

# DET CIVILA

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2015



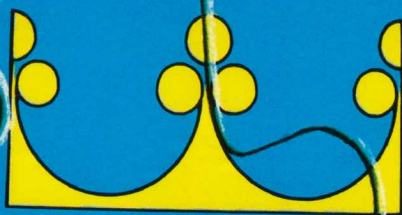
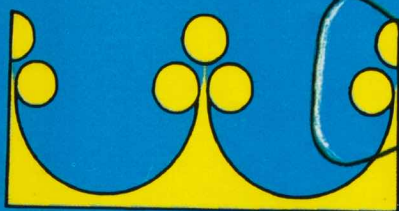
National Library  
of Sweden

Del I

Betänkande av  
CFL-utredningen

SOU 1989:42





# DET CIVILA FÖRSVARET

Del I

Betänkande av  
CFL-utredningen

SOU 1989:42









Statens offentliga utredningar  
1989:42  
Försvarsdepartementet

# Det civila försvaret

## Del I

Betänkande av civilförsvarslagstiftningsutredningen  
(CFL-utredningen)

Stockholm 1989



Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.

Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remisseexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefotid 8<sup>10</sup> - 12<sup>00</sup> (externt och internt)

08/763 10 05 12<sup>00</sup> - 16<sup>00</sup> (endast internt)

Omslagsidé:

Birger Markusson

ISBN 91-38-10351-6

ISSN 0375-250X



## Till statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 17 januari 1985 att bemyndiga chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare att göra en författningsteknisk översyn av civilförsvarslagen (1960:74, omtryckt 1984:1026) och lagen (1964:63, omtryckt 1984:1027) om kommunal beredskap samt de andra författningar som reglerar de frågor som behandlas i dessa lagar (dir. 1985:1).

Till särskild utredare förordnades den 20 februari 1985 hovrättspresidenten för hovrätten för Övre Norrland Carl-Ivar Skarstedt. Till experter att biträda utredningsmannen förordnades från samma tidpunkt kanslirådet i försvarsdepartementet Ulf Bjurman, dåvarande kanslichefen i riksnämnden för kommunal beredskap, numera försvarsdirektören vid länsstyrelsen i Kronobergs län Jan Cedmark, språkexperten i statsrådsberedningen Barbro Ehrenberg-Sundin, hovrättsassessorerna Björn Janson, försvarsdepartementet, och Bo Lövén, civildepartementet, samt dåvarande avdelningsdirektören i civilförsvarsstyrelsen, numera byråchefen i statens räddningsverk Roland Nilsson. Från samma tidpunkt förordnades som biträdande sekreterare departementssekreteraren i försvarsdepartementet Thomas Tjäder. Den 8 februari 1988 förordnades Tjäder som sekreterare.

Den 1 april 1985 förordnades dåvarande hovrättsassessorn, numera hovrättsrådet vid hovrätten för Övre Norrland, Kjell Persson att vara sekreterare i utredningen. Persson entledigades som sekreterare den 1 februari 1988 och förordnades som expert från samma tidpunkt.

Avdelningsdirektören vid dåvarande överstyrelsen för ekonomiskt försvar, numera överstyrelsen för civil beredskap, Hans Wehlin förordnades som expert den 1 oktober 1985.

Till sakkunniga förordnades Evert Zetterberg, Svenska kommunförbundet, från den 15 november 1985 och från den 1 januari 1986 Eva Sveman, Landstingsförbundet.

Bo Lövén entledigades som expert i utredningen den 11 maj 1986 och hovrättsassessorn i civildepartementet Ingrid Larén-Marklund förordnades som expert den 12 maj 1986. Larén-Marklund entledigades den 21 november 1986.

Roland Nilsson entledigades från uppdraget den 1 mars 1988 och från samma tidpunkt förordnades som expert verksjuristen i statens räddningsverk Key Hedström.



Till biträdande sekreterare i utredningen förordnades den 9 januari 1989 departementssekreteraren i försvarsdepartementet Erik Brandel.

Utredningen fick tilläggsdirektiv den 20 augusti 1987 (dir. 1987:38).

Arbetet har bedrivits under namnet CFL-utredningen.

Särskilda yttranden har lämnats av de sakkunniga, Evert Zetterberg, Svenska kommunförbundet, och Eva Sveman, Landstingsförbundet.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande (SOU 1989:42) Det civila försvaret.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i juni 1989

*Carl-Ivar Skarstedt*

*Thomas Tjäder*

*/ Erik Brandel*

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> . . . . .	9
<b>Sammanfattning</b> . . . . .	11
<b>1 Vårt uppdrag</b> . . . . .	25
1.1 Direktiven . . . . .	25
1.2 Särskild skrivelse . . . . .	26
1.3 Arbetets bedrivande . . . . .	26
1.4 Sammanhang med annan utredningsverksamhet . . . . .	27
1.5 Betänkandets uppläggning . . . . .	28
<b>2 Behovet av ny lagstiftning – några utgångspunkter för våra förslag</b> . . . . .	29
2.1 Totalförvarstanken – dess innebörd och konsekvenser . . . . .	29
2.2 Den nya ledningsstrukturen inom det civila försvaret . . . . .	30
2.3 De terminologiska problemen . . . . .	32
2.3.1 Civilförsvarsbegreppet i nuvarande lag . . . . .	32
2.3.2 Det civila försvaret och andra uttryck som används i lagförslagen . . . . .	33
2.4 En eller flera lagar ? . . . . .	35
2.5 Nya förutsättningar för beslut om beredskapshöjningar . . . . .	37
<b>3 Ny lag om beredskapshöjningar samt ändringar i 13 kap. 6 § regeringsformen</b> . . . . .	39
3.1 Bakgrund till förslagen . . . . .	40
3.1.1 Direktiven och tidigare uttalanden . . . . .	40
3.1.2 Uttrycket beredskapstillstånd och gällande rätt . . . . .	40
3.2 Alla behöver kunna höja sin beredskap samtidigt . . . . .	42
3.3 Beredskapshöjande åtgärder måste kunna genomföras under andra förutsättningar och i ett tidigare skede av en kris än i dag . . . . .	43
3.4 Alltför många beredskapsgrader och beredskapsbegrepp . . . . .	44
3.5 Vårt förslag till ändring i 13 kap. 6 § regeringsformen . . . . .	45
3.5.1 De nuvarande bestämmelsernas utformning . . . . .	45
3.5.2 Behovet av ändringar . . . . .	47

3.6	Vårt förslag till ny lag om beredskapshöjningar . . . . .	48
3.7	Konsekvenser för fullmaktslagstiftningen i övrigt . . . . .	49
3.8	Tillämpningsföreskrifter till lagen . . . . .	50
<b>4</b>	<b>Vårt förslag till en ny lag om civilt försvar . . . . .</b>	<b>53</b>
4.1	Inledande bestämmelser (1 kap.) . . . . .	54
4.1.1	Lagen inleds med en innehållsförteckning . . . . .	54
4.1.2	För vårt lagförslag väsentliga definitioner . . . . .	55
4.1.3	Ansvarsprincipen lagfästs . . . . .	57
4.1.4	Bemyndiganden och hänvisning till andra lagar . . . . .	58
4.2	Organisation och ledning m. m. (2 kap.) . . . . .	59
4.2.1	Ledningsstrukturen inom det civila försvaret . . . . .	59
4.2.2	Krigsorganisationen . . . . .	62
4.2.3	Mobilisering av räddningskåren och hemskyddsorganisationen . . . . .	63
4.2.4	Ledningsuppgifter under skärpt och högsta beredskap . . . . .	64
4.2.5	Föreskriftsrätt under skärpt och högsta beredskap . . . . .	66
4.2.6	Kommunalförbund m. m. . . . .	67
4.3	Planläggning, utbildning och andra beredskapsförberedelser (3 kap.) . . . . .	69
4.3.1	Syftet med fredstida beredskapsförberedelser . . . . .	69
4.3.2	Principer för översyn av planlägningsbestämmelserna . . . . .	71
4.3.3	Huvuddragen i förslaget till planlägningsbestämmelser . . . . .	73
4.3.4	Huvuddragen i förslaget till bestämmelser om utbildning och övning . . . . .	78
4.3.5	Huvuddragen i förslaget till bestämmelser om övriga åtgärder . . . . .	82
4.4	Tjänstepliktens omfattning (4 kap.) . . . . .	86
4.4.1	Bakgrund och gällande rätt . . . . .	87
4.4.2	Pliktbestämmelser behövs . . . . .	89
4.4.3	Nuvarande plikter blir civilplikt . . . . .	90
4.4.4	Civilpliktens omfattning . . . . .	91
4.4.5	Fler verksamheter att tjänstgöra i . . . . .	91
4.4.6	Uttrycket "laga förfall" ersätts . . . . .	92
4.4.7	Utbildningstiden ökar för befäl . . . . .	93
4.4.8	Förmånerna behålls . . . . .	93
4.5	Hemskydd (5 kap.) . . . . .	93
4.5.1	Hemskyddsorganisationens nuvarande omfattning och uppbyggnad . . . . .	94
4.5.2	Hemskyddsorganisationens uppgifter i dag . . . . .	94
4.5.3	Vårt förslag . . . . .	94
4.6	Verkskydd (6 kap.) . . . . .	96
4.6.1	Verkskyddens uppgifter . . . . .	96
4.6.2	Var verkskydden skall organiseras . . . . .	97
4.6.3	Ansvaret skall vila på ägaren av företaget eller anlägg-	



	ningen	97
4.6.4	Skyldighet för annan än den som skall organisera ett verkskydd	98
4.6.5	Utbildning och övning av verkskyddspersonal	98
4.7	Skyddsrum och skyddade utrymmen (7 kap.)	99
4.7.1	Äldre skyddsrumregler	99
4.7.2	Nuvarande regler	100
4.7.3	Våra överväganden och förslag	102
4.8	Särskilda skyldigheter för ägare och andra innehavare av egendom m.m. (8 kap.)	107
4.8.1	Varning, mörkläggnings- och andra åtgärder	107
4.8.2	Skyldigheter för nyttjanderättshavare m. fl.	109
4.8.3	Användningsförbud för vissa lokaler m. m.	109
4.8.4	Skyldighet att lämna upplysningar m. m.	109
4.8.5	Bestämmelse som tas bort	110
4.9	Utrymning samt ut- och inflyttningsförbud (9 kap.)	110
4.9.1	Ändrade förutsättningar för utrymning	110
4.9.2	Hur bestämmelserna om utrymning utformas	111
4.9.3	Om utflyttning och inflyttning	112
4.10	Skyldigheter för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner i samband med utrymning och flyktmottagning m. m. (10 kap.)	113
4.10.1	Utökad skyldighet att ta hand om utrymmande och flyktingar	113
4.10.2	Kommunernas ansvar bör anpassas till vad som gäller enligt socialtjänstlagen	115
4.10.3	Kommunernas och landstingens skyldighet att hjälpa varandra i samband med utrymning behålls	116
4.10.4	Hjälpen i samband med krigsskada eller andra mycket allvarliga förhållanden vidgas	116
4.10.5	Bestämmelser om lokal kristidsförvaltning	116
4.11	Skyldighet för enskilda att upplåta inkvarteringsbostad (11 kap.)	117
4.11.1	Inkvarteringsbostäder behövs fortfarande	118
4.11.2	Oförändrade förutsättningar för inkvarteringsbeslut och ändringar i det	118
4.11.3	Ersättning till inkvarteringsvärden bör betalas av kommunen	119
4.12	Säkerhetsskyddet i kommuner och landsting (12 kap.)	119
4.12.1	Behovet av säkerhetsskydd	120
4.12.2	Allmänt krav på säkerhetsskydd	122
4.12.3	Svenskt medborgarskap för vissa tjänstemän	124
4.12.4	Personalkontroll även i kommuner och landsting	127
4.12.5	Svenskt medborgarskap för vissa förtroendevalda	129
4.13	Förfoganderätt och andra särskilda bestämmelser (13 kap.)	132
4.13.1	Förfoganderätt	132

4.13.2	Näringsidkares och andras medverkan i totalförsvaret	137
4.13.3	Varning och mörkläggnings . . . . .	138
4.13.4	Veterinärverksamheten . . . . .	138
4.13.5	Undanförsel och förstöring . . . . .	139
4.13.6	Undantag från vår lag . . . . .	139
4.14	Påföljder m. m. (14 kap.) . . . . .	140
4.14.1	Mer lättöverskådliga bestämmelser . . . . .	140
4.14.2	Skärpta straff för grova brott . . . . .	140
4.14.3	Mildare straff för vissa brott i fredstid . . . . .	141
4.14.4	Penningböter kvar . . . . .	141
4.14.5	Vite och förverkande . . . . .	141
4.15	Överklagande av beslut (15 kap.) . . . . .	141
4.15.1	Enhetligare och överskådligare bestämmelser . . . . .	142
4.15.2	Vissa beslut får överklagas till kammarrätten . . . . .	142
4.15.3	Rätten att överklaga ett beslut bör begränsas . . . . .	143
4.15.4	Överklagande av beslut om inkvarteringsersättning . . . . .	143
4.15.5	Överklagande av beslut under skärpt och högsta beredskap . . . . .	143
4.15.6	Vissa beslut får inte överklagas . . . . .	144
<b>5</b>	<b>Ekonomisk ersättning till kommuner och landsting</b> . . . . .	<b>145</b>
5.1	Behovet av nya regler . . . . .	146
5.2	Nuvarande ersättningssystem . . . . .	147
5.2.1	Planläggning, utbildning och övning . . . . .	147
5.2.2	Lokala övningar . . . . .	149
5.2.3	Reservanordningar . . . . .	149
5.2.4	Tillhandahållande av lokaler, materiel m. m. . . . .	150
5.3	Olika principer för finansieringen av beredskapsåtgärder . . . . .	151
5.4	Vårt förslag till ersättningsbestämmelser . . . . .	152
5.4.1	Fredsnyttan en viktig utgångspunkt för fördelningen . . . . .	152
5.4.2	Kan resurser omfördelas ? . . . . .	153
5.4.3	Stat och kommun bör dela på kostnaderna i de flesta fall . . . . .	154
5.4.4	Åtgärder som inte motiverar en häftfördelning . . . . .	155
<b>Särskilda yttranden</b>	. . . . .	<b>157</b>
Bilaga 1	Direktiv . . . . .	161
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv . . . . .	165
Bilaga 3	Reserapporter . . . . .	171
Bilaga 4	Utvecklingen av civilbefolkningens skydd vid väpnade angrepp . . . . .	189

# Förkortningar

CFL	Utredningen om översyn av civilförsvarslagstiftningen m. m.
Dir.	Kommittédirektiv
Ds A	Arbetsmarknadsdepartementets departementsserie
Ds Fö	Försvarsdepartementets departementsserie
FöU	Försvarsutskottets betänkande
KBK-utredningen	Utredningen om den kommunala beslutsprocessen m. m. under beredskap och krig
Pro CK	Provplanläggningskommittén – Civilförsvaret och kommunerna
prop.	Regeringens proposition
rskr.	Riksdagsskrivelse
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
ÖCB	Överstyrelsen för civil beredskap



Förkortningar

ÖCB	Övervakning för civil bevakning
SOU	Svensk rikspolisstyrelsen
SFS	Svensk rikspolisstyrelsen
akt.	akt
prop.	proposition
Pro CK	Propositionskommittén - Civilövervakning
KBK-utredningen	Utredningen om den kommunala bevakningen in m. andra bevakningsformer
FörU	Förvaltningsutredningen
Da F6	Förvaltningsutredningen
Da A	Arbetsmarknadsutredningen
Dir	Dirigeringen
CTJ	Utredningen om övertag av tvångsvårdsinstitutioner in m. andra tvångsvårdsinstitutioner

# Sammanfattning

## Vårt uppdrag

Regeringen beslutade den 17 januari 1985 om direktiv till en särskild utredare att se över civilförsvarslagstiftningen.

Försvarsbeslutet våren 1982 innebar att kommunerna skulle överta ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och ha ansvaret för planläggningen i fred. Mot den bakgrunden genomfördes omfattande ändringar i civilförsvarslagen (1960:74) och i lagen (1964:63) om kommunal beredskap i december 1984 (prop. 1984/85:49, FöU 5, rskr. 93). I propositionen anfördes bl.a. att det var nödvändigt med en genomgripande översyn av de författningar som berördes av förslagen.

Vi skulle, enligt direktiven, överväga om kommunernas verksamhet i totalförsvaret skall samlas i en författning eller i flera författningar samt skapa ett regelsystem som bättre än det nuvarande hänger ihop systematiskt och begreppsmässigt.

Enligt direktiven skulle vi också klargöra frågan om krav på svenskt medborgarskap för vissa tjänstemän i kommuner och landsting samt sträva efter att förenkla regelsystemen, exempelvis i fråga om kommunernas ersättning av statsmedel för deras medverkan i totalförsvaret.

Mot bakgrund av bl. a. organisationsförändringar på central myndighetsnivå från den 1 juli 1986, tillkomsten av förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del, som trädde i kraft vid samma tidpunkt, och vad som sades om beredskapslagstiftningen i 1987 års försvarsbeslut fick vi tilläggsdirektiv den 20 augusti 1987.

Genom tilläggsdirektiven skulle vi överväga en ny terminologi inom vad som i dag benämns civilförsvaret, se över lagen (1960:513) om beredskapstillstånd och de andra författningar som berörs därav samt överväga behovet av ytterligare lednings- och samordningsbestämmelser för totalförsvarets civila del.

## Betänkandets uppläggning

Betänkandet består av två delar. I del I redovisar vi våra överväganden. I del II lämnar vi förslag till författningstext.

Som resultat av vårt arbete föreslår vi flera nya författningar. Motiven i del I behandlar framför allt lagen om beredskapshöjningar, ändringar i 13 kap. regeringsformen och lagen om civilt försvar. Vi lägger också fram förslag till en förordning om civilt försvar och en förordning om beredskapshöjningar, som också behandlas i motiven (avsnitt 3.8). Dessutom föreslår vi följdändringar i vissa centrala lagar såsom kommunallagen och plan- och bygglagen samt följdändringar i vissa beredskapsförfattningar för att åskådliggöra hur våra lagförslag får genomslag i sådana författningar.

## Totalförvarstanken – dess innebörd och konsekvenser

Ett krig drabbar hela samhället. Kriget är totalt och civila och militära resurser måste därför samverka för att stå emot och lindra krigets verkningar. Härifrån kommer principen om totalförsvaret. Fredssamhället, dvs. det som skall värnas, utgör samtidigt basen för alla försvarsresurser. Vår beredskap grundas med andra ord på samhällets inneboende förmåga att möta kriser och krig.

Vårt totalförsvaret skall också värna civilbefolkningen mot verkningarna av krigshandlingar genom att bereda skydd, rädda nödlidande, ombesörja vård och trygga en livsnödvändig försörjning. Dessutom skall icke-militära påfrestningar och hot om sådana kunna mötas exempelvis i samband med en ekonomisk och handelspolitisk kris.

De civila beredskapsförberedelserna omfattar alla de åtgärder som är nödvändiga för att förbereda landet mot yttre hot och för att klara samhällets omställning till kris- eller krigsförhållanden. Dessa beredskapsförberedelser berör såväl statliga myndigheter som kommuner, landsting och kyrkokommunala myndigheter. Förberedelserna betyder också mycket för enskilda personer och för sådana företag som behövs för att trygga befolkningens överlevnad, upprätthålla viktiga samhällsfunktioner och stödja försvarsmakten.

Totalförvarstanken innebär således att beredskapsfrågorna är en angelägenhet för hela samhället. I vårt förslag till lag om civilt försvar kommer detta till uttryck genom att där sägs att såväl statliga myndigheter, kommuner, kyrkliga kommuner och landsting som organisationer, företag och enskilda skall samverka mot en gemensam hotbild både i fredstid och under krigsförhållanden. Bl. a. lägger vi fast en ledningsstruktur för det civila försvaret och en skyldighet att genomgå totalförvarsutbildning och att medverka i olika slag av övningsverksamhet samt att vidta andra beredskapsförberedelser som att bygga skyddsrum och att planlägga verksamheten för krigsförhållanden.

Totalförvarstanken kommer också till uttryck genom vårt förslag till lag om beredskapshöjningar, där regeringen får en möjlighet att, flexibelt och utan att det råder krigsfara i Sverige, höja beredskapen såväl för statliga



myndigheter som för kommuner, landsting och enskilda. Fördelen med detta är att vi får mera tid på oss att genomföra de kompletterande åtgärder som behövs för att ställa om samhället för krigsförhållanden än vad vi har i dag.

### Vårt förslag till ny lag om civilt försvar

Den nya lagen om civilt försvar innehåller bestämmelser från civilförsvarslagen (1960:74, omtryckt 1984:1026), lagen (1964:63, omtryckt 1984:1027) om kommunal beredskap, lagen (1964:64) om skyldighet att upplåta inkvarteringsbostad i krig m. m., lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning samt lagen (1981:1216) om kyrklig beredskap. Lagen innehåller också helt nya bestämmelser, t. ex. bestämmelserna om ledning av det civila försvaret och om säkerhetsskydd i kommuner och landsting.

Vi har valt att kalla lagen för lag om civilt försvar därför att den har ett vidare innehåll än civilförsvarslagen. Den återspeglar de förändringar som skett under senare år i fråga om ledningsstrukturen för det civila försvaret och kommunernas ökade ansvar. Den återspeglar också den syn som vuxit fram om totalförsvaret som en hela folkets angelägenhet.

Även om vi kallar den nya lagen för lag om civilt försvar, anser vi det inte meningsfullt och inte heller möjligt att integrera olika specialförfattningar som reglerar verksamheter som också ingår i det civila försvaret i vårt lagförslag. Exempel på sådana författningar är räddningstjänstlagen, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Detta ingår inte heller i vårt uppdrag. Sådana stora verksamhetsområden som hälso- och sjukvården och socialtjänsten ligger därför utanför vårt förslag till lag om civilt försvar, utom när det gäller frågor om ledning och samordning samt skyldighet att vidta beredskapsförberedelser. Den nya lagen innehåller i stället den verksamhet som nu regleras i de lagar som vi nämnde inledningsvis men omfattar också sådant som inte har reglerats tidigare. I stora drag har lagen fått följande innehåll:

- det civila försvarets ledning och organisation, dvs. de ledningsuppgifter som bl. a. överstyrelsen för civil beredskap, civilbefälhavarna, länsstyrelserna och kommunstyrelserna skall ha,
- vilka beredskapsförberedelser som kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna skall vidta,
- civilpliktens omfattning,
- åtgärder som skall vidtas inom funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst, t. ex. åtgärder som gäller skyddsrum, varning, utrymning och verkskydd,
- skyldigheten för enskilda att upplåta inkvarteringsbostad,
- skyldigheten för kommunerna att svara för den lokala kristidsförvaltningen,
- bestämmelser om att det skall finnas ett tillfredsställande säkerhetsskydd i kommuner och landsting,
- påföljder vid brott mot vissa bestämmelser i lagen,
- möjligheten att överklaga beslut.

## De viktigaste nyheterna i lagen om civilt försvar

### Definitioner m. m. (1 kap.)

I lagens första kapitel har vi placerat den s. k. ansvarsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en viss verksamhet i fred också skall behålla detta ansvar i krig, om verksamheten skall upprätthållas då. Det avgörande är om verksamheten är av betydelse för totalförsvaret, dvs. om den behövs för att säkerställa civilbefolkningens överlevnad, upprätthålla viktiga samhällsfunktioner och främja försvarsansträngningarna.

I det första kapitlet definierar vi också några grundläggande begrepp som är viktiga för förståelsen av vårt lagförslag.

Ett sådant begrepp är *totalförsvaret*, som vi definierar som "all den verksamhet som är nödvändig för att förbereda landet inför yttre hot och för att ställa om samhället till krigsförhållanden. Under krigsförhållanden omfattar totalförsvaret hela det omständliga samhällets verksamhet." Vi har i kapitel 2 utvecklat våra motiv för definitionen.

Ett annat begrepp som vi definierar är *befolkningsskydd och räddningstjänst*. Med befolkningsskydd och räddningstjänst avser vi verksamheter som behövs för att under krigsförhållanden skydda och rädda civilbefolkningen samt enskild egendom och civil allmän egendom. Uttrycket är således ämnat att ersätta det nuvarande uttrycket *civilförsvarsverksamhet*.

Begreppet *civilförsvar* utmönstras ur lagstiftningen. Därmed försvinner samtidigt benämningar som *civilförsvarsorganisation* och *civilförsvarschef*. Eftersom kommunens räddningsschef redan i dag i de allra flesta fall också har befattningen som *civilförsvarschef*, kan det vara en naturlig förändring att tala om räddningsschef såväl i fred som i krig, låt vara att räddningsschefen i krig leder en större organisation, som också har mer omfattande uppgifter än den fredstida räddningskåren.

Då man inte längre kan tala om en lokal *civilförsvarsorganisation*, anser vi att det är lämpligt att tala om räddningskåren även under krig. *Räddningskårens* resurser och uppgifter under krig kommer således att motsvara dem som nu gäller för den lokala *civilförsvarsorganisationen*.

Kommunerna får i fortsättningen ett större ansvar för och inflytande på uppbyggnaden av de resurser som krävs för verksamheten i krig. I de flesta fall bör kommunernas fredstida räddningstjänstorganisation kunna ligga till grund för den organisation som man behöver ha för verksamheten i krig. Räddningskåren måste dock i flertalet kommuner byggas ut personellt och materiellt för att kunna lösa sina krigstida uppgifter. Kommunerna har själva goda förutsättningar för att inom de av staten givna ramarna bygga upp denna organisation.

I fortsättningen bör räddningskårens krigsorganisation därför byggas upp så att staten ställer personal – som tas ut med plikt – och materiel till kommunernas förfogande som kompletterar och förstärker den fredstida räddningskåren.

När det gäller den personal som är anställd vid kommunernas räddnings-



kårer anser vi således att den skall ingå i kommunernas krigsorganisation i stället för att som i dag skrivas in med civilförsvarspflicht i civilförsvarsorganisationen.

Sammanfattningsvis anlägger vi det synsättet att det är den fredstida räddningskåren som i krig skall utökas med sådan personal som tas ut med plikt och med egendom som staten ställer till kommunernas förfogande för att uppgifterna inom befolkningskyddet och räddningstjänsten skall kunna lösas.

### **Organisation och ledning m. m. (2 kap.)**

I lagens andra kapitel lägger vi fast det ansvar som överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) har i frågor om ledning och samordning av de civila beredskapsförberedelserna. Dessutom preciserar vi det ansvar som civilbefälhavaren och länsstyrelsen samt kommunen, landstinget och den kyrkliga kommunen har för att nödvändiga beredskapsförberedelser genomförs. För kommunen blir nu kommunstyrelsens samlade ansvar i dessa frågor författningsreglerat.

I kapitlet finns också vissa bestämmelser om övergången till krigsorganisation och om ledningen av det civila försvaret då beslut om beredskapshöjning har meddelats samt bestämmelser om mobiliseringen av räddningskåren och hemskyddsorganisationen.

Slutligen finns i kapitlet vissa bemyndiganden som under skärpt och högsta beredskap ger civilbefälhavaren och länsstyrelsen rätt att meddela de föreskrifter som behövs för ledningen och samordningen av det civila försvaret.

### **Planläggning, utbildning och andra beredskapsförberedelser (3 kap.)**

I lagens tredje kapitel har vi samlat bestämmelser om skyldigheterna att vidta beredskapsförberedelser. Bestämmelserna innebär i huvudsak att

- civilbefälhavarens och länsstyrelsens planlägningsansvar regleras,
- länsstyrelsens organisationsplan för civilförsvarsverksamheten ersätts av att länsstyrelsen fördelar och förtecknar de statliga resurser som ställs till kommunernas förfogande,
- kommunerna åläggs att utreda konsekvenser av bedömda hot och risker som underlag för planläggningen,
- endast vissa kommunala planer lagregleras,
- ansvaret för den mobiliseringsplan som länsstyrelsen för närvarande skall upprätta för varje kommun överförs till kommunen,
- utbildnings- och övningsverksamheten lagregleras,
- kommunernas skyldighet att hålla med reservanordningar skärps,
- skyldigheten att hålla med reservanordningar skall, utöver anordningar för elektricitet, gas och vatten, avse även anordningar för värme och avlopp,
- kommunernas och landstingens skyldighet att hålla en reparationsberedskap skärps,



- skyldigheten att hålla med reservanordningar för landstingens del i första hand skall gälla skyldigheten att trygga försörjningen med elektricitet.

### **Tjänsteplikens omfattning (4 kap.)**

Vi föreslår att civilförsvarsplikten ersätts med en *civilplikt*. Bestämmelser om civilplikten har vi placerat i lagens fjärde kapitel.

Civilplikten omfattar även utländska medborgare som bor i Sverige. Vi föreslår att den förlängs med fem år till och med det år man fyller sjuttio år, mot tidigare sextiofem år.

Vidare föreslår vi att civilplikten utökas till att också kunna omfatta annan verksamhet än den som i dag är civilförsvarsverksamhet, främst hälso- och sjukvård. Den särskilda tjänsteplikten för hälso- och sjukvårdspersonal kan därmed avskaffas.

Civilförsvarsorganisationen avskaffas som begrepp. Den civilpliktige skall i stället tillhöra den organisation eller verksamhet som han tjänstgör i.

Vi föreslår också att uttrycket "inskrivning" ersätts med "uttagning". *Uttagning* av personal till skilda uppgifter genomförs på samma sätt som tidigare. Bestämmelserna om tjänstgöringstider, förmåner och uppgiftsskyldighet m. m. har förts över från nuvarande civilförsvarslagstiftning. Bestämmelserna i denna del är oförändrade i sak. Uttrycket "laga förfall" används inte utan ersätts med omskrivningar som "av giltigt skäl är förhindrad". Vilka skäl som är giltiga anges också i avsnittet.

### **Hemskydd (5 kap.)**

I lagens femte kapitel för vi in nya bestämmelser om hemskydd.

De nya bestämmelserna innebär att hittills tillämpade grunder för hemskyddet blir lagreglerade.

### **Verkskydd (6 kap.)**

Till lagens sjätte kapitel för vi efter en språklig och författningsteknisk översyn över civilförsvarslagens regler om verkskydd.

I några sakfrågor gör vi följande preciseringar och anpassningar till rådande förhållanden.

- Verkskydd skall organiseras vid företag och anläggningar som har stor betydelse för totalförsvaret, om företagen eller anläggningarna med hänsyn till sin belägenhet eller verksamhetens art kan antas bli särskilt utsatta vid stridshandlingar.
- I normalfallet är det den som bedriver en viss verksamhet som skall organisera ett verkskydd, inte som i dag ägaren av en viss byggnad eller anläggning.
- Resurser för räddningsinsatser finns i fred vid många företag. Dessa resurser skall som regel också ingå i verkskydden.

Dessutom föreslår vi att utbildning och övning av verkskyddspersonalen förutom av statlig myndighet också skall kunna genomföras av kommunen eller av den som skall organisera verkskyddet.

### **Skyddsrum och skyddade utrymmen (7 kap.)**

Vi föreslår att alla bestämmelser om skyddsrum och skyddade utrymmen samlas i det sjunde kapitlet. I stort motsvarar bestämmelserna dem som gäller i dag. Förslaget innehåller dock en del nyheter.

Vi föreslår att benämningen *skyddsrumsorter* tas bort. I stället skall skyddsrum och skyddade utrymmen byggas i *områden* som i krig kan antas bli särskilt utsatta av verkningarna av stridsmedel.

Kommunen skall bestämma dessa områden i samråd med länsstyrelsen.

Kommunen skall alltjämt bygga skydd i befintliga anläggningar m. m. En nyhet som vi föreslår här är att länsstyrelsen, om det finns särskilda skäl, får ålägga ägaren av anläggningen att i stället för kommunen vidta nödvändiga åtgärder.

Bland övriga nyheter kan nämnas att det alltid skall föreligga skyldighet att vårda och underhålla skyddsrum, även om det i området där skyddsrummet finns inte längre skall byggas skyddsrum. Länsstyrelsen får dock en möjlighet att besluta om att en sådan skyldighet inte längre skall gälla. Detta får avse också skyddsrum som finns i områden där det skall byggas skyddsrum.

I lagen läggs också fast en skyldighet för fastighetsägaren att genom skyltning ge anvisning om var skyddsrum finns.

### **Särskilda skyldigheter för ägare och andra innehavare av egendom m. m. (8 kap.)**

I lagens åttonde kapitel samlas vissa bestämmelser om skyldigheter för ägare och andra innehavare av egendom, utöver vad som följer av bestämmelserna om verkskydd, skyddsrum och skyddade utrymmen.

