i krig.

SoS konstaterar att ÖCF:s ställning som ledningsorgan i krig är oklar och att det för styrelsens del inte finns något behov av ytterligare en ledningsinstans.

2.3 Högre regional nivå

Flertalet remissinstanser biträder de av FRI redovisade förslagen beträffande högre regional nivå. Flertalet remissinstanser avstyrker dock förslaget att utse en ställföreträdande civilbefälhavare bland civilområdets landshövdingar.

ÖB och Cfs biträder FRI:s förslag att en förstärkning av civilbefälhavarnas ställning är angelägen. Det gäller såväl befogenheter som resurser. Även AMS biträder FRI:s förslag. En förutsättning för detta är dock att AMS såsom central myndighet får rätt att även i fred meddela CB föreskrifter på samma sätt som i krig (enl 4§, CB instruktion) samt att CB vid handläggning av arbetskraftsförsörjningsfrågor i fred utnyttjar den som föredragande till förfogande ställda länsarbetsdirektörens eller dennes medarbetares kompetens. Efter krigsorganisering är detta säkerställt genom att CB i sin krigsorganisation har tillgång till denna fackkunniga personal ur arbetsmarknadsverket (AMV) såsom krigsplacerade.

CBÖN tillstyrker FRI:s förslag beträffande civilbefälhavarna. Dock avstyrkes förslaget att utse och krigsplacera ersättare för civilbefälhavaren.

CBNN anser att civilbefälhavarens uppgifter och befogenheter i krig är helt entydig i den nuvarande instruktionen, varför de föreslagna ändringarna i 4 § inte behövs. Vad gäller förslagen till ändringar av 15 § (bestämmelser för fred) blir formuleringarna beroende av beslut om den centrala nivån. I övrigt syns förslagen till ändringar välgrundade.

CBB anser att eftersom Cfs och ÖEF under de senaste åren börjat att arbeta mera med övergripande planering och resursfördelningsproblem så har civilbefälhavarna på ett bättre sätt engagerats i planeringen och kan tillföra systemet operativa styrimpulser. CBB anser därför att det är lämpligt att avvakta denna utveckling och analysera erfarenheterna från tillämpningen av regeringens föreskrifter för krigsplanläggningen innan beslut fattas om ändring i styrningen från central nivå.

CBÖ tillstyrker FRI:s förslag att ÖCF bör ges föreskriftsrätt i fred gentemot CB i operativa frågor, att CB i fred ges föreskriftsrätt mot länsstyrelserna vad avser krigsplanläggning samt att CB och länsstyrelserna bör ha föreskriftsrätt mot sidoordnade statliga myndigheter och mot landstingen och kommunerna. CBÖ tillstyrker vidare att centrala funktionsansvariga myndigheter bör ha föreskriftsrätt gentemot CB i funktionsfrågor. Härvid måste gränsdragningen mellan operativa frågor och funktionsfrågor klargöras.

CBÖ tillstyrker också att CB i fred ges föreskriftsrätt vad avser beredskapsförberedelser gentemot länsstyrelserna, landstingen och sidoordnade statliga myndigheter och kommunerna.

När det gäller personalförstärkningen av CB-kanslierna vill CBÖ understryka att den genomförs snarast. Redan i samband med 1982 års försvarsbeslut konstaterades detta resursbehov och enligt riksdagsbeslutet var det så angeläget att förstärkningen skedde snarast, t. o. m. så snart att den borde "finansieras genom överskridande av anslaget" (FöU 1981/82: 18 sid 161–162). Detta understryks också i rapporten men mjukas omedelbart upp till "senast när ÖCF organiseras".

I fråga om kanslichefens ställning konstaterar CBÖ att FRI:s överväganden i och för sig kan uppfattas som positiva men att konkreta förslag vad avser kanslichefens ställning saknas. Vad gäller ställföreträdande CB i krig som redan utses i fred anser CBÖ att det inte ökar totalförsvarets effekt.

Myndigheten CB fungerar givetvis även om inte personen CB är närvarande likaväl som myndigheten MB fungerar utan att MB som person alltid finns i milostaben.

Såväl CBV och CBS som *länsstyrelserna i Stockholms och Västerbottens län* tillstyrker FRI:s förslag om föreskriftsrätt, ökade befogenheter och personalförstärkningar av CB-kanslierna. Beträffande förslagen om ändringar i CB-kansliernas och länsstyrelsernas krigsorganisation anser CBV att detta bör utredas närmare. Även *länsstyrelsen i Malmöhus län, Malmö kommun* och *Svenska kommunförbundet* samt *Västerbottens läns landsting* tillstyrker utredningens förslag. I fråga om ställföreträdande civilbefälhavare anser landstinget det angeläget att ersättningsfrågan löses redan i fredstid medan CBS avvisar förslaget att redan i fred utse en landshövding som ställföreträdande civilbefälhavare.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att för att styrningen via CB ska vara praktiskt möjlig så krävs dock en så omfattande resursökning vid CB kansli att lämpligheten härav kan ifrågasättas. Detta ifrågasättande av CB som "mellanhand" förstärks av det faktum att inom flera funktioner saknas högre regional instans i fredsorganisationen. Denna instans får då i vissa fall konstrueras i krigsorganisationen för att ge CB angivna ledningsmöjligheter.

2.4 Lägre regional nivå

Flertalet remissinstanser är negativa vad gäller försvarsenhetens inplacering i länsstyrelseorganisationen, direkt under landshövdingen.

ÖEF anser att särskild uppmärksamhet behöver ägnas resursfördelningen mellan försvarsenhetens huvuduppgift att leda och samordna beredskapsförberedelserna inom länet och ansvaret för beredskapsförberedelser inom ramen för ansvaret för olika funktioner samt ansvaret för viss planläggning.

Det kan vidare föreligga risk för att "förbandsproducerande" uppgifter för befolkningskydd och räddningstjänst tar överhand och försvarsenheten blir ett sektororgan för befolkningskydd och räddningstjänst, vilket ÖEF finner oacceptabelt.

Beträffande försvarsenhetens organisatoriska inplacering är ÖEF inte beredd att f. n. ta ställning. Det finns starka skäl som talar för att försvarsenheten i sin helhet inplaceras direkt under landshövdingen som FRI föreslår. Det finns å andra sidan skäl som talar för att försvarsenheten skall vara organisatoriskt väl integrerad i länsstyrelsens övergripande samhällsplanering och därför kvarstanna inom planeringsavdelningen så länge denna svarar för den övergripande samhällsplaneringen. Detta förordas av TCN i betänkandet Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen (Ds Fö 1984: 4).

RKB delar FRI:s uppfattning om länsstyrelsernas roll som samordnare av olika samhällssektorer försvarsberedskap på den lägre regionala nivån och anser att länsstyrelserna bör ha befogenheter att utfärda föreskrifter till kommunerna rörande beredskapsförberedelsernas inriktning. RKB vill i detta sammanhang också framhålla vikten av att länsstyrelserna i framtiden får omfattande utbildnings- och övningsansvar gentemot kommunerna.

RRV anser att den föreslagna utbrytningen av försvarsenheten ur planeringsavdelningen bör övervägas ytterligare i samband med att den eventuellt gemensamma personalramen fastställs. Inte heller LON är beredd att tillstyrka att försvarsenheten organisatoriskt placeras direkt under landshövdingen.

Samma uppfattning redovisar statskontoret och TPR. Statskontoret delar däremot uppfattningen att länsstyrelsens uppgifter och ansvar inom den av FRI föreslagna funktionen ledning och samordning skulle kunna motivera en särskild ställning i länsstyrelsens organisation. Detta skulle kunna komma till uttryck både i freds- och i krigslänsstyrelsen.

En eventuell delning av försvarsenheten som detta förslag innebär bör studeras ytterligare. Studien bör även omfatta frågan om en personalram för länsstyrelsernas uppgifter inom funktionen ledning och samordning. Statskontoret är berett att medverka i en sådan studie, i vilken även FRI, LON och företrädare för länsstyrelsernas försvarsenheter bör ingå.

AMS anser att det är viktigt att det samtidigt slås fast att central myndighet kan meddela föreskrifter direkt till länsnivån i fred och krig.

CBÖN anser att det inte är tillfredsställande att centrala myndigheter har anvisat särskilda medel för att stärka försvarsenheternas resurser för vissa projekt. Det borde ligga i sakens natur att man i stället förstärkte försvarsenheternas personalresurser så att de kan utföra sina uppgifter inom egen ram och med kontinuitet i verksamheten.

Beträffande länsstyrelsernas krigsorganisation anser CB, i likhet med FRI och LON, att de fristående myndigheter (länsorgan) som inordnas i länsstyrelsens krigsorganisation idag, i stället skall vara fristående och fullgöra sina uppgifter även i krig och således utgå ur länsstyrelsens krigsorganisation. De bör betraktas som sidoordnade myndigheter i likhet med Tvt, SV m. fl. CBÖN anser vidare att vad som framkommer av det s. k. Norrbottenprojektet bör beaktas.

CBNN anser att alla förslag vad gäller länsstyrelserna som bidrar till att isolera beredskapsverksamheten från övrig myndighetsutövning bör avvisas. Mot den bakgrunden biträds inte *FRI*:s förslag.

CBNN anser vidare att frågan om de regionala förvaltningsorganen (vägförvaltning, länsarbetsnämnd etc.) bör integreras eller inte i länsstyrelsens krigsorganisation inte är av avgörande betydelse för verksamheten. Viktigare är då att se över hela länsstyrelsens krigsorganisation. Den är enligt *CBNN*:s mening och trots vad *FRI* skriver inte praktisk idag. Det största felet ligger i den stora och i mycket onödiga omorganisering som skall till vid krigsorganiseringen. Länsstyrelsens krigsuppgifter motiverar inte denna omorganisation. Krigsorganisering bör innebära en enklare anpassning av fredsorganisationen till krigsuppgifterna. Det är en angelägen reform som dessutom avsevärt skulle förbättra organisationsberedskapen.

CBS biträder förslaget att försvarsenheten bör inplaceras direkt under landshövdingen. Även *CBV* anser att en ändrad ställning för försvarsenheterna kan innebära vissa fördelar men förordar att förslaget bör utredas närmare efter det att statskontorets Norrbottenuutredning genomförts och utvärderats. Samma uppfattning framförs av *CBB*.

CBÖ avstyrker *FRI*:s förslag med hänsyn till risken att försvarsenheten, och därmed försvarfrågorna, isoleras än mer från länsstyrelsens dagliga arbete om enheten bryts ut ur planeringsavdelningen.

Beträffande behovet av förändringar av krigsorganisationen främst på länsstyrelsenivå avseende sektion E och H anser *CBV* att det finns skäl att se över krigsorganisationen på såväl CB-nivå som länsnivå dels mot bakgrund av ansvarsprincipen dels därför att dagens personaltunga organisation bör reduceras och förenklas.

Länsstyrelsen i Västerbottens län konstaterar att bl. a. 1982 års försvarsbeslut, länsstyrelsens direkta ledningsansvar för regional eller samordnad katastrofberedskap och räddningstjänst samt länsstyrelsens ökade ansvar och insatser för information, spel och övning som del i den civila försvarsberedskapens planering talar för att försvarsenheten får en ställning som myndighetsledningens stabsorgan. Med hänsyn till de organisationsändringar inom länsstyrelsen som kan bli resultatet av bl. a. pågående studier om planeringsavdelningens framtid och den s. k. Norrbottenuutredningen föreslår länsstyrelsen emellertid att försvarsenhetens organisatoriska inplacering ändras först då man eventuellt ändrar länsstyrelsens eller dess planeringsavdelnings uppgifter och organisation. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att vägförvaltningen inte ska ingå som enhet eller sektion i länsstyrelsens krigsorganisation och att (krigs-) vägfrågor ska vara en deluppgift i krigsorganisationens sektion E.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anför att de krav som enligt betänkandet "Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen" (Ds Fö 1984: 4) kan komma att ställas på länsstyrelsens olika samhällsplanerande enheter kan komma att förändra hittillsvarande attityder.

Med hänsyn till ovannämnda förhållanden anser länsstyrelsen att övervägande skäl talar för att försvarsenheten även i fortsättningen skall vara inordnad i planeringsavdelningen.

Vad beträffar den krigsorganiserade länsstyrelsen bör den så långt det överhuvudtaget är möjligt kunna utöva en fast och enhetlig ledning av det civila försvaret. På grund härav är det väsentligt att ledningen av de olika delarna inte splittras. Länsstyrelsen avstyrker därför att länsarbetsnämnd, vägförvaltning, lantbruksnämnd och lantmåterifunktion utbryts ur krigsorganisationen.

Såväl länsstyrelsen i Värmlands län som Västerbottens läns landsting och Centralorganisationen SACO/SR tillstyrker utredningens förslag att placera försvarsenheten direkt under landshövdingen. En sådan inplacering skulle markera totalförsvarsfrågornas betydelse och stärka personalens ställning i det fredstida arbetet. Också länsstyrelsen i Hallands län delar uppfattningen att förslaget bör prövas i samband med Norrbottenprojektet. Däremot avstyrker länsstyrelsen i Hallands län att förslaget genomförs inom ramen för nuvarande länsstyrelseorganisation.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser för sin del att inte något av de skäl som institutet åberopar motiverar en förändrad organisatorisk inplacering av försvarsenheten i länsstyrelsens fredsorganisation. Länsstyrelsen avstyrker därför förslaget. Också länsstyrelsen i Malmöhus län och Malmö kommun anser det vore mycket olyckligt om försvarsenheterna skildes ut ur länsstyrelsernas planeringsavdelningar. Det är viktigt att beredskapsplaneringen samordnas med övrig samhällsplanering. Försvarsenheten bör därför kvarstå som en enhet i planeringsavdelningen, då förutsättningar för bättre samordning av beredskapsförberedelserna på den lägre regionala nivån kan nås.

TCO hänvisar i likhet med FRI, till den pågående utredningen om en samordnad länsförvaltning som bedrivs av statskontoret.