De nu gällande bestämmelserna om dessa skyldigheter har förts över från civilförsvarslagen, efter en översyn från författningstekniska och språkliga utgångspunkter.

Nuvarande bestämmelser om möjlighet att låta ägare eller nyttjare av en byggnad eller annan anläggning anordna ledningscentral eller annan skyddad uppehållsplats för civilförsvarsorganisationen bortfaller.

### **Utrymning samt ut- och inflyttningsförbud (9 kap.)**

I lagens nionde kapitel har vi placerat vissa bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att under skärpt och högsta beredskap besluta

- om utrymning och uppehållsplats för dem som omfattas av utrymningen,
- om utflyttnings- och inflyttningsförbud.

Vidare föreslås att kommunerna får rätt att i samråd med länsstyrelsen be-



sluta om utrymning inom den egna kommunen och att i det sammanhanget meddela bestämmelser för vistelsen på uppehållsplatsen.

Vi föreslår också att termen omflyttning inte längre används och att termen bortflyttningsförbud ersätts av utflyttningsförbud. Dessutom kvarstår bestämmelserna om förbud mot inflyttning till ett område under vissa förhållanden.

### **Skyldigheter för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner i samband med utrymning och flyktingmottagning m. m. (10 kap.)**

I lagens tionde kapitel behandlas kommunernas, landstingens och de kyrkliga kommunernas skyldighet att under skärpt och högsta beredskap ta hand om utrymmande och flyktingar liksom också skyldigheter för kommunerna och landstingen att hjälpa varandra.

Kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna skall vara skyldiga att ta hand om dem som kommer till kommunen på grund av beslut om utrymning eller till följd av andra mycket allvarliga förhållanden. Förslaget har anpassats till bestämmelserna i socialtjänstlagen (1980:620). Detta innebär bl. a. att kommunernas och landstingens ansvar för den befolkning som kommer till respektive kommun vidgas i förhållande till vad som nu gäller och att det inte längre finns behov av de bestämmelser om särskilt bistånd som nu finns i 2 § lagen om kommunal beredskap.

Bestämmelserna i lagen om kommunal beredskap reglerar inte kommunernas skyldighet i fråga om flyktingar som kommer till kommunen. Vi föreslår att nya bestämmelser införs om kommunernas ansvar för ankommande flyktingar. Detta gäller också landstingen och de kyrkliga kommunerna.

De nuvarande bestämmelserna i lagen om kommunal beredskap om möjlighet för en kommun eller ett landsting att få hjälp av andra kommuner eller landsting vid större flyktingströmmar och andra exceptionella förhållanden bör i sak finnas kvar. Vi föreslår dock att biståndsskyldigheten vidgas något.

Vi föreslår vidare att de bestämmelser om skyldighet för en kommun att fullgöra uppgifter för folkförsörjningen i bl. a. krig och krigsfara som nu finns i lagen om lokal kristidsförvaltning förs samman med bestämmelserna för kommunens medverkan i totalförsvaret i övrigt.

### **Skyldighet för enskilda att upplåta inkvarteringsbostad (11 kap.)**

I det elfte kapitlet regleras skyldigheten för ägare eller innehavare av en byggnad eller bostadslägenhet att upplåta bostad och nödvändig utrustning för den som på grund av utrymning, krigsskada eller annan därmed jämförlig händelse behöver en bostad (inkvarteringsbostad).

Det är kommunen som anvisar inkvarteringsbostad och inkvarteringsvärdens har rätt till skälig ersättning för upplåtelsen. Om bostaden eller dess utrustning skadas i samband med inkvarteringen, betalar kommunen skälig ersättning.

I kapitlet finns också bestämmelser om vägran att upplåta inkvarteringsbostad och upphävande av beslut.



### **Säkerhetsskyddet i kommuner och landsting (12 kap.)**

I lagens tolfte kapitel finns helt nya bestämmelser om säkerhetsskydd i kommuner och landsting. Bestämmelserna har i stort följande innehåll.

- I kommuner och landsting skall det finnas ett tillfredsställande säkerhetsskydd i frågor av betydelse för totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt.
- Tjänstemän och uppdragstagare i kommuner och landsting som i inte ringa omfattning får del av sekretessbelagda uppgifter av betydelse för totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt skall vara svenska medborgare.
- Personalkontroll bör få företas i fråga om vissa befattningshavare i kommuner och landsting på samma sätt som gäller för statliga myndigheter.
- Förtroendevalda i kommuner och landsting som deltar i handläggningen av ärenden, som i inte ringa omfattning innehåller sekretessbelagda uppgifter av betydelse för totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt, skall vara svenska medborgare.

### **Förfoganderätt och andra särskilda bestämmelser (13 kap.)**

Vi föreslår att de förfogandebestämmelser som nu finns i civilförsvarslagen tas bort.

I stället bör bestämmelserna i förfogandelagen (1978:262) kunna tillämpas på kommunerna och landstingen genom en ändring i förfogandelagen som ger regeringen möjlighet att bemyndiga kommuner och landsting att besluta om förfogande.

För den förfoganderätt som kan behövas under fredstid föreslår vi att expropriationslagens nuvarande bestämmelser tillämpas.

I 13 kap. tar vi därför in en hänvisning till förfogandelagen och expropriationslagen.

I kapitlet har vi också samlat vissa andra särskilda bestämmelser. Bl. a. görs vissa hänvisningar till andra lagar som har betydelse för totalförsvaret, såsom lagen om undanförsel och förstörelse samt näringsidkares och andras medverkan i totalförsvaret.

Vi föreslår också att bestämmelserna om veterinärverksamheten som nu finns i lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. förs över till detta kapitel.

Regeringens bemyndigande att utfärda föreskrifter om varning och mörkläggnings som nu finns i civilförsvarslagen har också förts hit, liksom vissa undantagsföreskrifter.

### **Påföljder m.m. (14 kap.)**

I lagens fjortonde kapitel har vi samlat bestämmelser om påföljder, vite, förverkande och hämtning. Nyheterna är att

- lagens straffbestämmelser blir mera lättöverskådliga än de nuvarande ansvarsbestämmelserna i civilförsvarslagen,

- straffskalan för grova brott enligt denna lag anpassas närmare till de bestämmelser som gäller för grova brott som begås av krigsmän,
- påföljderna för vissa brott som begås mot denna lag i fredstid mildras,
- högsta beloppet för penningböter höjs till ettusen kronor.

### **Överklagande av beslut (15 kap.)**

I lagens femtonde kapitel finns bestämmelser om hur beslut får överklagas.

Vårt förslag innebär att

- överklagandebestämmelserna blir mer enhetliga än de nuvarande bestämmelserna i civilförsvarslagen,
- möjligheten att kunna överklaga begränsas i förhållande till vad som för närvarande är fallet,
- huvudregeln är att ett kommunalt beslut skall kunna överklagas till länsstyrelsen och att länsstyrelsens beslut skall kunna överklagas till den centrala myndighet som regeringen bestämmer,
- beslut av en kommun eller en länsstyrelse som rör frågor om skyddsrum och förelägganden av vite skall kunna överklagas till kammarrätten,
- regeringen inte längre skall pröva överklaganden av beslut utom i vissa undantagsfall, där regeringens prövning kan sägas vara av särskild vikt eller där ett politiskt ställningstagande från regeringen framstår som nödvändigt.

### **Ekonomisk ersättning till kommuner och landsting**

I förslaget till lag om civilt försvar har vi placerat ersättningsbestämmelserna i de kapitel där sakfrågan behandlas. I stället för att kommentera principerna för ersättningen i motiven till vart och ett av dessa kapitel har vi valt att i betänkandets femte kapitel ge en samlad bild av bakgrunden och skälen till våra ställningstaganden.

Vi föreslår att staten och kommunerna respektive landstingen delar på kostnaderna för kommunernas respektive landstingens medverkan i totalförsvaret. Kommunerna och landstingen får således en ersättning med hälften av sina kostnader för sin medverkan i totalförsvaret enligt beslut av statlig myndighet. Detta skall gälla såväl planläggningen som utbildnings- och övningsverksamheten, bl. a. de lokala övningarna av räddningskåren i kommunerna. Denna ersättningsprincip skall också tillämpas på investeringar för reservanordningar och ledningsplatser. En förutsättning är dock att den aktuella kommunen gjort en riskanalys och att reservanordningen behövs.

De åtgärder som kommunerna och landstingen vidtar har i regel betydelse både för verksamheten i fred och för verksamheten i kris och krig. I de fall då kostnaden för en beredskapsinvestering till största delen avser antingen fredstida störningar eller kriser och krig utgår ersättning enligt andra grunder.

Utgångspunkten för vårt förslag är att åstadkomma en förenkling av det ersättningssystem som för närvarande tillämpas. Fördelningen av kostnader



mellan staten samt landstingen och kommunerna bör få en långsiktig och varaktig lösning.

Vårt förslag kan inte ses som en slutgiltig lösning av de problem som finns inom detta område. Det gäller t. ex. frågan om hur man på bästa och enklaste sätt begränsar och beräknar de kostnader som sedan skall fördelas. Vi anser att denna fråga närmare bör övervägas i ett annat sammanhang.

## Vårt förslag till ny lag om beredskapshöjningar samt ändringar i 13 kap. 6 § regeringsformen

Eftersom totalförsvaret i krig omfattar hela det omställda samhället, grundas beredskapen inom totalförsvarets civila del på samhällets inneboende förmåga att möta kriser och krig. Samhällsutvecklingen har lett till långtgående rationaliseringar och effektiviseringar, vilket också medfört en ökad sårbarhet.

Den militärtekniska utvecklingen har inneburit att begränsade insatser kan åstadkomma stora skador. Förvarningstiderna har härigenom också kommit att reduceras.

Detta innebär att försvarsmaktens behov av stöd från de civila samhällssektorerna, i synnerhet vid ett mobiliseringskedje, har ökat påtagligt under det senaste årtiondet.

För att våra förslag till nya bestämmelser om ledningen av verksamheten under vad vi vill kalla *skärpt och högsta beredskap* skall kunna få full effekt anser vi att regeringen måste få möjligheter att låta genomföra beredskapshöjande åtgärder i ett tidigt skede av en kris.

Vi föreslår därför att lagen (1960:513) om beredskapstillstånd ersätts av en ny lag som vi kallar lagen om beredskapshöjningar. I lagen får regeringen bemyndigande att besluta om beredskapshöjning i form av *skärpt beredskap* när det råder mycket allvarliga förhållanden på grund av att det är krig eller krigsfara utomlands eller av att Sverige har befunnit sig i krig eller krigsfara och i form av *högsta beredskap* när Sverige är i krigsfara. Är Sverige i krig gäller högsta beredskap. Uttrycken *skärpt beredskap* och *högsta beredskap* ersätter alla de olika beredskapstermer som finns i lagstiftningen i dag.

För att lagen skall kunna antas krävs en grundlagsändring. Vi föreslår att bemyndigandet i 13 kap. 6 § regeringsformen vidgas så att regeringen genom lagen om beredskapshöjningar får möjlighet att höja beredskapen även vid sådana mycket allvarliga förhållanden som är orsakade av krigsfara utanför Sveriges gränser. I den nuvarande lagen om beredskapstillstånd är bemyndigandet så formulerat att det gäller först när Sverige är i krigsfara.

Beslut om beredskapshöjning kan genom vårt förslag avse en viss verksamhet eller en viss del av landet och kan riktas såväl mot statliga myndigheter som mot kommuner, landsting, enskilda organisationer och företag. Genom vårt förslag kan regeringen genomföra beredskapshöjningen inom alla samhällssektorer samtidigt, om den så vill.



Uttrycket "utomordentliga förhållanden" i regeringsformen ersätts i vårt förslag med "mycket allvarliga förhållanden", vilket inte innebär någon ändring i sak.

### **Konsekvenser för fullmaktslagstiftningen i övrigt**

Vårt förslag till ny lag om beredskapshöjningar får också stor betydelse för fullmaktslagstiftningen.

Fullmaktslagarna har normalt konstruerats så att de träder i tillämpning i krig. Det fordras således inte något särskilt regeringsbeslut. Myndigheter eller andra som skall tillämpa en fullmaktslag kommer dock antagligen inte att själva besluta om en sådan tillämpning om inte regeringen på ett eller annat sätt har kungjort att Sverige befinner sig i krig.

Fullmaktslagarna kan också sättas i tillämpning av regeringen om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i.

En sådan föreskrift av regeringen måste enligt de flesta fullmaktslagarna inom en månad underställas riksdagen. Föreskriften upphör att gälla om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Enligt vårt förslag till lag om beredskapshöjningar föreskrivs att om Sverige är i krig gäller högsta beredskap. I ett sådant läge sätts alla fullmaktslagar automatiskt i tillämpning. Men vi anser också att, om regeringen beslutar om högsta beredskap, skall fullmaktslagarna börja tillämpas. Någon underställning hos riksdagen anser vi inte vara nödvändig i sådana fall.

Vid beslut om skärpt beredskap anser vi däremot inte att fullmaktslagarna skall börja tillämpas automatiskt. I stället bör det i fullmaktslagarna tas in en bestämmelse att om förutsättningarna för beslut om skärpt beredskap föreligger, får regeringen föreskriva att dessa skall börja tillämpas. En sådan föreskrift bör underställas riksdagen på sedvanligt sätt. Några exempel på fullmaktslagar med förändringar i nämnda hänseende har vi fogat till övriga författningsförslag. I del II, bilaga 1 till betänkandet har vi angett ytterligare ett sjuttioal författningar som bör ändras på samma sätt.

### **Tillämpningsföreskrifter till lagen**

I förordningen om beredskapshöjningar bör enligt vår mening i huvudsak följande regleras.

Inledningsvis bör anges hur beslut om beredskapshöjningar skall tillkännages. Enligt vår mening skall skärpt och högsta beredskap tillkännages genom förordning som kungörs på sedvanligt sätt i Svensk författningssamling. Men även ljudradio och television skall användas för kungörande. Beredskapslarm bör inte användas, främst av hänsyn till den panik hos civilbefolkningen ett sådant larm kan skapa. Beredskapslarm skall däremot användas för att tillkänna att Sverige är i krig. Om civilbefälhavaren eller länsstyrelsen beslutar om beredskapshöjning, skall samråd ske med militärbefälhavaren respektive försvarsområdesbefälhavaren.

I förordningen bör anges vad myndigheterna skall iakttä vid skärpt beredskap. Vi hänvisar här till de åtta punkter i 7 § som tas upp i vårt förordningsförslag. Det är i stort sett detsamma som i dag gäller för beredskapsgraderna III och II. Detta skall också gälla för enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annat sätt är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig.

För försvarsmakten gäller därutöver vad regeringen föreskriver i särskild ordning. För befolkningsskyddet och räddningstjänsten, hemskyddet, hälso- och sjukvården samt veterinärverksamheten skall enligt vårt förslag gälla vad som i dag gäller för beredskapsgraderna III och II utom i ett avseende. Det gäller utskrivning av patienter. Enligt 11 § kommunala beredskapskungörelsen gäller vid beredskapsgrad II att patienter skall skrivas ut i största möjliga utsträckning. För att belastningen på kommunernas primärvård inte skall bli alltför stor, vilket blir fallet vid för stora utskrivningar, har vi i förslaget i stället sagt att utskrivning av patienter skall ske i den utsträckning som det är möjligt.

Vid högsta beredskap skall krigsorganisationen intas. Det förutsätter att regeringen i särskild ordning beslutar vissa undantag för försvarsmakten. Vidare beslutar regeringen i särskild ordning om flyttning till särskild uppehållsplats för vissa centrala myndigheter. Till skillnad från bestämmelserna i förordningen om statliga myndigheters beredskap m. m. föreslår vi att det inte tas in någon bestämmelse om att övriga myndigheter skall flytta till särskild uppehållsplats vid högsta beredskap. Detta får ske efter särskilda beslut av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av civilbefälhavaren eller länsstyrelsen.

1. Einleitung  
 2. Die Entwicklung der Zahlentheorie  
 III Die Zahlentheorie in der Neuzeit  
 Einige Überlegungen zur Zahlentheorie

Die Zahlentheorie ist ein Teil der Mathematik, der sich mit den Eigenschaften der Zahlen beschäftigt. In der Neuzeit hat sich die Zahlentheorie erheblich weiterentwickelt, und es gibt heute viele verschiedene Zweige dieser Disziplin. Ein wichtiger Aspekt der Zahlentheorie ist die Untersuchung der Primzahlen, die die Bausteine der natürlichen Zahlen sind. Die Verteilung der Primzahlen ist ein zentrales Thema der Zahlentheorie, und es gibt viele offene Fragen in diesem Bereich.

Die Zahlentheorie hat eine lange Geschichte, die bis in die Antike zurückgeht. In der Neuzeit haben viele Mathematiker wichtige Beiträge zur Zahlentheorie geleistet. Ein bekanntes Beispiel ist die Arbeit von Gauss über die arithmetische Grundvorlesung, die die Zahlentheorie in der Neuzeit neu beleuchtete. Heute ist die Zahlentheorie ein aktives Forschungsgebiet, und es gibt viele neue Entdeckungen in diesem Bereich.



# 1 Vårt uppdrag

## 1.1 Direktiven

Regeringen beslutade den 17 januari 1985 om direktiv till en särskild utredare att se över civilförvarslagstiftningen. Direktiven återges i *bilaga 1*.

De grundläggande bestämmelserna om civilförsvaret finns i civilförvarslagen (1960:74, omtryckt 1984:1026) och civilförvarskungörelsen (1960:377, ändrad senast 1986:1046). Kommunens medverkan i totalförsvaret i de delar som inte hör till civilförsvaret regleras i lagen (1964:63, omtryckt 1984:1027) om kommunal beredskap och i den kommunala beredskapskungörelsen (1964:722, ändrad senast 1986:1053).

Mot bakgrund av försvarsbeslutet våren 1982, som innebar att kommunerna skulle överta ledningen av civilförvarsverksamheten på lokal nivå i krig och ha ansvaret för planläggningen i fred, genomfördes omfattande ändringar i de nämnda lagarna i december 1984 (prop. 1984/85:49, FöU 5, rskr. 93). I propositionen (s.36) framfördes bl.a. att det var nödvändigt med en genomgripande översyn av de författningar som berördes av förslagen.

I direktiven angavs att vi skulle överväga om kommunernas verksamhet i totalförsvaret skall samlas i en författning eller i flera författningar samt att vi skulle skapa ett regelsystem som bättre än det nuvarande hänger ihop systematiskt och begreppsmässigt.

Vi skulle vidare, mot bakgrund av kommunernas utökade ansvar, överväga behovet av lagen (1964:64, ändrad senast 1978:267) om skyldighet att upplåta inkvarteringsbostad i krig m. m. I den mån bestämmelserna behövs, skulle vi pröva om de kan inordnas i ett samlat lagverk.

En annan uppgift har varit att undersöka om behovet av förfoganderättsbestämmelser skall tillgodoses genom vårt författningsarbete eller om bestämmelserna bör samlas i förfogandelagen (1978:262, ändrad senast 1981:838).

I direktiven sägs det vidare att besvärslagreglerna i nuvarande lagstiftning är svåröverskådliga och att besvärsrätten sannolikt kan begränsas. I vart fall bör en mera enhetlig besvärordning kunna utformas. Vi har sökt att närmare klarlägga detta.

Vi har även, mot bakgrund av vad som anfördes i betänkandet (Ds Fö 1984:3) Kommunal beslutsordning under beredskap och krig, velat klarlägga frågan om krav på svenskt medborgarskap för vissa tjänstemän i kommuner

och landsting. I denna del har vi också beaktat det arbete som bedrivits inom arbetsmarknadsdepartementet med anledning av diskrimineringsutredningens betänkande (Ds A 1984:6) Om utlänningars rättsliga ställning.

Enligt direktiven har vi också haft att sträva efter förenklingar i regelsystemen, exempelvis i fråga om kommunernas ersättning av statsmedel för deras medverkan i totalförsvaret, samt att undvika detaljregleringar. Vår uppgift har varit att utforma förslagen så att dessa går att förena med de mål som demokratiberedningens (C 1983:03) och stat – kommunberedningens (C 1983:02) arbete har inriktats på.

Mot bakgrund av bl. a. organisationsförändringar på central myndighetsnivå från den 1 juli 1986, tillkomsten av förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del, som trädde i kraft vid samma tidpunkt, och 1987 års försvarsbeslut i avseende på beredskapslagstiftningen fick vi tilläggsdirektiv den 20 augusti 1987. Dessa återges i *bilaga 2*.

Genom tilläggsdirektiven fick vi i uppdrag att överväga och lämna förslag till en ny terminologi inom vad som i dag benämns civilförsvaret samt lämna förslag till ändrad terminologi också i övrigt inom området. Våra slutsatser skall därvid redovisas i det regelsystem som vi skall föreslå enligt de ursprungliga direktiven.

Vidare fick vi i uppdrag att se över lagen (1960:513) om beredskapstillstånd och de andra författningar som berörs av den, så att beslut om beredskapshöjande åtgärder före ett krigsfarettillstånd som riktas mot statliga myndigheter också får genomslag i kommuner och landsting. Dessutom skulle vi försöka åstadkomma en mer enhetlig begreppsbyggnad.

Slutligen skulle vi enligt tilläggsdirektiven överväga behovet av ytterligare lednings- och samordningsbestämmelser för totalförsvarets civila del.

## 1.2 Särskild skrivelse

Försvarets civilförvaltning har i skrivelse till regeringen den 21 februari 1985 hemställt om ändringar i beredskapskungörelsen (1960:515) m. m. Regeringen beslutade den 11 februari 1988 att överlämna framställningen till CFL-utredningen att beaktas i dess arbete.

## 1.3 Arbetets bedrivande

För att få fördjupad kunskap om problem, behov och faktiska förhållanden har vi haft överläggningar med företrädare för dels centrala myndigheter såsom överbefälhavaren (försvarsstaben), överstyrelsen för civil beredskap och statens räddningsverk, dels regionala myndigheter såsom civilbefälhavare, länsstyrelser och försvarsområdesbefälhavare, ofta i samband med studiebesök. Vi har också haft överläggningar med kommuner och landsting. Studiebesök har gjorts vid civilbefälhavarkanslierna i Malmö och Luleå, hos länsstyrelserna i Malmöhus, Kronobergs och Värmlands län samt hos landstinget i Skaraborgs och Östergötlands län. Dessutom har vi gjort studiebe-



sök hos försvarsområdesbefälhavaren vid Kronobergs regemente I 11/Fo 16/18 och domkapitlet i Växjö stift.

Vid överläggningarna har även samtal förts med militärbefälhavaren i Övre Norrlands militärområde, civilbefälhavaren i Västra civilområdet samt landstingen i Norrbottens och Malmöhus län. Samtal har också förts med företrädare för Malmö, Helsingborgs, Växjö, Luleå och Haparanda kommuner.

I vårt arbete med att lämna förslag till en ny lag om beredskapshöjningar som ersätter 1960 års lag om beredskapstillstånd samt våra förslag till ändringar i 13 kap. regeringsformen har en kontinuerlig dialog förts med överbefälhavaren. Våra förslag i denna del redovisas i kapitel 3.

För att studera verkskydden och kopplingen mellan räddningstjänst enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) och civilförsvarsverksamhet enligt civilförsvarslagen har studiebesök gjorts vid Supra AB i Landskrona och Fläkt AB i Växjö.

För att studera hur det civila försvaret är organiserat på lokal nivå i andra länder har vi företagit två utlandsresor, en till Schweiz samt en till Österrike och Jugoslavien. Reserapporterna återfinns i *bilaga 3*. Utredningsmannen, sekreteraren och en expert har vidare företagit en arbetsresa till Norge för överläggningar med Direktoratet for Sivilt Beredskap.

#### 1.4 Sammanhang med annan utredningsverksamhet

I våra direktiv angavs att det brast i harmoniseringen mellan föreskrifterna i 1974 års brandlag och civilförsvarslagen. I samband med arbetet på att ta fram den nya räddningstjänstlagen bereddes vi tillfälle att lämna synpunkter.

I fråga om kompetens- och ansvarsfördelningen på den lokala nivån har vi beaktat de överväganden som redovisades i betänkandet (Ds Fö 1984:3) Kommunal beslutsordning under beredskap och krig. Betänkandet har även utgjort underlag för våra överväganden om säkerhetsskyddet i kommuner och landsting. Dessa överväganden behandlar vi närmare i kapitel 12. I detta sammanhang har även diskrimineringsutredningens arbete och regeringens proposition (1985/86:7) om utlänningars rättsliga ställning beaktats.

När det gäller kommunernas roll i samband med flyktigomhändertagande och vårt författningsarbete i denna del har vi samrått med statens invandrarverk.

Vi har också som remissorgan anmodats att yttra oss över invandrarverkets förslag om utformningen av beredskapen för mottagande och omhändertagande av flyktingar under kriser och i krig (arbetsmarknadsdepartementet 1987-07-02, dnr I P 2801/87).

Dessutom har vi, med anledning av våra tilläggsdirektiv, haft till uppgift att överväga behovet av ytterligare lednings- och samordningsbestämmelser för totalförsvarets civila del. Vi har i denna del samrått med överstyrelsen för civil beredskap, som av regeringen fått i uppdrag att i samarbete med överbefälhavaren se över totalförsvarets ledningssystem.



## 1.5 Betänkandets uppläggning

Betänkandet består av två delar. I del I redovisar vi våra överväganden. I del II lämnar vi förslag till författningstext.

Som resultat av vårt arbete föreslår vi flera nya författningar. Motiven i del I behandlar framför allt lagen om beredskapshöjningar, ändringarna i 13 kap. regeringsformen och lagen om civilt försvar. Därutöver lägger vi fram förslag till en förordning om civilt försvar och en förordning om beredskapshöjningar som också behandlas i motiven (avsnitt 3.8), samt följdändringar i vissa beredskapsförfattningar för att åskådliggöra hur våra lagförslag får genomslag i sådana författningar. Dessa beredskapsförfattningar har vi tagit in i del II.

Förutom de författningar där vi har tagit in följdändringar finns det en rad beredskapsförfattningar som ger regeringen bemyndigande att under vissa angivna förutsättningar meddela avvikelser från gällande lagstiftning i händelse av krigsfara och krig. Vilka dessa författningar är framgår av *bilaga 1* i del II.

Del I av betänkandet är i stort upplagt på följande sätt. I kapitel 2 ger vi de viktigaste utgångspunkterna för lagförslagen. Därefter behandlar vi varje lagförslag för sig; den nya lagen om beredskapshöjningar och nödvändiga grundlagsändringar i kapitel 3 och den nya lagen om civilt försvar i kapitel 4.

Kapitel 4 är indelat i 15 avsnitt, som vart och ett motsvarar kapitlen i lagförslaget. Vi inleder varje avsnitt med en sammanfattning av det viktigaste innehållet i kapitlet. Därefter ger vi bakgrunden och motiven till de olika förslag som kapitlet omfattar. Vi har försökt att med hjälp av rubriker och sammanfattande inledningar skapa överblick över innehållet i texten och därmed underlätta läsningen.

Bestämmelserna i lagen om civilt försvar finns i dag i en rad olika författningar. I första hand finns de i civilförsvarslagen, lagen om kommunal beredskap och lagen om kyrklig beredskap. Till lagen om civilt försvar har vi också fört över bestämmelser från lagen om skyldighet att upplåta inkvarteringsbostad i krig och lagen om lokal kristidsförvaltning. Någon specialmotivering som anger de enskilda paragrafernas motsvarighet till nuvarande bestämmelser finns inte med i betänkandet. Vi har i stället valt att något utförligare redovisa våra överväganden i de olika avsnitten i kapitel 4.

I kapitel 5 redovisar vi vårt förslag till principer för hur kostnaderna för vissa åtgärder inom det civila försvaret bör fördelas och beräknas. Ersättningsbestämmelserna är i lagen placerade i de kapitel som behandlar åtgärderna i fråga men motiven för dem redovisar vi i detta kapitel.

För dem som vill få en sammanfattning av utvecklingen av civilförsvaret i Sverige har vi ställt samman en kort historik i *bilaga 4*. Den anger när viktiga utredningar inom området har tillsatts och vad deras förslag har betytt för utvecklingen av civilbefolkningens skydd vid väpnade angrepp.

## 2 Behovet av ny lagstiftning – några utgångspunkter för våra förslag

### 2.1 Totalförvarstanken – dess innebörd och konsekvenser

Ett krig drabbar hela samhället. Kriget är totalt och civila och militära resurser måste därför samverka för att stå emot och lindra krigets verkningar. Härifrån kommer principen om totalförsvaret. Fredssamhället, dvs. det som skall värnas, utgör samtidigt basen för alla försvarsresurser. Vår beredskap grundas med andra ord på samhällets inneboende förmåga att möta kriser och krig.

Totalförsvaret skall i första hand vara fredsbevarande genom att ha en sådan styrka, sammansättning och beredskap att en angräpars förluster och andra uppoffringar i samband med försök att utnyttja vårt land inte ter sig rimliga i förhållande till fördelarna.

Vårt totalförsvaret skall också värna civilbefolkningen mot verkningarna av krigshandlingar genom att bereda skydd, rädda nödlidande, ombesörja vård och trygga en livsnödvändig försörjning. Dessutom skall icke-militära påfrestningar och hot om sådana kunna mötas exempelvis i samband med en ekonomisk och handelspolitisk kris.

I krig omfattar totalförsvaret alltså vårt samhälles totala ansträngningar. Det svenska totalförsvaret har tidigare beskrivits som ett maskineri med olika kuggjul, där kuggjulerna har symboliserat det militära försvaret, civilförsvaret, det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret och övrigt totalförsvaret, där bl. a. post-, tele- och polisväsendet har ingått. Denna definition har i allt väsentligt knutit an till ett organisationstänkande.

Sedan slutet av 1970-talet har emellertid detta organisationstänkande kommit att omvärderas. Man talar nu i stället om att vårt totalförsvaret omfattar militära och civila verksamheter som måste upprätthållas för samhällets överlevnad. Detta innebär att en mängd verksamheter måste kunna fungera såväl under kriser som i krig. För att beredskapen att möta hot av skilda slag skall vara god krävs olika typer av förberedelser såväl på civil som på militär sida.

De civila beredskapsförberedelserna omfattar alla de åtgärder som är nödvändiga för att förbereda landet mot yttre hot och för att klara samhällets



omställning till kris- eller krigsförhållanden. Dessa beredskapsförberedelser berör såväl statliga myndigheter som kommuner, landsting och kyrkokommunala myndigheter. Förberedelserna betyder också mycket för enskilda personer och för sådana företag som behövs för att trygga befolkningens överlevnad, upprätthålla viktiga samhällsfunktioner och stödja försvarsmakten.

Totalförsvarstanken innebär således att beredskapsfrågorna är en angelägenhet för hela samhället. I vårt förslag till lag om civilt försvar kommer detta till uttryck genom att där sägs att såväl statliga myndigheter, kommuner, kyrkliga kommuner och landsting som organisationer, företag och enskilda skall samverka mot en gemensam hotbild både i fredstid och under krigsförhållanden. Bl. a. lägger vi fast en ledningsstruktur för det civila försvaret och en skyldighet att genomgå totalförsvarsutbildning och att medverka i olika slag av övningsverksamhet samt att vidta andra beredskapsförberedelser som att bygga skyddsrum och att planlägga verksamheten för krigsförhållanden.

Totalförsvarstanken kommer också till uttryck genom vårt förslag till lag om beredskapshöjningar, där regeringen får en möjlighet att, flexibelt och utan att det råder krigsfara i Sverige, höja beredskapen såväl för statliga myndigheter som för kommuner, landsting och enskilda. Fördelen med detta är att de som är engagerade i totalförsvaret får mera tid på sig att genomföra de kompletterande åtgärder som behövs för att ställa om samhället för krigsförhållanden än vad de har i dag.

## 2.2 Den nya ledningsstrukturen inom det civila försvaret

En viktig utgångspunkt för vårt förslag är den ändrade ansvarsfördelning för det civila försvaret som har genomförts under senare år, bl. a. det större ansvar som kommunerna har fått. Vi vill därför kort redogöra för de förändringar som skett när det gäller ledningen av de civila delarna av totalförsvaret och ansvaret för beredskapsförberedelserna, inte minst kommunernas nya roll.

Som vi tidigare har sagt drabbar ett krig hela samhället. Civila och militära resurser måste samverka för att stå emot och lindra krigets verkningar. Fredssamhället utgör grunden för alla försvarsansträngningar.