Länsstyrelsen i Värmlands län biträder förslaget att krigsinstruktionen inarbetas i länsstyrelseinstruktionen samt tillstyrker föreslagen personaldimensionering av försvarsenhetens personella resurser.

FRI har i utredningen anfört att länsstyrelsens krigsorganisation i stort sett är lämplig. Denna uppfattning delas inte av länsstyrelsen i Hallands län. Med hänsyn härtill vore en översyn av länsstyrelsens krigsorganisation önskvärd. Bland förändringar som därvid skulle kunna övervägas vill länsstyrelsen framhålla följande.

Sektionerna G (arbetsmarknad) och H (vägar) är, med tanke på att de har lokala verkställighetsorgan, överdimensionerade. Förslagsvis skulle sektion H kunna "bantas" till 6–8 personer och slås samman med sektion E (transporter) till en sektion för trafikfrågor. På samma sätt skulle sektion G kunna "bantas" till 6–8 personer och inordnas i sektion F (försörjning). Den personal ur lantbruksnämnden och skogsvårdsstyrelsen som nu inordnas i sektion F handlägger i huvudsak långsiktiga lantbruks- och skogs-

bränslefrågor. Det kan ifrågasättas om dessa uppgifter är att betrakta såsom operativa. Såväl lantbruksnämnden som skogsvårdsstyrelsen skulle med fördel kunna bedriva sin verksamhet från annan plats, efter riktlinjer som meddelas av länsstyrelsen.

Slutligen skulle det kunna prövas om inte centralsektionen och sektion C (psykologiskt försvar) kan slås samman till en gemensam funktion. Härigenom skulle de viktiga informationsfrågorna bättre integreras i övrig verksamhet. Viss personalreducering skulle därvid också kunna ske.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anför vad gäller krigsorganisationen att socialtjänstämnden bör föras till sektion B som FRI föreslagit. Samverkansproblemen bör i detta fall lösas genom lämpliga grupperingsåtgärder. Socialtjänsten har störst behov av samverkan med sektion A och sjukvårdshuvudmannen.

Svenska kommunförbundet delar i princip utredningens uppfattning om länsstyrelsernas roll som samordnare av olika samhällssektors försvarsberedskap på lägre regional nivå. Länsstyrelserna bör enligt FRI ha befogenhet att utfärda föreskrifter till kommunerna rörande beredskapsförberedelsernas inriktning. Förbundet vill här notera, i likhet med tidigare ställningstaganden att rätten att utfärda föreskrifter bör utnyttjas restriktivt.

2.5 Lokal nivå

Såväl *CBO* som *länsstyrelserna i Stockholms och Jämtlands län* samt *Svenska kommunförbundet* tillstyrker utredningens förslag att kommunstyrelsen skall vara högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå och ges ett ansvar för att samverkan kommer till stånd mellan olika delar av det civila försvaret på denna nivå. Samma uppfattning redovisar *Västerbottens läns landsting*. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* konstaterar emellertid att FRI inte lämnat något författningsmässigt förslag till hur kommunstyrelsens skyldigheter och befogenheter skall regleras. Länsstyrelsen anser därför att denna fråga snarast måste regleras. *RKB* anser att ett sådant ansvar för kommunstyrelsen förutsätter omfattande utbildning och övning.

Svenska kommunförbundet anser vidare att föreslaget ansvar för samverkan förutsätter bättre samordning än idag av allmänna råd och föreskrifter för försvarsförberedelser till berörda lokala myndigheter. Dessutom är samverkansövningar nödvändiga för fullföljandet av föreslaget ansvar. Kommunförbundet förutsätter att staten svarar för de merkostnader som kommunstyrelsens ansvar för totalförsvarsverksamheten medför.

Malmö kommun anser att kommunerna har en relativt isolerad roll i totalförsvaret och samtidigt den viktigaste ur den enskildes synpunkt (omsorgsverksamhet, kommunalteknisk försörjning m. m.). En bättre samverkan mellan kommunerna och andra totalförsvarsmyndigheter måste komma till stånd för att skapa en mer korrekt planläggning och för att en bättre samlad överblick skall kunna erhållas. För den enskilda kommunen bör

länsstyrelsen vara den enda styrkanalen. En enhetlig information med samordnade riktlinjer från det övriga totalförsvaret ger kommunerna bättre planeringsförutsättningar.

Länsstyrelsen i Värmlands län delar inte uppfattningen att ett ökat kommunalt engagemang kommer att underlätta samverkan inom totalförsvaret. Effekten blir sannolikt den rakt motsatta, eftersom det blir ett större antal organ som ska samverka på lokal nivå.

2.6 Personalram för ledningsfunktionen

Flera remissinstanser, däribland *ÖEF*, *FOA*, *statskontoret*, *JN*, *länsstyrelserna i Västerbottens, Jämtlands och Värmlands län* samt *TCO* tillstyrker det förslag till samlad resursram för funktionen civil ledning som *FRI* redovisar. *Statskontoret* anser emellertid att personalramen är för vid. *CBV* anser att den av *FRI* föreslagna totala personalramen kan accepteras som ett utgångsvärde. Däremot är *CBV* tveksam till att en för *ÖCF*, *CB* och länsstyrelserna gemensam personalram inrättas. *Länsstyrelsen i Hallands län* motsätter sig förslaget om en gemensam personalram men accepterar den rekommenderade ramen på 558 årsarbetskrafter för länsstyrelsernas försvarsenheter. *FRI*'s förslag innebär dessutom att *ÖCF* skulle få ett direkt inflytande över personalresursernas fördelning mellan de olika nivåerna. Detta skulle i praktiken leda till en centralisering, som ej kan godtas.

Centralorganisationen SACO/SR anser det positivt att personalramen för försvarsenheterna säkras och för närvarande skall omfatta 558 personer och att undantag görs från fortsatta generella besparingskrav på länsstyrelserna.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att försvarsenheternas personalresurser bör frysas fram till år 1987. En utredning av deras uppgifter, kompetensprofil och organisation bör snarast igångsättas, så att de kan anpassas för den förändrade roll de kommer att få efter kommunernas övertagande av ledningen av civilförsvaret i krig på lokal nivå. Här kan utökade uppgifter ifråga om ledning av lokala övningar och information förutses. Bevakningen av beredskapsaspekter i samhällsplaneringen kan också förväntas bli en allt viktigare uppgift.

Inte heller *RRV* eller *LON* är beredda att tillstyrka den föreslagna personalramen för funktionen civil ledning och samordning. *RRV* anser att det synes svårförenligt med statsmakternas uttalade önskan om minskad sektorisering och ökad samverkan på regional nivå. *CBNN* känner sig inte övertygad om att en sådan personalram skulle betyda så mycket medan *CBS* och *länsstyrelsen i Stockholms län* avstyrker förslaget om en gemensam personalram.

Cfs instämmer i förslagen om dels en anpassning av försvarsenheternas resurser till uppgifterna, dels ett system för att reglera framtida resurser

vid enheterna men anser att regeringen bör ha ansvaret för att efter förslag från länsstyrelser och CB ange målen för de personella resurserna vid resp. försvarsenhet.

AMS anser att frågan om personalresurser och personalutveckling för civil totalförsvarsverksamhet bör före ett ställningstagande ägnas betydligt mera djupgående överväganden än vad som skett i FRI:s rapport.

3 Funktionerna

3.1 Allmänt om funktionsindelningen

Även om funktionsindelningen i stort ter sig naturlig kan ÖEF inte tillstyrka indelningen i alla dess detaljer.

Cfs anser att rapporten ger en pedagogisk och värdefull översikt över den civila totalförsvarsverksamheten. Förslagen till funktionernas avgränsning och uppbyggnad synes i allt väsentligt väl motiverade och bör kunna läggas till grund för det fortsatta arbete som FRI förutsätter när det gäller att klargöra olika myndigheters ansvar.

Cfs anser vidare att det inte finns anledning att invända mot FRI:s förslag till avgränsning och innehåll i funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst men att namnfrågan bör diskuteras.

Begreppet civilförsvar existerar internationellt, det motsvaras till sin huvuddel av verksamhet som innehålls i det svenska begreppet civilförsvar och det anger i övrigt de verksamheter som det svenska civilförsvaret primärt har att samordnas och samverka med. Civilförsvarsbegreppet är nödvändigt att bibehålla under krigsförhållanden då verksamheten är konventionsskyddad. Därför är det också naturligt att den funktion, som innehåller den huvudsakliga delen av förberedelserna för verksamheten, benämns civilförsvar.

Begreppet befolkningsskydd har i expertkretsar utnyttjats i dagligt tal som en synonym till civilförsvar. FRI vill begränsa begreppet till att avse enbart de skadeförebyggande åtgärderna. Räddningstjänst är ett för fredsändamål myntat begrepp och kommer enligt räddningstjänstkommitténs förslag att innefatta även olycksförebyggande åtgärder.

Det torde vara svårt att hitta en bra synonym till det nuvarande begreppet civilförsvar. Detta bör därför bibehållas. Vill man som FRI bereda utrymme för begreppet civilt försvar (som motsats till militärt försvar) och undvika missförstånd, torde det vara enklare att hitta ett alternativt namn till detta begrepp, t. ex. civilt samhällsförsvar.

RKB anser att FRI behandlat landstingskommunerna mycket summariskt. Endast hälso- och sjukvården finns berörd i rapporten. RKB vill i detta sammanhang betona vikten av den landstingskommunala beredskapen, som omfattar mer än hälso- och sjukvård, och de behov av samordning som finns mellan kommun, landsting, statliga organ m. fl. RKB bör även fortsättningsvis ha denna samordningsuppgift.

FOA anser bl. a. att kris kan betraktas som en störning på lägre nivå än krig. Behovet av funktioner i kris kan därför sträcka sig närmare fredsbehovet än det "oundvikligen nödvändiga" behovet i krig. En sådan skillnad i behov har inte diskuterats i utredningen. Kanske är det en förklaring till att man skisserar en civil försvarsstruktur med ett ganska omfattande behov av funktioner.

FOA anser att det föreslagna funktionsmönstret borde kunna krympas genom att vissa funktioner och myndigheter lämnas utanför krigs/krisplaneringen eller slås ihop med andra till större och färre enheter.

Det av FRI använda begreppet civilt försvar finner FOA tilltalande men med hänsyn till att begreppet civilförsvar har en folkrättslig innebörd som är snävare behöver terminologin diskuteras ytterligare innan den etableras.

FOA anser att med ansvarsprincipen kan man få en smidig övergång mellan fred och krig men att en för okritisk tillämpning i värsta fall kan verka konserverande för krigsplaceringen. FOA ställer sig mot den bakgrunden tveksam till utredningens förslag att flytta energifrågorna till statens energiverk.

Delfunktionen elförsörjning bör enligt FOA bli en självständig funktion med SV som funktionsansvarig myndighet. Detta med hänsyn till elförsörjningens vitala roll i samhället.

RRV finner att med funktionsansvariga myndigheter följer att regeringens ledning inriktas mer mot samhällsfunktioner och mindre mot enskilda myndigheter inom funktionerna. RRV finner dessa överväganden riktiga och stöder förslaget om funktionsindelning.

SoS biträder förslaget att låta begreppet civilförsvar ersättas med befolkningsskydd och räddningstjänst. Begreppet civilförsvar och civilt försvar har utgjort en irriterande källa till oklarheter och missförstånd.

Sveriges Radio AB konstaterar att Sveriges Radio kan ses som verkande i funktionen psykologiskt försvar, dels som huvudansvarig för funktionen rundradioverksamhet i samarbete med televerket/radio. Om man inte accepterar en dubbel funktionstillhörighet bör redovisningen ske under rubriken rundradioverksamhet.

AMS biträder FRI:s funktionsindelning med funktionsansvariga myndigheter. Förslaget bedöms kunna underlätta styrelsens egen ledning, samordning och uppföljning av den civila personaltjänsten och den därmed förknippade personalplanläggningen och uppskovshanteringena. AMS tillstyrker vidare FRI:s uppfattning att en prövning av de enskilda myndigheternas krigsuppgifter är påkallad. Även TPR finner FRI:s förslag till avgränsning och uppbyggnad av samhällsfunktioner vara lämplig i stort. TPR anser emellertid att vägar bör utgöra en egen delfunktion i funktionen transporter.

Tvt tillstyrker att en funktion "Telekommunikationer" inrättas enligt förslaget. Beträffande televerkets rundradioverksamhet föreslås, efter

samråd med Sverige Radio AB. att denna tillsammans med programverksamheten inom Sveriges Radio AB får utgöra en egen funktion.

Såväl *riksbanken* som *försäkringsöverdomstolen* tillstyrker FRI:s förslag till funktionsindelning. *Bankinspektionen* finner uppdelningen på funktioner och ledningsnivåer välmotiverade. Förslagets genomförande bör vara ägnat att stärka den civila försvarsorganisationen. Ingen erinran mot förslaget lämnas från *RFV*. Också *CBÖN* och *CBS* tillstyrker utredningsförslaget. *CBÖ* anser emellertid att *SIND* redan i samband med bildandet av *ÖCF* bör överta *ÖEF*:s funktionsansvar för övrig varuförsörjning, bl. a. med hänsyn till att *ÖCF*:s uppgifter bör renodlas från starten. Samma uppfattning redovisar *länsstyrelsen i Västerbottens län*.

Västerbottens läns landsting däremot anser, att förslagen som rör ledningsförhållandena beträffande den landstingskommunala hälso- och sjukvården inger vissa betänkligheter.

Länsstyrelsen i Värmlands län biträder förslaget om ny benämning på civilförsvarsverksamheten. Länsstyrelsen delar också FRI:s uppfattning beträffande ytterligare förändringar i uppgiftsfördelning mellan kommuner, länsstyrelser och *CUFA*. Nu pågående förändringar bör först få genomföras och därefter utvärderas. Om denna utvärdering visar på ett behov av eller en effektvinst av ytterligare förändringar i fördelning av uppgifter kan dessa initieras då. Att redan nu diskutera ytterligare förändringar syns vara olämpligt.