Vi har också konstaterat att de civila beredskapsförberedelserna omfattar alla de åtgärder som är nödvändiga för att förbereda oss mot yttre hot och för att klara samhällets omställning till kris- eller krigsförhållanden. Dessa beredskapsförberedelser berör såväl statliga myndigheter som kommuner, landsting och kyrkliga kommuner. Förberedelserna har dessutom stor betydelse för enskilda personer och för sådana företag som behövs för att trygga befolkningens överlevnad, upprätthålla viktiga samhällsfunktioner och stödja försvarsmakten.

För att förbättra samordningen av beredskapsförberedelserna inom totalförsvarets civila del beslutade riksdagen i juni 1985 (prop. 1984/85:160, FöU



11, rskr. 388) om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret. Totalförsvarets civila del indelas från den 1 juli 1986 i olika verksamhetsområden (*funktioner*). Exempel på sådana verksamhetsområden eller funktioner är civil ledning och samordning, befolkningsskydd och räddningstjänst, hälso- och sjukvård, transporter, skolväsende och flyktingverksamhet.

Vid samma tidpunkt genomfördes en rad organisatoriska förändringar på central nivå. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar ombildades till överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), som fick vidgade uppgifter. Riksnämnden för kommunal beredskap ombildades till ett råd för kommunal beredskap som knöts till ÖCB. Civilförsvarsstyrelsen och statens brandnämnd upphörde som självständiga myndigheter och i stället inrättades statens räddningsverk.

Ledningsstrukturen för den civila delen av totalförsvaret bygger som nämnts på en indelning i verksamhetsområden (funktioner) med funktionsansvariga myndigheter och i geografiska ansvarsområden med områdesansvariga myndigheter, som också har en samordnande och inriktande roll. Vi återkommer i avsnitt 4.2 till en närmare beskrivning av ledningsorganen och ledningsuppgifterna.

Som vi redan framhållit har 1982 och 1987 års försvarsbeslut lett till en genomgripande utveckling och förändring av kommunernas engagemang i totalförsvaret. En mycket viktig faktor i detta sammanhang är civilförsvsverksamhetens nya lokala anknytning samt tillskapandet av en hemskyddsorganisation. I det senaste försvarsbeslutet betonas dessutom att ansvarsprincipen är av grundläggande betydelse inom det civila försvaret. Denna princip innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred också har ansvaret för verksamheten i krig, om den skall bedrivas då. Med ett sådant ansvar följer att man i fredstid måste planera för hur verksamheten skall kunna bedrivas i krig och att man måste vidta vissa andra beredskapsförberedelser, exempelvis utbildning och övning.

Riksdagsbeslutet våren 1985 om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret innebar också att kommunstyrelsen från den 1 juli 1986 blev högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå med uppgift att se till att en samverkan kommer till stånd med övriga totalförsvarsmyndigheter inom kommunens område. Denna uppgift innebär dock inte någon rätt för kommunstyrelsen att exempelvis meddela direktiv till statliga myndigheter inom kommunen.

Under de senaste åren har en omfattande beredskapsplanläggning genomförts i kommunerna. Dessutom bedrivs en omfattande utbildnings- och övningsverksamhet. Vissa frågor, såsom materielhanteringen och övning av bl. a. undsättningsenheterna, finns kvar att lösa innan kommunernas engagemang i totalförsvaret har genomförts fullt ut. I fråga om materielhanteringen pågår en försöksverksamhet som kan leda till ändrade ansvarsförhållanden i framtiden. Den under slutet av år 1988 tillsatta försvarskommittén har fått i uppdrag att lämna förslag i dessa frågor.

Kommunernas viktiga roll i totalförsvaret har således kraftigt befästs och fördjupats genom de senaste årens reformarbete. Vi anser att detta måste komma till uttryck i den nya lagen om civilt försvar.



## 2.3 De terminologiska problemen

### 2.3.1 Civilförsvarsbegreppet i nuvarande lag

I förarbetena till den nuvarande civilförsvarslagen uttalades att civilförsvaret skulle utöva sådan verksamhet för rikets försvar som inte åvilade försvarsmakten och som avsåg att skydda och rädda liv och egendom vid anfall mot riket samt annan likartad verksamhet. Av denna beskrivning framgick till en början civilförsvarets karaktär av civil försvarsorganisation.

Civilförsvarsorganisationens uppgifter delades upp i verksamhet av väsentligen förebyggande och skadeavhjälpande karaktär, verksamhet som inte direkt avsåg landets försvar samt vissa stöduppgifter i totalförsvaret. För att genomföra olika slag av civilförsvarsverksamhet fanns särskilda tjänstegrenar.

Som exempel på verksamhet som inte direkt avsåg landets försvar kan nämnas att civilförsvarsorganisationen kunde ingripa mot annan brand eller skada än sådan som förorsakats av fientlig verksamhet. I fråga om civilförsvarets stöduppgifter i totalförsvaret lämnades ingen precisering vare sig i författningarna eller i förarbetena. På grund av sin fasta ledningsorganisation och uppbyggnaden i övrigt ansågs emellertid civilförsvaret kunna vara ett effektivt stödorgan i olika sammanhang när de ordinarie samhällsorganen inte förmådde att med egna krafter lösa sina uppgifter. Som tjänstegrenar kan nämnas ledningstjänst, räddningstjänst, brandtjänst, sjukvårdstjänst och skyddstjänst.

Civilförsvarslagen byggde således på tanken att civilförsvaret utgjorde en särskild organisation som administrerades av den tidigare civilförsvarsstyrelsen. Det var länsstyrelserna som svarade för planläggningen och som, liksom fortfarande är fallet, rekryterade personal i olika befattningar med stöd av civilförsvarsplikten. På lokal nivå leddes civilförsvarsverksamheten av en civilförsvarschef.

En av grundtankarna i 1982 års försvarsbeslut var att ansvaret för ledningen av civilförsvarsverksamheten under civilförsvarsberedskap skulle läggas på kommunerna.

I försvarsbeslutet angavs bl. a. att begreppet civilförsvaret bör beteckna en verksamhet och inte en organisation. Till följd av beslutet genomfördes vissa ändringar i civilförsvarslagen från den 1 januari 1985 (prop. 1984/85:49, FöU 5, rskr. 93). Genom ändringarna fick begreppet civilförsvaret en definition som närmare knöt an till definitionerna i tilläggsprotokoll I den 10 juni 1977 till Genèvekonventionerna den 10 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter. Från samma tidpunkt avskaffades civilförsvarets särskilda tjänstegrenar och skillnaderna mellan regionalt och lokalt civilförsvaret.

Civilförsvarsverksamheten omfattar nu

1. alarmering och andra åtgärder för varning,
2. utrymning, omflyttning och inkvartering,
3. anordnande av skyddsrum och andra skydd,

4. mörkläggnings,
5. räddning av liv och egendom, inbegripet första hjälp åt skadade,
6. brandsläckning,
7. upptäckande och utmärkande av farliga områden,
8. sanering och liknande skyddsåtgärder,
9. förläggning och utspisning av nödställda,
10. kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att uppgifterna 1-9 skall kunna fullgöras,
11. planläggning och andra för verksamheten behövliga förberedelser.

Civildöforsvarsverksamheten omfattar också bistånd åt andra samhällsorgan i fråga om

1. hälso- och sjukvård samt omhändertagande av flyktingar,
2. brådskande åtgärder för att ordningen i olycksdrabbade områden skall kunna återställas och upprätthållas,
3. brådskande återställande i funktionsdugligt skick av oumbärliga allmänna anläggningar,
4. brådskande begravningar,
5. bevarande av egendom av väsentlig betydelse för befolkningens överlevnad.

I propositionen 1984/85:49 om ändring i civilförsvärlagen (1960:74), m. m., sade departementschefen att den civilförsvärsplanläggning som kommunen åläggs att utföra i största möjliga utsträckning skall samordnas med den kommunala beredskapsplanläggningen.

### 2.3.2 Det civila försväret och andra uttryck som används i lagförslagen

Som våra tilläggsdirektiv säger finns det vissa oklarheter och missuppfattningar när det gäller begreppen civilförsvär, civilt försvär, den civila delen av totalförsväret och civil beredskap. Vi har därför fått i uppdrag att överväga den fortsatta användningen av begreppet civilförsvär och eventuellt också lämna förslag till ändrad terminologi i övrigt inom området.

För att skapa terminologisk klarhet anser vi att man bör göra översynen med utgångspunkt i det väl inarbetade och övergripande begreppet *totalförsvär*. Totalförsväret finns i dag definierat i förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvärets civila del som "alla de åtgärder som är nödvändiga för att förbereda landet inför yttre hot och för att ställa om samhället till krigsförhållanden. I krig omfattar totalförsväret hela samhällets verksamhet."

Vi anser att den definitionen bör ändras något. Totalförsväret omfattar nämligen inte bara själva åtgärden utan också de människor, organisationer etc. som skall vidta dem och den materiel, egendom etc. som används i verksamheten. Om man i stället talar om totalförsvär som en *verksamhet*, får man en bättre överensstämmelse med den faktiska användningen av uttrycket. Ordet verksamhet används också i definitionens andra mening.

Dessutom vill vi i definitionen förtydliga uttrycket "hela samhällets verk-



samhet” till ”hela det *omställda* samhällets verksamhet”, eftersom det är den verksamheten som man i fredstid planerar för och förbereder. Med det menar vi den verksamhet som prioriteras och som måste fungera för att vi skall kunna stå emot säkerhetspolitiska hot och kunna bemästra de påfrestningar som dessa kan medföra för landet.

Vårt förslag till definition av totalförsvaret lyder sålunda: ”Med totalförsvaret avses all den verksamhet som är nödvändig för att förbereda landet inför yttre hot och för att ställa om samhället till krigsförhållanden. Under krigsförhållanden omfattar totalförsvaret hela det omställda samhällets verksamhet.”

Totalförsvaret omfattar således såväl militära som civila verksamheter. De senare bör enligt vår mening sammanfattas med uttrycket civilt försvar eller i bestämd form, *det civila försvaret*. Det har då sin motsvarighet i uttrycket militärt försvar på den militära sidan.

Synonymt med civilt och militärt försvar förekommer ofta uttrycket totalförsvarets civila och militära del. Vi har valt att i lagförslagen endast använda uttrycket civilt försvar i dess olika böjningsformer för att inte skapa oklarhet.

Som framgår av vår redogörelse för civilförsvarsbegreppet omfattar civilförsvaret endast de verksamheter som anges i nuvarande civilförsvarslag. Det civila försvaret däremot omfattar all den civila verksamhet som ingår i totalförsvaret, dvs. alla de beredskapsförberedelser som statliga civila myndigheter, kommuner, landsting och kyrkliga kommuner samt enskilda och företag vidtar i fredstid och all den civila verksamhet som behövs under krigsförhållanden för att bl. a. skydda och rädda liv och egendom, trygga en livsnödvändig försörjning och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.

Begreppet civilt försvar är alltså mer omfattande än begreppet civilförsvaret. Att använda två så likalydande uttryck med olika innebörd torde emellertid vara ägnat att leda till oklarheter och missförstånd. Språkligt sett kan civilt försvar och civilförsvaret ses som varianter av ett och samma uttryck. Det ena är ett adjektiv och ett substantiv som står var för sig, det andra är en sammansättning av samma adjektiv och substantiv. Sammansättningen låter sig normalt lösas upp i adjektivet och substantivet utan att det blir någon betydelskillnad: ”småbarn” är detsamma som ”små barn”, ”rödvin” detsamma som ”rött vin”.

Under utredningens gång har vi diskuterat möjligheten att utvidga civilförsvarsbegreppet till att omfatta alla icke-militära verksamheter inom totalförsvaret, dvs. att låta begreppet civilförsvaret ersätta begreppet civilt försvar. Detta är emellertid inte någon bra lösning, eftersom ett på det sättet utvidgat begrepp med säkerhet skulle leda till sammanblandningar med det som i 1977 års tilläggsprotokoll I till 1949 års Genèvekonventioner betecknas som ”civil defence” och som till svenska översatts med ”civilförsvaret”. Sådana sammanblandningar skulle leda till missuppfattningar i fråga om omfattningen av det folkrättsliga skydd som ges i art. 62 i tilläggsprotokollet.

En annan lösning som vi har diskuterat är att hitta ett helt nytt uttryck som kan ersätta uttrycket civilförsvaret. Ett alternativ som framförts är ordet civilskydd, alltså en översättning av det i tyskspråkiga länder använda ut-



trycket Zivilschutz. Vi har emellertid valt att inte lansera en sådan ny benämning.

Enligt vår mening bör begreppet civilförsvaret inte längre användas i lagstiftningen. I stället anser vi att man bör använda det redan etablerade uttrycket *befolkningsskydd och räddningstjänst* som ersättning för uttrycket civilförsvaret. Förutom att befolkningsskydd och räddningstjänst redan i dag används för att beteckna en funktion inom det civila försvaret, markerar det också sammanhanget med den fredstida räddningstjänsten. Det folkrättsliga skydd som avses i artikel 62 i tilläggsprotokoll I anser vi fortfarande kan gälla för denna verksamhet.

Vi återkommer i avsnitt 4.1 med en närmare redovisning av våra överväganden om begreppet befolkningsskydd och räddningstjänst samt om benämningarna civilförsvarschef och civilförsvarsorganisation.

De ytterligare terminologiska frågor som vi behandlat i utredningen har vi valt att redovisa i motivtexten till det lagförslag eller kapitel i lagen där termerna finns. Det gäller bl. a. termerna

- *skärpt beredskap* och *högsta beredskap* i stället för beredskapstillstånd och olika beredskapsgrader (avsnitt 3.5),
- *civilplikt* i stället för civilförsvarsplikt och hälso- och sjukvårdsplikt,
- *uttagning* i stället för inskrivning (avsnitt 4.4),
- *skyddsrumsort* (avsnitt 4.7),
- *utrymning*,
- *utflyttning* i stället för bortflyttning (avsnitt 4.9),
- *landsting* i stället för landstingskommun,
- *landstingsfullmäktige* i stället för landsting och
- *landstingsstyrelse* i stället för förvaltningsutskott (avsnitt 4.1).

## 2.4 En eller flera lagar ?

Vi har enligt våra direktiv haft att överväga om lagarna inom det aktuella området skall samlas i en enda lag eller delas upp på flera lagar som i dag. Dessa lagar är numera delvis föråldrade och bygger i vissa delar på förhållanden och en samhällsstruktur som fanns på 1950- och 60-talen. Exempel på sådana lagar är civilförsvarslagen (1960:74, omtryckt 1984:1026), lagen (1964:63, omtryckt 1984:1027) om kommunal beredskap, lagen (1964:64) om skyldighet att upplåta inkvarteringsbostad i krig m. m., lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning samt lagen (1981:1216) om kyrklig beredskap. I dessa lagar har dessutom under årens lopp många enskilda paragrafer tagits bort och åtskilliga bestämmelser ändrats. Detta har medfört att författningskomplexet är splittrat och präglat av olika faser i samhällsutvecklingen. Genom att bestämmelserna har varit placerade i flera lagar har de myndigheter som skall tillämpa den samlade lagstiftningen haft svårt att överblicka helheten.

Om man behåller ett system med flera författningar som reglerar dessa verksamheter, tror vi dessutom att detta i hög grad försvårar en rationell hantering av beredskapsförberedelserna i kommuner och landsting.



Vi har därför funnit att det är till stor fördel för beredskapsförberedelserna om flertalet bestämmelser samlas i *en ny lag*. På så sätt får man ett samlat grepp om alla beredskapsförberedelser för den verksamhet som måste bedrivas för att samhället skall kunna fungera under kriser och i krig. Det gäller de beredskapsförberedelser som statliga civila myndigheter, kommuner, landsting, kyrkliga kommuner, näringslivet och enskilda måste engagera sig i under fredstid. Det gäller också de speciella åtgärder som måste vidtas under kriser och i krig för framför allt civilbefolkningens skydd och överlevnad, för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner och för att stödja försvarsmakten.

Som framgår av det resonemang som vi förde i föregående avsnitt om begreppen civilt försvar och civilförsvar är civilt försvar det vidare begreppet. Det omfattar alla civila verksamheter inom totalförsvaret. En stor del av dessa verksamheter finns redan reglerade i specialförfattningar. Det gäller t. ex. hälso- och sjukvården, räddningstjänsten och socialtjänsten som regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), räddningstjänstlagen (1986:1102) och socialtjänstlagen (1980:620).

Även om vi kallar den nya lagen för lag om civilt försvar, anser vi det inte meningsfullt och inte heller möjligt att integrera sådana specialförfattningar i lagen. Detta ingår inte heller i vårt uppdrag. Sådana stora verksamhetsområden som hälso- och sjukvården och socialtjänsten ligger därför utanför vårt förslag till lag om civilt försvar, utom när det gäller frågor om ledning och samordning samt skyldighet att vidta beredskapsförberedelser. Den nya lagen innehåller i stället den verksamhet som nu regleras i de lagar som vi nämnde inledningsvis men omfattar också sådant som inte har reglerats tidigare. I stora drag har lagen fått följande innehåll:

- det civila försvarets ledning och organisation, dvs. de ledningsuppgifter som bl. a. överstyrelsen för civil beredskap, civilbefälhavarna, länsstyrelserna och kommunstyrelserna skall ha,
- vilka beredskapsförberedelser som kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna skall vidta,
- civilpliktens omfattning,
- åtgärder som skall vidtas inom funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst, t. ex. åtgärder som gäller skyddsrum, varning, utrymning och verkskydd,
- skyldigheten för enskilda att upplåta inkvarteringsbostad,
- skyldigheten för kommunerna att svara för den lokala kristidsförvaltningen,
- bestämmelser om att det skall finnas ett tillfredsställande säkerhetskydd i kommuner och landsting,
- påföljder vid brott mot vissa bestämmelser i lagen,
- möjligheten att överklaga beslut.

I kapitel 4 återkommer vi i detalj till vilket innehåll som vi anser att den nya lagen om civilt försvar skall ha.

## 2.5 Nya förutsättningar för beslut om beredskapshöjningar

Eftersom totalförsvaret i krig omfattar hela det omställda samhället, grundas beredskapen inom det civila försvaret på samhällets inneboende förmåga att möta kriser och krig. Samhällsutvecklingen har lett till långtgående rationaliseringar och effektiviseringar, vilket medfört en ökad sårbarhet.

Den militärtekniska utvecklingen har inneburit att begränsade insatser kan åstadkomma stora skador. Förvarningstiderna har härigenom också kommit att bli kortare.

Detta innebär att försvarsmaktens behov av stöd från de civila samhällssektorerna, i synnerhet vid ett mobiliseringsskede, har ökat påtagligt under det senaste årtiondet.

För att våra förslag till nya bestämmelser om ledningen av verksamheten under vad vi vill kalla *skärpt och högsta beredskap* skall kunna få full effekt anser vi att regeringen måste få möjlighet att låta genomföra beredskapshöjande åtgärder i ett tidigt skede av en kris. Detta kräver i sin tur vissa ändringar i regeringsformen. Överväganden om detta och förslag till ändringar i 13 kap. 6 § regeringsformen och till en ny lag om beredskapshöjningar redovisar vi i kapitel 3.





### 3 Ny lag om beredskapshöjningar samt ändringar i 13 kap. 6 § regeringsformen

#### Vårt förslag i sammanfattning

Vi föreslår att lagen (1960:513) om beredskapstillstånd ersätts av en ny lag som vi kallar lagen om beredskapshöjningar. I lagen får regeringen bemyndigande att besluta om beredskapshöjning i form av *skärpt beredskap* när det råder mycket allvarliga förhållanden på grund av att det är krig eller krigsfara utomlands eller av att Sverige har befunnit sig i krig eller krigsfara och i form av *högsta beredskap* när Sverige är i krigsfara. Är Sverige i krig gäller högsta beredskap. Uttrycken skärpt beredskap och högsta beredskap ersätter alla de olika beredskapstermer som finns i lagstiftningen i dag.

För att lagen skall kunna antas krävs en grundlagsändring. Vi föreslår att bemyndigandet i 13 kap. 6 §  
regeringsformen vidgas så att regeringen genom lagen om beredskapshöjningar får möjlighet att höja beredskapen även vid sådana mycket allvarliga förhållanden som är orsakade av krigsfara utanför Sveriges gränser. Det finns nämligen behov av att kunna höja beredskapen tidigare eller under andra förutsättningar än vad som är möjligt i dag. I den nuvarande lagen om beredskapstillstånd är bemyndigandet så formulerat att det gäller först när Sverige är i krigsfara.

Beslut om beredskapshöjning kan genom vårt förslag avse en viss verksamhet eller en viss del av landet och kan riktas såväl mot statliga myndigheter som mot kommuner, landsting, enskilda organisationer och företag. Genom vårt förslag kan regeringen genomföra beredskapshöjningen inom alla samhällssektorer samtidigt, om den så vill.

Uttrycket "utomordentliga förhållanden" i<sup>1</sup> regeringsformen ersätts i vårt förslag med "mycket allvarliga förhållanden", vilket inte innebär någon ändring i sak.



### 3.1 Bakgrund till förslagen

#### 3.1.1 Direktiven och tidigare uttalanden

I våra tilläggsdirektiv påpekades att det i propositionen (1986/87:95, bil.1) om totalförsvarets fortsatta utveckling bl. a. anfördes att den administrativa beredskapen uppvisar vissa brister och att beredskapsförfattningarna delvis är ålderdomliga till form och innehåll. De är dessutom i stor utsträckning skrivna mot andra hotbilder än de nuvarande. Enligt departementschefen var det nödvändigt att ensa och anpassa dessa författningar till dagens behov. Vi fick därför i uppdrag att se över lagen (1960:513) om beredskapstillstånd och övriga författningar som berörs av den.

Det var 1984 års försvarskommitté som först behandlade denna fråga. Kommittén anförde i sitt slutbetänkande (SOU 1987:9) Det svenska totalförsvaret inför 90-talet bl. a. att det är väsentligt att olika beredskapshöjande åtgärder kan beslutas i rätt tid och genomföras smidigt. Det är likaså angeläget att kommuner och landsting på motsvarande sätt som gäller för statliga myndigheter redan i fred vidtar sådana åtgärder som är nödvändiga för att kunna höja den egna beredskapen innan det råder krigsfara. Kommittén föreslog därför att lagen (1960:513) om beredskapstillstånd och tillhörande beredskapskungörelse (1960:515) skulle ses över.

Regeringen anslöt sig alltså till denna uppfattning. I propositionen sades det vidare att det är nödvändigt att beslut som riktas mot statliga myndigheter om beredskapshöjande åtgärder före ett beredskapstillstånd också får genomslag i kommuner och landsting. Även riksdagen anslöt sig till denna uppfattning i försvarsbeslutet våren 1987 (FöU 1986/87:11, rskr. 310).

Av uttalandena framgår det sålunda att det i dag finns vissa brister i den nuvarande lagstiftningen. Det behövs främst administrativa möjligheter att på ett samordnat sätt genomföra beredskapshöjningar och att kunna genomföra dem på mera allmänna indikationer och i ett tidigare skede än i dag. Det behövs dessutom enhetliga beredskapsbegrepp i de olika beredskapsförfattningarna och en mer enhetlig begreppsbildning i fråga om olika nivåer för beredskapen.

Innan vi går närmare in på de behov som motiverar vårt förslag till ny lag om beredskapshöjningar och ändringar i 13 kap. regeringsformen ger vi en kort beskrivning av gällande rätt och användningen av uttrycket beredskapstillstånd.

#### 3.1.2 Uttrycket beredskapstillstånd och gällande rätt

Uttrycket beredskapstillstånd infördes i lagstiftningen år 1948 i samband med att större delen av den militära strafflagstiftningen slogs samman med den allmänna strafflagen. Beredskapstillstånd användes då för att beteckna ett visst tillstånd i samhället som medförde att vissa bestämmelser i strafflagen skulle tillämpas vid bl. a. straffmätningen. I 27 kap. 16 § första stycket strafflagen föreskrevs att "beredskapstillstånd föreligger sedan Konungen meddelat förordnande om värnpliktigas inkallande till tjänstgöring för rikets

försvar eller säkerhet och varar intill dess enligt Konungens förordnande sådana inkallelser icke vidare skola äga rum". Enligt definitionen innefattade begreppet beredskapstillstånd också den tid då det råder krigstillstånd. För tydlighetens skull angavs det dock särskilt i författningarna om en bestämmelse skulle gälla även i krigstid, även om detta inte var nödvändigt.

Uttrycket beredskapstillstånd infördes efter hand i flera författningar. Kungörelsen (1950:404) om vad som skall iakttagas vid beredskapstillstånd m. m. (beredskapskungörelsen) ersatte de militära och civila beredskaps-cirkulären från år 1939. I kungörelsen anknöts i 1 § första stycket till den definition som fanns i strafflagen. I lagen (1952:269) om skyldighet för civilförsvarspiktig att tjänstgöra vid krigsmakten angavs i 2 § att Kungl. Maj:t kunde besluta om en sådan skyldighet under beredskapstillstånd.

I början av 1950-talet genomfördes vidare vissa ändringar i bl. a. 27 och 28 §§ värnpliktslagen (1941:967, omtryckt 1969:378). Ändringarna medförde att det nu gavs bättre möjligheter än tidigare att öka den militära beredskapen utan att inkalla värnpliktiga med stöd av 28 § värnpliktslagen, eftersom inkallelser enligt den paragrafen förutsatte att rikets försvar eller dess säkerhet krävde det. Ändringarna i värnpliktslagen medförde också att inkallelse enligt 28 § värnpliktslagen i fortsättningen kunde komma att ske först i ett mycket allvarigare läge än vad som var avsett tidigare. Detta fick i sin tur till följd att beredskapstillstånd kunde komma att inträda alltför sent. Tidpunkten för inträdet av beredskapstillstånd påverkade, förutom bestämmelserna i strafflagen, också de andra områden av samhällslivet som på något sätt var knutna till inträde av beredskapstillstånd. En ändrad definition av begreppet beredskapstillstånd framstod mot denna bakgrund som allt mer nödvändig.

I samband med frågan om en ny definition diskuterade man också om begreppet beredskapstillstånd skulle vara knutet till strafflagen. Även om innebörden av uttrycket beredskapstillstånd var av avgörande betydelse för tillämpningen av vissa bestämmelser i strafflagen var det väsentligen andra faktorer i samhället som var avgörande för om beredskapstillstånd skulle inträda eller ej. Det fanns därför starka skäl för att de grundläggande bestämmelserna om beredskapstillstånd skulle samlas i en särskild lag i stället för i strafflagen.

Lagen (1960:513) om beredskapstillstånd är mycket kortfattad och innehåller endast fyra paragrafer. Av 1 § framgår att regeringen får besluta om beredskapstillstånd för att stärka landets försvarsberedskap om landet befinner sig i krigsfara. Av andra stycket i samma paragraf framgår att beredskapstillståndet upphör då regeringen beslutar om detta.

Av motiven till lagen framgår att man ville att det av lagtexten klart skulle framgå när beredskapstillstånd inträder eller upphör. Genom den valda lösningen att låta inträde eller upphörande av beredskapstillstånd vara beroende av regeringens beslut fick man en klart konstaterbar tidpunkt för detta. Om landet är i omedelbar krigsfara får regeringen enligt 2 § besluta om beredskapstillstånd eller om skärpning av ett redan bestående beredskapstillstånd genom att meddela beredskapslarm. Meddelas inte beredskapslarm,



bestämmer regeringen själv hur beslutet om beredskapstillstånd skall tillkännages. Enligt 3 § får civilbefälhavaren eller länsstyrelsen, om stridshandlingar inleds mot svenskt territorium och förbindelserna med regeringen inte kan upprätthållas, besluta om beredskapstillstånd eller om skärpning av ett redan bestående beredskapstillstånd. Beslut av civilbefälhavaren eller länsstyrelsen skall meddelas i form av beredskapslarm. Av 4 § lagen framgår att regeringen fått bemyndigande att utfärda de tillämpningsföreskrifter som krävs för tillämpningen av lagen.

Det är bl. a. i lagen om beredskapstillstånd som det finns ett sådant bemyndigande som riksdagen enligt 13 kap. 6 § regeringsformen kan ge regeringen. I 6 § står det nämligen att regeringen, efter bemyndigande i lag, får i förordning meddela föreskrifter ”i sådana ämnen som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag”. Detta får ske om riket är i krig eller i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

### 3.2 Alla behöver kunna höja sin beredskap samtidigt

Enligt den nuvarande lagen (1960:513) om beredskapstillstånd får regeringen sålunda besluta om beredskapstillstånd för att stärka landets försvarsberedskap först när Sverige befinner sig i krigsfara. När beslutet om beredskapstillstånd har fattats utlöser detta en rad åtgärder som måste vidtas på grund av att Sverige befinner sig i krigsfara.

Det är emellertid inte alls säkert att beredskapstillstånd anbefalls i ett tidigt skede av ett allvarligt krisförlopp. Eftersom beslutet om beredskapstillstånd förutsätter krigsfara och ett öppet tillkännagivande av att situationen bedöms så, vill man kanske dröja med ett sådant beslut av t. ex. utrikes- och säkerhetspolitiska skäl. Regeringen kan i stället besluta om generella eller punktvisa beredskapshöjningar, antingen utan bindning till en viss beredskapsgrad eller, allt efter behov inom ett eller flera verksamhetsområden, med besked om att en viss beredskapsgrad skall intas. Detta gäller emellertid endast myndigheter under regeringen och avser främst en höjning av beredskapen på myndigheternas ledningsnivå.

När det gäller kommunernas och landstingens roll i totalförsvaret finns deras medverkan reglerad bl. a. i civilförsvarslagen (1960:74), lagen (1964:63) om kommunal beredskap, lagen (1964:64) om skyldighet att upplåta inkvarteringsbostad i krig m. m. och lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning.

Enligt 11 § lagen om kommunal beredskap får en kommun eller landstingskommun övergå till krigsorganisation under beredskapstillstånd, dvs. först när det råder krigsfara för Sveriges del.

Enligt 12 § civilförsvarslagen kan emellertid regeringen, om det är nödvändigt med hänsyn till försvarsberedskapen, besluta om civilförsvarsberedskap utan att det råder krigsfara för Sveriges del, dvs. när det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig var som helst i världen.

Denna skillnad i tid och förutsättningar kan för kommunernas del leda till att vissa delar av verksamheten, t. ex. inom räddningstjänsten och hemskyddsorganisationen, är krigsorganiserade medan kommunens ledningsorganisation och skilda förvaltningar knappast alls har höjt sin beredskap.

Eftersom kommunerna från den 1 januari 1987 har övertagit ledningen av civilförsvsverksamheten på lokal nivå i krig är detta förhållande inte acceptabelt. Enligt riksdagens uttalande skall kommunstyrelsen vidare vara högsta civila totalförsvvarsmyndighet på lokal nivå. Tidpunkten för kommunens övergång till krigsorganisation, såsom den anges i lagen om kommunal beredskap, behöver således ändras och i vart fall anpassas till den tidpunkt som anges i civilförsvrslagen.

För att samordnade beredskapshöjningar skall kunna ske för kommuner, landsting och statliga myndigheter utan att det råder krigsfara är det nödvändigt att anpassa de nuvarande bestämmelserna till varandra och till förutsättningarna i 13 kap. 6 § regeringsformen. Vi återkommer till vårt förslag i denna del i avsnitt 3.5.

### 3.3 Beredskapshöjande åtgärder måste kunna genomföras under andra förutsättningar och i ett tidigare skede av en kris än i dag

Som vi tidigare har sagt grundas beredskapen inom totalförsvarets civila del på samhällets inneboende förmåga att möta kriser och krig. Beredskapen att snabbt komma till verkan är hög redan i fredstida verksamhet inom många samhällsfunktioner, t. ex. inom sjukvården, inom transportsektorn, på energiförsörjningsområdet och i näringslivet. Inom bl. a. dessa verksamhetsområden kan emellertid beredskapshöjande åtgärder för att stärka samhället mot yttre hot innebära en utökning av verksamheten eller en ändrad inriktning av den eller att verksamheten måste genomföras under andra förhållanden och med en annan personaltillgång än under normal fredstid. Vissa åtgärder kan också behöva vidtas på ett tidigt stadium av ett krisförlopp för att möjliggöra en omedelbar verksamhet senare, t. ex. att ställa i ordning ett annexjukhus.

För vissa typer av beredskap är det i första hand tidsfaktorn som är avgörande för om beredskapen är god eller dålig. Om det tar en timme för flygvapnets rotar att komma upp i luften i samband med gränskränkningar, måste incidentberedskapen anses vara dålig. Om motsvarande åtgärd däremot endast tar några minuter, så kan denna del av beredskapen anses vara god. Detsamma gäller för räddningskåren och sjukvården. Deras jourberedskap kan jämföras med försvarsmaktens incidentberedskap. De måste snabbt påbörja sin uppgift om det inträffar en allvarlig händelse.

För de flesta militära och civila verksamheter gäller att teknikberoendet har ökat, vilket också påverkar beredskapen. Det svenska samhället har under de senaste årtiondena utvecklats till ett högteknologiskt och utlandsberoende postindustriellt samhälle. Vår industri är beroende av elektronik-



komponenter och insatsvaror från utlandet. De offentliga organen är i sin verksamhet beroende av datorstöd. Dessutom har de olika samhällssektorernas inbördes beroende avsevärt ökat. Såväl effektiviteten som sårbarheten i samhället har på så sätt påtagligt ökat. Utländska och inhemska störningar kan snabbt uppstå, med de vittgående konsekvenser som detta kan medföra.

Rörligheten på arbetsmarknaden har i många avseenden ökat effektiviteten men också inneburit svårigheter att ersätta kvalificerad arbetskraft, vilket blir särskilt betydelsefullt i ett mobiliseringsskede. Vidare har den militärtekniska utvecklingen lett till att förvarningstiden har minskat och att begränsade insatser kan åstadkomma stora skador på det svenska samhället. Försvarsmaktens behov av stöd från de civila samhällssektorerna, i synnerhet vid ett mobiliseringsskede, har under det senaste årtiondet ökat påtagligt.

Också från försvarsmaktens sida har det påtalats behov av att i ett inledande skede av en krisutveckling kunna vidta vissa förberedande åtgärder som inte är möjliga med nuvarande bestämmelser. Det kan gälla att skapa legala förutsättningar för att anpassa produktionen i näringslivet till en krigsbehovsproduktion samt att kunna disponera personella och materiella resurser för byggnads- och reparationsverksamhet. Behovet av att tidigt kunna tillgodogöra sig erforderlig mark för att påbörja fältarbeten kan vara väsentligt med hänsyn till den tid som det tar att genomföra dessa arbeten.

Det finns således många anledningar till att ändra de bestämmelser som anger förutsättningarna för när beredskapshöjningar får ske. Vi anser att beredskapshöjningar är särskilt betydelsefulla i ett inledningskede av en säkerhetspolitisk kris, innan man vet om krisen kommer att förvärras till krigshandlingar eller avta genom de diplomatiska förhandlingar som kan pågå parallellt med militärpolitiska styrkedemonstrationer.

För att möjliggöra att beredskapsåtgärder skall kunna vidtas under sådana förhållanden krävs ändringar i regeringsformen. Den bestämmelse som är aktuell är 13 kap. 6 § genom vilken regeringen kan bemyndigas att meddela vissa föreskrifter om Sverige är "i krig eller krigsfara" eller om det "råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig". Vi återkommer i avsnitt 3.5 till vårt förslag till en ändring som gör det möjligt för regeringen att kunna besluta om beredskapshöjning även i andra situationer än när det råder krigsfara för Sveriges del.

### 3.4 Alltför många beredskapsgrader och beredskapsbegrepp

Till lagen om beredskapstillstånd finns en kungörelse (1960:515) om vad som skall iakttas vid beredskapstillstånd m. m. (beredskapskungörelsen). Till lagen om kommunal beredskap finns en kommunal beredskapskungörelse (1964:722). I dessa kungörelser finns bestämmelser om olika beredskapsgra-

der och vad dessa innebär inom skilda civila samhällssektorer. Bestämmelser om beredskapsgrader finns dessutom i den till civilförsvarslagen knutna civilförsvarkungörelsen (1960:377) samt i krigsveterinärförordningen (1981:648).

För närvarande finns det tre stycken beredskapsgrader (beredskapsgraderna I, II och III), där beredskapsgrad III är den lägsta, II är den mellersta och I är den högsta beredskapsgraden. För varje beredskapsgrad anges i förordningarna att vissa åtgärder skall vidtas. Beredskapsgrad I innebär därvid att fullständig krigsorganisering skall ske.

Dessutom finns det i förordningen (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m. m. redovisade ett antal åtgärder som skall vidtas före ett beredskapstillstånd och vid de skilda beredskapsgraderna. Härutöver vidtas i skilda sammanhang olika beredskapshöjande åtgärder i samhället som inte behöver vara kopplade till dessa begrepp. På försörjningsområdet gäller detta t. ex. lageruppbyggnaden inom näringslivet.

Dessa bestämmelser bildar ett svåröverskådligt regelsystem. Dessutom har det visat sig att det kan vara svårt att avgöra vilken beredskapsgrad som är högst respektive lägst utan att studera författningarna. I ett akut läge är det nödvändigt att inte bara myndigheterna utan också allmänheten känner till vad det betyder att vissa beredskapshöjningar har vidtagits.

Också när det gäller själva beredskapsbegreppet används många skilda uttryck. Exempel på sådana är hemvärnsberedskap för hemvärnet, civilförsvarsberedskap för civilförsvaret samt hälso- och sjukvårdsberedskap för den civila hälso- och sjukvården. Detta är uttryck som måhända kan användas i dagligt tal men när de sedan kopplas till skilda beredskapsgrader uppstår stora svårigheter för allmänheten att förstå vad den vidtagna beredskapshöjningen betyder.

Vi föreslår därför att beredskapsgraderna och de skilda beredskapstermerna i beredskapsförfattningarna tas bort och att det i stället införs endast två nivåer av beredskapshöjningar, nämligen *skärpt* och *högsta beredskap*. Beredskapstermerna blir därmed mer enhetliga. Vad de båda nivåerna innebär återkommer vi till i avsnitt 3.6 och 3.7.

## 3.5 Vårt förslag till ändring i 13 kap. 6 § regeringsformen

### 3.5.1 De nuvarande bestämmelsernas utformning

Bestämmelserna i 13 kap. 6 § regeringsformen innebär som vi tidigare har nämnt att riksdagen genom bestämmelser i lag kan bemyndiga regeringen att i en förordning meddela sådana föreskrifter som normalt kräver lagform. Detta kan ske om Sverige är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig (var som helst i världen) eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i. I en lag med ett sådant bemyndigande skall det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas.



Den svenska fullmaktslagstiftningen har byggts upp efter denna modell. Fullmaktslagarna sätts automatiskt i tillämpning om Sverige kommer i krig. I fullmaktslagarna finns det sedan angivet under vilka andra förutsättningar som regeringen kan sätta dessa lagar i tillämpning. Det brukar vara alla de förhållanden som anges i 13 kap. 6 §.

Inför tillkomsten av 1974 års regeringsform hade partiella författningsreformer genomförts under 1960-talet på grundval av författningsutredningens förslag i betänkandena (SOU 1963:16 – 18) Sveriges statskick. Grundlagsändringarna avsåg bl. a. inrättandet av en krigsdelegation, som i krigstid skulle kunna träda i riksdagens ställe. Parallellt med remissbehandlingen av författningsutredningens förslag pågick överläggningar i författningsfrågan mellan företrädare för de fyra stora partierna. Partierna enades härvid om att en total författningsreform borde ske. En ny kommitté, grundlagberedningen, tillkallades för detta arbete den 1 april 1966.

I fråga om den konstitutionella beredskapen byggde grundlagberedningen vidare på det regelsystem för krig och andra utomordentliga förhållanden som beslutades på 60-talet.

Författningsutredningen hade i sitt förslag räknat med ett visst bemyndigande för regeringen med tanke på fall då Sverige är i krig eller krigsfara eller då andra utomordentliga förhållanden råder. Författningsutredningens förslag täckte sannolikt även sådana fall som omfattade epidemier, naturkatastrofer, allmänna ekonomiska kriser och avbrott i väsentlig varutillförsel som plötsligt inträffar på annan grund än krig eller krigsfara, exempelvis i en blockadsituation. Förslaget innebar troligen att bestämmelsen skulle omfatta även fredstida kriser som var av stor omfattning eller kunde medföra betydande ingrepp i det svenska samhället (SOU 1963:17, s. 334 f och s. 475 f).

I grundlagberedningens förslag gjordes tillämpningsområdet för bemyndigandelagstiftningen snävare genom att det – utöver krig och krigsfara – endast avsåg sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda ”antingen av krig – varmed åsyftas även krig vari Sverige inte har deltagit – eller av krigsfara vari Sverige har befunnit sig” (prop. 1973:90, s. 455). Härigenom drogs en gräns mellan bestämmelser avsedda för kriser som hängde samman med krig eller krigsfara och bestämmelser avsedda för kriser i fredstid.

Grundlagberedningen ansåg vidare att det behov av snabbhet i beslutsprocessen som kan föreligga under andra utomordentliga förhållanden borde kunna tillgodoses inom ramen för den vanliga kompetensregleringen.

Det kan nämnas att den då pågående rekvisitions- och förfogandeutredningen i det sammanhanget ansåg att det ur allmänna synpunkter var angeläget att ramen för den blivande bemyndigandelagstiftningen inte gjordes vidare än omständigheterna kunde kräva. Utredningen ansåg att det ur totalförsvarsynpunkt knappast fanns något behov av en fullmaktslag för kriser under fred. Det ansågs inte vara totalförsvarets uppgift att ombesörja freds-samhällets katastrofberedskap. Försvarets beredskap borde endast ha en säkerhetspolitisk bakgrund.



### 3.5.2 Behovet av ändringar

Vi kan ansluta oss till synsättet att fullmaktslagstiftning inte bör användas för fredskriser. Vi konstaterar att regeringen på bl. a. försörjningsområdet har den lagenliga möjligheten som behövs för s. k. försörjningskriser genom bestämmelserna i bl. a. ransoneringslagen (1978:268) och lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol.

I dag saknar regeringen emellertid möjlighet att vidta beredskapshöjande åtgärder när det behövs t. ex. på grund av en utrikespolitisk kris mellan två stater eller mellan stormakterna. Även kriser som inte utvecklats till krig kan få säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige och i sådana lägen borde det finnas en möjlighet för regeringen att höja beredskapen. En konsekvens kan t. ex. vara att onormalt stora skaror av flyktingar kommer till Sverige på grund av krigsfara utomlands.

Som framgår av våra resonemang i tidigare avsnitt har behovet av tidiga beredskapshöjningar ökat under senare år. Bestämmelsen i 13 kap. 6 § regeringsformen hindrar emellertid riksdagen att i lag ge regeringen bemyndigande att t.ex. höja beredskapen under andra förutsättningar än som anges där.

Med stöd av nuvarande 6 § vore det visserligen möjligt att låta regeringen höja beredskapen inte bara vid krigsfara för Sveriges del utan även vid sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig utomlands utan att Sverige deltagit i det. En sådan vidgning är emellertid inte tillräcklig enligt vår uppfattning. Beredskapshöjningar bör också kunna vidtas i ett krisläge när det inte råder krig utomlands.

Vi föreslår därför att 6 § ändras så att riksdagen kan bemyndiga regeringen att höja beredskapen även när det råder krigsfara utomlands. Detta ger den öppning som behövs. I nästa avsnitt, som behandlar vårt förslag till ny lag om beredskapshöjningar, beskriver vi vad grundlagsändringen innebär för den lagen och hur man bör tolka formuleringen "*krigsfara utanför rikets gränser*".

Förslaget till grundlagsändring innebär vidare att övrig fullmaktslagstiftning behöver ses över och anpassas till de nya bestämmelserna. Det bör emellertid påpekas att förslaget materiellt sett inte innebär några ytterligare ingrepp gentemot enskilda i förhållande till dagens fullmaktslagstiftning. Däremot skapas möjlighet för regeringen att sätta denna lagstiftning i tillämpning något tidigare och under andra förutsättningar än i dag.

I samband med den sakliga ändringen av bestämmelsen har vi också passat på att göra några språkliga ändringar. Den viktigaste är att uttrycket *utomordentliga förhållanden* bytts ut mot "*mycket allvarliga förhållanden*". Ordet "*utomordentlig*" har numera nästan enbart en positiv innebörd. De vanligaste synonymerna är "*alldeles förträfflig*" och "*utmärkt*". Ordet används också som förstärkningsord i uttryck som "*utomordentligt viktig*" i betydelsen "*oerhört*", "*ytterst*". Den betydelse ordet har i regeringsformen, nämligen "*extraordinär*", är numera ovanlig. I valet mellan olika ersättningsord har vi stannat vid "*mycket allvarliga*", som vi tror leder tankarna rätt. Någon ändring i sak i denna del avser vi alltså inte med utbytet.



### 3.6 Vårt förslag till ny lag om beredskapshöjningar

Vi har tidigare i detta kapitel redovisat våra överväganden i fråga om behovet att såväl i ett inledande skede av en säkerhetspolitisk kris som samordnat inom alla samhällssektorer kunna höja vår beredskap utan att Sverige befinner sig i krigsfara. Som framgår av lagen om beredskapstillstånd får regeringen besluta om beredskapstillstånd för att stärka landets försvarsberedskap först när landet befinner sig i krigsfara.

Vi föreslår att lagen om beredskapstillstånd ersätts av en ny lag om beredskapshöjningar.

I lagförslagets första paragraf slås det fast att regeringen får fatta beslut om att höja beredskapen när så krävs för att stärka totalförsvaret.

Beroende på läget kan regeringen besluta om att höja beredskapen till olika nivåer. Beslut om *skärpt beredskap* får fattas när det råder mycket allvarliga förhållanden på grund av att det är krig eller krigsfara utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har befunnit sig i krig eller krigsfara. Dessa mycket allvarliga förhållanden orsakade av krig eller krigsfara utomlands måste i något avseende hota Sverige. Ett exempel på detta är fara för krig mellan två stater som kan medföra mycket allvarliga belastningar på det svenska samhället och skilda samhällssektorer. Ett annat exempel är fara för krig mellan de båda stormaktsblocken till följd av en kraftigt ökad spänning och signaler om beredskapshöjningar och styrkekoncentrationer vid stormakternas militära förband. Ytterligare exempel kan vara det läget när Sverige har intagit högsta beredskap på grund av krig eller krigsfara men läget har upphört och man trots detta anser att en viss beredskap bör behållas.

Beslut om beredskapshöjning kan med vårt förslag riktas såväl mot statliga myndigheter som mot kommuner och landsting samt mot enskilda organisationer och företag. Genom detta förslag kan de problem lösas som vi tidigare har visat på. Förslaget skapar även en handlingsfrihet för regeringen att i ett visst skede av en kris kunna besluta om beredskapshöjning utan att vi befinner oss i krigsfara.

Är Sverige i krigsfara får regeringen besluta om *högsta beredskap* för att stärka totalförsvaret. Är Sverige i krig gäller högsta beredskap.

I den första paragrafen öppnas också en möjlighet för regeringen att besluta om högsta beredskap även vid förhållanden som avses vid skärpt beredskap, om det finns särskilda skäl för det.

Genom den av oss föreslagna författningsregleringen med två beredskapsnivåer utmönstras även begreppet "omedelbar krigsfara". Vissa konsekvensändringar har gjorts i 13 kap. 7, 8 och 13 §§ regeringsformen. Om en mycket allvarlig säkerhetspolitisk kris uppstår, torde det i förväg vara mycket svårt att avgöra om krigsfaran vid en viss tidpunkt är medelbar eller omedelbar. Sannolikt kan detta endast avgöras i efterhand. Vi har därför valt att endast använda uttrycket "krigsfara".

De båda begreppen *skärpt beredskap* och *högsta beredskap* kan också användas i beredskapslagstiftningen i övrigt. Ord som "hemvärnsberedskap" och "civilförsvarsberedskap" kan därmed utmönstras.

I lagförslaget lägger vi också fast möjligheten för regeringen att flexibelt besluta om beredskapshöjning antingen generellt eller för en viss del av landet eller för en viss verksamhet. Detta framgår av lagens andra paragraf.

Enligt den tredje paragrafen skall regeringen upphäva sitt beslut om beredskapshöjning när förhållandena som föranlett beslutet har upphört.

Från lagen om beredskapstillstånd har vi fört över en bestämmelse som anger under vilka förutsättningar i första hand civilbefälhavaren och i andra hand länsstyrelsen inom sitt respektive område får besluta om högsta beredskap.

I lagens sjätte paragraf finns ett bemyndigande för regeringen att föreskriva eller i särskilda fall besluta om vilka åtgärder som statliga, kommunala och landstingskommunala myndigheter skall vidta vid skärpt beredskap i fråga om personal och egendom för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter under de rådande förhållandena och snabbt kunna gå över till den organisation som de skall ha för sin verksamhet i krig. Detta gäller också sådana enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annat sätt är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig, t. ex. K-företag.

I lagens sjunde paragraf sägs att den planerade organisationen för verksamheten i krig skall intas vid högsta beredskap, om detta inte redan skett. Om det finns särskilda skäl bemyndigas regeringen att meddela undantag från denna bestämmelse. Lagförslaget avslutas med en upplysningsparagraf som anger att det i lagen (1992:000) om civilt försvar finns ytterligare bestämmelser om vilka civila försvarsåtgärder som skall vidtas när beslut om beredskapshöjning har meddelats.

### 3.7 Konsekvenser för fullmaktslagstiftningen i övrigt

Vårt förslag till ny lag om beredskapshöjningar får också stor betydelse för fullmaktslagstiftningen. I avsnittet 3.5.1 har vi redogjort för fullmaktslagarnas konstruktion. Vi vill utveckla detta något mer här. En omställning från freds- till krigssamhället innebär att omställningen måste vidtas snabbt för att få avsedd verkan. För att den skall kunna ske måste regeringen och myndigheterna ha befogenhet att vidta de åtgärder som påkallas av omständigheterna. Detta får till följd att riksdagens beslut inte kan avvaktas i varje särskilt fall.

Riksdagen har som vi sagt förut genom ett antal fullmaktslagar bemyndigat regeringen att besluta om åtgärder som annars skulle tillkomma riksdagen i dess egenskap av lagstiftande församling. Dessa fullmaktslagar kan sägas utgöra grunden för vår administrativa beredskap.

Fullmaktslagarna har normalt konstruerats så att de träder i tillämpning i krig. Det fordras således inte något särskilt regeringsbeslut. Myndigheter eller andra som skall tillämpa en fullmaktslag kommer antagligen dock inte att själva besluta om en sådan tillämpning om inte regeringen på ett eller annat sätt har kungjort att Sverige befinner sig i krig.

Fullmaktslagarna kan också sättas i tillämpning av regeringen om Sverige



är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i.

En sådan föreskrift av regeringen måste enligt de flesta fullmaktslagarna inom en månad underställas riksdagen. Föreskriften upphör att gälla om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Enligt vårt förslag till lag om beredskapshöjningar föreskrivs att om Sverige är i krig gäller högsta beredskap. I ett sådant läge sätts alla fullmaktslagar automatiskt i tillämpning. Men vi anser också att, om regeringen beslutar om högsta beredskap, skall fullmaktslagarna börja tillämpas. Någon underställning hos riksdagen anser vi inte vara nödvändig i sådana fall.

Vid beslut om skärpt beredskap anser vi däremot inte att fullmaktslagarna skall börja tillämpas automatiskt. I stället bör det i fullmaktslagarna tas in en bestämmelse att om förutsättningarna för beslut om skärpt beredskap föreligger, får regeringen föreskriva att dessa skall börja tillämpas. En sådan föreskrift bör underställas riksdagen på sedvanligt sätt. Några exempel på fullmaktslagar med förändringar i nämnda hänseende har vi fogat till övriga författningsförslag. I del II, bilaga 1 till betänkandet har vi angett ytterligare ett sjuttiofot förslag som bör ändras på samma sätt.

En annan slags fullmakt som finns i lagstiftningen är att det i en paragraf i vissa lagar finns en regel som ger regeringen möjlighet att föreskriva undantag från eller meddela avvikande regler från lagen då riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Exempel på en sådan lag är räddningstjänstlagen. Räddningstjänstlagens regler kan med våra förslag anpassas på så sätt att regeringen ges en möjlighet att föreskriva undantag från bestämmelserna i lagen under skärpt och högsta beredskap.

### 3.8 Tillämpningsföreskrifter till lagen

Till den nuvarande lagen om beredskapstillstånd finns flera författningar som innehåller verkställighetsföreskrifter till lagen. Vi avser närmast beredskapskungörelsen (1960:515) och förordningen (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m. m. Som angetts tidigare finns också bestämmelser om beredskapsgrader i ett flertal andra författningar. Dessa föreskrifter bör samlas i en förordning om beredskapshöjningar. Förordningen om vissa statliga myndigheters beredskap innehåller 58 paragrafer som i detalj redogör för myndigheternas åtgärder vid olika tidpunkter av beredskapshöjningar. Förordningen innehåller också vissa planeringsföreskrifter. Dessa har vi i mera koncentrerat skick fört ihop med andra planeringsföreskrifter som vi samlat i en förordning om civilt försvar. Denna förordning innehåller verkställighetsföreskrifter till den lag om civilt försvar som vi föreslår i det följande kapitlet. Övriga beredskapsbestämmelser i förordningen om statliga myndigheters beredskap har i mycket koncentrerat skick förts till förordningen om beredskapshöjningar.

Vi har funnit att något av en felsyn råder när man tänker sig att vissa myndigheter skall avveckla verksamheten i ett krigsläge. Den verksamhet som bedrivs i samhället i dag kommer, om än med mycket begränsade förutsättningar, att kunna bedrivas så länge en verksamhet i ett krigsläge över huvud taget kan bedrivas. Alla myndigheter bör därför ha en planering för hur verksamheten skall kunna bemästras i en sådan situation. Bestämmelser som innebär att myndigheter skall avveckla sin verksamhet bör därför upphävas.

I förordningen om beredskapshöjningar bör enligt vår mening i huvudsak följande regleras.

Inledningsvis bör anges hur beslut om beredskapshöjningar skall tillkännages. Enligt vår mening skall skärpt och högsta beredskap tillkännages genom förordning som kungörs på sedvanligt sätt i Svensk författningssamling. Men även ljudradio och television skall användas för kungörande. Beredskapslarm bör inte användas, främst av hänsyn till den panik hos civilbefolkningen som ett sådant larm kan skapa. Beredskapslarm skall däremot användas för att tillkänna att Sverige är i krig. Om civilbefälhavaren eller länsstyrelsen beslutar om beredskapshöjning, skall samråd ske med militärbefälhavaren respektive försvarsområdesbefälhavaren.

I förordningen bör anges vad myndigheterna skall iaktta vid skärpt beredskap. Vi hänvisar här till de åtta punkter i 7 § som tas upp i vårt förordningsförslag. Det är i stort sett detsamma som i dag gäller för beredskapsgraderna III och II. Detta skall också gälla för sådana enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annat sätt är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig.

För försvarsmakten gäller därutöver vad regeringen föreskriver i särskild ordning. För befolkningsskyddet och räddningstjänsten, hemskyddet, hälso- och sjukvården samt veterinärverksamheten skall enligt vårt förslag gälla vad som i dag gäller för beredskapsgraderna III och II utom i ett avseende. Det gäller utskrivning av patienter. Enligt 11 § kommunala beredskapskungörelsen gäller vid beredskapsgrad II att patienter skall skrivas ut i största möjliga utsträckning. För att belastningen på kommunernas primärvård inte skall bli alltför stor, vilket blir fallet vid för stora utskrivningar, har vi i förslaget i stället sagt att utskrivning av patienter skall ske i den utsträckning som det är möjligt.

Vid högsta beredskap skall krigsorganisationen intas. Det förutsätter att regeringen i särskild ordning beslutar vissa undantag för försvarsmakten. Vidare beslutar regeringen i särskild ordning om flyttning till särskild uppehållsplats för vissa centrala myndigheter. Till skillnad från bestämmelserna i förordningen om statliga myndigheters beredskap m. m. föreslår vi att det inte tas in någon bestämmelse om att övriga myndigheter skall flytta till särskild uppehållsplats vid högsta beredskap. Detta får ske efter särskilda beslut av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av civilbefälhavaren eller länsstyrelsen.

För befolkningsskyddet och räddningstjänsten skall vid högsta beredskap enligt vårt förslag i stort sett gälla samma bestämmelser som i dag, dvs. att



andningskydd skall delas ut till befolkningen och att skyddsrum och skyddade utrymmen skall ställas i ordning för omedelbar användning.

Vi föreslår också att personal som är krigsplacerad i totalförsvaret ofördröjligen skall inställa sig till tjänstgöring vid högsta beredskap enligt vad som angetts på krigsplaceringsorder eller liknande handling, om inte regeringen för försvarsmakten bestämmer annat.

I 13 § andra stycket beredskapskungörelsen anges i dag att beredskapslarm innebär att egendom som tagits ut i fredstid enligt förordningen (1978:561) om förberedelser för krigsanskaffning genast skall lämnas enligt uttagningsbeslutet.

Försvarets civilförvaltning har i en skrivelse den 21 februari 1985, som överlämnats den 11 februari 1988 till utredningen, bl. a. anfört att det inte entydigt framgår av 13 § andra stycket att ett förfogandebeslut har fattats genom beredskapslarm. Civilförvaltningen anser att ett sådant förtydligande borde göras. Civilförvaltningen har också anfört att 13 § andra stycket inte borde omfatta uttagna fastigheter.

I vårt förslag till förordning om beredskapshöjningar har vi tillgodosett civilförvaltningens synpunkter. Vi föreslår att en bestämmelse tas in med innehåll att beslut om högsta beredskap innebär att regeringen beslutar om förfogande och att annan egendom än fastigheter skall avlämnas enligt uttagningsbeskedet.

Civilförvaltningen har slutligen pekat på att det normala är att den myndighet som beslutar om förfogande också beslutar om ersättning enligt taxa. Om regeringen beslutar om förfogande bör den mottagande myndigheten besluta om ersättning enligt taxa. I vårt förslag till ändring i förfogandeförordningen har vi lagt till en sådan bestämmelse.

## 4 Vårt förslag till ny lag om civilt försvar

Detta kapitel i betänkandet är indelat i femton avsnitt, som behandlar de femton kapitlen i den nya lagen om civilt försvar. Vi har valt att dela in lagen i kapitel och i varje kapitel föra samman bestämmelser som sakligt sett hör nära ihop. För att göra lagen överskådlig har vi också använt underrubriker.

Många av bestämmelserna i lagen är helt nya i sak, t. ex. bestämmelserna om ledning av det civila försvaret och om säkerhetsskydd i kommuner och landsting.

Övriga bestämmelser i lagen har sitt ursprung i nu gällande lagstiftning. Det har inneburit en omfattande språklig och redaktionell bearbetning av dessa äldre bestämmelser. Vi har i det arbetet haft ambitionen att använda ett så lättbegripligt och enhetligt språk som möjligt och att göra det lätt för tillämparna att hitta i lagen.

I motivtexten till vissa kapitel behandlar vi en del formuleringar och uttryck som är aktuella i kapitlet. I övrigt gör vi inte någon systematisk genomgång av den redaktionella och språkliga bearbetningen av de olika texter som ingår i vårt lagförslag.

Här vill vi bara nämna att vi genomgående i våra texter använt de nya landstingstermer som föreslagits av kommunallagsgruppen i betänkandet (Ds 1988:52) Ny lag om kommuner och landsting. De nya termerna är *landsting* i stället för landstingskommun, *landstingsfullmäktige* i stället för landsting och *landstingsstyrelse* i stället för förvaltningsutskott.

Dessa nya benämningar har fått en utförlig presentation i kommunallagsgruppens betänkande, avsnitt 3.5 Terminologin i den nya lagen (s. 58 ff). Där sägs bl. a. att ordet landstingskommun, som infördes i 1954 års landstingslag, aldrig har vunnit gehör hos allmänheten och att ordet förvaltningsutskott är en misslyckad benämning på en styrelse. Förslaget om nya landstingstermer kommer ursprungligen från demokratiberedningen, vars betänkande (SOU 1985:29) remissbehandlats och därefter legat till grund för kommunallagsgruppens arbete. Remissinstanserna och landstingen själva har varit positiva till de nya benämningarna.

Även om förslaget till ny lag om kommuner och landsting ännu inte lagts fram för riksdagen, har vi ändå beslutat att använda de nya benämningarna i vår lag. Skulle det visa sig att förslaget i den delen inte genomförs, får lagtexten anpassas därefter.



## 4.1 Inledande bestämmelser

### Vårt förslag i sammanfattning

Vi föreslår att den nya lagen inleds med ett kapitel som talar om vad lagen omfattar. I kapitlet lägger vi fast vad som i lagen avses med begreppen totalförsvar, befolkningsskydd och räddningstjänst samt räddningskår.

Vi föreslår också att den s. k. ansvarsprincipen skrivs in i det inledande kapitlet.

Dessutom finns i kapitlet vissa hänvisningar till andra författningar om vad som skall iakttas under skärpt och högsta beredskap samt om beslutsformerna under dessa förhållanden.

#### 4.1.1 Lagen inleds med en innehållsförteckning

För att man lätt skall kunna överblicka den nya lagen och hitta i den föreslår vi att lagen inleds med en beskrivning av innehållet i dess olika kapitel.

Som vi tidigare har beskrivit i avsnitt 2.4 omfattar lagen i huvudsak de bestämmelser som finns i civilförsvarslagen, i 1964 års lagar om kommunal beredskap och om skyldighet att upplåta inkvarteringsbostad i krig, i lagen om lokal kristidsförvaltning och i lagen om kyrklig beredskap. Dessutom finns här helt nya bestämmelser.

Vår strävan har varit att ordna innehållet så logiskt som möjligt för tillämparna. Lagens första kapitel innehåller därför vissa grundläggande definitioner som är väsentliga för lagförslaget. De övriga kapitlen behandlar sedan vart och ett olika sakfrågor som innehållsmässigt hör nära samman. När vi valt ordningsföljden mellan dessa kapitel har vi haft följande tankar.

I det andra kapitlet ges ramen för hela det civila försvaret, dvs. hur ledningsstrukturen ser ut och vilket ledningsansvar centrala, regionala och lokala myndigheter har i fred och under skärpt och högsta beredskap. I det tredje kapitlet anges sedan några viktiga beredskapsförberedelser som dessa myndigheter skall vidta. Det fjärde kapitlet behandlar civilpliktens omfattning. Där finns bestämmelserna som gör det möjligt att rekrytera den ytterligare personal som behövs för kommunens krigsorganisation och för att verksamheten under skärpt och högsta beredskap skall kunna fungera.

Kapitlen 5 – 7 behandlar vissa särskilda verksamheter inom det civila försvaret som det kan vara lämpligt att placera i egna kapitel. Det gäller hemskydd, verkskydd samt skyddsrum och skyddade utrymmen.

I kapitel 8 finns vissa bestämmelser samlade som anger skyldigheter för ägare och andra innehavare av egendom. Det gäller skyldighet att hålla med utrustning och förbereda för varning och mörkläggnings, lämna upplysning till statliga och kommunala myndigheter om dem som bor och bedriver verksamhet i deras byggnader m. m.

Kapitlen 9, 10 och 11 behandlar de särskilda åtgärder som måste vidtas under skärpt och högsta beredskap för att flytta och ta hand om befolkning som befaras bli utsatt eller har utsatts för stridshandlingar. Detta är bestämmelser som gäller framför allt under krigsförhållanden, vilket enligt vår mening motiverar en sammanhållen placering i lagen.

I slutet av lagen har vi i placerat bestämmelser om säkerhetsskydd, påföljder och överklagande (kap. 12, 14 och 15). Där finns också ett uppsamlingskapitel med bestämmelser som inte har någon direkt koppling till kapitlen i övrigt (kap. 13). Bestämmelserna om ett tillfredsställande säkerhetsskydd i kommuner och landsting är helt nya och av praktiska skäl har de placerats i ett eget kapitel. Placeringen av bestämmelserna om påföljder och överklaganden följer vedertagen praxis. Tillämparna är vana att hitta dem sist i lagen och därför har vi gett dem den platsen.

#### 4.1.2 För vårt lagförslag väsentliga definitioner

I det första kapitlet definierar vi också några grundläggande begrepp som är viktiga för förståelsen av vårt lagförslag.

##### *Totalförsvar*

Ett sådant begrepp är totalförsvar, som vi i 2 § definierar som "all den verksamhet som är nödvändig för att förbereda landet inför yttre hot och för att ställa om samhället till krigsförhållanden. Under krigsförhållanden omfattar totalförsvaret hela det omställda samhällets verksamhet." Vi har i kapitel 2 utvecklat våra motiv för definitionen.