BN och *Malmö kommun* biträder förslaget till funktionsindelning, varigenom oklarheter och konflikter beträffande ansvars- och kompetensområden mellan olika myndigheter kan förhindras. Också *Centralorganisationen SACO/SR* anser att en indelning av samhällsverksamheten i olika funktionsblock med en "gemensam nämnare" för varje block kan ha många fördelar. *SACO/SR* anser dock att det är viktigt att funktionsindelningen görs på ett sätt som känns naturligt med hänsyn till de ingående myndigheternas ordinarie fredstida verksamhet och kontaktytor och inte enbart ser till myndigheternas beredskapsverksamhet. *SACO/SR* anser vidare att det är viktigt att göra klart vad funktionsansvaret innebär. Det är viktigt att alla myndigheter känner och får ta sitt ansvar för beredskapsfrågorna inom sin egen verksamhet.

CBNN anser att förslaget innehåller flera oklarheter vad gäller uppgifter och befogenheter i fred för *ÖCF* och de funktionsansvariga myndigheterna. Vilka relationer skall råda mellan den funktionsansvariga myndigheten och sådana övriga myndigheter inom funktionen som har olika statsrättslig status och/eller sorterar under olika departement (jfr t. ex. funktionen Psykologiskt försvar). Vilka relationer skall råda mellan *ÖCF*, de funktionsansvariga och övriga. Vilka relationer skall råda mellan *ÖCF* och civilbefälhavarna.

FRI har i stort försökt överföra delar av försvarets planerings- och ekonomisystem på totalförsvarets civila delar. Avgörande för om detta är

lämpligt är om samhället i dess helhet kan betraktas som en funktion som försvarsmakten. Detta är knappast möjligt. Vidare erfordras befogenheter i likhet med vad som gäller för försvarsmakten, vilket är en omöjlighet i det svenska styrelse- och förvaltningsskicket. Det FRI kallar "ledningsstruktur" är egentligen ett administrativt system som överlagrats landets civila ledningsstruktur. Syftet syns vara att med det administrativa systemet och i fredstid dels kunna ta fram en programplan för totalförsvarets civila delar, dels ordna en sluss för de centrala myndigheternas föreskrifter m. m. till de regionala samordningsansvariga myndigheterna.

I likhet med FRI anser *Svenska kommunförbundet* att en övergripande utredning om bl. a. principen för förrådshållning och finansiering bör genomföras och behandlas i ett sammanhang grundad på en helhetslösning innan förskjutningar av ansvar sker mellan länsstyrelserna, civilförsvarsstyrelsens utbildnings- och förrådsansläggningar (CUFA) och kommuner. En sådan utredning bör ges högsta prioritet och bedrivas skyndsamt.

3.2 Ledning av funktionerna

ÖB framhåller behovet och vikten av att försvarsmakten kan samverka direkt med funktionsansvariga myndigheter. Dessa möjligheter får inte begränsas eller försvåras genom införandet av ett nytt lednings- och samordningsorgan. Det måste dessutom även i fortsättningen vara möjligt att kunna samverka direkt med vissa myndigheter inom funktionen. *ÖB* anför vidare att någon analys av möjligheterna och förutsättningarna att lösa de uppgifter som åläggs de funktionsansvariga myndigheterna inte görs i utredningen. För vissa myndigheter torde det således krävas att dagens resurser förstärks om förslagen skall kunna realiseras. För att uppställda mål skall uppnås krävs dessutom att civila centrala myndigheter allmänt beaktar sitt beredskapsansvar och avdelar de resurser som svarar mot detta ansvar. En analys av och uttalande i denna fråga hade varit önskvärd.

DV, *KK*, *TPR* och *Sveriges Radio AB* tillstyrker FRI:s förslag om av funktionsansvarig myndighet inom respektive verksamhetsområde. Såväl *DV* som *KK* och *TPR* anser emellertid att de framlagda förslagen innebär en höjd ambitionsnivå, vilket kräver ytterligare resurser.

VV anför att om en av huvuduppgifterna för den funktionsansvariga myndigheten skall vara att föreslå och genomföra omfördelning av resurser mellan olika landsdelar måste den funktionsansvariga myndigheten besitta avsevärd och bred kompetens. Ledningsuppgifter av angivet slag skulle som tidigare nämnts, strida mot ansvarsprincipen.

CBÖN konstaterar att funktionsansvaret för hälso- och sjukvården på lägre regional nivå är delat mellan landstinget och länsstyrelsen. Länsstyrelsen svarar för hälsoskyddet och veterinärverksamheten. Beträffande sjukvårdsdelen har landstinget funktionsansvaret. På högre regional nivå

har CB såväl funktions- som operativt ansvar. Enligt FRI:s förslag skall CB:s föreskrifter mot landstingen gå genom länsstyrelsen. CB anser att detta extra led i beslutsprocessen är olämpligt. Dessa föreskrifter bör gå direkt till landstingen. Däremot skall länsstyrelsen ha ett samordningsansvar gentemot landstinget.

Såväl länsstyrelserna i Jämtlands län och Västerbottens län som Svenska kommunförbundet tillstyrker FRI:s förslag till funktionsindelning och de uppgifter funktionsansvariga myndigheter föreslås handha.

Landstingsförbundet anser att det ställs stora krav på kunskap om och erfarenhet från landstingskommunal verksamhet i fred för beslut på central nivå i krig om sjukvårdsresursernas fördelning och användande. Viss oklarhet råder alltjämt om hur verksamheten inom socialstyrelsen skall bedrivas i krig. Förbundet förutsätter därför att ytterligare överväganden sker av sjukvårdsledningen på central nivå i krig.

Norrhottens läns landsting tolkar utredningens förslag så att länsstyrelserna skulle ha direktivrätt gentemot landstingen i sjukvårdsfrågor. Detta strider i så fall mot den lagändring som gjordes 1981, vilket innebar att länsstyrelsernas ansvar för hälso- och sjukvården i krig överfördes till landstingen. Även Västerbottens läns landsting avstyrker FRI:s förslag beträffande den landstingskommunala hälso- och sjukvården och föreslår en fördjupad analys i syfte att bättre optimera totalförsvarets och den civila sjukvårdshuvudmannens intressen inom verksamheten.

3.3 Val av funktionsansvarig myndighet

ÖEF anser att övervägande skäl talar för att statens energiverk ges ett övergripande ansvar för energiförsörjningen också i krig. Detta står i överensstämmelse med ansvarsprincipen. I konsekvens härmed biträds förslaget att beredskapsuppgifterna överförs till energiverket.

ÖEF biträder vidare FRI:s förslag att affärsbyrån organisatoriskt bör kopplas till funktionen övrig varuförsörjning. ÖEF avstyrker däremot att funktionen skall överföras till SIND. Affärsbyrån bör knytas till den myndighet som får ansvar för central ledning och samordning. ÖEF anser vidare att anläggningsbyrån bör hänföras till den organisatoriska miljö där affärsbyrån hör hemma och avstyrker därför förslaget om överföring till statens energiverk.

Statens energiverk biträder FRI:s förslag att energibyran överförs till energiverket. Däremot avstyrker verket förslaget att anläggningsbyrån överflyttas till energiverket.

Sverige Radio AB anser att FRI:s förslag att SPF skall vara funktionsansvarig för rundradioverksamheten under beredskap och krig strider mot ansvarsprincipen.

SoS anför att det är viktigt att understryka att styrelsen enligt FRI även framgent är funktionsansvarig myndighet för hälso- och sjukvård m. m. I

nuläget inräknat dock styrelsen i detta ansvar delfunktionerna hälso- och sjukvård, socialtjänst samt hälsoskydd. Samarbete förekommer vidare med resp. ansvarig myndighet vad avser delfunktionerna miljöskydd, livsmedelshygien och civil veterinärverksamhet. Styrelsen kan finna det principiellt riktigt att SoS blir funktionsansvarig myndighet för hela funktionen. Styrelsen måste dock här framhålla att styrelsens personella beredskapsresurser vare sig i nuvarande eller i avsedd reducerad organisation är dimensionerad för en sådan utvidgning av ansvaret, som föreslås i rapporten. Också *SBL* och *Landstingsförbundet* biträder utredningens förslag om att SoS bör vara funktionsansvarig myndighet för hälso- och sjukvård m. m.

Drivmedelscentralen AB anser att en överföring till statens energiverk av energibyran och anläggningsbyran kan innebära en splittring och försvagning av ÖCF:s möjligheter att genomföra samordnings- och ledningsuppgifterna. Därför bör ÖEF:s nuvarande organisation bibehållas. Även *FOA* ställer sig tveksam till utredningens förslag att flytta energifrågorna till statens energiverk.

RKB avstyrker *FRI*:s förslag beträffande den kyrkliga beredskapen att ansvaret för att samordna de kyrkliga kommunernas beredskapsförberedelser överförs från *RKB* till svenska kyrkans centralstyrelse. *Svenska kyrkans centralstyrelse* däremot har inget att erinra mot förslaget.

DV anser att åklagarväsendet, i den mån det inte görs till en egen funktion, bör ingå i funktionen ordning och säkerhet. Samma uppfattning redovisar *RA*.

KK bedömer det ändamålsenligt och logiskt att sammanhålla utrikeshandelsreglerande verksamhet inom ramen för en funktion. Det framstår också som naturligt att *KK* såsom central förvaltningsmyndighet för rikets handel anförtros uppgiften som funktionsansvarig myndighet.

RPS tillstyrker den föreslagna ledningsstrukturen och är beredd att påta sig huvudansvaret för funktionen Ordning och säkerhet.

SIND avstyrker förslaget att verket på sikt bör överta funktionsansvaret för övrig varuförsörjning medan *TPR* anser att det framtida ansvaret för funktionerna energiförsörjning och övrig varuförsörjning bör studeras närmare. *VV* däremot, tillstyrker förslaget att beredskapsfrågorna beträffande energiförsörjningen överförs till statens energiverk. *SV* ställer sig positiv till förslaget att föra över beredskapsuppgifterna vad avser landets energiförsörjning från ÖEF till statens energiverk.

Denna överföring av planeringsansvar får dock inte medföra att det ansvar som nu åvilar *SV* vad avser beredskapsplanläggning för landets elenergiförsörjning förändras. En sådan åtgärd skulle sannolikt medföra en försämring av beredskapsarbetets förankring i kraftindustrins fredsorganisation.

Sveriges Industriförbund (SI) konstaterar att genom förslaget att energiförsörjningen skall överföras till statens energiverk, splittras energibyran

och anläggningsbyrån på två myndigheter, vilket kan försvåra en nödvändig samordning av utbyggnaden av oljeföretagens resp. statens beredskapslager.

SI avstyrker därför förslaget om en överföring av funktionen energiförsörjning till statens energiverk samt föreslår att frågan om en senare överföring av funktionen övrig varuförsörjning från ÖCF till SIND skrinläggs. Enligt förbundets uppfattning är beredskapsfrågorna av sådan speciell karaktär att de organisatoriskt bör behandlas skilt från de allmänna näringspolitiska statliga insatser som SIND administrerar. Även *Centralorganisationen SACO/SR* anser att såväl funktionen energiförsörjning som funktionen övrig varuförsörjning skall hållas ihop med övriga funktioner vid en övergång till ÖCF. Det finns omständigheter som talar mot en överföring till statens energiverk, bl. a. sambandet mellan energiförsörjning och övrig varuförsörjning. Risk föreligger att kompetens och kontinuitet går förlorad med sämre beredskap som följd vid en överföring. Samma uppfattning redovisar *Sveriges Grossistförbund* beträffande funktionen övrig varuförsörjning. En stor del av de frågor och problem som aktualiseras inom såväl beklädnads- som kemikalie- och metall- och verkstadssektorerna är nära förknippade med import- och utrikeshandelsfrågor, vilka rimligen beaktas bättre med nuvarande organisation.

4 Planeringssystemet

Cfs konstaterar att enligt förslaget skall ÖCF fördela en gemensam ekonomisk planeringsram för hela det civila totalförsvaret. Styrelsens nuvarande planeringsram bör härvid ingå i den gemensamma ramen. Även om förvaltningskostnaderna undantas, anser Cfs att den avsedda integrationen leder till svårigheter att fördela kostnaderna på å ena sidan civilförsvaret och å andra sidan freds räddningstjänst.

ÖCF bör enligt Cfs inte ha ledningsansvar för perspektiv- och programplanering men väl ett samordningsansvar i densamma. Ekonomiska ramar bör åtminstone för tyngre beredskapsmyndigheter meddelas direkt av regeringen. Myndigheter som direkt meddelas ekonomiska ramar från regeringen tar fram perspektiv- och programplaner och lämnar dessa direkt till regeringen. ÖCF kan sammanställa dessa i en gemensam perspektiv- resp. programplan för hela det civila totalförsvaret, där ÖCF också har möjlighet att yttra sig över myndigheternas planer och föreslå regeringen åtgärder.

Såväl JN som TPR, LMV och RFV biträder FRI:s förslag i stort att varje funktionsansvarig myndighet upprättar en programplan för sin funktion som underlag för den gemensamma programplanen. Ambitionsnivån kan härvid anpassas till respektive funktions förutsättningar och behov. Även AMS ansluter sig till detta förslag. RRV däremot anser att såväl planeringssystemets anpassning till det civila försvarets ledningsorganisation som

frågan om medelsramar bör studeras närmare innan beslut fattas om inrättandet av en ny myndighet.

SoS konstaterar att i rapporten anförs att en avvägning mellan olika grupper av funktioner i första hand torde behöva inriktas mot att få balanserade mål för de olika funktionerna. SoS anser att denna avvägning i första hand är en fråga för statsmakterna som också skall ange inriktning mot målen. Den föreslagna ÖCF skulle därvid endast bli den mellaninstans som rapporten anger inte bör finnas.

CBÖN anför bl. a. att långsiktsplaneringen ingår som en av de väsentliga delarna i ett samordningspaket för hela totalförsvaret. För den civila delen av totalförsvaret har inte ett enhetligt system tillämpats som t. ex. inom försvarsmakten. I programplaneringen bör således CB:s synpunkter beaktas av de olika funktionsansvariga myndigheterna enligt ovan samt i ÖCF:s programsansvar för funktionen "civil ledning och samordning".

I planerings- och budgetprocessen lämnar CB idag sina anslagsäskanden till regeringen (Fö) och dessa omfattar endast medel för genomförandeverksamheten (I 2). Några beredskapsanslag tilldelas inte CB. I vissa lägen torde CB vara betjänt av att kunna disponera ekonomiska resurser för att kunna tillvarata beredskapskrav i fredsplaneringen.

CBB anser att en nackdel med förslaget om inrättandet av den nya myndigheten ÖCF, med det ansvar och den kraftiga resurstilldelning som FRI föreslår, är att delar av de centrala myndigheternas programansvar kommer att urholkas. Detta gäller speciellt Cfs/RÅV. Detta för med sig att sammanhanget mellan programansvar och produktionsansvar kompli- ceras. Den samordnande myndigheten (ÖCF) bör inte ta över programansvaret i fred för t. ex. utrymningar, undanförsel m. fl. delfunktioner även om de har karaktär av operationer i ett genomförandeskede. Funktionsmyndigheternas kompetens måste utvecklas under fred för att de skall kunna medverka i beredningar för operativa beslut i krig.

FRI har överskattat betydelsen av att ge de operativa ledningsorganen "horisontell" föreskriftsrätt för att i fred åstadkomma samordning. I dagsläget har de funktionsansvariga myndigheterna mycket starka styrinstrument i vertikal led i form av föreskrifter (t. ex. Cfs), genom att regionala myndigheter är inordnade i verksorganisationen (t. ex. AMS) eller leds efter företagsekonomiska principer (post, tele m. fl.). För att föreskriftsrätten i horisontell led skall kunna ta över den vertikala måste den understödjas med andra medel, t. ex. ekonomiska resurser eller sanktioner. I vissa lägen skulle det vara en fördel om CB och länsstyrelse kunde disponera ekonomiska resurser för att tillvarata berättigade beredskapskrav i den fredstida planeringen.

Även CBÖ anför att föreslagen modell för kostnadsfinansiering avseende utbildnings- och övningsverksamhet är olämplig. Sammanhållet anslag ökar byråkratin. Att ÖCF bättre än CB skulle kunna avgöra att tilldelade anslag används för avsedda ändamål är svårbegripligt och förefaller inte

vara baserat på faktiska erfarenheter. CBÖ avstyrker FRI:s alternativa förslag om sammanhållet anslag under ÖCF:s ansvar.

Däremot tillstyrker i princip *CBS* samt *länsstyrelserna i Värmlands och Västerbottens län* FRI:s förslag angående modell för långsichtsplanering.

Funktionernas avgränsning och uppbyggnad

1 Inledning

Ledningsstrukturen bygger på en indelning i samhällsfunktioner och ledningsnivåer. Syftet med funktionsindelningen är att fördela ansvaret för beredskapsförberedelserna i fred och för verksamheten under kriser och i krig på nivån under regeringen. Här redovisas ett preliminärt förslag till indelning i samhällsfunktioner samt hur dessa bör avgränsas och ansvarsfördelningen inom de olika funktionerna.

En utgångspunkt för funktionsindelningen är att funktionen skall innefatta för totalförsvaret viktig verksamhet som kräver någon form av central statlig ledning. Ett viktigt krav är också att en myndighet kan åläggas ett samordningsansvar och utses till funktionsansvarig myndighet.

Det bör också betonas att någon prövning ännu inte skett om enskilda myndigheters krigsuppgifter är lämpligt utformade. En sådan prövning måste göras. En revidering av myndigheternas krigsuppgifter kan få följder för funktionernas innehåll och avgränsning. Funktionsindelningen får då ses som en utgångspunkt för fortsatt arbete.

Vissa centrala myndigheter har krigsuppgifter som inte lämpligen kan inordnas i någon samhällsfunktion. De redovisas som fristående myndigheter och förtecknas i avsnitt 25.

Tonvikten vid redovisningen har lagts vid förhållandena under krig. Beredskapsförberedelserna har berörts då speciella omständigheter råder eller då ansvarsförhållandena avviker från dem som råder under kriser och i krig.

2 Funktionen civil ledning och samordning

Funktionen svarar för övergripande ledning och samordning av de civila delarna av totalförsvaret på central, högre och lägre regional samt lokal nivå. På central myndighetsnivå svarar för närvarande överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF), civilförsvarsstyrelsen (Cfs), riksnämnden för kommunal beredskap (RKB) och totalförsvarets chefsnämnd (TCN) för beredskapsförberedelserna inom funktionen. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) föreslås överta flertalet av dessa uppgifter och ges ställning som funktionsansvarig myndighet för ledningsfunktionen. Ledningsuppgifter på övriga nivåer handhas av civilbefälhavare (CB), länsstyrelser och kommunstyrelser.

3 Funktionen civilförsvaret

Begreppet civilförsvaret belystes av 1978 års försvarskommitté. Därvid utgick kommittén från tilläggsprotokollet den 10 juni 1977 till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter. I tilläggsprotokollet definieras civilförsvaret som humanitära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fiendtligheter eller katastrofer, hjälp att övervinna de direkta följderna härav och tillgodoseende av de nödvändiga förutsättningarna för befolkningens överlevnad.

Begreppet civilförsvaret har således folkrättsligt sett en mycket vid innebörd och täcker in verksamhet som hör till flera av de funktioner som ingår i de civila delarna av totalförsvaret. Här görs därför en underindelning i begreppen befolkningsskydd och räddningstjänst för den verksamhet som f. n. i Sverige avses med civilförsvaret.

Befolkningsskydd omfattar åtgärder som syftar till att skydda befolkningen mot stridshandlingar och andra skadeverkningar. Hit hör förvarning och alarmering, mörkläggnings-, skyddsrumbyggande, utrymning, omflyttning, inkvartering och flyktmottagning, åtgärder för ABC-skydd och hemskyddsverksamhet.

Räddningstjänst syftar till att rädda liv och egendom. Den bygger på samhällets räddningstjänst i fred som omfattar insatser från statliga och kommunala myndigheter och organ samt från enskilda. I fred utgörs resurserna i första hand av de kommunala brandförsvaren. I krig utökas resurserna avsevärt genom att särskilda civilförsvarenheter mobiliseras. Till räddningstjänstens resurser hör också verkskyddsorganisationen.

Beredskapsförberedelserna inom funktionen omfattar följande åtgärder:

- studier och planering
- utbyggnad av skyddsrum till civilbefolkningen
- anskaffning av andningsskydd till civilbefolkningen
- utbyggnad av alarmeringssystem
- produktion av civilförsvarenheter
- utbyggnad av sambandssystem, skyddade ledningsplatser branddammar m. m.
- förberedelser för utrymning, omflyttning och inkvartering
- information till allmänheten.

Den arbetsmässigt dominerande beredskapsuppgiften inom funktionen i fred är, förutom skyddsrumbyggande och anskaffning av andningsskydd m. m., att utveckla, producera och vidmakthålla de civilförsvarenheter som skall kunna disponeras i krig – förbandsproduktion.

Denna uppgift innebär att

- fastställa behovet av civilförsvarenheter i krig och utforma krigsorganisationen

- skriva in, utbilda, krigsplacera och öva personal (personalförsörjning)
- anskaffa, förvara och underhålla materiel (materieförsörjning)
- anskaffa och underhålla anläggningar
- förbereda mobilisering.

Huvuddelen av de enheter som organiseras i krig sammanförs i s. k. civilförsvarsbaser. En civilförsvarsbas omfattar ca 300 – 500 personer. Stommen utgörs av en eller flera undsättningsplutoner. Civilförsvarsbaserna är i regel utgångsgrupperade nära stora befolkningscentra. Deras materiel förvaras i förråd som till stor del ägs eller långtidsförhyrs av staten. I varje förråd finns materiel för 2 – 5 civilförsvarsbaser. Det betyder att materiel för 4 – 5 kommuner kan finnas i ett och samma förråd. Vid mobilisering körs materielen ut till mobiliseringsplatserna som i regel sammanfaller med krigsgrupperingsplatserna.

Materielen förvaras och underhålls av civilförsvarsstyrelsens utbildnings- och förrådsanläggningar (CUFA). Det finns fem sådana anläggningar.

Med nuvarande organisation blir civilförsvarsstyrelsen funktionsansvarig myndighet. Senare denna dag kommer dock att föreslås att statens räddningverk inrättas som bör vara funktionsansvarig myndighet.

I funktionen bör invandrarverket ingå som expertorgan för flyktingfrågor i krig. Detta bör bli en följd av att statens invandrarverk har fått huvudansvaret på central nivå för flyktinghanteringen i fred.

Ledningen i krig av befolkningsskydd och räddningstjänst utövas på central nivå av Cfs, på högre regional nivå av civilbefälhavarna (sektion A) och på lägre regional nivå av länsstyrelserna (sektion A). På lokal nivå skall enligt riksdagens beslut kommunerna den 1 januari 1987 ta över ansvaret för ledningen av civilförsvaret i krig.

Ledningen av beredskapsförberedelserna utövas av Cfs. När det gäller förbandsproduktionen svarar Cfs för utveckling av krigsorganisationen och för fredsanskaffning av materiel och anläggningar. Genom CUFA-organisationen har Cfs också ett ansvar för grundutbildning, viss övningsverksamhet samt förrådshållning och underhåll av krigsorganisationens materiel.

På högre regional nivå har CB vissa krigsplanläggningsuppgifter men inget ansvar för produktionen av civilförsvarens enheter.

På lägre regional nivå har länsstyrelsen det övergripande ansvaret för beredskapsförberedelserna inom funktionen civilförsvaret. När det gäller förbandsproduktionen har länsstyrelsen ansvaret för mobiliseringsförberedelser (inkl. mobplanläggning), rekrytering, inskrivning, krigsplacering och viss utbildning av personal, för vissa övningar och för förberedelser för kompletterande krigsanskaffning av materiel (t. ex. uttagning av civila fordon). Länsstyrelserna och CUFA delar ansvaret för förrådshållning och underhåll av fredsanskaffad materiel.

På lokal nivå skall enligt riksdagens beslut kommunerna ta över ansvaret för krigsplanläggningen.

Som tidigare nämnts pågår omfattande förändringar inom funktionen. Huvudsyftet är att uppnå ett bättre resursutnyttjande genom att samordna den i huvudsak kommunalt finansierade freds räddningstjänsten med det statligt finansierade civilförsvaret.

Förändringarna är f. n. mest påtagliga på central och lokal nivå genom att ett räddningsverk med ansvar på central nivå för befolkningsskydd och räddningstjänst i fred och krig föreslås bildas och att en överföring till kommunerna av ansvaret för ledningen av civilförsvaret i krig och för planläggningen härför i fred görs.

4 Funktionen hälso- och sjukvård m. m.

Funktionen omfattar hälso- och sjukvård, socialtjänst, miljö- och hälso-skydd, livsmedelshygien samt civil veterinärverksamhet.

Försvarsmakten har egna sjukvårdsresurser i krig. Dessa är dock inte tillräckliga för att tillgodose behoven. En stor del av omhändertagandet måste ske genom utnyttjande av civila sjukvårdsresurser. Dessa är dock begränsade varför behovet av samordning mellan den civila sjukvården och försvarsmaktens sjukvård är stort på alla nivåer.

Hälso- och sjukvården i krig syftar till att varje människa så långt som möjligt skall få den vård som hennes tillstånd kräver. Under krigsförhållanden är risken stor för överbelastning av sjukvårdsresurserna inom vissa delar av landet. Resurserna inom dessa områden måste då kunna förstärkas snabbt. Vidare måste patienter kunna överföras till andra delar av landet.

Socialtjänsten har samma mål i krig som i fred. Arbetet koncentreras dock till insatser för särskilt utsatta grupper, t. ex. barn, äldre och handikappade. I krig tillkommer dessutom vissa uppgifter, t. ex. förmedling av krigshjälp.

Miljö- och hälsoskyddet omfattar bl. a. åtgärder för att förebygga och undanröja sanitära olägenheter. Med sanitär olägenhet avses störningar i omgivningen som kan medföra skada för människors hälsa. Hit räknas bl. a. bristande hygien i bostäder, ej fungerande renhållning, föroreningar i luft och vatten, skadedjur m. m. Målsättningen för miljö- och hälsoskyddet i krig är att så långt möjligt upprätthålla från hygienisk synpunkt godtagbara levnadsförhållanden för befolkningen.

Livsmedelshygien omfattar åtgärder för att tillgodose hygieniska krav inom livsmedelsproduktionen och livsmedelshanteringen. Verksamheten omfattar också tillsyn över livsmedlens sammansättning, näringsvärde och andra för folkhälsan betydelsefulla omständigheter.

Den civila veterinärverksamheten omfattar husdjurens hälso- och sjuk-

vård samt deltagande i annan verksamhet som kräver medverkan av veterinärer (livsmedelskontroll m. m.). Verksamheten syftar till att motverka förhållanden som kan äventyra de animaliska livsmedelsresurserna. Hit hör bl. a. djursjukdomar och hygieniska missförhållanden. Ett annat syfte är att förhindra att sjukdomar sprids från eller via djur eller livsmedel till människor.

De verksamheter som ingår i funktionen har starka samband med varandra. Samtidigt finns betydande olikheter mellan olika verksamheter inom funktionen. I det följande har denna därför delats upp i delfunktionerna hälso- och sjukvård, socialtjänst, miljö- och hälsoskydd, livsmedelshygien samt civil veterinärverksamhet.