##### *Befolkningsskydd och räddningstjänst*

Ett annat begrepp är befolkningsskydd och räddningstjänst, som vi ger en definition av i 3 §. Med befolkningsskydd och räddningstjänst avser vi verksamheter som behövs för att under krigsförhållanden skydda och rädda civilbefolkningen samt enskild egendom och civil allmän egendom. Uttrycket är således ämnat att ersätta det nuvarande uttrycket civilförsvarsverksamhet. På motsvarande sätt som i 1 § civilförsvarslagen görs i den tredje paragrafen en uppräknig av sådana åtgärder som kan rymmas inom begreppet befolkningsskydd och räddningstjänst. Vi har utgått från 1 § civilförsvarslagen men gjort vissa anpassningar till nu rådande förhållanden.

Bl. a. bör det i lagtexten markeras att en stor del av de åtgärder som vi avser redan rymms inom begreppet kommunal räddningstjänst, med den innebörd som detta har enligt räddningstjänstlagen (1986:1102). Vidare bör uttrycket alarmering och andra åtgärder för varning i detta sammanhang bytas ut mot endast varning. Uttrycket räddning av liv och egendom samt brandsläckning rymms i sin helhet inom räddningstjänstbegreppet. Uppräkningen bör kompletteras med röjning av farliga områden samt information om åtgärder för självskydd. Uttrycket sanering och liknande skyddsåtgärder bör preciseras till indikering, sanering, tillhandahållande av andningsskydd och andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel. Förlägg-



ning och bespisning av nödställda är begrepp som kan utgå, liksom den nuvarande uppräknings av i vilken utsträckning civilförsvarsverksamheten omfattar bistånd åt andra samhällsorgan.

Definitionen av begreppet befolkningsskydd och räddningstjänst skall i vårt lagförslag tjäna syftet att klargöra verksamhetsområdet för räddningskåren under skärpt och högsta beredskap, varför uppgifter som i första hand kommer att lösas av andra samhällsorgan inte behöver inkluderas. Samtidigt bör detta verksamhetsområde rymmas inom det som enligt artikel 61 i 1977 års tilläggsprotokoll I till 1949 års Genèvekonventioner betecknas som "civil defence" och som i Sverige översatts med civilförsvarsverksamhet. På detta sätt kan räddningskårens personal och utrustning få det särskilda folkrättsliga skydd som avses i artikel 62 i tilläggsprotokollet.

Avgränsningen mellan befolkningsskydd och räddningstjänst och vissa andra funktioner inom det civila försvaret, t. ex. socialtjänsten, kan inte göras helt skarp i alla detaljer. Vårt förslag innebär inga förändringar i sak i fråga om fördelning av ansvar för olika verksamheter mellan olika samhällsorgan.

### *Räddningskåren*

Genom att begreppet civilförsvar utmönstras ur lagstiftningen försvinner samtidigt benämningar som civilförsvarsorganisation och civilförsvarschef. Eftersom kommunens räddningschef redan i dag i de allra flesta fall också har befattningen som civilförsvarschef, kan det vara en naturlig förändring att tala om räddningschef såväl i fred som i krig, låt vara att räddningschefen i krig leder en större organisation, som också har mer omfattande uppgifter än den fredstida räddningskåren.

Då man inte längre kan tala om en lokal civilförsvarsorganisation, anser vi att det är lämpligt att tala om räddningskåren även under krig. Räddningskårens resurser och uppgifter under krig kommer således att motsvara dem som nu gäller för den lokala civilförsvarsorganisationen.

Den nuvarande organisationen har en av staten genom räddningsverket och länsstyrelsen fastställd struktur och omfattning. I en särskild organisationsplan redovisar länsstyrelsen organisationens omfattning och uppgifter inom varje kommun. Organisationen har integrerats med i första hand kommunernas fredstida räddningstjänstorganisation såtillvida att personal och materiel i kommunernas räddningskårer uppgår i civilförsvarsorganisationen i samband med mobilisering.

Kommunerna får i fortsättningen ett större ansvar för och inflytande på uppbyggnaden av de resurser som krävs för verksamheten i krig. I de flesta fall bör kommunernas fredstida räddningstjänstorganisation kunna ligga till grund för den organisation som man behöver ha för verksamheten i krig. Räddningskåren måste dock i flertalet kommuner byggas ut personellt och materiellt för att kunna lösa sina krigstida uppgifter. Kommunerna har själva goda förutsättningar för att inom de av staten givna ramarna bygga upp denna organisation.

I fortsättningen bör räddningskårens krigsorganisation därför byggas upp så att staten ställer personal – som tas ut med plikt – och materiel till kommunernas förfogande som kompletterar och förstärker den fredstida räddningskåren.

När det gäller den personal som är anställd vid kommunernas räddningskårer anser vi således att den skall ingå i kommunernas krigsorganisation i stället för att som i dag skrivs in med civilförsvarspikt i civilförsvarsorganisationen. Det innebär att kommunens räddningskår under skärpt och högsta beredskap utökas med personal som kallas in till tjänstgöring med civilplikt. I avsnitt 4.3 redovisar vi civilpliktens omfattning. Den kommunalt anställda personalen skall alltså i krig fortsätta att tjänstgöra i sin anställning. I likhet med vad som gäller i dag är det av stor betydelse att denna personal i största möjliga utsträckning beviljas uppskov från annan tjänstgöring inom totalförsvaret.

I praktiken bör arbetet med att bygga upp resurserna för befolkningsskyddet och räddningstjänsten kunna genomföras så, att riksdag och regering fastställer de ekonomiska och personella ramar inom vilka verksamheten totalt sett skall rymmas, alltså i stort sett på samma sätt som sker i dag. De statliga resursernas fördelning på länen görs av räddningsverket. Länsstyrelserna fördelar i sin tur motsvarande resurser på kommunerna inom länet. I sista ledet skall det ankomma på kommunen att lägga fast hur de statliga resurserna skall inordnas i räddningskåren. Vi återkommer i avsnitt 4.2.3 till frågan om räddningskårens mobilisering och i avsnitt 4.3.3. till mobiliseringsplanläggningen.

Sammanfattningsvis anlägger vi det synsättet att det är den fredstida räddningskåren som i krig skall utökas med sådan personal som tas ut med plikt och med egendom som staten ställer till kommunernas förfogande för att uppgifterna inom befolkningsskyddet och räddningstjänsten skall kunna lösas.

#### **4.1.3 Ansvarsprincipen lagfästs**

I det första kapitlet har vi också placerat den s. k. ansvarsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en viss verksamhet i fred också skall behålla detta ansvar i krig, om verksamheten skall upprätthållas då. Det avgörande är om verksamheten är av betydelse för totalförsvaret, dvs. om den behövs för att säkerställa civilbefolkningens överlevnad, upprätthålla viktiga samhällsfunktioner och främja försvarsansträngningarna.

Verksamheten inom det civila försvaret, dvs. den civila verksamhet som bedrivs i vårt samhälle, omfattar såväl produktion av varor som produktion av tjänster. Varor som produceras kan vara direkt försvarsanknutna, såsom fallet är med försvarsindustrins produkter, eller vara ägnade åt samhället i övrigt i form av kapitalvaror eller konsumtionsvaror. Andra produkter är av betydelse för såväl militära som civila behov, exempelvis livsmedel och fordon. Samma synsätt kan gälla tjänstesektorn. Såväl den civila sjukvården som försvarsmakten har i en krigssituation t. ex. behov av sjukvårdspersonal.



I vårt moderna samhälle har olika verksamheters inbördes beroenden ökat. Härigenom har också försvarsmaktens beroende av den civila samhällsapparaten av varor och tjänster ökat. I en krigssituation skall vår produktion av varor och tjänster dels säkerställa civilbefolkningens överlevnad, dels understödja försvarsmakten så att största möjliga försvarseffekt kan uppnås.

Vi anser därför, mot bakgrund av vad som här har redovisats, att det är av stort värde att ansvarsprincipen läggs fast i lagstiftningen. Vi föreslår att denna princip tas in redan i lagens första kapitel.

#### 4.1.4 Bemyndiganden och hänvisning till andra lagar

I det första kapitlet finns också ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om att räddningskåren får tas i anspråk för uppgifter som inte rör den egna kommunen. Detta gäller dock endast under skärpt och högsta beredskap. Denna möjlighet torde främst avse länsstyrelsen. Kommunen har därvid rätt till ersättning av staten för skäligen kostnader.

I kapitlet finns också en bestämmelse som ger regeringen en möjlighet att under skärpt och högsta beredskap meddela undantag från bestämmelserna i räddningstjänstlagen, om det är av stor betydelse för totalförsvaret.

Slutligen finns i det första kapitlet en hänvisningsparagraf till lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m. m. I den lagen regleras de förändringar i fråga om beslutsförfarandet i de offentliga organens verksamhet som kan bli aktuella under skärpt och högsta beredskap.

## 4.2 Organisation och ledning m. m.

### Vårt förslag i sammanfattning

I lagens andra kapitel lägger vi fast det ansvar som överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) har i frågor om ledning och samordning av de civila beredskapsförberedelserna. Dessutom preciserar vi det ansvar som civilbefälhavaren och länsstyrelsen samt kommunen, landstinget, stiftsstyrelsen och den kyrkliga kommunen har för att nödvändiga beredskapsförberedelser genomförs. För kommunen blir nu kommunstyrelsens samlade ansvar i dessa frågor författningsreglerat.

I kapitlet finns också vissa bestämmelser om övergången till krigsorganisation och om ledningen av det civila försvaret då beslut om beredskapshöjning har meddelats. Där finns också bestämmelser om mobiliseringen av räddningskåren och hemskyddsorganisationen.

Slutligen finns i kapitlet vissa bemyndiganden som under skärpt och högsta beredskap ger civilbefälhavaren och länsstyrelsen rätt att meddela de föreskrifter som behövs för ledningen och samordningen av det civila försvaret.

#### 4.2.1 Ledningsstrukturen inom det civila försvaret

Som vi tidigare har redovisat bygger ledningsstrukturen för det civila försvaret på en indelning i funktioner med funktionsansvariga myndigheter och i geografiska ansvarsområden med områdesansvariga myndigheter som har en samordnande roll och som utövar ledningen och inriktar verksamheten.

Denna *inriktande ledning* av verksamheten utövas främst i krig och vid krigsfara och avser dels samordning över verksamhetsgränserna inom ett eller flera geografiska områden, dels ledning av underlydande lednings- och samordningsorgan. Ledningen syftar till att samordna och inrikta åtgärderna inom olika geografiska områden. Inte minst viktigt är att åtgärderna på civil och militär sida är väl samordnade.

I krig innebär detta att de samlade resurserna inriktas mot ett gemensamt mål, nämligen att samhällets samlade resurser skall kunna utnyttjas på ett maximalt sätt för att understödja försvarsansträngningarna och trygga civilbefolkningens överlevnad. Mot bakgrund av denna inriktning samordnas olika verksamheter dels mellan de funktionsansvariga myndigheterna, dels mellan geografiska områden. Prioriteringar görs inom och mellan olika verksamheter och geografiska områden.

Exempel på beslut av detta slag är

- inriktning av verksamheten i stort på kort och lång sikt inom ett geografiskt ansvarsområde,
- inriktning och samordning av olika funktionsansvariga myndigheters verksamhet,



- inriktning och samordning av underlydande ledningsorgans verksamhet samt
- prioriteringar inom och mellan olika verksamheter och geografiska områden.

Under riksdag och regering är *ledningsorganen ÖCB, civilbefälhavarna, länsstyrelserna och kommunstyrelserna. De är också högsta civila totalförsvarsmyndigheter, var och en på sin nivå.*

På central nivå är ÖCB ansvarig myndighet med uppgift att i enlighet med de riktlinjer som lagts fram av riksdag och regering leda och samordna beredskapsförberedelserna vid de funktionsansvariga myndigheterna. I sitt arbete samverkar ÖCB med överbefälhavaren. Under regeringen inriktar ÖCB beredskapsförberedelserna för ledningsorganen på regional och lokal nivå.

Civilbefälhavarna inriktar och samordnar den verksamhet som är avgörande för försvarsansträngningarna och civilbefolkningens överlevnad. Vilken verksamhet som prioriteras avgörs av krigssituationen. Civilbefälhavaren verkar på den högre regionala nivån och samverkar med militärbefälhavaren.

Länsstyrelserna har i såväl fred som krig en viktig roll att inrikta och samordna verksamheten inom de civila delarna av totalförsvaret. Länsstyrelsen svarar också för samverkan med försvarsområdesbefälhavaren inom länet.

När det gäller den *verksamhetsorienterade ledningen* (funktionsledning) skall de funktionsansvariga myndigheterna under fredstid utarbeta underlag för statsmaktens beslut om målen för funktionen i krig. Detta skall ske i samråd med övriga myndigheter med uppgifter inom funktionen. Den funktionsansvariga myndigheten skall vidare samordna berörda myndigheters beredskapsförberedelser, samordna och genomföra krigsplanläggning samt svara för att personal utbildas och övningar genomförs inom funktionen (förordningen 1986:294 om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del).

Ett exempel på en sådan ledning är transportrådets roll inom funktionen transporter. Samordnande myndighet inom funktionen är transportrådet, som också har ansvaret för landsvägstransporterna. Övriga betydelsefulla myndigheter inom funktionen är statens järnvägar och banverket i fråga om järnvägstransporter, sjöfartsverket beträffande sjötransporter, luftfartsverket beträffande lufttransporter samt vägverket i fråga om väghållningen.

På *central nivå* har de *funktionsansvariga myndigheterna* ett sammanhållande ansvar direkt under regeringen. De är ansvariga för genomförandet av de mål som ställts upp av riksdag och regering. De är också ansvariga för att verksamheten hos myndigheter och organisationer med uppgifter inom funktionen inriktas och genomförs samordnat mot dessa mål. Under dessa myndigheter organiseras och genomförs verksamheten på olika sätt. Exempel på detta är socialtjänsten som fullgörs av kommunernas socialnämnder enligt de intentioner som lagts fast i socialtjänstlagen (1980:620). Tillsynen av denna verksamhet utövas närmast av länsstyrelserna och ytterst av socialstyrelsen.

Den funktionsansvariga myndigheten har således inom sitt verksamhetsområde ett sammanhållande ansvar för att en tillfredsställande beredskap finns för att möta allvarliga kriser och ett krig.

ÖCB leder och samordnar på central nivå beredskapsförberedelserna vid övriga funktionsansvariga myndigheter. ÖCB skall härvid genom råd och rekommendationer verka bl. a. för enhetlighet i frågor som är gemensamma för det civila försvaret, regelbundet till regeringen redovisa beredskapsläget i stort samt verka för att det civila försvarets intressen beaktas i samhällsutvecklingen. Dessutom skall ÖCB årligen ge in en gemensam programplan, som upprättas i samråd med funktionsansvariga myndigheter, samt yttra sig över de statliga myndigheternas anslagsframställningar i den del de berör det civila försvaret.

I den uppgift som ÖCB har som ansvarig myndighet för funktionen Civil ledning och samordning ingår att ange förutsättningarna för hur beredskapsförberedelserna skall ledas och samordnas på regional och lokal nivå, att bedriva studier som underlag för krigsplanläggningen inom det civila försvaret, att samordna planeringen, inriktningen och uppföljningen av ledningsövningar samt att leda större övningar för civilbefälhavare och militärbefälhavare när det gäller det civila försvaret.

Detta innebär att ÖCB har en dubbel roll, dels att på central nivå leda och samordna beredskapsförberedelserna, dels att inrikta civilbefälhavarnas, länsstyrelsernas och kommunernas beredskapsförberedelser. Härutöver skall ÖCB samverka med överbefälhavaren i frågor som är gemensamma för totalförsvaret. ÖCB skall samordna planläggningen och övriga förberedelser inom det civila försvaret med motsvarande åtgärder inom försvarsmakten. Slutligen företräder ÖCB på central nivå det civila försvaret i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser, om inte regeringen föreskrivit något annat.

Civilbefälhavarna och länsstyrelserna leder, samordnar och inriktar det civila försvaret inom civilområdena respektive länen. Civilbefälhavarna och länsstyrelserna verkar på sina nivåer delvis på motsvarande sätt som ÖCB på den centrala nivån, dvs. genom att ge råd och rekommendationer för enhetlighet i gemensamma frågor inom det civila försvaret samt genom att samordna utbildning i frågor som är gemensamma för det civila försvaret.

Vidare bedriver dessa myndigheter studier som underlag för krigsplanläggningen inom det civila försvaret på den regionala nivån. Myndigheterna samordnar också planeringen, inriktningen och uppföljningen av ledningsövningar. Civilbefälhavarna och länsstyrelserna leder dessutom ledningsövningar på länsnivå respektive lokal nivå.

Den ledningsstruktur som vi nu har beskrivit för det civila försvaret är i dag i huvudsak reglerad i regeringsförfattningar. Vi föreslår att ledningsorganens uppgifter i fortsättningen regleras i lagen om civilt försvar. Förslaget innebär inte någon förändring i sak.

Kommunernas beredskapsförberedelser omfattar främst planläggning, utbildning och övningsverksamhet. Beredskapsförberedelserna genomförs i samverkan med länsstyrelsen. Denna samverkan sker fortlöpande. Kom-



munstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet på den lokala nivån och svarar för att samverkan kommer till stånd med berörda myndigheter, organisationer och företag inom kommunen.

Bestämmelser om kommunernas beredskapsförberedelser finns i dag i lagen (1964:63) om kommunal beredskap. Vi föreslår att dessa bestämmelser tas in i förslaget till lag om civilt försvar. Detsamma gäller för landstingen som på motsvarande sätt som kommunerna skall genomföra de beredskapsförberedelser som behövs för att under allvarliga kriser och i krig kunna upprätthålla den civila hälso- och sjukvården och den övriga verksamhet som landstinget skall bedriva enligt annan lagstiftning. Exempel på sådan övrig verksamhet är omsorgsverksamheten, som i likhet med hälso- och sjukvården har en nära koppling till kommunernas ansvar för socialtjänsten. Bl. a. mot den bakgrunden skall landstingens beredskapsförberedelser genomföras i samverkan med berörda statliga myndigheter och kommuner. Detta gäller också kommuner som inte tillhör något landsting.

För domkapitlen och de kyrkliga kommunernas beredskapsförberedelser finns i dag bestämmelser i lagen (1981:1216) om kyrklig beredskap, vilken i allt väsentligt bygger på lagen om kommunal beredskap. Även vissa av dessa bestämmelser bör ingå i vårt lagförslag. De uppgifter som i dag åvilar kyrkliga myndigheter har en nära koppling såväl till kommunal som till landstingskommunal verksamhet. Exempel på detta är begravningsverksamheten som i en krigssituation får en ökad betydelse.

Vi föreslår att kommunstyrelsen, landstingsstyrelsen, stiftsstyrelsen och kyrkorådet blir ansvariga för att beredskapsförberedelserna genomförs på ett ändamålsenligt sätt och med enhetlig inriktning inom respektive slag av kommun. Detta regleras nu i lagförslaget.

Vi förordar också att stiftsstyrelsen efter samråd med domkapitlet skall se till att de övriga kyrkliga kommunernas beredskapsförberedelser genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Härigenom får stiftsstyrelsen ett tillsynsansvar. För att fullgöra sin uppgift skall den samråda med berörda länsstyrelser. För att den kyrkliga kommunen skall kunna fullgöra sina beredskapsförberedelser är det nödvändigt att dessa genomförs i samverkan med berörda kommuner samt med andra berörda kyrkliga kommuner och övriga trossamfund.

#### **4.2.2 Krigsorganisationen**

Vi har i kapitel 3 i betänkandet redovisat förutsättningarna för att statliga, kommunala och landstingskommunala myndigheter skall kunna gå över till sin organisation under krig och för det författningsmässiga stöd som finns för detta.

Vi föreslår att kommuner, landsting och kyrkliga kommuner skall kunna övergå till krigsorganisationen vid en och samma tidpunkt, nämligen när regeringen har fattat beslut om skärpt eller högsta beredskap. Regeringen kan emellertid besluta att kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna själva skall få bestämma tidpunkten för att gå över till krigsorganisation när regeringen beslutat om skärpt beredskap. Enligt förslaget kan rege-

ringen också besluta om att kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna var för sig endast får avgöra tidpunkten för återgång till fredsorganisation så länge som beslutet om övergång till krigsorganisation är generellt. När en återgång till fredsorganisationen har bestämts, skall kommunen omedelbart underrätta länsstyrelsen om detta medan landstinget skall underrätta civilbefälhavaren och länsstyrelsen. Den kyrkliga kommunen har motsvarande skyldighet att underrätta stiftsstyrelsen och kommunen. Stiftssamfälligheten skall på motsvarande sätt underrätta berörda länsstyrelser.

När det gäller val av själva krigsorganisationen delar vi den uppfattning som bl.a. KBK-utredningen (Kn 1982:04) förde fram i sitt betänkande (Ds Fö 1984:3) Kommunal beslutsordning under beredskap och krig, nämligen att varje enskild kommun och enskilt landsting bör avgöra vilka nämnder och styrelser som skall ingå i krigsorganisationen, detta med hänsyn till den stora skillnaden i storlek m. m. som präglar våra 284 kommuner och 23 landsting. Detta gäller också de kyrkliga kommunerna även om deras beredskapsuppgifter är betydligt mer begränsade än kommunernas och landstingens. Kommunerna har dessutom genom sin planläggning en nära koppling till försvarsmaktens operativa planläggning. Av förklarliga skäl skall dock kommunstyrelsen, landstingsstyrelsen, stiftsstyrelsen och kyrkorådet alltid ingå i respektive krigsorganisation.

#### 4.2.3 Mobilisering av räddningskåren och hemskyddsorganisationen

Enligt 10 a § civilförsvarslagen skall länsstyrelsen upprätta och anta en mobiliseringsplan för varje kommun inom länet. Däremot saknas en uttrycklig bestämmelse om ansvaret för att genomföra mobiliseringen.

I sitt betänkande (Ds Fö 1983:10) Kommunerna och civilförsvaret föreslog provplanläggningskommittén att ansvaret för mobiliseringsplanen skulle överföras till kommunerna. Som skäl angav kommittén bl. a. att

- kommunernas möjligheter att lösa sina ålagda uppgifter ökar om de som bär ansvaret för genomförandet av en planerad verksamhet aktivt har deltagit i eller genomfört planläggningen,
- ledningen av civilförsvarsverksamheten också bör omfatta att mobilisera dem som skall delta i verksamheten,
- ett planläggningsansvar som är förlagt till den lokala verkställande nivån bäst uppfyller totalförsvarsbeslutets krav att möta verkningarna av ett överraskande angrepp,
- erfarenheterna från genomförd provplanläggning visade att ett kommunalt ansvar för mobiliseringsplanläggningen är att föredra från beredskapssynpunkt,
- behovet av ökad beredskap mot överraskande angrepp väger tungt.

I propositionen (1984/85:49) om ändring i civilförsvarslagen (1960:74) m. m. anförde departementschefen bl. a. att länsstyrelsen åtminstone tills vidare bör vara den myndighet som upprättar och ansvarar för mobiliseringsplanen. Som skäl angav han att länsstyrelsen har ansvaret för att genomföra mobili-



seringsövningar och att revidering av mobiliseringsplanen före en sådan övning och uppföljning av det som kan komma fram under övningen lämpligen också bör göras av länsstyrelsen.

Som vi närmare kommer att redovisa i avsnitt 4.3 föreslår vi att kommunen skall ha ansvaret för att genomföra övningar med räddningskåren. Vi delar samtidigt provplanläggningskommitténs uppfattning att ledningen av den verksamhet som vi kallar för befolkningsskyddet och räddningstjänsten också bör omfatta att mobilisera dem som skall delta i verksamheten. Vi delar också kommitténs uppfattning att kommunernas möjligheter att lösa sina uppgifter ökar om ansvaret för genomförandet av en verksamhet också är förenat med ett ansvar för planläggningen av samma verksamhet.

Mobiliseringen av räddningskåren för verksamheten under skärpt och högsta beredskap måste genomföras lokalt i kommunerna. Räddningskåren bör, i enlighet med vad vi förut har anfört, bestå av dels den i fredstid anställda personalen, dels tillförd civilpliktig personal. Mot denna bakgrund och utvecklingen i övrigt är det lämpligt att det i lagen skrivs in en skyldighet för kommunen att genomföra mobilisering av räddningskåren när regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutat om inkallelse av civilpliktig personal för tjänstgöring i räddningskåren.

Av det resonemang som vi nu har fört följer att kommunen också bör ha ansvaret för att upprätta och anta en mobiliseringsplan för de statliga resurser som skall tillföras räddningskåren. Vi återkommer till detta i avsnitt 4.3.3.

Vi föreslår också att kommunen på motsvarande sätt skall ha ansvaret för mobiliseringen av hemskyddsorganisationen. Eftersom denna till stor del består av frivillig personal krävs det att den myndighet eller organisation som medverkar i rekryteringen av denna personal lämnar kommunen underlag för mobiliseringen. Vi återkommer till detta i avsnitt 4.5.

#### **4.2.4 Ledningsuppgifter under skärpt och högsta beredskap**

Som vi tidigare har nämnt skall ÖCB leda och samordna beredskapsförberedelserna samt inrikta verksamheten inom funktionen Civil ledning och samordning.

När det gäller verksamheten under skärpt och högsta beredskap följer av den tidigare redovisade ansvarsprincipen att varje funktionsansvarig myndighet har ett ansvar för att verksamheten skall fungera också under krigsförhållandena. Om flera myndigheter ingår i funktionen, har den funktionsansvariga myndigheten ett sammanhållande ansvar. Ledningsansvaret under regeringen vilar i första hand på civilbefälvärnarna, när det gäller disposition av befintliga resurser inom civilområdet, och på länsstyrelserna i fråga om avvägningen inom länet.

Beroende på hur förhållandena utvecklar sig bedömer vi det som sannolikt att regeringen kan komma att behöva underlag för beslut i skilda sakfrågor, ett underlag som endast de fackkunniga myndigheterna kan ta fram. Exempel på detta är uppgifter om uthållighet och tillgängliga resurser inom ett eller flera fackområden.

En naturlig uppgift för ÖCB i det sammanhanget kan vara att föreslå hur tillgängliga civila resurser skall disponeras inom en del av landet med hänsyn till händelseutvecklingen när t. ex. två civilområden tillsammans har behov av större resurser än vad som finns tillgängliga. ÖCB:s uppgift bör också kunna vara att till regeringen lämna förslag till hur befintliga resurser inom flera fackområden bör fördelas inom landet så att dessa resurser fördelas på ett för försvarsansträngningarna så optimalt sätt som möjligt. En annan uppgift kan vara att mellan centrala myndigheter fördela tillgängliga ekonomiska resurser så att verksamheten från totalförsvarssynpunkt blir så balanserad som möjligt.

Regeringen har i 1989 års budgetproposition bl. a. redovisat ansvaret under kriser och i krig för vissa funktioner inom det civila försvaret. I propositionen anförs att ÖCB i enlighet med riksdagsbeslutet våren 1985 (prop. 1984/85:160, FöU 11, rskr. 388) fick två huvuduppgifter, nämligen dels att samordna totalförsvarets civila delar på central nivå och vara ansvarig myndighet för funktionen Civil ledning och samordning, dels att vara ansvarig myndighet för funktionerna Övrig varuförsörjning och Kyrklig beredskap. Enligt beslutet skall ÖCB finnas kvar under kriser och i krig. Vid tidpunkten för ÖCB:s tillkomst var föredraganden inte beredd att ta slutlig ställning i frågan om ÖCB:s och övriga myndigheters uppgifter under kriser och i krig. För detta krävdes fördjupade studier.

I 1989 års budgetproposition anför föredraganden att vid försörjningskriser skall ÖCB:s ansvar för funktionen Försörjning med industrivaror, med undantag för energiförsörjningen och livsmedelsförsörjningen, tas över av en ny myndighet, benämnd försörjningskommissionen. När det gäller funktionen Civil ledning och samordning anser föredraganden att ÖCB bör ha ansvaret för funktionen även under kriser och i krig.

Beträffande funktionen Kyrklig beredskap har vi erfarit att det nu pågående ledningsöversynsarbetet kan få till resultat att ansvaret för denna funktion förs över till Svenska kyrkans centralstyrelse.

Som en följd av dessa överväganden föreslår vi att det i lagen tas in en bestämmelse om att regeringen får meddela särskilda föreskrifter om ÖCB:s uppgifter under skärpt och högsta beredskap. Regeringen kan på motsvarande sätt meddela särskilda bestämmelser för verksamheten vid övriga centrala myndigheter. Vi föreslår också en bestämmelse som innebär att civilbefälhavaren och länsstyrelsen inom civilområdet respektive länet under skärpt och högsta beredskap skall leda och samordna det civila försvaret i samverkan med försvarsmakten så att största möjliga försvarseffekt uppnås.

När det gäller kommunerna föreslår vi att kommunstyrelsen under skärpt och högsta beredskap skall leda det civila försvaret inom kommunens verksamhetsområde. Kommunstyrelsen skall även se till att den verksamhet som bedrivs i kommunen av statliga myndigheter, landstinget, kyrkliga kommuner, organisationer och företag samordnas så att största möjliga försvarseffekt uppnås. Bestämmelsen ligger också i linje med det som riksdagen principiellt tillstyrkte i anledning av regeringens proposition (1984/85:160) om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret, nämligen att kommunstyrelsen



är högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå. Kommunstyrelsen har härigenom ett ansvar för att samverka inom det civila försvaret kommer till stånd på denna nivå. Detta ansvar är emellertid inte förknippat med några befogenheter gentemot statliga myndigheter eller landstinget.

På motsvarande sätt föreslår vi att landstingsstyrelsen under skärpt och högsta beredskap skall leda landstingets verksamhet.

#### **4.2.5 Föreskriftsrätt under skärpt och högsta beredskap**

Med hänsyn till civilbefälhavarnas ansvar på den högre regionala nivån föreslår vi att det, till skillnad från vad som gäller i dag, tas in en bestämmelse i lagen som ger regeringen rätt att bemyndiga civilbefälhavaren att meddela landstingen de föreskrifter som behövs för inriktningen och samordningen av den civila hälso- och sjukvården inom civilområdet under skärpt och högsta beredskap. Det kan t. ex. gälla föreskrifter om personella och materiella resurser. Denna föreskriftsrätt skall också gälla mot kommuner som inte tillhör något landsting.

Motsvarande föreskriftsrätt föreslår vi att länsstyrelsen skall få gentemot landstinget och de inom länet belägna kommunerna för att kunna inrikta och samordna det civila försvaret inom länet. För såväl civilbefälhavaren som för länsstyrelsen gäller dock att föreskriftsrätten inte avser den medicinska utövningen av verksamheten.

Denna föreskriftsrätt avser även dessa myndigheters föreskriftsrätt mot regionala och lokala statliga myndigheter men en sådan föreskriftsrätt kan regleras i regeringsförfattningar. Vi lämnar förslag till sådana författningar.

Eftersom behovet av att snabbt kunna fatta beslut i en allvarlig kris- eller krigssituation påtagligt har ökat genom den snabba militärteknologiska utvecklingen, som också inneburit kortare förvarningstider, anser vi det angeläget att förutsättning skapas för att sådana beslut skall kunna meddelas. Vi föreslår därför att företrädare för kommunstyrelsen, landstingsstyrelsen, stiftsstyrelsen eller kyrkorådet skall ha rätt att närvara vid sammanträde med en nämnd eller ett organ som ingår i den egna krigsorganisationen. De skall ha rätt att delta i överläggningarna men inte i själva besluten.

I lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m. m. finns bestämmelser som möjliggör beslutförhet med färre personer närvarande än vad som normalt gäller. Eftersom krigsorganisationen i kommunerna och landstingen är betydligt mindre än den normala organisationen i fredstid, är det nödvändigt att kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen får rätt att efter en övergång till krigsorganisation meddela den egna krigsorganisationens nämnder och organ de föreskrifter som behövs för verksamheten. Här inbegrips också rätten att omfördela personal och utrustning mellan de nämnder och organ som ingår i organisationen, om förhållandena kräver det. Den här typen av föreskrifter får emellertid inte avse kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige.

Vårt förslag innebär ingen förändring i sak i förhållande till nuvarande bestämmelser i 11 § lagen om kommunal beredskap.

Vad som här har redovisats bör på motsvarande sätt gälla för stiftsstyrelser och kyrkoråd.

#### 4.2.6 Kommunalförbund m. m.

Som vi tidigare har anfört i avsnittet 4.2 är det nödvändigt att myndigheter och företag samverkar så att största möjliga försvarseffekt kan uppnås i händelse av ett beredskapsläge.

Erfarenheter har också visat att en samverkan mellan två eller flera kommuner, mellan skilda landsting eller mellan en kommun och ett landsting kan medföra rationella och från samhällsekonomisk synpunkt fördelaktigare lösningar än om varje kommun och landsting själva skall svara för att verksamheten skall genomföras. Detta torde också vara tanken med 1985 års kommunalförbunds lag (1985:894).

I 2 § kommunalförbunds lagen sägs att när ett kommunalförbund har hand om angelägenheter, om vilka det finns regler i särskild författning, skall författningens bestämmelser om kommun eller landstingskommun gälla för förbundet.

Under vårt arbetes gång har vi erfarit att vissa kommuner anser att samverkansfördelar skulle kunna vinnas genom bildande av kommunalförbund. Enligt de synpunkter som framförts till oss borde möjligheter öppnas att till kommunalförbundet, utöver freds räddningstjänsten, också föra över andra uppgifter såväl inom den nuvarande civilförsvarsverksamheten som inom andra områden, t. ex. på försörjningsområdet.

I lagen om kommunal beredskap och i de allmänna råd för kommunernas beredskapsplanläggning som legat till grund för beredskapsplanerna har möjligheten till samverkan i form av kommunalförbund inte beaktats. Det har förutsatts att den kommunala beredskapsplanläggningen inklusive civilförsvarsplanläggningen sker inom varje kommun för sig.

Det har påtalats att praktiska svårigheter kan uppkomma när det gäller att i kommunalförbund lösa främst kommunernas beredskapsplanläggning samt formerna för ledning, information och samråd mellan kommunerna liksom också samverkan med övriga totalförsvarsintressenter.

Räddnings- och civilförsvarsnämnden i Sundsvall har föreslagit att det bildas ett kommunalförbund för räddningstjänsten i Sundsvalls och Timrå kommuner. Enligt förslaget skulle kommunalförbundet förutom freds räddningstjänsten även ta över vissa av de civilförsvarsuppgifter som enligt civilförsvars lagen ankommer på respektive medlemskommun.

I yttranden över förslagen har bl. a. ÖCB betonat att innan kommunalförbundet bildas måste ett förtydligande göras över vilka uppgifter som förbundet skall utföra och om förbundet skall upprätthållas i oförändrad omfattning såväl i fred som under kriser och beredskapstillstånd.

Kommunalförbundets ändamål framgår av förslaget till kommunalförbundsordning.



”Förbundet ska hålla en för kommunerna gemensam räddningstjänst som enligt lag eller annan författning åvilar var och en av medlemskommunerna. Det åligger förbundet att till fullgörande av sin uppgift sörja för medlemmarnas räddningstjänst i enlighet med bestämmelser och föreskrifter i räddningstjänstlagen och dess förordning samt förbundets räddningstjänstplan. Förbundet ska vidare fullgöra den civilförsvarsverksamhet för medlemskommunerna som framgår av särskild specifikation”.

De ekonomiska och andra fördelar som kan uppnås genom samverkan mellan olika kommuner och landsting ger enligt vår mening anledning att se positivt på bildande av kommunalförbund även i fråga om uppgifter som rör det civila försvaret. En sådan lösning står dessutom väl i överensstämmelse med vårt förslag om skyldighet för kommuner och landsting att ta tillvara möjligheterna att samordna det civila försvaret mellan sig (2 kap. 10 § lagen om civilt försvar). Vi är alltså i princip positiva till att kommunalförbund bildas.

Vi vill emellertid framhålla att bildande av kommunalförbund med uppgifter som rör befolkningsskyddet och räddningstjänsten eller på försörjningsområdet eller inom socialtjänsten kan komma att rymma flera praktiska problem vad gäller bl. a. ledningen av kommunalförbundet och samordningen mellan kommunalförbundet och de kommuner som ingår i förbundet i de frågor som gäller kommunens uppgifter inom totalförsvaret. Vi har inte funnit det vara möjligt att inom ramen för vårt arbete till fullo belysa de eventuella problem för det civila försvaret som kan uppstå vid bildande av kommunalförbund. Den frågan bör övervägas närmare i ett annat sammanhang.

### 4.3 Planläggning, utbildning och andra beredskapsförberedelser

#### Vårt förslag i sammanfattning

I lagens tredje kapitel har vi samlat bestämmelser om skyldigheterna att vidta beredskapsförberedelser. Bestämmelserna innebär i huvudsak att

- civilbefälhavarens och länsstyrelsens planlägningsansvar regleras,
- länsstyrelsens organisationsplan för civilförsvarsverksamheten ersätts av att länsstyrelsen fördelar och förtecknar de statliga resurser som ställs till kommunernas förfogande,
- kommunerna åläggs att utreda konsekvenser av bedömda hot och risker som underlag för planläggningen,
- endast vissa kommunala planer lagregleras,
- ansvaret för den mobiliseringsplan som länsstyrelsen för närvarande skall upprätta för varje kommun överförs till kommunen,
- utbildnings- och övningsverksamheten lagregleras,
- kommunernas skyldighet att hålla med reservanordningar skärps,
- skyldigheten att hålla med reservanordningar skall, utöver anordningar för elektricitet, gas och vatten, avse även anordningar för värme och avlopp,
- kommunernas och landstingens skyldighet att hålla en reparationsberedskap skärps,
- skyldigheten att hålla med reservanordningar för landstingens del i första hand skall gälla skyldigheten att trygga försörjningen med elektricitet.

#### 4.3.1 Syftet med fredstida beredskapsförberedelser

Sveriges säkerhetspolitiska och försvarspolitiska inriktning prövas och läggs fast av riksdagen i regelbundet återkommande försvarsbeslut. Mot bakgrund av dessa beslut anger regeringen den närmare inriktningen för den samlade försvarsplaneringen. Enligt de senaste försvarsbesluten innebär detta följande:

- Förberedelserna för att kunna möta militära angrepp måste göras inom hela totalförsvaret. De samlade försvarsanstängningarna och befolkningens och samhällets överlevnad skall därvid prioriteras.
- Planeringen av åtgärder för att möta militära angrepp skall utgå från att ett angrepp i ett läge av höjd spänning mellan stormakterna inleds med endast kort militär förvarning och att vi således inte helt hunnit genomföra mobilisering och krigsorganisering.



- Planeringen skall även inriktas på att möta konsekvenserna av andra säkerhetspolitiska kriser än krig. Sådana kriser kan bli utdragna och kan kännetecknas bl. a. av ekonomiska och handelspolitiska konfrontationer. Det är väsentligt för vår säkerhetspolitiska trovärdighet och för vårt totalförsvars styrka i krig att vi kan möta försök till påtryckningar och handelsrestriktioner i sådana situationer.

Under förhållanden då det råder politiska motsättningar mellan maktblocken som kan leda till stridshandlingar utanför Europa eller snabbt utvecklas till krig mellan maktblocken i Europa, har det civila försvaret till uppgift

- att i möjligaste mån begränsa störningar i fredssamhället till följd av att handelsstörningar kan ske för varor som är viktiga för vår försörjning,
- att trygga samhällets långsiktiga försörjning,
- att tillgodose behov för att förbereda landet att kunna motstå krig.

I krig har det civila försvaret fyra huvuduppgifter, nämligen

- att stödja försvarsmaktens krigsorganisering och stridsförmåga,
- att värna befolkningen mot verkningarna av krigshandlingar genom att bereda skydd, rädda nödlidande och ombesörja vård,
- att trygga en livsnödvändig försörjning,
- att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna.

Ett starkt och allsidigt totalförsvaret förutsätter att dess olika delar är i balans med varandra och väl samordnade sinsemellan. En förutsättning för detta är att planläggning och övriga förberedelser sker från gemensamma utgångspunkter. Inom det civila försvaret vilar ansvaret för förberedelserna på varje myndighet som har ansvar för verksamhet med betydelse under kriser och krig. Det särskilda ansvar som under regeringen vilar på överstyrelsen för civil beredskap, civilbefälhavarna, länsstyrelserna och kommunstyrelserna har vi beskrivit i avsnitt 4.2.

Det är mot denna bakgrund man skall se de regler för planläggning, utbildning och övning som vi föreslår.

*Planläggningens* viktigaste syften är att tjäna som underlag för

- beslut och handling i krissituationer,
- beslut och handling vid beredskapshöjningar,
- beslut och handling under den första tiden efter ett krigsutbrott,
- fördelning av begränsade resurser,
- övningsverksamhet.

Vi anser det viktigt att planläggningen dokumenteras på ett sådant sätt att planer som upprättas för att tillgodose dessa syften är lättillgängliga för beslutsfattarna. De bör därför hållas isär från planer som har andra syften, t. ex. att ange fredstida utbyggnad av skydd eller anskaffning av reservanordningar.

*Utbildningens* främsta syfte är att göra berörd personal förtrogen med sina

uppgifter under kriser och krig och med de problem som den då kan ställas inför samt med de förberedelser som är vidtagna.

*Övningsverksamheten* syftar till att genom spel och seminarier eller genom tillämpningsövningar träna berörd personal för uppgifter under skärpt och högsta beredskap. Övningsverksamheten syftar också till att bedöma förmågan hos myndigheter, organisationer m. fl. att lösa sina uppgifter under kriser och krig samt till att pröva lämpligheten av vidtagna åtgärder.

I 1987 års försvarsbeslut framhölls att förmågan för det civila försvaret att lösa sina uppgifter främst grundas på det fredstida samhällets resurser och dess förmåga till omställning. Samhällets förmåga att möta fredstida störningar är därför grundläggande för möjligheterna att verka under kriser och krig.

Föredragande statsrådet säger i propositionen (1986/87:95) om totalförsvarets fortsatta utveckling (avsnitt 6.4.1):

”Jag vill i likhet med försvarskommittén betona vikten av att det härutöver i fredstida planering och samhällsutveckling tas särskild hänsyn till beredskapen för kriser och krig. Sådana åtgärder kan i sin tur vara betydelsefulla även för fredssamhället t. ex. vid olyckor och katastrofer av olika slag. En samhällsplanering som sker i fred under beaktande av totalförsvarsintressen minskar behovet av beredskapsplanering och särskilda åtgärder”.

En strävan i 1982 och 1987 års försvarsbeslut har varit att decentralisera ansvaret för och förbättra samordningen av den civila totalförsvarsverksamheten samt i ökad utsträckning ge den en förankring hos medborgarna. Denna strävan kom bl. a. till uttryck genom den ökade samordningen mellan fredstida och krigstida räddningstjänst, kommunernas vidgade ansvar för verksamheten på lokal nivå, uppbyggnaden av hemskyddsorganisationen och förbättringen av samordningen såväl inom den civila delen av totalförsvaret som inom totalförsvaret som helhet.

Dessa intentioner i försvarsbesluten och de syften med beredskapsförberedelserna som vi har redovisat i detta avsnitt är utgångspunkter för våra överväganden om bl. a. planläggning, utbildning och övning inom kommuner och landsting.

#### **4.3.2 Principer för översyn av planläggningsbestämmelserna**

Utöver det vi redovisade i förra avsnittet har vi valt att utgå från vissa allmänna principer för de planläggningsbestämmelser som vi föreslår.

Den första av dessa principer innebär att det skall finnas ett samband mellan regeringens inriktning av den civila försvarsplanläggningen och planerna för civilområdena, länen och kommunerna men också mellan dessa planer. Till denna planläggningsstruktur skall också landstingets och den kyrkliga kommunens planläggning anpassas.

Vi har därför valt att inledningsvis beröra den planläggning som civilbefälhavaren och länsstyrelsen skall utföra för civilområdet och länet, eftersom den skall utgöra en grund för planläggningen i kommuner och landsting.

Vi vill i detta sammanhang betona vikten av att planläggande instanser får



tillgång till och förstår de förutsättningar som gäller för planläggningen. Ett särskilt ansvar vilar här på ÖCB och på civilbefälhavarna och länsstyrelserna. Det är dessa myndigheter som i kraft av sitt ledningsansvar skall se till att de planläggningsansvariga myndigheterna får tillgång till och förstår gällande hotbilder och andra planläggningsförutsättningar. Att presentera och förklara planläggningsförutsättningarna är en viktig pedagogisk uppgift, som bör ägnas ökad uppmärksamhet.

På grund av sekretessbestämmelserna har det tidigare ansetts att kommuner och landsting inte har kunnat delges planläggningsunderlag i tillräckligt konkret form. Kommunernas uppgifter och ökade betydelse för det militära och civila försvaret samt kravet på en samordnad totalförsvarsplanläggning förutsätter att kommunerna får ett fullgott planläggningsunderlag. De förslag vi lämnar om bestämmelser för säkerhetsskydd i kommuner och landsting i avsnitt 4.12 bidrar till att skapa förutsättningar för detta.

Utöver en övergripande inriktning är det nödvändigt att sambandet mellan planläggningen på olika nivåer kan säkerställas. Ett exempel på detta är att när länsstyrelsen har fastställt sina planer i enlighet med civilbefälhavarens inriktning och lämnat planläggningsförutsättningar till kommunerna, måste länsstyrelsen också kontrollera om kommunernas planläggning i något avseende kan medföra behov av att revidera planläggningen för länet.

Den andra viktiga principen är att det måste finnas en nära koppling mellan samhällsplaneringen i övrigt och beredskapsförberedelserna, eftersom samhällets förmåga att möta fredstida störningar är grundläggande för möjligheterna att verka under kriser och krig. Riksdagen och regeringen har betonat vikten av att det i fredstida planering och samhällsutveckling tas särskilda hänsyn till beredskapen för kriser och krig. Sådana åtgärder kan i sin tur vara betydelsefulla även i dag, t.ex. vid olyckor och katastrofer av olika slag.

Vi anser att det tidigare har funnits barriärer mellan företrädare för beredskapsintressena och samhällsplaneringen. Ett medel att säkerställa en koppling mellan samhällsplanering och beredskapsförberedelser i kommunerna är att i lagen föra in en bestämmelse som innebär att kommunerna skall utreda hur bedömda hot och risker kan påverka verksamheten i kommunen under skärpt och högsta beredskap. Kommunens utredning skall ge underlag för beslut om olika åtgärder. Med bedömda hot och risker avser vi sådana hot och risker som kan inträffa såväl i fred som under kriser och krig. Utredningen bör alltså kunna vara ett gemensamt underlag för kommunens samhällsplanerare och beredskapshandläggare. Bestämmelser om detta finns i 3 kap. 3 §.

Den tredje principen är att planläggningen för befolkningskydd och räddningstjänst bör integreras med övrig kommunal beredskapsplanläggning.

Kommunens olika beredskapsuppgifter har hittills beaktats genom att civilförsvarsplanläggningen samordnats med övrig kommunal beredskapsplanläggning. När de olika bestämmelserna som har reglerat planläggningen genom vårt förslag förs ihop i en gemensam lag skapas förutsättningar för att den planläggning som rör befolkningskydd och räddningstjänst skall kunna

integreras med övrig kommunal planläggning och uppfattas som en naturlig del av kommunens samlade planläggning.

Sammanfattningsvis är våra tre allmänna principer för översyn av planläggningsbestämmelserna följande:

- sambandet med planläggningen på högre nivåer,
- den nära kopplingen till samhällsplaneringen,
- integration av planläggningen för befolkningsskydd och räddningstjänst med övrig kommunal beredskapsplanläggning.

#### 4.3.3 Huvuddragen i förslaget till planläggningsbestämmelser

Vi har funnit att det är förenligt med vårt uppdrag att med stöd av pågående ledningsstudier vid ÖCB och våra egna överväganden föreslå vissa förändringar av nu gällande bestämmelser.

Vi föreslår att bestämmelserna för civilförsvarsplanläggningen och den övriga kommunala planläggningen samlas i ett kapitel i den nya lagen. I detta kapitel bör, förutom de planläggningsbestämmelser som förs över från civilförsvarslagen och lagen om kommunal beredskap, ingå bestämmelser om civilbefälhavarens och länsstyrelsens planläggningsansvar och bestämmelser om de beredskapsplaner som kommuner och landsting skall upprätta och anta samt de kyrkliga kommunernas planläggningansvar. Bestämmelserna om de olika myndigheternas planläggningsskyldigheter och de olika planernas inbördes förhållande blir därmed lättare att överblicka. I avsnitt 4.2 har vi redogjort för de uppgifter som ÖCB, civilbefälhavaren, länsstyrelsen och kommunstyrelsen har när det gäller att inrikta, leda och samordna myndigheternas planläggning och övriga beredskapsförberedelser.

Vårt förslag innebär att civilbefälhavarens ansvar för och medverkan vid den civila försvarsplanläggningen inom civilområdet läggs fast. Kommunernas, landstingens och de kyrkliga kommunernas beredskapsplanläggning preciseras i fråga om antal planer, innehåll m.m. Den kommunala planläggningen skall i högre grad än i dag utgå från kommunernas samlade uppgifter samt grunda sig på kommunernas egna samlade bedömningar av hur olika störningar kan påverka den kommunala verksamheten i olika situationer. Länsstyrelsens ansvar för att upprätta och anta en mobiliseringsplan för varje kommun förs över till kommunen. Länsstyrelsens skyldighet att upprätta och anta en organisationsplan modifieras. De olika förslagen redovisas närmare i det följande.

#### *Civilbefälhavarens planläggningsansvar behöver läggas fast*

I kapitel 2 och i avsnitt 4.2 har vi närmare utvecklat civilbefälhavarens roll i det civila försvaret. Den roll som föreslås för civilbefälhavaren bör naturligtvis också återspegla sig i bestämmelserna om hans ansvar för och medverkan i den civila försvarsplanläggningen inom civilområdet. Varken civilförsvarslagen eller lagen om kommunal beredskap innehåller några regler i detta avseende.

Civilbefälhavaren upprättar för närvarande enligt sin instruktion de egna



planer som behövs för verksamheten i krig och vid krigsfara. Exempel på sådana planer är civilområdesplan för alarmering, skyddsplaner mot ABC-stridsmedel, planer för utrymning och inkvartering samt flyktmottagning.

Vi föreslår att det i lagtexten anges att civilbefälhavaren skall upprätta de civilområdesplaner som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen utser.

Dessa planer skall enligt vårt förslag utgå från konsekvenserna av hot och risker för civilområdet. Som utgångspunkt för planerna har civilbefälhavaren den planeringsinriktning som regeringen och ÖCB anger samt de regionala mål- och riskanalyser som civilbefälhavaren och militärbefälhavaren gemensamt genomför.

Vi har tidigare angivit att planläggningens främsta syfte bl. a. är att utgöra underlag för olika typer av beslut och underlag för övningsverksamheten. För detta syfte skulle det som sägs i förordningen (1988:1121) med instruktion för civilbefälhavarna i och för sig kunna räcka.

Motivet att i lag reglera civilbefälhavarens planlägningsansvar är emellertid främst behovet att säkerställa det samband som skall finnas mellan regeringens inriktning av planläggningen, planerna för civilområdet, länet och kommunen samt övrig planläggning. Som tidigare nämnts skall civilområdesplanerna utgöra ramen för länsplanerna etc. liksom för planläggningen hos övriga organ inom civilområdet. Vi anser därför att det är nödvändigt att civilbefälhavarens roll och befogenheter läggs fast i lagen.

Vi vill i detta sammanhang betona att planläggning på intet sätt behöver vara detsamma som hantering av stora mängder detaljerade uppgifter och omfattande planlägningshandlingar. De planer som vi främst avser är dokument som anger inriktning, lägger fast principer och anger prioriteringar och tidsförhållanden etc. För att uppnå den enhetlighet som behövs i landet anser vi att regeringen eller den myndighet som regeringen utser skall ha möjlighet att bestämma vilka planer som skall upprättas.

Med detta förslag till författningsreglering avser vi självfallet inte att begränsa civilbefälhavarens rätt att på eget initiativ upprätta de egna planer som behövs för verksamheten inom civilområdet i krig och vid krigsfara.

För att civilbefälhavarens planläggning skall kunna tjäna sitt syfte krävs att civilbefälhavaren samordnar sin planläggning med militärbefälhavarens planläggning.

För att säkerställa att planläggningen och de övriga beredskapsförberedelserna får en enhetlig inriktning, genomförs på ett ändamålsenligt sätt och samordnas med försvarsmaktens beredskapsförberedelser behöver civilbefälhavaren ha rätt att meddela föreskrifter i dessa avseenden till länsstyrelser och landsting samt till andra regionala myndigheter och organ inom civilområdet. Vi anser att föreskriftsrätten endast skall gälla inriktningen i stort. Den skall således inte innebära att civilbefälhavaren skall detaljreglera beredskapsförberedelserna. Föreskriftsrätten mot landstingen måste grundas på lagstiftning. Vi föreslår därför att en bestämmelse som möjliggör sådana föreskrifter tas in i lagen (2 kap. 17 §).



### *Länsstyrelsernas planläggning förändras*

Länsstyrelsen skall enligt 10 a § civilförsvarslagen i en särskild organisationsplan redovisa huvuddragen av civilförsvarsorganisationen inom varje kommun. Länsstyrelsen skall också för varje kommun upprätta och anta en mobiliseringsplan. Vidare skall länsstyrelsen upprätta och anta länsplaner för civilförsvarsverksamhet som berör hela länet och särskilda planer för civilförsvarsverksamhet som behöver samordnas mellan kommuner.

Som vi tidigare har redovisat i avsnitt 4.1.2, innebär vårt lagförslag att civilförsvarsorganisationen upphör som begrepp. I stället anser vi att det är kommunernas fredstida räddningskårer som skall fortsätta att verka i krig, med utökade uppgifter och i de flesta fall förstärkta med resurser i form av personal och materiel som staten ställer till kommunernas förfogande. Som vi också redovisat anser vi att kommunerna i fortsättningen bör få ett ökat inflytande på uppbyggnaden av räddningskåren i dess organisation för verksamheten i krig.

Detta innebär att den nuvarande organisationsplanen kan ersättas med en förteckning som redovisar länsstyrelsens beslut i fråga om fördelningen till varje kommun av de statliga resurserna för verksamheten i krig. Här ingår även resurser i form av civilpliktig personal för hemskyddet. Förteckningen skall överlämnas till kommunen. En del av det innehåll som organisationsplanen nu har kan härigenom behöva överföras till de planer som kommunerna skall upprätta och anta. Detta gäller t. ex. den preciserade uppbyggnaden av de olika enheterna inom den förstärkta räddningskåren. Underlag för detta arbete kan ges i form av allmänna råd från räddningsverket.

När det gäller mobiliseringsplanen anser vi att ansvaret för att upprätta och anta denna bör överföras till kommunen. Vi återkommer till detta förslag i följande avsnitt.

Behovet av en planläggning med motsvarande innehåll som i de nuvarande länsplanerna anser vi kvarstår. Vi föreslår att det i lagen skrivs in att länsstyrelsen med utgångspunkt i centrala myndigheters och civilbefälhavarens inriktning skall upprätta och anta de planer som med hänsyn till bedömda hot och risker i länet behövs för att verksamheten under skärpt och högsta beredskap skall kunna upprätthållas inom länet.

De allmänna principer i övrigt som vi i föregående avsnitt har angett för civilbefälhavarens planläggning kan också på motsvarande sätt tillämpas på länsstyrelsens planläggning.

Länsstyrelsen behöver ha motsvarande föreskriftsrätt när det gäller förhållandena inom länet som, enligt vad vi ovan redovisat, bör tillkomma civilbefälhavaren när det gäller förhållandena inom civilområdet.

### *De kommunala planerna samlas och preciseras*

Planläggningsskyldigheten för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner regleras i dag i lagen om kommunal beredskap, civilförsvarslagen och lagen om kyrklig beredskap. Det är framför allt i civilförsvarslagen som det anges vilka planer som skall upprättas. I de övriga lagarna anges att det är länssty-



relsen respektive domkapitlet som skall ange vilka planer som kommuner och landsting respektive kyrkliga kommuner skall upprätta.

Vi har i vårt förslag samlat bestämmelserna om planläggning på den kommunala nivån till ett ställe. Det ger, som vi framhållit, bättre överblick än tidigare. Den nuvarande splittringen av bestämmelserna om planläggning för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner upphör härigenom.

Även om vi anser att kommuner och landsting i kraft av sitt ansvar för respektive verksamheter själva skall bedöma vilka planer de behöver för verksamheten under kriser och i krig, är det vår uppfattning att vissa planer är så betydelsefulla från beredskapssynpunkt att planerna alltid skall finnas. Vilka dessa planer är preciseras i lagtexten. Där anges också huvuddragen av innehållet i planerna.

Vi har däremot avstått från att i lagtexten detaljreglera planernas innehåll. Ett uttryck för detta är att vi anser att några särskilda bestämmelser för räddningsplan eller för personal- och underhållstjänstplan inte behöver regleras i lag. Vi föreslår inte heller några bestämmelser om att kommunen skall ha flera ledningsplaner eller hur kommunens planer skall utformas med hänsyn till kommundelsnämnder m. m. Det är vår uppfattning att kommunerna bör ha valfrihet att själva anpassa planerna med hänsyn till organisatoriska förutsättningar, uppgiftsfördelning m. m. som gäller för den dagliga verksamheten.

För särskilt riskutsatta kommuner och för kommuner som kan ha särskild betydelse för rikets försvar kan det finnas anledning att upprätta särskilda planer. Inte heller detta har vi funnit anledning att särskilt reglera i vårt lagförslag. Behovet av sådana planer bör framgå av den inriktning av beredskapsförberedelserna som länsstyrelsen lämnar.

Det är vår uppfattning att fullmäktige skall besluta om de planer som preciseras i lagtexten. Hur övriga planer skall antas bör kommunen, landstinget och den kyrkliga kommunen själva bestämma. Vi anser det dock lämpligt att kommunstyrelsen och landstingsstyrelsen har ett sammanhållande ansvar för denna del av planläggningen.

Vi vill särskilt framhålla att när väsentliga förändringar sker i verksamheten skall de ändringar som behöver göras i planerna beslutas av den som har beslutat om planen. Så skall också ske vid mera omfattande översyner av planläggningen, även om översynen inte inneburit ändringar i planerna.

En nyhet i vårt förslag är att kommunen själv skall utreda vilka konsekvenser bedömda hot och risker kan få för verksamheten under skärpt och högsta beredskap. Denna utredning skall sedan ligga till grund för planläggningen. I utredningen bör man belysa konsekvenserna av de hot och risker som kan finnas inom kommunens gränser och de som kan uppstå genom sabotage och stridshandlingar. Uppgifter om riskerna för sabotage och stridshandlingar skall kommunen få från länsstyrelsen tillsammans med övriga planläggningsförutsättningar. Vi anser det vara en fördel att även landsting och kyrkliga kommuner förankrar sin planläggning i en motsvarande analys.

Sambandet mellan planläggningen på den kommunala nivån och övrig planläggning inom det civila försvaret har vi beskrivit tidigare. Det säker-

ställs bl. a. genom civilbefälhavarens och länsstyrelsens föreskriftsrätt om inriktningen. Vi har också tidigare framhållit behovet av att återföra information från planläggningen på den kommunala nivån till länsstyrelser och civilbefälhavare. Vi har inte ansett oss behöva lagstifta om detta utan anser att det bör ske genom den samverkan som naturligen förekommer mellan planläggningsinstanserna.

Enligt civilförsvarslagen skall kommunen minst vart tredje år se över planerna och göra de ändringar som behövs. Vi anser att all planläggning fortlöpande skall hållas aktuell. Därför föreslår vi att en skyldighet om detta tas in i lagen för kommunens, landstingets och den kyrkliga kommunens planläggning. Mera omfattande översyner av planläggningen bör enligt vår mening i princip ske en gång för varje försvarsbeslutsperiod, dvs. vart femte eller sjätte år.

#### *Kommunerna bör få ansvaret för att upprätta och anta mobiliseringsplan*

Som vi tidigare har redovisat i avsnitt 4.2.3 föreslår vi att det i lagen skall skrivas in en skyldighet för kommunen att genomföra mobilisering av räddningskåren för verksamheten under skärpt och högsta beredskap. Detta skall ske när regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutat om inkallelse av civilpliktig personal för tjänstgöring i räddningskåren. Detsamma skall gälla för mobilisering av hemskyddsorganisationen.

Vi har också redovisat vår uppfattning att ansvaret för att genomföra mobiliseringen bör motsvaras av ett ansvar för planläggningen av mobiliseringen.

Vi föreslår därför att det i lagen tas in en bestämmelse om att kommunen skall upprätta och anta en mobiliseringsplan för de statliga resurser som skall inordnas i räddningskåren för verksamheten under skärpt och högsta beredskap. Planen skall också innehålla uppgifter om hemskyddsorganisationens mobilisering.

Vi anser att dessa uppgifter också skulle kunna redovisas i ledningsplanen. Vi har ändå valt att föreslå att uppgifterna tills vidare skall redovisas i en särskild mobiliseringsplan.

Under senare år har åsikter framförts i en motion till riksdagen att bl. a. rekryteringen av civilförsvarspliktiga bör ligga på kommunerna. Det skäl som angetts är att reformen med ett kommunanknutet civilförsvar bör få konsekvenser även för rekryteringen av civilförsvarspliktiga.

Också riksrevisionsverket, RRV, har i sin revisionsrapport 1988-09-26 "Civilförsvars- och övrig beredskapsplanläggning" uttalat sig om rekryteringen.

RRV menar att ett fortsatt ökat ansvar för kommunerna i princip är riktigt och att detta på sikt bör leda till en mer renodlad roll för länsstyrelsernas försvarsheter. Att överlåta rekryteringen av civilförsvarspliktiga till kommunerna skulle dock enligt RRV:s bedömning innebära svårighet att upprätthålla nödvändig kompetens i alla kommuner och leda till ökade administrativa kostnader.



På initiativ av statens räddningsverk pågår för närvarande försök inom Uppsala län med att låta kommunen överta ansvaret för rekrytering och inskrivning. Enligt vad som har meddelats oss kan försöken komma att utvidgas även till kommuner i andra län.

I avvaktan på resultaten från försöken med att låta kommunerna överta ansvaret för rekryteringen avstår vi från att lämna lagförslag om detta. När det gäller själva uttagningen återkommer vi till detta i avsnitt 4.4.5.

#### 4.3.4 Huvuddragen i förslaget till bestämmelser om utbildning och övning

Försvarsministern framhåller i 1989 års budgetproposition (prop. 1988/89:100) att "sedan det omfattande planläggningsarbetet i stort har avslutats kommer utbildnings- och övningsverksamheten ... att vara av största betydelse för att bl. a. realiserbarheten i upprättade planer skall kunna prövas".

Betydelsen av att möjligheter skapas för en väl fungerande utbildning och en regelbundet återkommande övningsverksamhet för förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting har under de senaste åren alltmer ökat. Vi föreslår inte några egentliga förändringar i de system för utbildning och övning som fungerar sedan några år. Vi har emellertid funnit att den del av beredskapsförberedelserna som utbildningen och övningen omfattar är av så grundläggande betydelse för beredskapen som helhet att de viktigaste delarna av utbildnings- och övningsverksamheten bör regleras i lag.

Förtroendevalda och anställda som har uppgifter i kommunens krigsorganisation behöver utbildning och övning för att få de kunskaper som utöver vad som behövs för den fredstida verksamheten är nödvändiga under skärpt och högsta beredskap. Även alla dem som tas ut med civilplikt behöver utbildas och övas för att kunna lösa sina uppgifter.

Varje förvaltning i kommunen har alltså behov av utbildning och övning för det egna området t. ex. när det gäller räddningstjänst, miljö- och hälsoskydd och socialtjänst, utifrån de ändrade förutsättningar som kommer att råda under skärpt och högsta beredskap. Även förtroendevalda och anställda som skall leda och samordna verksamheten inom sin egen kommun behöver utbildning för detta och för att de skall kunna samordna kommunens verksamhet med verksamheten hos sidosordnade myndigheter och organisationer på lokal nivå. Ett tredje angeläget område kan vara att vissa förtroendevalda och anställda deltar i större övningar där kommunens krigsorganisation finns med, t.ex. totalförsvarsövningar.

Med tanke på att fullmäktige skall anta vissa planer är det också viktigt att de förtroendevalda i kommunen är mera insatta i de grundläggande totalförsvarsfrågorna än vad som varit fallet tidigare.