I krig svarar socialstyrelsen (SoS) för den centrala ledningen av hälso- och sjukvården. Tillsammans med naturvårdsverket (SNV) svarar SoS också för den centrala ledningen av miljö- och hälsoskyddet i krig.

I fred samordnar SoS beredskapsförberedelserna för vissa av de myndigheter som ingår i funktionen. För detta ändamål har bildats en särskild samverkansgrupp i vilken representanter för berörda myndigheter ingår.

Det är naturligt att SoS tilldelas uppgiften att vara funktionsansvarig myndighet för funktionen hälso- och sjukvård m. m.

Delfunktionen hälso- och sjukvård

Som nämnts svarar SoS i krig för den centrala ledningen av hälso- och sjukvården. Enligt kommunala beredskapskungörelsen får myndigheten i krig besluta om utnyttjande av vårdplatser samt om förflyttning av personal, patienter och förnödenheter mellan olika delar av landet. På högre regional nivå tillkommer motsvarande befogenheter CB. Sjukvårdsfrågor handläggs vid sektion B inom CB:s kansli. På lägre regional nivå svarar landstingen fr. o. m. den 1 juli 1981 för ledningen av sjukvården i krig. Denna uppgift tillkom tidigare länsstyrelsen. Dennas samordningsansvar kvarstår dock och har samma innebörd som beträffande andra funktioner.

Till delfunktionen bör också föras statens bakteriologiska laboratorium (SBL) och statens strålskyddsinstitut (SSI).

SBL har i stort sett samma uppgifter i krig som i fred. Myndigheten svarar således för tillverkning och import av vacciner och immunglobuliner samt för epidemiologisk övervakning och viss mikrobiologisk diagnostik. Vidare upprätthålls centrallaboratorieverksamheten. I krig organiseras regionala distributionscentraler för vaccin. F. n. finns ett tiotal sådana.

SSI är central förvaltningsmyndighet för strålskyddsfrågor och utövar tillsyn över användningen av joniserande och ickejonerande strålning inom landet. En av huvuduppgifterna – i fred som i krig – är att övervaka användningen av strålkällor inom sjukvården.

Delfunktionen socialtjänst

SoS har programansvaret för socialtjänsten.

På lägre regional nivå handlägger länsstyrelsen (sektion J) frågor som gäller socialtjänsten.

Ansvar på lokal nivå tillkommer i första hand kommunernas socialnämnder.

Delfunktionen miljö- och hälsoskydd

SoS och SNV svarar tillsammans för den centrala ledningen av miljöoch hälsoskyddet i krig.

På regional och lokal nivå har i första hand CB (sektion B), länsstyrelsen (sektion B) och kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder uppgifter inom delfunktionen.

Delfunktionen livsmedelshygien

Statens livsmedelsverk (SLV) svarar i krig för den centrala ledningen av livsmedelshygien. På högre regional nivå svarar CB (sektion B) för hithörande frågor. Motsvarande ansvar på lägre regional nivå tillkommer länsstyrelsen (sektion B). På lokal nivå handläggs frågor om livsmedelshygien av kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder.

Delfunktionen civil veterinärverksamhet

Veterinärpersonalen har huvudsakligen uppgifter inom djursjukvården och livsmedelskontrollen. I krig leder lantbruksstyrelsen (LBS) hälsooch sjukvården för djur. LBS är också chefsmyndighet för distriktsveterinärorganisationen. Även statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) har uppgifter inom djursjukvården. SVA har i krig samma uppgifter som i fred. I krig är myndigheten dock underställd LBS. SVA:s uppgift är att svara för djursjukvårdens försörjning med bakteriologiska preparat samt att fungera som central- och referenslaboratorium för veterinärmedicinsk diagnostik. SLV är central myndighet för frågor som gäller livsmedelshygien och livsmedelskontroll. I denna egenskap är SLV bl. a. chefsmyndighet för besiktningsveterinärorganisationen.

Veterinärfrågor handläggs på högre regional nivå av CB (sektion B).

Motsvarande uppgifter på lägre regional nivå handläggs av krigsorganiserad länsstyrelse (sektion B).

På lokal nivå fortsätter distriktsveterinärerna att verka i egenskap av krigstjänsteveterinärer som är underställda länsstyrelsen. De organiseras i krigsveterinärömråden.

5 Funktionen psykologiskt försvar

Funktionen omfattar verksamhet som i krig syftar till att bevara och stärka den egna befolkningens försvarsvilja och motståndanda. Den omfattar också åtgärder för att främja svenska intressen hos utländsk opinion och för att minska fiendens psykologiska motståndskraft.

En öppen och saklig nyhetsförmedling är en förutsättning för att de mål som gäller för funktionen skall kunna uppnås. Ambitionen är därför att massmedias verksamhet skall kunna hållas igång på ungefär samma sätt som i fred. Detta gäller såväl radio och TV som dagspressen.

I nuvarande organisation leds det psykologiska försvaret i krig under regeringen av statens upplysningscentral (UC). På högre och lägre regional nivå har CB och länsstyrelsen motsvarande uppgifter. Ärenden som gäller funktionen handläggs vid dessa myndigheter av sektion C. På lokal nivå inrättas kommunala informationscentraler.

UC finns inte i fred. Beredskapsförberedelserna handhas istället av beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (BN). Denna myndighet avvecklas då övergång till krigsorganisation anbefalls. BN/UC ersätts den 1 juli 1985 av en myndighet, styrelsen för psykologiskt försvar (SPF), som skall bedriva verksamhet såväl i fred som i krig.

Som nämnts är en öppen och saklig nyhetsförmedling en av hörnstenarna inom det psykologiska försvaret. Sveriges Radio AB (SR), Tidningarnas Telegrambyrå (TT) och dagspressen förutsätts därför upprätthålla sin verksamhet i krig. SR:s ställning i krig regleras genom ett särskilt avtal mellan bolaget och staten. Då SR krigsorganiseras sammanförs de olika bolagen inom koncernen till en enhet. Denna är direkt underställd regeringen. På central nivå organiseras vidare ett antal produktionsenheter för radio och TV. Dessa samgrupperas med vissa totalförsvarsmyndigheter. På regional nivå anpassas organisationen till ledningsstrukturen inom totalförsvaret. På högre regional nivå organiseras sex programområden som sammanfaller med milo/civoindelningen. Programchefen svarar för samverkan med CB, MB, televerkets radioområde och med övriga berörda myndigheter på denna nivå. Programchefen genomför också egna nyhets-sändningar. På lägre regional nivå organiseras en länsprögrämgrupp per län. Under varje länsprogramgrupp finns ett antal lokalredaktioner. Länsprogramgruppen genomför länsvisa nyhetssändningar. Lokalredaktionerna svarar bl. a. för kontakterna med kommunala myndigheter.

Televerket svarar genom radiodivisionens rundradiosektion för utsändning av de ljudradio- och TV-program som produceras av programbolagen inom SR. Rundradioverksamheten bedrivs i mycket nära samarbete med SR och är skild från övrig verksamhet inom radiodivisionen. Bl. a. avger televerket för denna del av verksamheten anslagsframställning till utbildningsdepartementet och inte till kommunikationsdepartementet.

Även statens biografbyrå (filmcensuren) har uppgifter inom funktionen. Några större förändringar av verksamheten förutses inte jämfört med fredsförhållandena.

6 Funktionen ordning och säkerhet m. m.

Funktionen omfattar dels verksamhet som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, dels vissa andra uppgifter.

Att upprätthålla allmän ordning och säkerhet är i fred liksom i krig en polisiär uppgift. Den polisiära verksamheten kan härvid uppdelas i allmän och särskild polisverksamhet. Den senare syftar till att förhindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet, den förra omfattar övrig polisverksamhet. Till polisverksamhet har i detta sammanhang också räknats utförande av kriminaltekniska undersökningar. Hit har också räknats ansvaret i krig för de allmänna häktena.

Polisen har i krig vissa uppgifter som har stark anknytning till eller ingår i det militära försvaret. Hit hör bl. a. kufförsvaret. Dessa uppgifter hör därför närmast hemma inom funktionen militärt försvar.

Till funktionen ordning och säkerhet har även förts handläggning av utlänningsärenden. Denna uppgift omfattar tillämpning av utlänningslagen, utlänningsförordningen och den särskilda utlänningsförordningen. Det är i första hand av administrativa skäl som utlänningsärendena har förts till funktionen ordning och säkerhet. Bl. a. överförs vissa utlänningsärenden i krig från statens invandrarverk (SIV) till polisväsendet och länsstyrelserna. Vidare fungerar polismyndigheterna som lokal instans vid handläggningen av utlänningsärendena.

Till funktionen har även förts åklagarmyndigheternas verksamhet.

Rikspolisstyrelsen (RPS) bör vara funktionsansvarig myndighet inom funktionen. På central nivå berörs i övrigt SIV, riksåklagaren (RÅ) och statens kriminaltekniska laboratorium (SKL). SIV är central myndighet för utlänningsärendena (i krig är myndigheten sista instans). RÅ är allmän åklagare i högsta domstolen, högste åklagare och central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet. SKL arbetar med kriminaltekniska undersökningar. Myndigheten är underställd RPS i såväl krig som fred.

I krig handläggs polisiära frågor – liksom utlänningsärenden – på regional nivå av CB (sektion D) och länsstyrelsen (sektion D). Lokal instans är – liksom i fred – polisdistrikten.

På central och lokal nivå överensstämmer organisationen i stort med förhållandena i fred. En omfattande decentralisering av uppgifter sker dock – framför allt vad gäller utlänningsärenden.

7 Funktionen domstolsväsende m. m.

Verksamheten inom funktionen bygger på förutsättningen att rättsväsendet skall fungera efter samma grundprinciper i krig som i fred. Rättsväsendet avses således även i krig fungera i enlighet med de krav som ställs i en rättstat.

Funktionen omfattar den dömande verksamhet som utövas vid allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. Denna verksamhet regleras i en särskild lag med bestämmelser angående domstolarna och rättegångar vid krig och krigsfara m. m. Till funktionen har också förts verksamhet som har stark anknytning till domstolarnas verksamhet.

Den samordning som krävs inom funktionen avser de administrativa förutsättningarna för den verksamhet som avses bedrivas i krig – inte innehållet i verksamheten (rättstillämpningen). Mot denna bakgrund bör även annan juridisk verksamhet som inte naturligt hör hemma i någon annan funktion kunna föras till denna funktion. Med denna utgångspunkt kan bl. a. statens va-nämnd föras hit. Däremot bör funktionen inte omfatta den verksamhet som bedrivs av arbetsdomstolen, försäkringsöverdomstolen och försäkringsrätterna. Dessa verksamheter har förts till andra funktioner.

Det ligger nära till hands att domstolsverket (DV) ges ställning som funktionsansvarig myndighet. DV får därigenom ansvar för att samordna beredskapsförberedelserna inom funktionen. Med den avgränsning som funktionen har fått omfattar detta ansvar även högsta domstolen (HD) och regeringsrätten (RR) som för närvarande inte deltar i det samarbete i beredskapsfrågor som bedrivs inom domstolsväsendet. På central nivå bedriver i övrigt statens va-nämnd verksamhet inom funktionen.

8 Funktionen kriminalvård

Funktionen omfattar i krig straffverkställighet för personer som dömts till fängelsestraff. Huvudmannaskapet för de allmänna häktena (utom Hall) överförs i krig från kriminalvården till polisväsendet.

Kriminalvårdsverket svarar för all verksamhet inom funktionen. Funktionsansvarig myndighet blir således kriminalvårdsstyrelsen (KVS).

I krig består kriminalvårdsverket av en central enhet (KVS) och ett antal slutna anstalter som är direkt underställda den centrala enheten. Till dessa anstalter överförs de intagna som skall kvarhållas i krig.

9 Funktionen transporter

I krig är verksamheten inom funktionen inriktad på att tillgodose totalförsvarets behov av transporter. Detta sker genom ett samordnat utnyttjande av tillgängliga transportresurser.

För militära transporter finns vissa särskilda resurser och en särskild ledningsorganisation. De militära transportresurserna är dock inte tillräckliga för att tillgodose behoven inom denna sektor. Civila transportresurser utnyttjas därför i stor utsträckning. Detta ställer krav på samordning mellan civila och militära transporter.

Funktionen transporter kan delas in i ett antal delfunktioner. En lämplig indelning kan vara järnvägstransporter, landsvägstransporter, väghållning, flygtransporter och sjötransporter.

Transportrådet (TPR) svarar tillsammans med ÖB för samordning av transportverksamheten i krig. TPR bör ges ställning som funktionsansvarig myndighet inom funktionen transporter. På högre regional nivå svarar CB och MB för samordning av transportverksamheten. Motsvarande uppgifter på lägre regional nivå ombesörjs av länsstyrelsen och försvarsområdesbefälhavaren.

Delfunktionen järnvägstransporter

Statens järnvägar (SJ) är den enda myndighet som bedriver verksamhet inom delfunktionen. Härutöver finns vissa enskilda järnvägar. I krig inrikts verksamheten inom delfunktionen på att tillgodose totalförsvarets behov av järnvägstransporter. Organisatoriskt är den största skillnaden gentemot fredsförhållandena att ett särskilt ledningsorgan tillskapas på högre regional nivå (järnvägsbefälhavare med kansli).

Delfunktionen landsvägstransporter

Delfunktionen omfattar ledning av civila landsvägstransporter.

På central nivå svarar TPR för ledning av landsvägstransporterna (inkl. drivmedelsransoneringen). Trafiksäkerhetsverket (TSV) biträder TPR med administrationen av drivmedelsransoneringen. TSV: s uppgift är bl. a. att tillhandahålla information ur bilregistret.

På högre regional nivå svarar sektion E vid CB: s kansli för hithörande uppgifter. Motsvarande uppgifter på lägre regional nivå handhas av sektion E i den krigsorganiserade länsstyrelsen.

Delfunktionen väghållning

Delfunktionen omfattar anläggning, reparation och underhåll av vägar.