Vi föreslår att antalet dagar som förtroendevalda och anställda skall genomgå utbildning och övning normalt begränsas till högst tolv inom en fyraårsperiod. För anställda i räddningskåren föreslår vi att antalet dagar skall vara högst tjugo eller för befäl högst fyrtio. Anledningen till detta är det särskilda behovet att kunna disponera vissa av dem för olika övningar med en-



heter som ingår i kommunens krigsorganiserade räddningskår samt för övningar i övrigt inom kommunen. Dessa övningar genomförs i huvudsak i kommunen men kan också äga rum vid särskilda utbildningsanstalter.

Detta utökade antal dagar för utbildning och övning anser vi att personalen skall fullgöra inom ramen för sin anställning.

Statliga myndigheter och organisationer med uppgifter under skärpt och högsta beredskap skall genomföra och medverka i utbildning och övning i den omfattning och på det sätt som regleras av regeringen. I lagen behandlar vi följande slag av utbildning och övning i kommunerna och landstingen:

- utbildning och övning av förtroendevalda och anställda,
- övningar med räddningskåren,
- andra övningar som behövs för kommunens beredskap,
- ledningsövningar,
- medverkan i utbildning och övningar som genomförs av statlig myndighet m. fl.

#### *Utbildning och övning av förtroendevalda och anställda*

Utbildning och övning av förtroendevalda och anställda med ledande uppgifter i kommunens, landstingets och den kyrkliga kommunens krigsorganisation samt av anställda med särskilda uppgifter med beredskapsplanläggning genomförs för närvarande dels som grundläggande totalförsvarsutbildning, dels som årliga beredskapsdagar.

Syftet med den grundläggande totalförsvarsutbildningen är att ge en introduktion i säkerhetspolitiken och totalförsvaret. Utbildningen är gemensam för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner. Innehållet i utbildningen utformas av länsstyrelsen i samarbete med andra berörda myndigheter och organ. Utbildningen är upplagd så, att den skapar förståelse och motivation för ledningsuppgiften och den återkommande övningsverksamheten. Kursen omfattar minst två dagar i följd.

Utbildningen är främst avsedd för nytillkomna förtroendevalda och anställda med ledande uppgifter i kommunens och den kyrkliga kommunens krigsorganisation samt i krigsorganisationen på landstingets lokala nivåer.

Länsstyrelsen ansvarar för och genomför utbildningen i samverkan med de myndigheter och organ som deltagit i utformningen.

Det är enligt vår mening viktigt att förtroendevalda och anställda i krigsorganisationen har kännedom om olika tänkbara beredskaps- och krigsmiljöer och om den egna rollen i denna helhet. Viktig är också kännedomen om egna och samverkande myndigheters m. fl. uppgifter och resurser.

Under den årliga beredskapsdagen behandlas kommunens interna och externa samverkansförhållanden under kriser och krig, aktuella frågor inom totalförsvaret samt behov av ändringar i beredskapsplanerna. Även andra teman kan förekomma.

Kommunerna har redan i dag ansvaret för utformningen av den årliga beredskapsdagen. Vi föreslår att detta regleras i lagen. Programmet bör läggas upp i nära samarbete med länsstyrelsen och andra berörda myndigheter. Tid-



punkten för den årliga beredskapsdagen bör, som nu sker, regleras i länsstyrelsens långtidsplan enligt tidigare samråd.

Andra myndigheter, främst försvarsområdesbefälhavaren, landstinget och representanter för den kyrkliga kommunen bör beredas tillfälle att medverka vid de årliga beredskapsdagarna. Beredskapsdagen bör genomföras kommunvis varje år, med undantag för de år då kommunen deltar i ledningsövning på lokal nivå.

Landstinget bör genomföra motsvarande utbildning av förtroendevalda och anställda. Det kan lämpligen ske som en årlig beredskapsdag. Vi anser det betydelsefullt att programmet läggs upp i samarbete med i första hand civilbefälhavaren och länsstyrelsen.

### *Övningar med räddningskåren*

Övningarna med räddningskåren syftar till att förbereda den krigsplacerade personalen för uppgifter under skärpt och högsta beredskap och genomförs lokalt i kommunen. Ett viktigt övningsmoment är att träna samarbetet mellan de delar av kommunens räddningskår och den tillförda civilpliktiga personalen som tillsammans skall utgöra kommunens krigsorganiserade räddningskår. Planering och ledning av övningen skall göras av den personal som under skärpt och högsta beredskap leder motsvarande verksamhet.

Övningarnas lokala anknytning bör skapa ökade förutsättningar för en snabb mobilisering och en hög insatsberedskap. Den personal som planerar och leder övningsverksamheten får också ökad förmåga att leda en snabb lokal beredskapshöjning.

Eftersom övningsverksamheten måste anpassas till bl.a. gällande budgetläge, anser vi att statens räddningsverk bör fastställa den årsvisa omfattningen för hela landet av denna övningsverksamhet och utfärda allmänna råd för hur övningarna bör genomföras. Räddningsverket skall i dessa frågor samråda med ÖCB som har att samordna utbildnings- och övningsverksamheten inom det civila försvaret.

Länsstyrelsen skall svara för tidsplaneringen av övningarna och skall därvid samverka med räddningsverket och kommunen.

### *Andra övningar som behövs för kommunens beredskap*

Det behövs även andra övningar för att förbereda personal som inte ingår i kommunens krigsorganiserade räddningskår för uppgifter under skärpt och högsta beredskap. Övningarna bör avse sådan verksamhet som kommunen själv med hänsyn till de lokala förhållanden anser särskilt viktig att beakta. Exempel på sådan verksamhet kan vara kommunens övergång till krigsorganisation, hemskyddsorganisationens roll och uppgifter eller lokal informationsverksamhet. Kommunen skall själv ta initiativ till och genomföra dessa övningar. Länsstyrelsen kan dock föreslå kommunen att sådana övningar genomförs och bör på begäran av kommunen om möjligt medverka när de genomförs.

Motsvarande övningar bör genomföras även av landstingen och de kyrkliga kommunerna.

### Ledningsövningar

Vi anser att ledningsövningarna kan bedrivas på det sätt som nu sker. I stort har de följande syften, nämligen att

- öva civila statliga och kommunala myndigheter samt för totalförsvaret viktiga företag och organisationer att i samverkan lösa problem och fatta beslut samt bedriva informationsverksamhet som medför att totalförsvaret utvecklar största möjliga effekt,
- skapa former för samverkan och etablera personkontakter mellan kommunen som högsta civila totalförsvarmyndighet på lokal nivå och övriga myndigheter m. fl. som verkar inom kommunen,
- öva förmågan att tillämpa befintliga planer men också att möta sådana situationer där planerna inte är tillämpliga eller där avsteg från planerna måste göras,
- öva ledning på kortare och längre sikt,
- pröva beredskapsplanläggningen och ge underlag för att förbättra den,
- belysa behovet av samverkan med lokala militära chefer.

Ledningsövningar på lokal nivå planeras och genomförs för närvarande av länsstyrelsen i samverkan med kommunen, den kyrkliga kommunen, landstinget, stiftsstyrelsen, försvarsområdesbefälhavaren och övriga berörda regionala myndigheter.

Följande tre målgrupper övas vid den lokala ledningsövningen, nämligen

- förtroendevalda med ledande ställning i kommunernas styrelser och nämnder, sjukvårdsdistrikt, primärvårdsområden och kyrkliga kommuner,
- tjänstemän med ledande ställning i kommuner, sjukvårdsdistrikt, primärvårdsområden, kyrkliga kommuner, statliga lokala myndigheter samt berörda företag och organisationer,
- tjänstemän med särskild uppgift att handlägga beredskapsfrågor i ovan nämnda statliga, kommunala och landstingskommunala myndigheter samt berörda företag och organisationer.

Vidare bör den militära chef eller de militära chefer delta som kommunen normalt har att samverka med i krig.

Deltagarna i lokala ledningsövningar är eller kommer att bli krigsplacerade i sin myndighets eller organisations krigsorganisation.

Varje kommun genomför en lokal ledningsövning vart fjärde år.

Landstingets centrala ledning och förvaltning övas på lägre regional nivå i de ledningsövningar som leds av civilbefälhavaren/militärbefälhavaren och ingår på den lokala nivån inte annat än som medverkande i övningsledning.

Vi anser att de principer som nu gäller i fortsättningen bör lagregleras.



*Medverkan i utbildning och övningar som genomförs av statliga myndigheter m. fl.*

Vissa kommuner och landsting deltar i totalförsvarsövningar eller i försvarsmaktsövningar. Deltagandet kan ha formen att vissa lokala funktioner krigsorganiserar under övningen. Vi tror att denna övningsform, som hittills inte varit särskilt vanlig, kommer att vidareutvecklas både till sitt innehåll och sin form.

Med hänsyn till primärvårdens nära anknytning till kommunen föreslår vi att representanter för kommunen bör medverka i de övningar som leds av landstinget och som berör kommunen. Av samma skäl bör representanter för landstinget medverka i kommunens övningar.

Statliga myndigheter med beredskapsansvar för verksamheten inom en funktion genomför utbildning och anordnar övningar inom olika områden. Exempel på ett sådant område kan vara miljö- och hälsoskydd. Funktionsövningarna syftar till att öka kunskaperna och beredskapen inom funktionens verksamhetsområden på olika nivåer inom totalförsvaret.

Denna utbildnings- och övningsverksamhet behöver inte avse den samlade verksamheten inom en funktion. Den kan även avse kompetensuppbyggnad inom vissa ämnesområden. Exempel på sådana ämnesområden kan vara "Säkerhetsskydd" eller "Att hantera oexploderad ammunition".

I den mån sådan utbildning och övning inte rymms inom det antal dagar som anges i 3 kap. 19 § anser vi att det är önskvärt att statliga myndigheter ändå anordnar sådana utbildnings- och övningsstillfällen och att kommunen, den kyrkliga kommunen och landstinget får tillfälle att delta med berörd personal mot viss ersättning.

ÖCB skall under regeringen samordna utbildnings- och övningsverksamheten inom det civila försvaret. Detta innebär bl. a. att ÖCB i samverkan med de myndigheter och organisationer som genomför utbildning och övning enligt denna lag skall prioritera verksamheten med avseende på innehåll och tidsförhållanden och verka för ett effektivt utnyttjande av tillgängliga utbildnings- och övningsresurser. I uppgiften skall också ingå att följa upp och föreslå förändringar i utbildnings- och övningsverksamheten.

**4.3.5 Huvuddragen i förslaget till bestämmelser om övriga åtgärder***Kommunens skyldighet att anordna ledningsplatser och branddammar m.m. kvarstår från tidigare lagstiftning*

I 40 § civilförsvarslagen finns bestämmelser om kommunens skyldighet att inrätta och utrusta ledningscentraler och andra skyddade uppehållsplatser samt vidta andra byggnadsanordningar samt reservanordningar för vatten för den krigsorganiserade räddningskårens behov. Dessa bestämmelser återfinns i vårt förslag till 3 kap. 20 §.

Vi föreslår att denna skyldighet för kommunen liksom tidigare enbart skall föreligga efter beslut av länsstyrelsen. Tidigare framgick länsstyrelsens beslut av den organisationsplan som länsstyrelsen upprättade. Som vi redan

har framhållit föreslår vi att länsstyrelsen i stället för att upprätta en organisationsplan endast skall fördela och förteckna de resurser som staten ställer till kommunens förfogande för verksamheten under skärpt och högsta beredskap samt överlämna förteckningen till kommunen.

Vi föreslår att uttrycket ledningscentral ändras till ledningsplats. Skälet till detta är att vi vill markera att ledningen inte alltid behöver utövas från särskilt uppförda anläggningar. Vi menar att ledningen av den kommunala verksamheten i första hand skall ske från eller i anslutning till den ordinarie arbetsplatsen.

Ledningen av den krigsorganiserade räddningskåren och av övrig kommunal verksamhet under skärpt och högsta beredskap kan kräva särskilda teletekniska installationer. Även dessa bör genomföras efter beslut av länsstyrelsen, som i dessa frågor skall samråda med berörda centrala myndigheter.

Installationerna för ledningen av den kommunala verksamheten bör i första hand göras i skyddsrum och skyddade utrymmen i de kommunala förvaltningarnas närhet. Byggnadstekniskt skydd för särskilt upprättade kommunala ledningsplatser under skärpt och högsta beredskap kan enligt vår uppfattning främst komma i fråga för ledningen av den krigsorganiserade räddningskåren.

Vi har förutsatt att kommunerna tillhandahåller länsstyrelsen de byggnadsritningar, kartor m.m. som länsstyrelsen behöver för sitt beslut om det civila försvaret i kommunen och föreslår därför att vad som sägs om detta i 40 § civilförsvarslagen kan upphöra att gälla.

#### *Kommuner och landsting bör åläggas att i ökad utsträckning hålla reservanordningar för den kommunaltekniska verksamheten*

Under de senaste åren har det vid ett antal tillfällen förekommit kraftiga störningar i den fredstida kommunaltekniska försörjningen till följd av avbrott i elförsörjningen, översvämningar och kraftiga oväder. I samband med detta har man från många håll framhållit att samhällets sårbarhet skulle ha varit betydligt lägre om kommunerna haft reservanordningar för den kommunaltekniska försörjningen. Detta förhållande gäller också landsting och övriga abonnenter som är beroende av en fungerande kommunalteknisk försörjning.

1984 års försvarskommitté uppmärksammade särskilt frågorna om den kommunaltekniska försörjningens sårbarhet, och departementschefen betonade i propositionen (1986/87:95, bil. 1 s. 102) vikten av att kommunerna genomför analyser av konsekvenserna av störningar såväl i fred som under kriser och krig. Vidare framhöll han att de gångna årens erfarenheter visar att tillgången på reservkraftsaggregat för fredstida behov är av stor betydelse för såväl kommuner och landsting som näringsidkare. I 1989 års budgetproposition framhöll departementschefen att det är väsentligt att man åstadkommer en tillräcklig säkerhet mot fredstida störningar och att det är kommunerna som måste vidta åtgärder för att åstadkomma detta.

Enligt lagen om kommunal beredskap skall kommunerna efter beslut av



länsstyrelsen anskaffa reservanordningar för gas-, vatten- och elförsörjningen samt de särskilda anordningar eller förberedelser för vattenförsörjningen och den allmänna hälsovården som behövs med hänsyn till planlagd inkvartering i kommunen eller landstinget. De nuvarande reglerna omfattar inte värmeförsörjning och avloppshantering. Reglerna innehåller dessutom andra begränsningar. En sådan begränsning är att kommunens och landstingets skyldighet bara gäller om länsstyrelsen utfärdar ett särskilt beslut. Dessutom är reglerna splittrade eftersom vissa regler om reservanordningar också finns i civilförsvarslagen.

En tillämpning av ansvarsprincipen måste enligt vår mening innebära att det är en skyldighet för kommuner och landsting att se till att det finns tillfredsställande system för reservanordningar. Villkoren för ersättning av staten för reservanordningar behandlar vi i kapitel 5.

Eftersom funktionssäkerheten i den kommunaltekniska försörjningen är av avgörande betydelse för att i princip all annan verksamhet inom kommunens gränser skall fungera på ett tillfredsställande sätt, anser vi att skyldigheten att hålla med reservanordningar skall kopplas till kravet på att kunna upprätthålla en kommunalteknisk försörjning och att bedriva verksamhet under skärpt och högsta beredskap trots de störningar som kan inträffa då.

Vi föreslår att skyldigheten att anskaffa reservanordningar också bör omfatta anordningar för värmeförsörjning och avloppshantering. Denna skyldighet förs därför in i lagtexten.

De tekniska försörjningssystemen är ömsesidigt beroende av varandra. Därför utlöser störningar i de överordnade systemen (t. ex. högspänning) konsekvenser i flera led. Likaså påverkas behovet av åtgärder, t. ex. reservanordningar, i ett led av vad som vidtagits i överordnade led. Erfarenheterna från den försöksverksamhet som ÖCB bedriver på uppdrag av regeringen har visat bl. a. att kunskapen hos företrädarna i olika led om varandras behov, handlingsregler och åtgärder behöver utvecklas. Bland annat är detta bakgrunden till att vi i lagtexten inför en skyldighet att samverka. Utan en sådan samverkan finns det risk för att åtgärderna för att öka funktionssäkerheten i de olika systemen inte blir tillräckligt effektiva från tekniska och ekonomiska utgångspunkter.

Ansvar för den kommunaltekniska försörjningen har i många fall förts över på kommunala bolag. I sådana fall vilar skyldigheten att hålla med reservanordningar i stället på dessa bolag. Om försörjningen med de nyttigheter för vilka lagen kräver reservanordningar ombesörjs av någon annan än kommunen eller av ett kommunägt företag, anser vi att det bör åligga kommunen dels att teckna avtal om sådana reservanordningar med de företag som ombesörjer försörjningen, dels att själv som abonnent anskaffa reservanordningar så att den egna verksamheten kan upprätthållas vid skärpt och högsta beredskap.

Vi föreslår också att landstingen skall ha skyldighet att vidta åtgärder för att trygga sin egen försörjning med el, värme m. m.

Även för landstingen bör gälla att samverkan skall ske med andra berörda

organ. Kommuner som har landstingsuppgifter likställs i detta sammanhang med landsting.

Landstinget bör enligt vår mening egentligen betraktas som abonnent i förhållande till kommunens tekniska försörjningssystem. Också andra abonnenter som förväntas bedriva verksamhet under skärpt och högsta beredskap borde kunna åläggas en skyldighet att skaffa reservanordningar för att gardera sig mot störningar i den kommunaltekniska försörjningen. I avvaktan på resultatet från den försöksverksamhet som ÖCB bedriver avstår vi dock ifrån att föreslå sådana bestämmelser.

#### *Reparationsberedskapen behöver utvidgas*

Den nuvarande reparationsberedskapen består i huvudsak av att upprätta planer för en samordnad reparationstjänst av den personal och utrustning som behövs för beredskapen samt planer för spridning av materiel till mera skyddade platser. Någon skyldighet för kommuner och landsting att lagervållna reservdelar och arbetsmateriel för den kommunaltekniska försörjningen finns inte för närvarande. För att reparationsberedskapen med någon grad av tillförlitlighet skall kunna förberedas krävs enligt vår mening också att kommunen och landstinget blir skyldiga att hålla med personal, reservdelar och arbetsmateriel i en omfattning som garanterar att den kommunaltekniska verksamheten m. m. åtminstone i en begränsad omfattning kan fortsätta efter en skada, så att sådan verksamhet som då är nödvändig och beroende av den kommunaltekniska försörjningen kan upprätthållas. Detta gäller oavsett om det rör sig om en kommun som delvis kan behöva utrymmas eller om kommunen i stället får ta emot utrymmande eller om kommunen blir utsatt för mer eller mindre omfattande förstörelse till följd av stridshandlingar.

Genom att föreslå en reglering i lag av skyldigheten för kommuner och landsting att hålla med personal för reparationsberedskapen vill vi framhålla den betydelse denna personal liksom verksamheten som sådan har för totalförsvarets förmåga att verka.

Självfallet kan skyldigheten att hålla med reservdelar och materiel inte vara så omfattande att alla reparationer och allt underhåll skall kunna utföras enligt fredstida behov, om en skada inträffar vid krigsfara och krig. Omfattningen måste bestämmas av vad som i varje situation bedöms vara nödvändigt. Dimensioneringen av vilken reparationsberedskap som bör förberedas skall ske med utgångspunkt i den utredning av bedömda hot och risker som kommunen skall göra enligt vårt förslag i 3 kap. 3 §. En motsvarande utredning bör landstinget göra som underlag för att dimensionera sin reparationsberedskap.

Reparationsberedskapen skall utgå från och komplettera den fredstida reparationsberedskapen, som kan vara baserad på egen lagerhållning av reservdelar och arbetsmateriel eller på avtal om leveranser med grossister och andra leverantörer. Särskild uppmärksamhet bör ägnas sådan materiel som tillverkas utomlands eller av utländska beståndsdelar och som det kan bli brist på vid störningar i utrikeshandeln.



Skyldigheten att se till att det finns personal och utrustning måste anpassas till den verksamhet som enligt planläggningen gäller för området. Lagerhållningen av reservdelar och materiel bör som nämnts utgå från de fredstida resurserna. En komplettering får sedan ske i den utsträckning som det behövs. Kompletteringar kan naturligtvis ske i form av leveransavtal eller planläggning för krigsanskaffning om detta kan ske. De principer för en grundläggande reparationsberedskap som vi här har föreslagit bör enligt vår mening inte innebära att några betydande kostnader åläggs kommuner och landsting för att hålla med vissa lager av reservdelar och arbetsmateriel. Eventuella fördyringar som i vissa fall kan komma att uppstå får anses vara väl motiverade med hänsyn till den väsentliga höjningen av beredskapen som en lagerhållning av den mest nödvändiga materielen för reparationer medför. Härigenom anser vi att reparationsberedskapen kan förbättras utan att kommuner och landsting behöver åläggas några egentliga merkostnader för reservdelar och arbetsmateriel.

Ersättningsskyldigheten för staten för de åtgärder som vi föreslår i lagens 3 kap. 25 – 29 §§ behandlas i kapitel 5.

#### 4.4 Tjänsteplikten omfattning

##### Vårt förslag i sammanfattning

Vi föreslår att civilförsvarspikten ersätts med en *civilplikt*. Bestämmelser om civilplikten har vi placerat i lagens fjärde kapitel.

Civilplikten omfattar även utländska medborgare som bor i Sverige. Vi föreslår att den förlängs med fem år till och med det år man fyller sjuttio år, mot tidigare sextiofem år.

Vidare föreslår vi att civilplikten utökas till att också kunna omfatta annan verksamhet än den som i dag är civilförsvarsverksamhet, främst hälso- och sjukvård. Den särskilda tjänsteplikten för hälso- och sjukvårdspersonal kan därmed avskaffas.

Civilförsvarsorganisationen avskaffas som begrepp. Den civilpliktige skall i stället tillhöra den organisation eller verksamhet som han tjänstgör i.

Vi föreslår också att uttrycket "inskrivning" ersätts med "uttagning". *Uttagning* av personal till skilda uppgifter genomförs på samma sätt som tidigare. Bestämmelserna om tjänstgöringstider, förmåner och uppgiftsskyldighet m. m. har förts över från nuvarande civilförsvarslagstiftning. Bestämmelserna i denna del är oförändrade i sak. Uttrycket "laga förfall" används inte utan ersätts med omskrivningar som "av giltigt skäl är förhindrad". Vilka skäl som är giltiga anges också i avsnittet.

#### 4.4.1 Bakgrund och gällande rätt

1937 års luftskyddslag gällde fram till år 1944. Enligt denna lag skulle rekryteringen till luftskyddet i princip ske på frivillig grund. Under så kallat luftskyddstillstånd fanns dock vissa möjligheter till tvångsuttagning med stöd av lagen (1938:90) om förfoganderätt för luftskyddets behov. Med stöd av bestämmelserna i denna lag kunde t. ex. kommunerna bli skyldiga att, med vissa begränsningar, ställa kommunala kårer och annan hos kommunen anställd personal till förfogande för luftskyddstjänst. Vidare fick länsstyrelsen ta ut män mellan 18 och 60 år för att fullgöra luftskyddstjänst. I lagen inrymdes vidare bestämmelser om tjänstgöringsskyldighet beträffande brandförsvaret och utrymning.

De första bestämmelserna om civilförsvarspflicht fanns i 1944 års civilförsvarslag (1944:536). Genom dessa bestämmelser reglerades för första gången personalrekryteringen till civilförsvaret. I motiven till 1944 års civilförsvarslag sade departementschefen bl. a. följande (prop. 1944:268 s. 140 f):

” Det vore uppenbarligen ur många synpunkter en stor fördel, om civilförsvaret helt kunde grunda sin personalrekrytering på frivillig medverkan. De som frivilligt ställa sin arbetskraft till förfogande kunna antagas göra detta av intresse för saken, och ett dylikt intresse främjar givetvis ett gott arbetsresultat. I många situationer kan ett mindre uppbåd av frivillig arbetskraft uträta mera än ett större uppbåd tvångskommenderad sådan. Det oaktat anser jag mig – i likhet med både hemortsförsvarssakkunniga och civilförsvarsutredningen – böra tillstyrka införandet av en tjänsteplikt för civilförsvaret, en civilförsvarspflicht, av viss omfattning. Orsaken härtill är framförallt, att garanti måste finnas för att civilförsvaret är tjänstedugligt såväl under krig som under fred. Det är ej troligt att en tillräcklig tjänsteduglighet för civilförsvaret kan vinnas enbart med frivilliga krafters bistånd. Man har ock rätt att hysa förhoppning om att en lämpligt avvägd civilförsvarspflicht kan – jämsides med en under hänsynstagande till psykologiska faktorer arbetande upplysningsverksamhet – få tjänstgöringen i civilförsvaret att i det allmänna föreställningssättet framstå såsom en med värnplikten jämförbar allmän medborgerlig plikt. De positiva värden, som därigenom skulle kunna vinnas åt civilförsvaret, torde ligga i öppen dag.”

De bestämmelser om civilförsvarspflicht som infördes genom 1944 års lagstiftning kvarstår alltjämt i huvudsak oförändrade.

För att i en krigssituation bl. a. kunna rädda nödlidande, ombesörja första hjälpen och bistå invånarna i ett skadedrabbat område är det nödvändigt att enskilda medborgare medverkar. I de områden som kan antas bli mest utsatta i en krigssituation är det nödvändigt att tillräckliga resurser, i form av personal och materiel, finns tillgängliga. För att trygga tillgången på personal har man därför i den nu gällande civilförsvarslagen (1960:74) infört bestämmelser om skyldighet för medborgarna att fullgöra vissa uppgifter. Dessa anges i 1 § civilförsvarslagen och utgör grunden för civilförsvarspikten.

Civilförsvarspikten omfattar i princip endast svenska medborgare som bor i Sverige. De är skyldiga att fullgöra sådan civilförsvarstjänstgöring som



deras kroppskrafter och hälsotillstånd medger från och med det år de fyller sexton år till och med det år de fyller sextiofem år. I den utsträckning som är lämplig får regeringen emellertid besluta att civilförsvarsplikt skall gälla även för utländska medborgare som är bosatta här i landet (11 §). Av 28 § civilförsvarskungörelsen (1960:377) framgår att utländska medborgare får åläggas att tjänstgöra vid verkskydd för anläggningar eller byggnader där de har sin huvudsakliga sysselsättning, och inom hemskyddsorganisationen.

Under civilförsvarsberedskap skall civilförsvarsplikt fullgöras i den omfattning som krävs för verksamheten och för utbildning och övning. Då det inte råder civilförsvarsberedskap får regeringen besluta att civilförsvarsplikt skall fullgöras om det är nödvändigt med hänsyn till försvarsberedskapen. Tjänstgöringstiden är i sistnämnda fall begränsad till tider som innebär sammanlagt högst 180 dagar för en värnpliktig som är inskriven i civilförsvarsorganisationen och sammanlagt högst 30 dagar för annan civilförsvarspliktig.

Under andra förhållanden får civilförsvarstjänstgöring inte åläggas annat än för utbildning och övning. Tiden för utbildning och övning är för de flesta civilförsvarspliktiga begränsad till högst 30 dagar. För civilförsvarspliktiga som krigsplacerats i högre befälsbefattning eller i specialbefattning kan denna tid utsträckas till 60 dagar. Samtliga civilförsvarspliktiga är dock skyldiga att under en fyraårsperiod delta i övningar under högst 10 dagar. Enligt regeringens bestämmande kan en viss del av denna tid användas uteslutande till utbildning.

En värnpliktig som tillhör civilförsvarsorganisationen kan emellertid åläggas att delta i utbildning och övning under den längre tid som han efter inskrivningen kunnat åläggas att för motsvarande ändamål tjänstgöra vid försvarsmakten.

En person kan vara både civilförsvarspliktig och värnpliktig samt skyldig att fullgöra annan tjänstgöring vid försvarsmakten. I syfte att samordna tjänstgöringsskyldigheten inom civilförsvarsorganisationen och försvarsmakten finns det i 13 § föreskrifter om att man inte får ålägga någon civilförsvarstjänstgöring om han därigenom hindras att fullgöra bl. a. värnplikt, vapenfri tjänst eller annan ålagd tjänstgöringsskyldighet.

Regeringen får med stöd av 14 § meddela bestämmelser om befrielse för vissa befattningshavare eller yrkesgrupper från civilförsvarsplikt.

För att länsstyrelsen eller kommunen skall kunna ta ställning till om den civilförsvarspliktige skall tjänstgöra eller ej har det i 15 § föreskrivits skyldighet för den civilförsvarspliktige att på anmaning av länsstyrelsen eller kommunen lämna upplysningar om sina personliga förhållanden. Likaså är den civilförsvarspliktige enligt 18 § skyldig att efter personlig kallelse inställa sig till inskrivning i civilförsvarsorganisationen. Han är också enligt 16 § skyldig att rätta sig efter kallelsen samt att med avseende på tjänstgöringen rätta sig efter de föreskrifter som meddelas honom av vederbörande befäl.

Den personal som under civilförsvarsberedskap skall fullgöra civilförsvarstjänstgöring skall enligt 17 § på förhand tas ut och skrivas in i civilförsvarsorganisationen. I första hand skall personalbehovet fyllas av personer som på grund av kommunal anställning eller av annan särskild orsak bör

komma i fråga för inskrivning. Därutöver bör man välja personer som anmält sig frivilligt till civilförvarstjänstgöring.

Till den civilförvarspliktiges skydd föreskrivs i 21 § att om någon skall fullgöra civilförvarstjänstgöring och om han därigenom hindras att fullgöra åtaget arbete, så får detta inte åberopas mot honom som grund för skadestånd eller annat anspråk. Inte heller får en arbetstagare avskedas från sin anställning av den anledningen att han fullgör civilförvarstjänstgöring.

I 20 § föreskrivs att kommunalt anställd personal som fullgör civilförvars-tjänstgöring i vissa fall har rätt att tillgodoräkna sig denna tjänstgöring som fullgjord i den kommunala anställningen.

#### 4.4.2 Pliktbestämmelser behövs

Som vi tidigare har framhållit har försvarsmaktens beroende av stöd från olika samhällssektorer påtagligt ökat under de senaste 10 – 20 åren. Det ci- vila försvaret har i händelse av krig två principiella uppgifter. Den ena är att stödja försvarsmakten så att försvarsansträngningarna kan ge största möjliga effekt, den andra är att bereda skydd, rädda nödlidande och trygga en livs- nödvändig försörjning för civilbefolkningen.

Eftersom stridshandlingar i ett visst område i första hand drabbar dem som bor där, är det naturligt att kommunerna och landstingen fått ett allt större ansvar i totalförsvaret. De har ju redan i dag ett övergripande ansvar för invånarnas väl och ve och för hälso- och sjukvården.

Kommunernas och även landstingens allt större roll i totalförsvaret ställer därför också krav på att verksamheten skall vara så planerad och förberedd att den skall kunna upprätthållas i händelse av krig. En viktig faktor i detta sammanhang blir att säkerställa att personal finns tillgänglig för att bistå be- folkningen i händelse av krigshandlingar i landet. Den enskilde individens insatser kommer i händelse av krig, och självfallet också vid stora fredstida olyckshändelser, att bli mycket betydelsefulla.

I dag är många och mycket kvalificerade personer anställda i kommuner och landsting. Man kan dock räkna med att en del av denna personal får andra uppgifter i krig. Exempelvis kommer försvarsmakten genom värn- plikts- eller reservofficerssystemet att ta i anspråk ett flertal kommun- och landstingsanställda. För att motverka en alltför stor avtappning av persona- len bör enligt vår mening genom uppskov en del av denna personal kunna vara kvar inom kommunerna och landstingen, eftersom det även av andra skäl kan tänkas att personal lämnar sin kommunala anställning i händelse av krig.

I dessa fall kan den allmänna tjänstepliktslagens bestämmelser om tjänste- förlängning tillämpas.

Som vi förut har sagt kommer kommunernas och landstingens uppgifter att kraftigt öka under krig. Det kommer således att finnas ett stort behov av ytterligare personal till dessa uppgifter. En del av detta behov kan tillgodoses genom frivilliga överenskommelser. I den rekryteringen spelar frivilligorga- nisationerna en stor roll. Bl. a. är det meningen att hemskyddsorganisa- tionen till största delen skall rekryteras på frivillig väg.



Att helt täcka personalbehovet för kommunerna och landstingen på frivillig väg är dock praktiskt omöjligt. Med hänsyn till de mycket svåra och riskfyllda insatser som kommer att behöva utföras – t. ex. att tränga in i raserade hus, sanera områden som kan innehålla farliga gaser eller röja oexploderad ammunition – är det nödvändigt att de personer som har tagits ut för att utföra sådana uppgifter har fått en ordentlig utbildning och har övats i dessa uppgifter. Det är därför nödvändigt att den personal som behövs utöver den anställda personalen tas ut med stöd av vissa pliktbestämmelser.