Vägverket (VV) svarar för anläggning, reparation och underhåll av vägar. De regionala organen (vägförvaltningarna) ingår f. n. i den krigsorganiserade länsstyrelsen (sektion H). Också på högre regional nivå finns en särskild vägsektion (sektion H) vid CB: s kansli.

Delfunktionen flygtransporter

I krig överförs flygtrafiktjänsten (trafikledning m. m.) från luftfartsverket (Lfv) till det militära försvaret. Lfv:s uppgifter koncentreras till civil flygtransportledning och flygplatstjänst. För den förstnämnda uppgiften – som inte har någon motsvarighet i fred – inrättas ett särskilt ledningsorgan (centrala flygtransportledningen).

Detta organ är direkt underställt chefen för Lfv. Verkets övriga uppgifter (flygsäkerhet, trafikala myndighetsuppgifter) reduceras eller läggs ned. Inom verket finns även i krig en lokal organisation som består av ett antal flygplatser.

Delfunktionen sjötransporter

Delfunktionen omfattar ledning av de civila sjötransporterna, lotsoch farledsverksamhet, produktion av sjökort samt vissa fartygssäkerhetsfrågor. Samtliga dessa uppgifter åligger sjöfartsverket (SjöV). Uppgiften att leda de civila sjötransporterna är en uppgift som tillkommer i krig.

För lotsningsverksamheten finns en regional och lokal organisation (lotsdistrikt och krigslogsplatser). Samverkan med marinen sker genom samgruppering av SjöV:s regionala ledningsorgan (lotsdirektör och ledningspersonal) med resp. örlogsbas.

10 Funktionen livsmedelsförsörjning m. m.

Funktionen omfattar befolkningens försörjning med livsmedel inklusive dricksvatten. Med livsmedelsförsörjning avses härvid all verksamhet från producent till konsument.

Till detta kommer reglerings- och ransoneringsåtgärder i produktions- och konsumtionsleden. Vattenförsörjningen omfattar produktion och distribution av dricksvatten till förbrukarna. Livsmedelshygien samt motsvarande åtgärder beträffande vatten har dock ansetts vara en del av hälso- och sjukvård m. m.

Jordbruksnämnden (JN) har i krig det övergripande ansvaret för livsmedelsförsörjningen så som denna verksamhet har definierats ovan. Det ligger därför nära till hands att JN ges ställning som funktionsansvarig myndighet inom den aktuella funktionen.

JN ansvarar i krig för de åtgärder som behövs för att anskaffa, lagra och fördela livsmedel och fodermedel m. m. I samverkan med andra myndigheter svarar JN även för att jordbruket, trädgårdsnäringen, fisket, livsmedelsindustrin och livsmedelsdistributionen förses med produktionsmedel som arbetskraft, energi och transporter. JN:s krigsuppgift skiljer sig från

myndighetens fredsuppgift bl. a. i det avseendet att ansvarsområdet vidgas till att omfatta oreglerade delar av livsmedelsindustrin och livsmedelsdistributionen. Vidare ges JN ansvaret för reglerings- och ransoneringsåtgärder av en typ som normalt inte förekommer i fred.

I krig svarar JN för vissa uppgifter som i fred faller inom lantbruksstyrelsens (LBS) ansvarsområde. Detta gäller bl. a. överinseendet över jordbrukets blockorganisation samt information till och utbildning av funktionärer inom denna organisation och personal inom Svenska Blå Stjärnan. LBS svarar även för hithörande beredskapsförberedelser.

Statens livsmedelsverk (SLV) svarar för den centrala tillsynen över vattenkvaliteten i krig. Verkets ansvar gäller i första hand den vattenförsörjning som sker över kommunala vattenreningsverk och det vatten som behövs för livsmedelsproduktionen.

På högre regional nivå ansvarar CB för försörjningsfrågorna inklusive livsmedelsförsörjningen. Motsvarande uppgift på lägre regional nivå åvilar länsstyrelsen. I båda fallen handläggs försörjningsfrågorna av sektion F. I fred har lantbruksnämnderna vissa uppgifter rörande jordbrukets blockorganisation. Dessa uppgifter övertas i krig av länsstyrelserna. På lokal nivå svarar de kommunala kristidsnämnderna för vissa frågor vad gäller livsmedelsförsörjningen (genomförande av ransoneringsåtgärder m. m.). Frågor som gäller vattenkvaliteten handläggs på lokal nivå av kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder.

Jordbrukets blockorganisation har inte myndighetsstatus. Verksamheten bedrivs inom ett stort antal block och överblock. Ledningspersonal finns på central, lägre regional och lokal nivå.

11 Funktionen energiförsörjning

Verksamheten inom funktionen syftar till att tillgodose samhällets behov av energi under kriser och i krig. Funktionen kan i detta sammanhang delas på bränslen och drivmedel samt elenergi. Försvarsmakten svarar själv för sin försörjning med flyg- och fartygsdrivmedel. Planeringen för övrig försörjning är f. n. samlad hos ÖEF och statens vattenfallsverk.

De beredskapsåtgärder som är aktuella inom detta försörjningsområde är främst lagring av importerade bränslen och drivmedel, förberedelser för regleringar och ransoneringar samt övergång till inhemska energislag.

ÖEF har f. n. i krig ett övergripande samordningsansvar inom funktionen energi. Detta ansvar innebär bl. a. att myndigheten föreslår inriktningen i stort av de regleringar och ransoneringar som regeringen beslutar om vad gäller energiområdet. I samordningsansvaret ingår också att svara för att samverkan kommer till stånd mellan de regleringsmyndigheter som sätts upp inom detta område och de myndigheter som representerar olika förbrukningssektorer (sektormyndigheter). De senare skall bl. a. bistå reg-

leringsmyndigheterna med kunskap om energibehov och förbrukningsstruktur inom resp. sektor.

Inom ÖEF svarar energibyran för den samordningsuppgift som har beskrivits ovan. Denna uppgift föreslås den 1 juli 1986 överföras till statens energiverk.

I det följande behandlas delfunktionerna bränslen och drivmedel samt elenergi var för sig.

Delfunktionen bränslen och drivmedel

Transportrådet (TPR) ansvarar under kriser och i krig för drivmedelsransoneringen. TPR har därvid att utgå från riktlinjer som fastställs av regeringen och ÖEF. Inom ramen för dessa tilldelas det civila transportväsendet en kvot som sedan fördelas på olika transportgrenar och ändamål av TPR. Inom TPR handhas ransoneringsfrågorna av en särskild ransoneringsenhet som organiseras då behov av åtgärder inom detta område uppstår. TPR biträds vid administrationen av drivmedelsransoneringen av länsstyrelser m. fl. och trafiksäkerhetsverket. Någon ändring i denna ordning föreslås inte.

Bränslenämnden (BrN) fungerar under kriser och i krig som regleringsmyndighet för bränslen. ÖEF svarar f. n. för de förberedelser som behövs för att organisera BrN. Ledamöter i nämnden samt viss kanslipersonal är redan i fred utsedda av regeringen. ÖEF svarar för utbildning och övning av dessa personer. Dessa uppgifter föreslås gå över till statens energiverk.

På högre och lägre regional nivå handläggs frågor som gäller bränslen och drivmedel tillsammans med övriga försörjningsfrågor av CB och länsstyrelsen, i båda fallen inom sektion F. På lokal nivå har kommunerna motsvarande ansvar. Någon ändring härav föreslås inte.

När det gäller beredskapslagring av bränslen och drivmedel svarar ÖEF f. n. för planering, anskaffning, lagerhållning och omsättning av de statliga lagren, inkl. drift av lagringsanläggningar, fältförråd m. m., samt för tillsyn och kontroll enligt lagen (1984: 1049) om beredskapslagring av olja och kol.

Planering för den statliga lagringen samt tillsyn etc. av tvångslagringen bör föras till statens energiverk. Genomförandet av den statliga lagerhållningen, inkl. drift av anläggningar och förråd, bör även fortsättningsvis ligga på ÖEF (sedermera ÖCB).

Inom ramen för Sveriges deltagande i det krisfördelningssystem för olja som åvilar det internationella samarbetsorganet International Energy Agency (IEA) svarar ÖEF f. n. för viss rapporteringsverksamhet m. m. ÖEF:s uppgifter inom detta område bör likaledes gå över till statens energiverk.

Under krig svarar Drivmedelscentralen AB (DMC) för försäljning, leverans och undanförsel av flytande drivmedel och bränslen. DMC är en sammanslutning i aktiebolagsform av ett stort antal företag inom oljehan-

deln. DMC disponerar i krig den enskilda oljehandelns transportresurser för drivmedel och bränslen (tankbilar, järnvägsvagnar, tankfartyg etc.). I fred finns DMC i form av en direktion och en planlägningsavdelning. Planlägningsavdelningen är f. n. administrativt knuten till ÖEF och föreslås gå över till statens energiverk.

Delfunktionen elenergi

Statens vattenfallsverk (SV) svarar för beredskapsförberedelserna inom elförsörjningsområdet. Under kriser och i krig träder en särskild regleringsorganisation i verksamhet. Det centrala organet inom denna organisation är elförsörjningsnämnden (EFN). Denna myndighet svarar för dels samordning av landets kraftproduktion och eldistribution, dels olika reglerings- och ransoneringsåtgärder avseende förbrukningen av elenergi. EFN är också regleringsmyndighet för bränslen och drivmedel som utnyttjas inom elförsörjningen.

På regional nivå är landet indelat i sex elområden. Dessas gränser överensstämmer i huvudsak med civo/miloindelningen. Elområdena leds av elbefälhavare som bl. a. svarar för samverkan med MB och CB.

Kraft- och distributionsföretagen svarar för drift, underhåll och reparation av sina egna anläggningar. Reparationslag finns för stamlinjerna och de största kraftstationerna samt inom kraft- och distributionsföretagen. Resurserna kan vid behov omfördelas genom beslut av EFN eller elbefälhavarna.

Elbefälhavaren följer upp och administrerar reglerings- eller ransoneringsåtgärder som beslutats av EFN. Elområdena är i sin tur uppdelade i elblock. Dessas huvuduppgift är att samordna verksamheten vid de lokala distributionsföretagen. Elblocken leds av elblockschefer som är underställda elbefälhavaren.

De personer som i krig innehar befattningar som elbefälhavare eller elblockschef deltar, i den mån de inte är anställda hos SV, genom en överenskommelse med SV i beredskapsförberedelserna.

Statens kärnkraftinspektion (SKI) avses upprätthålla sin verksamhet i krig. Uppgiften förutsätts bli densamma som i fred (tillsyn enligt 16§ i lagen om kärnteknisk verksamhet samt vissa andra kontrolluppgifter).

12 Funktionen övrig varuförsörjning

Funktionen omfattar åtgärder för att möjliggöra produktion och distribution av varor som är nödvändiga för befolkningens försörjning och samhällets funktion under kriser och i krig. Ansvaret för sådana åtgärder beträffande försörjningsområden som energi, livsmedel och läkemedel åvilar dock andra funktioner. Väsentliga varugrupper inom funktionen är beklädnadsvaror, kemiska produkter samt metaller och verkstadsprodukter.

Produktion och distribution av försörjningsviktiga varor avses även under krig ske genom näringslivets försorg. Förberedelser härför har skett vad avser ett stort antal försörjningsviktiga företag (K-företag). Beredskapsförberedelserna inom funktionen omfattar en rad åtgärder som skall göra det möjligt att hålla produktionen vid K-företagen på en sådan nivå att försörjningsmålen nås. Dessa åtgärder omfattar bl. a. lagring av importerade råvaror och halvfabrikat, utveckling av ersättningsprodukter och upprätthållande av inhemsk produktionskapacitet. Vidare förbereds ransonerings- och regleringsåtgärder i syfte att begränsa och styra konsumtionen i krig.

Funktionen svarar också för produktion av varor på uppdrag från andra funktioner. Förpackningar för livsmedelsindustrin och gummiprodukter för transportsektorn är exempel på sådana varor. Försörjningen med metaller och verkstadsprodukter omfattar också i första hand råvaror och insatsvaror som behövs i annan produktion.

ÖEF svarar för närvarande för beredskapsförberedelserna inom funktionen. ÖEF stöds härvid av tre råd med myndighets- och partsrepresentation (beklådnads-, kemi- samt metall- och verkstadsråden). Dessa biträder ÖEF vid beredningen av vissa ärenden inom resp. försörjningsområde. I krig ingår rådens ledamöter i de regleringsnämnder som ÖEF organiserar (beklådnadsnämnden, keminämnden samt metall- och verkstadsnämnden). Under regeringen leder regleringsnämnderna i krig verksamheten inom resp. försörjningsområde. ÖEF har härvid en samordnande uppgift.

Här berörda uppgifter föreslås fr. o. m. den 1 juli 1986 handhas av ÖCB.

På högre regional nivå svarar CB för försörjningsfrågorna i krig. Inom CB: s kansli handläggs dessa frågor av sektion F. Länsstyrelsen (sektion F) har motsvarande ansvar på lägre regional nivå. På lokal nivå har kommunerna ansvaret. Under kommunstyrelsen har kristidsnämnden huvudansvaret för försörjningsfrågorna.

13 Funktionen utrikeshandel

Funktionen omfattar de åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla den import och export som i krig behövs för att klara försvarsansträngningarna och befolkningens försörjning.

Utrikeshandeln karaktäriseras i krig av att volymen minskas starkt jämfört med förhållandena under fred. Vidare införs regleringar i syfte att inrikta utrikeshandeln mot de mest angelägna behoven. Det administrativa uttrycket för dessa regleringar är en omfattande användning av kvantitativa import- och exportbegränsningar.

På central nivå har kommerskollegium (KK), generaltullstyrelsen (GTS), jordbruksnämnden (JN) och riksbanken (RB) uppgifter inom funktionen. Det torde ligga närmast till hands att KK ges ställning som funktionsansvarig myndighet.

KK: s uppgifter i krig omfattar bl. a. planerings- och utredningsverksamhet inom utrikeshandelns område, utfärdande av föreskrifter och anvisningar för tillämpningen av utrikeshandelsregleringarna samt handläggning av ärenden rörande handelslicenser och andra tillstånd för import och export av varor. JN har inom sitt område motsvarande uppgifter. JN är licensmyndighet när det gäller import och export av jordbruksprisreglerade varor, fiskprisreglerade varor samt ytterligare ett antal varor.

De av tullverkets uppgifter som hänför sig till funktionen har samma karaktär i krig som i fred. Tullverket övervakar således att gällande bestämmelser för in- och utförsel av varor följs. I krig sker en omfattande delegering av beslutsbefogenheter från GTS till regionala och lokala organ.

14 Funktionen prisreglering

Funktionen omfattar prisövervaknings- och prisregleringsåtgärder inom näringsliv och handel (ej bank- och försäkringsväsende). I krig kan allmän prisreglering införas. Huvuduppgiften inom funktionen kommer därför att vara tillämpning av den allmänna prisregleringen.

På central nivå är statens pris- och kartellnämnd (SPK) ansvarig för frågor som gäller den allmänna prisregleringen. Jordbruksnämnden (JN) svarar för pris- och marknadsregleringar inom jordbrukets och fiskets områden. Dessa uppgifter har olika karaktär men tangerar varandra vad gäller de varugrupper som JN ansvarar för.

SPK bör vara funktionsansvarig myndighet. SPK: s viktigaste uppgift i krig är att fungera som central prisregleringsmyndighet. I denna egenskap leder myndigheten tillämpningen av den allmänna prisregleringslagen. Prisövervaknings- och utredningsverksamheten upprätthålls i den utsträckning som behövs för att kontrollera efterlevnaden av prisregleringslagens bestämmelser.

På lägre regional nivå finns priskontor som fungerar som SPK: s regionala organ. Dessa ingår – såväl i krig som i fred – i länsstyrelsen. Priskontoren genomför undersökningar, kontrollerar efterlevnaden av prisregleringsbestämmelserna, utreder prisöverträdelser m. m. I krig skall kontoren i vissa lägen kunna fungera som självständiga prisregleringsorgan.

Som framgått av avsnitt 10 har JN ansvaret för ransoneringsåtgärder vad gäller livsmedel och jordbruksförnödenheter. Detta ansvar innefattar även prisregleringsåtgärder avseende varugrupper som regleras av JN.

15 Funktionen arbetskraft

Funktionen omfattar åtgärder som syftar till att säkerställa att de personella resurser som i krig står till förfogande för totalförsvarets civila del används på lämpligaste sätt.

Principer för fördelningen i stort av personalresurserna på olika verksamheter inom totalförsvaret har nyligen fastställts av statsmakterna. En fördjupad utredning har genomförts inom försvarsdepartementet (Ds Fö 1985: 2). Prioritering av personella resurser inom totalförsvaret. Betänkandet remissbehandlas f. n.

Det militära försvaret, civilförsvaret, hälso- och sjukvården samt veterinärväsendet tilldelas personal med stöd av särskilda pliktlagar. I krig kan åtgärder som allmän tjänsteplikt och tjänstetidsförlängning behöva tillgripas för att trygga totalförsvarets försörjning med arbetskraft.

Förutom åtgärder som reglerar användningen av arbetskraft omfattar funktionen i krig verksamhet som reglerar de förutsättningar under vilka arbetskraften får tas i anspråk. Hit kan bl. a. räknas arbetarskydd och olika åtgärder i samband med arbetstvister. Dessa verksamheter är sinsemellan rätt olika. Det kan därför vara motiverat att dela upp funktionen arbetskraft i delfunktionerna personalförsörjning, arbetarskydd och arbetsmarknadstvister.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) leder f. n. totalförsvarets personaltjänst i samråd med ÖB. Denna uppgift har åtskilligt gemensamt med uppgiften att fungera som funktionsansvarig myndighet. AMS bör därför ha denna uppgift beträffande funktionen arbetskraft.

Delfunktionen personalförsörjning

Delfunktionen personalförsörjning omfattar nedanstående krigsuppgifter och motsvarande beredskapsförberedelser:

- ledning av totalförsvarets personaltjänst
- fördelning av tillgängliga arbetskraftsresurser
- arbetsförmedling och arbetsmarknadsutbildning för totalförsvarets behov
- vapenfriärenden.

På central nivå har AMS, ansvaret inom delfunktionen. Nämnden för vapenfriutbildning (NVU) har vissa uppgifter på central nivå.

På högre regional nivå handläggs dessa frågor av CB (sektion G). På lägre regional nivå handläggs dessa frågor av länsstyrelsen (sektion G) och på lokal nivå av arbetsförmedlingsdistrikten.

Arbetsmarknadsverkets beredskapsförberedelser handläggs i första hand vid särskilda försvarsenheter på central nivå och vid länsarbetsnämnderna och i andra hand av personal vid verkets sakenheter. De beredskapsförberedelser inom arbetsmarknadsverket som har direkt anknytning till den högre regionala nivån handläggs av en särskilt utsedd befattningshavare (civoinspektor).

En stor del av personalen vid den centrala försvarsenheten arbetar med extern arbetskraftsplanläggning i samverkan med olika myndigheter, organisationer och företag.

Delfunktionen arbetarskydd

Delfunktionen arbetarskydd omfattar i krig tillämpningen av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftning samt tillsyn enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Den omfattar också övervakning av arbetsmiljön vid K-företagen.

På central nivå ansvarar arbetarskyddstyrelsen (ASS) i krig för arbetarskyddsfrågorna. Verkställande organ på regional nivå är yrkesinspektionsdistrikten. Enligt förslag av ASS skall dessa i krig omorganiseras så att distriktsindelningen överensstämmer med länsindelningen. ASS har också föreslagit att verksamheten inordnas i sektion G i den krigsorganiserade länsstyrelsen.

Delfunktionen arbetsmarknadstvister

Den medlingsverksamhet som statens förlikningsmannaxpedition bedriver förutsätts upprätthållas i krig. Detsamma gäller arbetsdomstolens dömande verksamhet. Omfattningen och inriktningen av dessa verksamheter blir dock starkt beroende av de yttre förutsättningar som kan beräknas råda under ett krig.

16 Funktionen socialförsäkringsväsende m. m.

Funktionen omfattar administrationen av socialförsäkringssystemet samt försäkringsdomstolarnas verksamhet. Med socialförsäkringar avses i detta sammanhang den allmänna försäkringen – sjukförsäkringen med föräldraförsäkring och tandvårdsförsäkring, folkpensionen och den allmänna tilläggspensionen, delpensionsförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen – och vissa andra förmåner som betalas ut av riks-försäkringsverket och försäkringskassorna. Dessa förmåner omfattar allmänna barnbidrag och bidragsförskott samt dagpenning till värnpliktiga, civilförsvarspiktiga, vapenfria tjänstepiktiga, hemvärnspersonal och frivilliga. Till funktionen har också förts de personalpensionerings- och grupplivförsäkringssystem som administreras av statliga myndigheter. Dessa system omfattar statsanställda och sjöfolk. Till funktionen har slutligen också förts arbetslöshetsförsäkringen.

Målsättningen för socialförsäkringsverksamheten i krig är att fredstida förmåner – anpassade till rådande förhållanden – i huvudsak skall kunna bibehållas. Detta kan innebära förändringar i förmånsnivåer, ändrad inriktning av verksamheten, ändrade handläggningsrutiner m. m. Utbetalning av dagpenning till värnpliktiga m. fl. är t. ex. en omfattande uppgift under krigsförhållanden. Vidare måste rutiner för utbetalning av ersättningar och bidrag i datorlöst tillstånd förberedas i fred.

På central nivå har riksförsäkringsverket (RFV), försäkringsöverdomstolen (FÖD), statens löne- och pensionsverk (SPV), handelsflottans pensionsanstalt (HPA) och arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) uppgifter inom funktionen. Av dessa myndigheter bör RFV vara funktionsansvarig myndighet.

RFV är central myndighet för frågor som rör den allmänna försäkringen m. m. Verket utövar också tillsyn över försäkringskassorna. FÖD är högsta instans vid prövningen av mål enligt socialförsäkringslagstiftningen. AMS handhar frågor som gäller arbetslöshetsförsäkringen. Besvär över beslut som AMS fattar vid tillämpningen inom detta område prövas av FÖD. Arbetslöshetsförsäkringen administreras av arbetslöshetskassorna. SPV ansvarar för den statliga personalpensioneringen och grupplivförsäkringen. HPA har motsvarande uppgift vid pensioneringen av sjöfolk.

Försäkringskassorna (FK) svarar för handläggningen av försäkringsoch bidragsärenden inom ramen för socialförsäkringssystemet. FK: s krigsorganisation överensstämmer i regel med fredsorganisationen. I ett datorlöst tillstånd svarar FK för utbetalningen av de stats- och kommunalanställdas pensioner. FK: s arbetsvolym ökar i krig bl. a. som en följd av att man tvingas att övergå till manuella arbetsrutiner.

17 Funktionen övriga försäkringar

Funktionen omfattar annan försäkringsverksamhet än socialförsäkringar samt ersättning till befolkningen för krigsskador. Försäkringsverksamheten omfattar dels person- och sakförsäkringar som tilhandahålls av privata försäkringsbolag, dels särskilda krigsförsäkringar för vilka staten är huvudman.

De privata försäkringsbolagen skall så långt möjligt upprätthålla sin verksamhet i krig. Många av dem är därför K-företag. Verksamheten måste dock anpassas till de förutsättningar som kan beräknas råda under krigsförhållanden. Hur detta skall ske regleras i särskilda lagar som avser försäkringsväsendets verksamhet i krig.

På central nivå bedriver försäkringsinspektionen (FÖI), krigsförsäkringsnämnden (KFN) och krigsskadenämnden (KSN) verksamhet inom funktionen.

Av dessa myndigheter torde endast FÖI kunna komma ifråga som funktionsansvarig myndighet.

FÖI: s uppgifter i krig omfattar tillsyn över försäkringsväsendet samt tillämpning av de lagar som gäller för försäkringsväsendet i krig. I fred leder och samordnar FÖI beredskapsplanläggningen vid de försäkringsföretag som är K-företag. Som ett led i detta utfärdar myndigheten riktlinjer för beredskapsplanläggningen vid försäkringsföretagen. Detta sker i samverkan med försäkringsbranschens beredskapskommitté som fungerar som kontaktorgan mellan FÖI och försäkringsföretagen.

KFN ansvarar i krig för de särskilda krigsförsäkringar som inrättas med staten som huvudman. Dessa förbereds i fred genom bl. a. beredskapsavtal med försäkringsföretagen. De senare representeras härvid av särskilda beredskapsorgan.

KSN fungerar i krig som central myndighet för ärenden rörande det statliga krigsskadeskyddet. I denna egenskap prövar och avgör myndigheten ärenden som gäller ersättning för krigsskada. Under pågående krig förbereder KSN kommande skaderegleringar genom att registrera, utreda och värdera inträffade krigsskador.

Försäkringsbranschen sätter i krig upp ett landsomfattande nät av distriktcentraler. Om enskilda försäkringsföretag inte kan upprätthålla verksamheten på lokal nivå skall distriktcentralerna bistå allmänheten med upplysningar i försäkringsfrågor, motta skadeanmälningar, verkställa skadetredningar samt fungera som lokal representation för KSN.

18 Funktionen betalningsväsende m. m.

Funktionen omfattar penningmedelsförsörjning och betalningsförmedling under krig. Beträffande penningmedelsförsörjningen är målsättningen att brist på sedlar och mynt inte skall uppstå i någon del av landet. Betalningsförmedlingen syftar till att ge statliga och kommunala myndigheter, K-företag m. fl. möjlighet att även under krigsförhållanden sköta betalningar utan användning av kontanta medel.

I krig har riksbanken (RB), bankinspektionen (BI) och postverket – framförallt postgirot – uppgifter inom funktionen. Inom den privata sektorn upprätthåller vissa statliga banker verksamhet i egenskap av K-företag.

RB har en samordnande roll inom funktionen. Detta gäller såväl verksamheten i krig som beredskapsförberedelserna. RB bör därför bli funktionsansvarig myndighet. RB är ett riksdagens verk. Denna omständighet kan ge RB vissa formella svårigheter vid utövningen av rollen som funktionsansvarig myndighet.

RB leder och samordnar bankföretagens beredskapsförberedelser. För samarbetet med bankerna har nyligen bildats en beredskapskommitté med ledamöter från RB och bankerna.

Postverket svarar genom postgirot och postkontoren för betalningsförmedlingen under krig. Verket har också vissa uppgifter inom penningmedelsförsörjningen.

BI skall enligt regeringsbeslut år 1982 upprätthålla sin verksamhet under krig. BI skall dock inte upprätthålla verksamhet inom det område som omfattas av riksbankens planeringsansvar.

RB har på högre och lägre regional nivå region- och kassakontor. I krig har RB för avsikt att upprätta samverkansorgan såväl hos CB som hos

länsstyrelsen. På lägre regional nivå sker detta i nära anslutning till postens samverkansgrupper. I krig svarar RB: s regionala organ för samordningen av den verksamhet hos den egna myndigheten, postverket och andra penninginrättningar som syftar till att trygga penningmedelsförsörjningen inom civot/länet.

19 Funktionen skatte- och uppbördsväsende

Funktionen omfattar beskattning samt uppbörd av skatter, tullar och avgifter.

På central nivå har riksskatteverket (RSV) och generaltullstyrelsen (GTS) uppgifter inom funktionen. GTS delegerar i krig huvuddelen av sina uppgifter till regionala och lokala organ inom tullverket. På lägre regional nivå har sektion L inom den krigsorganiserade länsstyrelsen uppgifter inom skatteområdet. På lokal nivå upprätthålls verksamhet av lokala skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter.

Ett förslag till nya regler för skatte- och uppbördsväsendet under krig har utarbetats och redovisats i en departementspromemoria (Ds B 1979: 12). Mot bakgrund av denna promemoria uppdrog regeringen den 15 april 1982 åt RSV att utarbeta och till budgetdepartementet redovisa en detaljplan för uppläggningsarbetet. RSV har den 22 juni 1983 redovisat en sådan plan.

RSV bör ges ställning som funktionsansvarig myndighet för funktionen skatte- och uppbördsväsende.

20 Funktionen landskapsinformation

Verksamheten inom funktionen syftar till att tillgodose totalförsvarets behov av kartor, flygbilder samt geodetiska och fotogrammetriska data. Vidare upprätthålls i krig viss fastighetsregistrering samt delar av fastighetsbildnings- och mättningsverksamheten.

Lantmäteriiverksamhetens viktigaste uppgift i krig är att förse totalförsvaret – främst försvarsmakten – med kartor och flygbilder. För detta ändamål upprättas en särskild krigstryckningsorganisation. Denna består av civila tryckerier som upprätthåller sin verksamhet i krig samt speciella krigstryckerier.

På central nivå har endast lantmäteriverket (LMV) uppgifter inom funktionen. LMV bör således vara funktionsansvarig myndighet.

LMV har det övergripande ansvaret för att totalförsvarets behov av kartor och flygbilder tillgodoses. Krigstryckningsorganisationen svarar för tryckningen av materialet. LMV leder och utövar tillsyn över denna organisation. I fred svarar LMV för de beredskapsförberedelser som behöver

genomföras (personalplanering, lagring av material och tryckoriginal, övning av krigstryckerier, avtal med civila tryckerier m. m.).

LMV: s krigsuppgifter omfattar i övrigt viss produktion av flygbilder och tryckoriginal till kartor samt stöd till verksamheten på regional nivå. LMV biträder också andra totalförsvarsmyndigheter i fastighetsrättsliga frågor.

På lägre regional nivå bedriver den krigsorganiserade länsstyrelsens sektion M verksamhet inom funktionen. De lokala organen – fastighetsbildningsmyndigheterna – krigsorganiserar inte. I fred är den regionala lantmäteriverksamheten uppdelad på två myndigheter: överlantmätarmyndigheten och länsstyrelsens lantmäterienhet. Den senare ansvarar för den statliga fastighetsregistreringen. I krig avvecklas överlantmätarmyndigheten och uppgifterna överförs på den krigsorganiserade länsstyrelsens sektion M. Denna har uppgifter inom fastighetsbildnings- och fastighetsregistreringsområdena.

21 Funktionen postbefordran

Funktionen omfattar befordran av brev och paket m. m. I krig organiseras dessutom fältpost- och kurirpostverksamhet. Den förra ingår i försvarsmakten men bemannas av postverket. Den senare omfattar befordran av viktigare försändelser mellan vissa centrala och regionala myndigheter då dessa befinner sig på sina krigsuppehållsplatser.

Målsättningen är att posten snabbt skall nå adressaten även under pågående mobilisering och då en del av befolkningen har utrymmts. För att detta skall bli möjligt registreras alla i den kommun där de inkvarterats. Vidare prioriteras posten vid tilldelning av transportresurser.

Postverket är den enda myndighet som upprätthåller verksamhet inom funktionen.

Postverket genomför f. n. en omorganisation som innebär att det under den centrala nivån kommer att finnas 33 regionkontor. Nuvarande uppdelning på postregioner och postområden försvinner således. En omfattande delegering av befogenheter till den regionala nivån kommer samtidigt att ske.

I krig bibehålls organisationen på högre regional nivå. I varje civilområde finns således en postbefälhavare, samgrupperad med CB/MB, som har direktiv rätt mot samtliga regionchefer inom civilområdet. På lägre regional nivå inrättas postala samverkansgrupper som knyts till resp. länsstyrelse.

22 Funktionen telekommunikationer

Totalförsvaret behöver ha tillgång till telekommunikationer för bl. a. samband mellan myndigheter på olika ledningsnivåer och mellan samverkande myndigheter. Försvarsmakten har behov av telekommunikationer bl. a. för operativ och taktisk ledning. På motsvarande sätt har en rad civila myndigheter behov av telekommunikationer för att kunna bedriva sin verksamhet. Även allmänhetens behov kan bedömas bli stort.

Totalförsvarets behov av telekommunikationer tillgodoses antingen genom utnyttjande av de resurser som televerket förfogar över och/eller med hjälp av myndighetens egna resurser. Försvarsmakten, civilförsvaret samt vissa civila myndigheter förfogar över betydande egna resurser. Televerkets tjänster inom områdena ljud (telefon), text (främst telex, telefax och teletex), data (datex, datapak och datel) och bild (TV-möten, centralantennät och kabel-TV) fungerar i sammanhanget som en gemensam resurs på vilken hela totalförsvaret kan repliera.

Funktionen omfattar endast de gemensamma resurser som tillhandahålls genom televerkets försorg. Övriga telekommunikationsresurser får betraktas som en integrerad del av resp. myndighets verksamhet. Det hindrar inte att resurserna i vissa fall kan utnyttjas av andra myndigheter. Som exempel kan nämnas att civila myndigheter som i krig är samgrupperade med militära staber i viss utsträckning utnyttjar försvarsmaktens sambandssystem.

Televerket svarar även för utsändning av de radio- och TV-program som produceras av Sveriges Radio AB. Inom televerket svarar radiodivisionen för denna verksamhet. Som framgått av avsnitt 5 har televerkets rundradioverksamhet förts till funktionen psykologiskt försvar. Resterande delar av radiodivisionens verksamhet (radiolänk, fast radio, landmobil radio, kust- och fartygsradio, luftfartsradio och frekvensförvaltning) bör dock föras till funktionen telekommunikationer.

Televerket är den dominerande myndigheten inom funktionen och bör därför ges ställning som funktionsansvarig myndighet. Centralt svarar huvudkontoret för teleområdesverksamheten. För radiodivisionen finns ett särskilt huvudkontor. Den regionala nivån inom televerket utgörs av 20 teleområden och 6 radioområden. Gränserna för de senare överensstämmer i stort med indelningen i civil- och militärområden. Däremot avviker indelningen i teleområden i stor utsträckning från länsindelningen.

Televerkets resurser utnyttjas i krig av samtliga totalförsvarsmyndigheter. Behovet av samverkan mellan televerket och övriga totalförsvarsmyndigheter är därför stort i såväl krig som i fred. I krig sker samverkan på högre regional nivå genom telebefälhavaren och radioområdeschefen. Som telebefälhavare fungerar en av teleområdescheferna inom civilområdet. Telebefälhavarens uppgift är att leda och samordna telekommunikationerna inom civilområdet. Radioområdeschefen har motsvarande uppgift

beträffande radioverksamheten. På lägre regional nivå kompletterar teleområdet i krig sin organisation med en särskild ledningsenhet. Denna svarar för samverkan med bl. a. länsstyrelsen och försvarsområdet. Radioområdet har särskilda kontaktmän i länsstyrelsens och försvarsområdesbefälhavarens gemensamma stabsp plats.

I fred sker samverkan på central nivå genom bl. a. totalförsvarets teleberedning (TTB). Denna inrättades av totalförsvarets chefsnämnd. På högre och lägre regional nivå sker samverkan i fred bl. a. genom återkommande sambandsberedningar.

ÖB har ett lednings- och samordningsansvar för signalskyddstjänsten inom totalförsvaret. Detta gäller såväl fred som krig. Varje myndighet svarar dock självständigt för att behövliga signalskyddsåtgärder blir genomförda inom det egna verksamhetsområdet.

23 Funktionen skolväsende

Funktionen omfattar den undervisning som i krig avses bedrivas inom ramen för det allmänna skolväsendet. Enligt gällande planläggning är det i första hand den obligatoriska skolans verksamhet som skall upprätthållas. Övrig skolverksamhet upprätthålls i den utsträckning som läget tillåter. Om brist på personal, lokaler och utrustning uppstår inom den obligatoriska skolan så tas motsvarande resurser inom gymnasieskolan i anspråk. Den senares verksamhet avvecklas då helt eller delvis. Gymnasieskolans resurser kan också komma att tas i anspråk för den arbetsmarknadsutbildning som avses bedrivas under krig.

På central nivå har endast skolöverstyrelsen (SÖ) uppgifter inom funktionen. SÖ bör således vara funktionsansvarig myndighet. I krig sker en omfattande decentralisering av uppgifter till lägre regional och lokal nivå. SÖ:s uppgifter begränsas därigenom avsevärt vilket medför att myndigheten i krig närmast blir ett expertorgan åt regeringen.

På lägre regional nivå kvarstår länskolnämnderna som fristående organ utanför länsstyrelserna i krig. Länskolnämnderna övertar härvid de uppgifter vad gäller skolverksamheten i länet som i fred ankommer på SÖ.

På lokal nivå är kommunens skolstyrelse ansvarigt organ. I krig har skolstyrelsen befogenhet att göra de jämkningar i grundskolans tim- och kursplaner som behövs för att undervisningen skall kunna upprätthållas.

24 Funktionen kyrklig verksamhet

Funktionen omfattar såväl Svenska kyrkans som de fria trossamfundens verksamhet. För Svenska kyrkans verksamhet svarar både statliga och kyrkokommunala myndigheter. Det är av stor betydelse för försvarsbered-

skapen att Svenska kyrkans och övriga trossamfunds verksamhet upprätthålls också under krigsförhållanden. Svenska kyrkans krigsuppgifter överensstämmer i stort med fredsuppgifterna. De senare omfattar bl. a. församlingsarbete, folkbokföringen och begravningsväsendet.

För den del av Svenska kyrkans verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter gäller förordningen (1977: 55) om vissa statliga myndigheters beredskap m. m. För de kyrkliga kommunerna gäller lagen (1981: 1216) om kyrklig beredskap. Lagen reglerar i första hand den lokala nivåns verksamhet. Lagen innebär ett åliggande för de kyrkliga kommunerna att genomföra de åtgärder som behövs för att verksamheten skall kunna hållas i gång i krig. Inom varje stift åligger det domkapitlet att följa tillämpningen av lagen. Domkapitlet skall se till att förberedelsearbetet och de kyrkliga kommunernas verksamhet under krigsförhållanden bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och samordnas med annan beredskapsplanläggning och försvarsverksamhet. I samordningsfrågor skall domkapitlet samråda med länsstyrelsen. På central nivå har riksnämnden för kommunal beredskap (RKB) i uppgift att samordna och stödja detta arbete. RKB har dock inga uppgifter i krig.

Lagen om kyrklig beredskap gäller inte för de fria trossamfundet som dock genomför vissa beredskapsförberedelser på frivillig väg. Detta arbete utgår bl. a. från en rekommendation av Svenska ekumeniska nämnden enligt vilken trossamfundet skall samverka i krig.

ÖCB föreslås bli funktionsansvarig myndighet för kyrklig verksamhet.

25 Fristående myndigheter m. m.

Det har inte varit möjligt att hänföra alla de myndigheter som avses upprätthålla verksamhet i krig till en viss funktion. Detta beror på att behovet av samordning med annan verksamhet har bedömts vara begränsat för dessa myndigheter. De aktuella myndigheterna saknar också i flertalet fall regionala och lokala organ. Med dessa utgångspunkter föreslås följande myndigheter få ställning som fristående beredskapsmyndigheter:

- Byggnadsstyrelsen
- Justitiekanslern
- Riksgäldskontoret
- Riksrevisionsverket
- Riksvärderingsnämnden
- Statens hundscola
- Statistiska centralbyrån
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
- Universitets- och högskoleämbetet

I detta sammanhang vill jag kortfattat beröra byggnads- och reparationsberedskapen (BRB) och motorreparationstjänsten (MRT). Dessa organisa-

tioner är civila och bildade genom särskilda avtal mellan berörda företag och staten. För närvarande är BRB och MRT anknutna till försvarsmakten. Frågan om en ändrad tillhörighet har prövats av 1978 års försvarskommitté som dock inte fann skäl att föreslå en förändring.

26 Avslutning

Funktionernas mål och innehåll, avgränsning från andra funktioner samt vilka myndigheter som – på olika nivåer – har uppgifter inom funktionerna har definierats.

Det finns dock anledning att betona att de redovisade funktionsbeskrivningarna är preliminära. En vidareutveckling funktionsvis bör ske i nära samverkan mellan den funktionsansvariga myndigheten och övriga myndigheter inom funktionen.

Innehåll

Regeringens skrivelse	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 mars 1985 ..	2
1 Inledning	2
2 Föredragandens överbåganden	2
2.1 Allmänna utgångspunkter	2
2.1.1 Det moderna kriget	3
2.1.2 Samhällsutvecklingen och totalförsvaret	4
2.1.3 Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen	5
2.1.4 Myndigheter inom den civila delen av totalförsvaret ..	6
2.1.5 Principer för ledning av verksamhet inom försvarsde- partementets verksamhetsområde	7
2.1.6 Samordning av de civila delarna av totalförsvaret ...	8
2.2 Ledning och samordning av de civila delarna av totalförsvaret	9
2.3 Funktionsindelning	11
2.4 Central myndighet för ledning och samordning m. m.	14
2.4.1 Organisation	14
2.4.2 Samordningsuppgifter i fred	17
2.4.3 Uppgifter under kriser och i krig	23
2.4.4 Huvuduppgifter och personal	25
2.5 Ledning på regional och lokal nivå	26
2.6 Genomförandetidpunkt	27
3 Hemställan	28
4 Beslut	28
Bilaga 1 Nuvarande förhållanden	29
Bilaga 2 Sammanfattning av FRI:s rapport (nr 3.84) Ledningen av det civila försvaret	43
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanserna och sammanställning av remissyttranden över FRI:s rapport nr 3.84 Ledningen av det civila försvaret	51
Bilaga 4 Funktionernas avgränsning och uppbyggnad	82