Däremot anser vi att pliktbestämmelserna inte skall användas för den redan anställda personalen. För närvarande tas brandpersonal ut med civilförsvarspikt för att ingå i civilförsvarsorganisationen. Enligt vårt förslag bör den fast anställda personalen stanna kvar i sin anställning och inte tas ut med plikt för att sköta sina räddningsuppgifter.

#### 4.4.3 Nuvarande plikter blir civilplikt

De föreslagna bestämmelserna i kapitlet har i förhållande till nuvarande civilförsvarslag redigerats om för att innehållet skall bli mer systematiskt och överskådligt. Vidare har andra pliktbestämmelser förts samman i vårt lagförslag.

Vi föreslår att lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m. m. upphävs och att bestämmelserna i stort sett oförändrade förs över till lagförslaget. Vidare föreslår vi att lagen (1984:272) om skyldighet för civilförsvarspiktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret upphävs och att huvuddelen av dessa bestämmelser förs in i vårt lagförslag.

Vi anser emellertid att den plikt som skall regleras i vårt lagförslag inte bör kunna användas för tjänstgöring som medför bruk av vapen. Detta får till följd att de regler från år 1984 som finns i den nyssnämnda lagen och som kan utnyttjas för tjänstgöring med vapen bör föras till en särskild ny lag, som vi benämner lag om skyldighet för civilpliktiga att tjänstgöra med ordnings- och bevakningsuppgifter.

Vi föreslår att civilförsvarspikten och de andra nyssnämnda plikterna ersätts med en gemensam plikt som kallas *civilplikt*.

Vi har i kapitel två föreslagit att uttrycket civilförsvar i olika böjningsformer och sammansättningar utmönstras ur lagstiftningen. Den nuvarande civilförsvarspikten behöver således ersättas med en ny benämning. Ett alternativ som vi övervägde var att kalla plikten för civiltjänsteplikt eller det något kortare civiltjänstplikt eftersom plikten omfattar något mer än den nuvarande civilförsvarspikten. Vår föreslagna plikt kan sägas vara en särskild plikt avsedd för det civila försvaret. Ordet civiltjänstplikt blir dock något tungt i olika sammansättningar, exempelvis civiltjänstpliktsbestämmelser. Ett hanterligare ord skulle då civilplikt kunna vara. En sammansättning som exempelvis civilpliktstjänstgöring ter sig betydligt lättare. Vi har därför stannat för att den nya plikten bör kallas civilplikt.

#### 4.4.4 Civilpliktens omfattning

Den föreslagna civilplikten innebär att den som är bosatt i Sverige är skyldig att i den utsträckning som kroppskrafterna och hälsotillståndet medger i första hand tjänstgöra i kommunens räddningskår, i hemskyddsorganisationen och i verkskydden. Detta motsvarar i huvudsak den nuvarande civilförsvarsplikten. Den nya plikten gäller också dem som är eller har varit sysselsatta inom hälso- och sjukvården eller veterinärverksamheten för tjänstgöring inom sådant verksamhetsområde. Denna plikt motsvarar i huvudsak den nu gällande hälso- och sjukvårdsplikten.

Vi föreslår dessutom att civilplikten utsträcks till att gälla till och med det år man fyller sjuttio år. Detta innebär en förlängning i tiden med fem år jämfört med vad som gäller för civilförsvarsplikten i dag. Hälso- och sjukvårdsplikten däremot gäller till och med 70 år redan nu. Med hänsyn till att åldersstrukturen i vårt samhälle förändras i den riktningen att vi får allt fler äldre och att levnadsåldern stigit under de senaste femton åren ser vi det som naturligt att pensionärer som har en god hälsa får möjlighet att verka i kommunerna ytterligare några år. Vi gör inte heller någon begränsning till svenska medborgare. Utländska medborgare bör dock inte tas ut till befattningar som kan ge inblick i försvarshemligheter.

#### 4.4.5 Fler verksamheter att tjänstgöra i

Kommunernas ökade betydelse i totalförsvaret ställer ökade krav på dem att upprätthålla bl. a. barnomsorg, kollektiv utspisning, socialtjänst m. m. Kommunerna skall också inkvartera befolkning som tvingats lämna sina egna hem. Lika viktigt är att tekniska försörjningssystem såsom el och värme fungerar, inte minst med hänsyn till att vårdinsatserna måste fungera. Vi föreslår därför att civilpliktiga också skall tjänstgöra inom annan kommunal verksamhet än den som förut har angivits. Plikten bör kunna användas för tjänstgöring exempelvis inom vården. Även inom statlig verksamhet för totalförsvaret bör plikten kunna användas. Regeringen bör närmare få föreskriva i vilka verksamheter den civilpliktige skall tjänstgöra. Denna tjänstgöringsskyldighet bör emellertid, som vi tidigare framhållit, inte omfatta någon verksamhet som är förenad med bruk av vapen.

Enligt nu gällande civilförsvarslag används civilförsvarsplikten till att skriva in personal i civilförsvarsorganisationen.

Eftersom de civilpliktiga med vårt förslag kan komma att tjänstgöra inom olika verksamheter finns det inte längre skäl att hänföra de civilpliktiga till *en* organisation. Vi föreslår i stället att den civilpliktige skall tillhöra *den* organisation eller verksamhet som han tjänstgör i. Den civilpliktige bör därför enligt vårt förslag inte heller skrivas in i någon speciell organisation. Vi föreslår att ordet "inskrivning" ersätts med "uttagning".

Denna uttagning bör i första hand göras av länsstyrelsen. Regeringen bör dock få möjlighet att låta någon annan statlig myndighet göra detta. I fråga om hälso- och sjukvårdsplikten har en överenskommelse träffats mellan socialstyrelsen och landstingen att på landstingen överlåta registrering och



krigsplacering av den personal som omfattas av plikten. Bestämmelser om en sådan överlåtelse bör enligt vår mening ha lagform. I vårt lagförslag tas därför in en bestämmelse som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att träffa en överenskommelse med kommuner och landsting att överlåta uttagningen i fredstid på dem för den personal som skall tjänstgöra där.

Under skärpt och högsta beredskap kan uttagningen ibland behöva ske snabbt och med lokal kännedom om personalen. I sådana fall är kommunen och landstingen mest lämpliga att ta ut personal. Vi förslår därför att även kommunen och landstinget under skärpt och högsta beredskap skall få ta ut den ytterligare personal som behövs inom respektive verksamhetsområden.

#### 4.4.6 Uttrycket "laga förfall" ersätts

För närvarande föreskrivs i civilförsvarslagen bl. a. att en civilförsvarspliktig är skyldig att inställa sig till inskrivningsprövningen eller till tjänstgöring. Vidare föreskrivs att om han är av laga förfall förhindrad att inställa sig, skall han anmäla förfallet till myndigheten. Vi föreslår att uttrycket "laga förfall" byts ut och att man i stället använder formuleringen "av giltigt skäl är förhindrad".

I civilförsvarslagen är inte uttrycket laga förfall särskilt definierat. För tolkningen får man närmast gå till legaldefinitionen i 32 kap. 8 § rättegångsbalken. Där sägs det att "laga förfall är, då någon genom avbrott i allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet, som han ej bort förutse eller rätten eljest finner utgöra giltig ursäkt, hindrats att fullgöra vad honom ålegat".

I 41 § värnpliktslagen har laga förfall getts en vidare innebörd. Där sägs det att "såsom laga förfall enligt denna lag anses att någon är intagen i sådant hem som avses i 12 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga med stöd av 1 § andra stycket 2 eller tredje stycket sagda lag, intagen i häkte eller kriminalvårdsanstalt, eller att han är sjuk eller genom annan omständighet, som han ej borde förutse eller eljest utgör giltig ursäkt, hindrats att fullgöra vad som ålegat honom. Värnpliktig som är inskriven i sjömansregistret skall anses ha laga förfall när han är anställd som sjöman enligt sjömanslagen (1973:282) på svenskt handelsfartyg i när- eller fjärrfart".

Uttrycket laga förfall är enligt vår mening svårbegripligt för lekmannen. Rent språkligt har ordet förfall flera betydelser. Vi anser därför att uttrycket "av giltigt skäl är förhindrad" är ett bättre uttryck. Vi anser inte att man i lagen behöver bestämma vad som är giltiga skäl. Det bör räcka med motivuttalanden. Vi anser att giltiga skäl bör vara desamma som anges i värnpliktslagen för uttrycket "laga förfall". Värnpliktslagen ses för närvarande över av en särskild utredningsman. Vi anser att det är lämpligt att samma uttryck används i värnpliktslagen som i vår lag.

#### 4.4.7 Utbildningstiden ökar för befäl

Vi föreslår inte några förändringar av de utbildnings- och övningstider som finns i civilförsvarslagen annat än att den längre utbildningstiden, högst 60 dagar, skall gälla inte bara för högre befälsbefattningar utan för alla befälsbefattningar. I fråga om den nu gällande hälso- och sjukvårdsplikten kan en sammanlagd utbildnings- och övningstid om högst 60 dagar tas ut. För denna kategori blir det en utökning av övningstiden. Utöver en utbildningstid om högst 60 dagar kan med vårt förslag denna personalkategori också åläggas övning om högst 20 dagar inom en följd av fyra år.

#### 4.4.8 Förmånerna behålls

Några större förändringar i förmånssystemet föreslår vi inte. Vi har övervägt att föreslå borttagande av befattningspenningen på grund av att denna i vissa fall kan komma att uppgå till mycket små belopp, vilket medför onödig administration. Vi anser emellertid att befattningspenningen bör vara kvar. Beloppen bör dock höjas. Vidare bör en regel tillskapas som kan tas in i verkställighetsföreskrifter till lagen och som ger möjlighet för utbetalande myndigheter att inte behöva betala ut småbelopp. Vi föreslår också att befattningspenningen och fälttraktamentet under skärpt och högsta beredskap skall betalas ut av kommunen.

### 4.5 Hemskydd

#### Vårt förslag i sammanfattning

I lagens femte kapitel för vi in nya bestämmelser om hemskydd.

De nya bestämmelserna innebär att hittills tillämpade grunder för hemskyddet blir lagreglerade.

1978 års försvarskommitté föreslog i sitt slutbetänkande (Ds Fö 1981:14) att en hemskyddsorganisation skulle inrättas med uppgift att bland annat vid beredskap och krig tjänstgöra som förbindelselänk mellan myndigheter och civilbefolkningen.

Genom 1982 års försvarsbeslut (prop. 1981/82:102, bil. 2) fastställdes att en hemskyddsorganisation skulle inrättas. Av en annan proposition (prop. 1984/85:49 om ändringar i civilförsvarslagen m. m.) framgår att en av organisationens viktigaste uppgifter är att under beredskap och i krig fungera som en länk mellan invånarna och kommunens ledning främst beträffande civilförsvarsverksamheten men även vad gäller andra kommunala myndigheters verksamhet.



#### 4.5.1 Hemskyddsorganisationens nuvarande omfattning och uppbyggnad

Hemskyddsorganisationen skall byggas upp i hela landet och skall utgå från den geografiska indelningen av landet i kommuner. Varje kommun indelas i hemskyddsområden där ett hemskyddsområde omfattar 500 – 2 000 invånare. Varje hemskyddsområde indelas i ett antal delområden. Ett delområde omfattar ett kvarter eller motsvarande med 50 – 200 invånare.

Varje hemskyddsområde leds av en hemskyddsgrupp om tre personer. Hemskyddsgrupperna rekryteras bland civilförsvarspliktiga som skrivs in, utbildas och övas i fredstid. För verksamheten inom ett delområde svarar ett hemskyddsombud. Hemskyddsombudet lyder under hemskyddsgruppen. Hemskyddsombuden skall i fredstid rekryteras på frivillig väg och ges erforderlig utbildning.

Hemskyddsorganisationen i en kommun är underställd civilförsvarschefen och är en resurs för hela kommunen.

Fullt uppbyggd omfattar hemskyddsorganisationen cirka 8 000 hemskyddsgrupper och 80 000 – 100 000 hemskyddsombud. Målet är att rekrytera, utbilda och beredskapsregistrera 30 000 ombud före år 1993.

#### 4.5.2 Hemskyddsorganisationens uppgifter i dag

Hemskyddsorganisationen har som framgått en lokal prägel. Detta innebär också att de närmare uppgifterna för organisationen kan variera efter de lokala förhållanden som råder i fråga om bl. a. risker för befolkningen och tillgång på skydd. Som tidigare nämnts är huvudinriktningen att hemskyddsorganisationen skall tjänstgöra som en länk mellan myndigheterna och befolkningen.

Till hemskyddsombudet eller hemskyddsgruppen skall allmänheten kunna vända sig för att få information i skilda frågor som uppkommer i en krigssituation. Det kan gälla information om var skyddsrum finns, var ransoneringskort delas ut eller hur försörjningen med vatten genomförs, frågor om hälso- och sjukvård eller vart befolkningen skall utrymma och var inkvartering kommer att äga rum. Vidare har hemskyddspersonalen en viktig uppgift i fråga om att hålla kommunens ledning underrättad om sådana förhållanden i de olika delarna av kommunen som kan föranleda åtgärder från kommunledningens sida. Hemskyddspersonalen skall också kunna medverka i räddningstjänsten med bl. a. information om skadelägen m. m.

#### 4.5.3. Vårt förslag

Som framgår av vad vi tidigare har redovisat har hemskyddet ansetts vara en länk mellan myndigheterna och civilbefolkningen. Samtidigt anses hemskyddet ingå som en del i civilförsvarsorganisationen.

Vårt förslag till ny lagstiftning innebär att man inte längre kan tala om en civilförsvarsorganisation. Detta skapar ett behov av att i lagen närmare definiera hemskyddets verksamhet och uppgifter, i synnerhet som hemskyddspersonalen delvis kommer att tas i anspråk med civilplikt i samband med skärpt eller högsta beredskap.

Eftersom hemskyddspersonalen i mycket stor utsträckning kommer att samverka med annan personal med renodlade civilförsvarsuppgifter enligt definitionen i artikel 61 i 1977 års tilläggsprotokoll I till 1949 års Genèvekonventioner, vore det önskvärt att även hemskyddspersonalen kunde åtnjuta samma särskilda folkrättsliga skydd och identifieras på samma sätt som den personalen.

Det förhållandet att hemskyddet skall vara en länk till civilbefolkningen i hela totalförsvarets intresse talar emellertid i en annan riktning. Det har i samband med den pågående uppbyggnaden av hemskyddsorganisationen också ofta betonats att hemskyddet har viktiga uppgifter som berör många olika kommunala förvaltningar, t. ex. socialtjänsten, miljö- och hälsoskyddet samt skola och barnomsorg. Det gäller i första hand att förmedla information mellan berörda myndigheter och allmänheten. Hemskyddsorganisationen skall med detta synsätt vara en resurs för den kommunala verksamheten i sin helhet och kommunerna skall själva ha ett stort inflytande över vilka närmare uppgifter som skall läggas på organisationen. Detta talar för att hemskyddspersonalen skall åtnjuta samma folkrättsliga status som huvuddelen av personalen i kommunen och som civilbefolkningen i övrigt, dvs. som vanliga civila och inte som civilförsvarspersonal.

Vi föreslår inga förändringar i fråga om hemskyddsorganisationens omfattning och uppbyggnad. I lagen behöver endast föreskrivas att det i varje kommun under skärpt och högsta beredskap skall finnas en hemskyddsorganisation och att denna består av personal som tagits ut med civilplikt och av frivilliga. Den direkta ledningen av hemskyddsorganisationen torde under kommunstyrelsen i normalfallet utövas av räddningschefen men utifrån lokala förutsättningar får varje kommun själv avgöra vilka ledningsförhållanden som skall gälla. Om denna uppgift ligger på räddningschefen, torde detta underlätta mobilisering, administration samt ledning och samband.

Vi vill understryka vikten av att hemskyddspersonalen kan börja verka i ett tidigt skede av en höjning av beredskapen. Möjligheten att kalla in civilpliktig personal i hemskyddsorganisationen även under tid då det inte råder skärpt eller högsta beredskap kan således ha stor betydelse.

Detta hänger samman med att hemskyddsorganisationen bl. a. kan medverka till att väsentliga fredstida investeringar i form av andningsskydd och skyddsrum kan utdelas respektive iordningställas. Hemskyddsorganisationen kan också medverka till att befolkningen informeras om hot och risker samt om lämpliga åtgärder för självskydd. Dessa uppgifter är tidskrävande och bör därför påbörjas tidigt i samband med en beredskapshöjning.

I anslutning till det som vi nyss har konstaterat kan man överväga om det behövs särskilda författningsbestämmelser om tjänstgöringsskyldighet för den del av personalen som rekryterats på frivillig väg i fred. Vi anser emellertid att denna fråga bör övervägas i ett annat sammanhang och gemensamt för all frivillig personal inom totalförsvaret.

Vi föreslår att kommunen skall svara för mobiliseringen av hemskyddsorganisationen. För att kommunen skall kunna lösa denna uppgift är det nödvändigt att en myndighet eller organisation som medverkar i rekryteringen



av frivilliga till hemskyddsorganisationen förser kommunen med erforderligt underlag, såsom förteckning över tillgänglig personal. En föreskrift om en skyldighet att lämna sådant underlag bör därför tas in i lagen.

## 4.6 Verkskydd

### Vårt förslag i sammanfattning

Till lagens sjätte kapitel för vi efter en språklig och författningsteknisk översyn över civilförsvarslagens regler om verkskydd.

I några sakfrågor gör vi följande preciseringar och anpassningar till rådande förhållanden.

- Verkskydd skall organiseras vid företag och anläggningar som har stor betydelse för totalförsvaret, om företagen eller anläggningarna med hänsyn till sin belägenhet eller verksamhetens art kan antas bli särskilt utsatta vid stridshandlingar.
- I normalfallet är det den som bedriver en viss verksamhet som skall organisera ett verkskydd, inte som i dag ägaren av en viss byggnad eller anläggning.
- Resurser för räddningsinsatser finns i fred vid många företag. Dessa resurser skall som regel också ingå i verkskydden.

Dessutom föreslår vi att utbildning och övning av verkskyddspersonalen förutom av statlig myndighet också skall kunna genomföras av kommunen eller av den som skall organisera verkskyddet.

#### 4.6.1 Verkskyddens uppgifter

Verkskydden svarar i dag i första hand för skadeavhjälpande åtgärder i krig vid det egna företaget eller den egna anläggningen. I detta kan ingå att lämna första hjälp åt skadade och att transportera skadade till uppsamlingsplats. Dessa grundläggande uppgifter bör behållas även i fortsättningen.

Verkskydden är för närvarande en del av civilförsvarsorganisationen och deras uppgifter betecknas i civilförsvarslagen som civilförsvarsuppgifter. Med den terminologi som vi i övrigt föreslår i lagförslaget bör verkskyddens uppgifter under skärpt och högsta beredskap vara att medverka i befolkningsskyddet och räddningstjänsten vid de företag och anläggningar där de finns organiserade. Den nya termen befolkningsskydd och räddningstjänst markerar inte någon ändring i sak.

#### 4.6.2 Var verkskydden skall organiseras

De nuvarande bestämmelserna om vem som omfattas av skyldigheten att organisera verkskydd tillkom år 1984 (SFS 1984:1026, prop. 1984/85:49, FöU 5, rskr. 93). Genom de nya bestämmelserna avsåg man att bl. a. få till stånd en bättre anpassning av verkskydden till de behov och de risker som finns vid respektive företag och anläggning. Ändringarna innebär också förenklingar i uppbyggnaden av verkskyddsorganisationen.

De nuvarande bestämmelserna om vem som omfattas av verkskyddsplikten är alltfjämt aktuella. Sedan bestämmelserna trädde i kraft har emellertid räddningstjänstlagen (1986:1102) tillkommit och från den 1 januari 1987 ersatt 1974 års brandlag. I 43 § räddningstjänstlagen föreskrivs vissa skyldigheter för ägare av anläggningar där verksamheten innebär fara för att en olyckshändelse skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön. Ägaren av en sådan anläggning är skyldig att hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta erforderliga åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador på människor eller i miljön. Föreskrifterna motsvarar delvis 15 § i gamla brandlagen.

Enligt vår mening bör det vid sådana anläggningar som avses i 43 § räddningstjänstlagen som regel även organiseras ett verkskydd, om anläggningen har stor betydelse för totalförsvaret. Detta bör markeras genom att även verksamhetens art nämns i lagens beskrivning av verkskyddsplikten.

Vi anser också att de resurser i form av räddningsstyrkor och materiel som redan i fredstid finns vid ett stort antal företag och anläggningar i större utsträckning än för närvarande bör kunna utgöra grunden när man bygger upp ett verkskydd. Den fredstida beredskapen att möta skilda slag av olyckor och katastrofer torde nämligen i flertalet fall innefatta både en lämplig organisation och sådana kunskaper om de lokala förhållandena som behövs för ett väl fungerande verkskydd.

Lagen bör därför innehålla en föreskrift om att de särskilda resurser för räddningsinsatser i fredstid som finns vid ett företag skall ingå i verkskyddet, om inte särskilda skäl hindrar detta. Sådana skäl kan t. ex. vara att vissa personer är krigsplacerade på andra befattningar i totalförsvaret och därför inte är möjliga att ta i anspråk i detta sammanhang.

#### 4.6.3 Ansvaret skall vila på ägaren av företaget eller anläggningen

De skyldigheter som följer av att ett verkskydd skall vara organiserat vid ett företag eller en anläggning anges i nuvarande 47 § civilförsvarslagen. I denna paragraf sägs att det är ägaren av en anläggning eller byggnad som skall utföra de åtgärder som anges i paragrafen. Enligt vår mening bör det av lagen framgå att ansvaret i stället skall vila på ägaren av företaget eller anläggningen, eftersom det är själva verksamheten som är intressant från verkskyddssynpunkt, inte ägandet av den byggnad där verksamheten bedrivs.

Med den utformning som verkskyddsplikten numera har bör man kunna utgå från att flertalet av de företag där verkskydd skall organiseras ägs av



någon som samtidigt är ägare till de byggnader och lokaler där verksamheten bedrivs. Redan i dag torde det sålunda i det övervägande antalet fall vara ägaren av företaget som har ansvaret för att vidta de åtgärder som behövs för verkskyddets organisering och verksamhet. Några omfattande förändringar i praktiken bör den föreslagna ändringen därför inte medföra. Där-  
emot kommer den föreslagna lagtexten genom den ändrade lydelsen att stå i bättre överensstämmelse med de förhållanden som råder än vad som är fallet med den nuvarande lagtexten. Genom ändringen kan också en del andra förenklingar göras i lagtexten. Dessa förenklingar redovisar vi i det följande.

#### **4.6.4 Skyldighet för annan än den som skall organisera ett verkskydd**

För närvarande gäller att om en byggnad eller en anläggning i sin helhet är upplåten med nyttjanderätt, skall nyttjanderättshavaren överta de skyldigheter som ägaren av byggnaden eller anläggningen har i fråga om verkskyddet, om inte länsstyrelsen i det särskilda fallet bestämmer något annat. Om nyttjanderättstiden är kortare än två år, är nyttjanderättshavarens skyldigheter begränsade till uppgifterna att planlägga verkskyddet, att svara för kostnaderna för utbildning av personalen, att vårda verkskyddets materiel och att tillhandahålla upplysningar och handlingar.

Med den ändring i lagtexten som vi föreslår, nämligen att ägaren av företaget eller anläggningen skall ha ansvaret för att organisera verkskyddet, blir det endast i ett fall nödvändigt att ha särskilda regler om åligganden för någon annan än denne.

Om den som skall organisera ett verkskydd blir skyldig att anordna och underhålla en ledningsplats eller någon annan uppehållsplats för verkskyddspersonalen, antingen i en byggnad som han inte äger eller på mark som han inte äger, kan en rad civilrättsliga komplikationer uppkomma. Att anordna en ledningsplats eller annan uppehållsplats kan nämligen kräva mer eller mindre omfattande ingrepp i den egendom där uppehållsplatsen skall anordnas. Om inte den som skall organisera verkskyddet genom särskilt avtal med egendomens ägare har rätt att företa sådana ingrepp, är det i stället lämpligt att skyldigheten direkt kan åläggas egendomens ägare. Länsstyrelsen bör emellertid ha möjlighet att i stället godkänna en överenskommelse mellan egendomens ägare och den som skall organisera verkskyddet om att den senare skall anordna uppehållsplatsen, om detta skulle visa sig vara en bättre lösning.

#### **4.6.5 Utbildning och övning av verkskyddspersonal**

Enligt 47 § civilförsvarslagen genomförs utbildning av verkskyddspersonalen av civilförsvarsmyndighet om inte länsstyrelsen medger att utbildningen sker genom anläggningsägarens försorg.

Vi föreslår att utbildning och övning av verkskyddspersonalen i första hand skall genomföras av den statliga myndighet som regeringen bestämmer. Dessutom föreslår vi att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får överlåta åt kommunen att i stället för den statliga myndighe-

ten genomföra utbildning och övning. Detta får endast ske efter överenskommelse med den berörda kommunen. Den myndighet som skall genomföra utbildning och övning bör också i fortsättningen kunna medge att detta sker genom företagets försorg.

## 4.7 Skyddsrum och skyddade utrymmen

### Vårt förslag i sammanfattning

Vi föreslår att alla bestämmelser om skyddsrum och skyddade utrymmen samlas i det sjunde kapitlet. I stort motsvarar bestämmelserna dem som gäller i dag. Förslaget innehåller dock en del nyheter.

Vi föreslår att benämningen *skyddsrumsorter* tas bort. I stället skall skyddsrum och skyddade utrymmen byggas i *områden* som i krig kan antas bli särskilt utsatta av verkningarna av stridsmedel.

Kommunen skall bestämma dessa områden i samråd med länsstyrelsen.

Kommunen skall alltså bygga skydd i befintliga anläggningar m. m. En nyhet som vi föreslår här är att länsstyrelsen, om det finns särskilda skäl, får ålägga ägaren av anläggningen att i stället för kommunen vidta nödvändiga åtgärder.

Bland övriga nyheter kan nämnas att det alltid skall föreligga skyldighet att vårda och underhålla skyddsrum, även om det i området där skyddsrummet finns inte längre skall byggas skyddsrum. Länsstyrelsen får dock en möjlighet att besluta om att en sådan skyldighet inte längre skall gälla. Detta får avse också skyddsrum som finns i områden där det skall byggas skyddsrum.

I lagen läggs också fast en skyldighet för fastighetsägaren att genom skyltning ge anvisning om var skyddsrum finns.

### 4.7.1 Äldre skyddsrumregler

De första bestämmelserna som reglerade luftskyddet tillkom år 1937. Under andra världskriget ökade regleringen av luftskyddet. Bl. a. samlades skyddsrumsbestämmelserna år 1940 i en särskild skyddsrumslag. År 1944 inarbetades reglerna i den första civilförsvarslagen. Enligt dessa bestämmelser skulle enskilda skyddsrum byggas i tätbebyggda orter. Skyddsrummen skulle bara byggas i anläggningar och byggnader av en viss kategori och storlek. Vidare skulle kommunen bygga vissa allmänna skyddsrum.

Den nu gällande civilförsvarslagen innebar vid tillkomsten år 1960 ändrade skyddsrumsbestämmelser, vilka i stort sett gällde fram till 1975 års reform på området. Reformen kom helt att tillämpas först efter den 1 juli 1979. Sedan dess har endast smärre förändringar gjorts.



För att bättre kunna förstå dagens skyddsrumbyggnadssystem vill vi först i korthet redogöra för vad som gällde före 1975 års reform.

Skyddsrum skulle enligt bestämmelserna byggas för civilförsvarsverksamheten och befolkningens skydd under krig. Man skilde på allmänna och enskilda skyddsrum. Skyddsrummen inrättades som bergfasta skyddsrum och normalskyddsrum. Allmänna skyddsrum byggdes för civilförsvarspersonalen och åt civilbefolkningen i vissa områden. Enskilda skyddsrum byggdes för dem som bodde eller vistades inom vissa byggnader och andra anläggningar.

Bergfasta skyddsrum byggdes för att motstå verkningarna av massinsatser av alla slags vapen samt mot andra verkningar av kärnvapen än närmast i och närmast omkring detonationscentrum. Normalskyddsrummens utförande var noggrant reglerade i lagen. Dessa skyddsrum skulle bl. a. skydda mot direkta verkningar av konventionella vapen och sidoverkningarna av kärnvapen samt bl. a. radioaktiv strålning.

Allmänna skyddsrum byggdes som bergfasta skyddsrum eller normalskyddsrum. Det låg kommunerna att inrätta dessa skyddsrum. Staten ersatte 2/3 av kostnaden.

Enskilda skyddsrum, som skulle utföras som normalskyddsrum, skulle byggas inom områden som regeringen bestämde. I lagen angavs i vilka typer av byggnader och anläggningar som skyddsrummen skulle byggas. I regel skulle byggnaden vara uppförd i mer än två våningar eller i fråga om anläggningar ha minst 25 personer sysselsatta. Skyddsrummen skulle byggas endast för dem som vistades i byggnaden eller anläggningen och skulle bekostas av ägaren.

Kommunernas byggnadsnämnder hade tillsyn över att skyddsrum byggdes enligt bestämmelserna. Regeringen bestämde genom särskilda beslut i vilka tätorter som skyddsrummen skulle byggas. Regeringen bestämde också att i stället för enskilda skyddsrum skulle det byggas befolkningsskyddsrum i innerområdena av de 14 största kommunerna. Också Visby och Ystad undantogs från skyldigheten att bygga enskilda skyddsrum.

Det ankom på dåvarande civilförsvarsstyrelsen att närmare reglera skyddsrummens tekniska utförande. Strax före 1975 års reform fanns det ca 5 milj. skyddsrumspatser i enskilda skyddsrum och ca 57 000 platser i befolkningsskyddsrum.

#### **4.7.2 Nuvarande regler**

Genom 1975 års reform (prop. 1975:21, FöU 17, rskr. 174) som byggde på 1969 års skyddsrumsutredning (SOU 1972:50) ändrades skyddsrumbyggnaderna radikalt. Flertalet av de nya bestämmelserna (SFS 1975:553) gäller alltså i dag. I några hänseenden har dock förändringar gjorts.

Det nu gällande skyddsrumbyggnadssystemet innebär i korthet följande.

Skyddsrummen skall byggas i orter som bedöms kunna bli särskilt utsatta vid stridshandlingar. I andra områden skall enklare åtgärder kunna vidtas när det behövs vid förstärkt beredskap. Skyddsrummen skall mer än tidigare

anpassas till och planeras för de verkliga behoven. För detta ändamål skall en särskild skyddsrumspanering ske i de kommuner där skyddsrum skall byggas. Planeringen skall avse inte bara behovet av skyddsrum i anslutning till den fortlöpande byggnadsproduktionen utan också åtgärder för att avhjälpa brist på skyddsrumspatser i redan bebyggda områden.

Regeringen utser de tätorter (skyddsrumsorter) som skall omfattas av planeringen.

Enligt 1975 års reform skulle kommunen om det fanns skyddsrumsorter i kommunen upprätta en skyddsrumspaning för varje ort. Orten skulle indelas i skyddsrumsområden. För varje område skulle skyddsrummet anges. Genom 1984 års civilförsvarsreform, som vi tidigare redogjort för, skall skyddsrumspaningarna ingå i kommunernas skyddsplaner. Någon särskild indelning i skyddsrumsområden behövs inte heller längre.

Vid beräkningen av skyddsbehoven skall hänsyn bl. a. tas till befolkningens fördelning under dagen och under natten. Också personer som bor i småhusområden och mindre byggnader skall räknas in i skyddsbehovet.

Skyddsrummet skall byggas i samband med att nya byggnader och andra anläggningar uppförs. Skyddsrummet skall inte som tidigare byggas i varje enskild byggnad eller anläggning. De skall i stället byggas i sådana byggnader och andra anläggningar där det är särskilt lämpligt med hänsyn till skyddstaktiska och ekonomiska synpunkter. I första hand skall skyddsrummet byggas i utrymmen som ändå skall finnas i byggnaden. I varje fall skall skyddsrummet ha en meningsfull användning också i fredstid. Av planeringen skall framgå vilka planerade byggnadsprojekt som är lämpliga för att inrymma skyddsrum.

Kommunen beslutar med ledning av planen var skyddsrummet skall byggas. Kommunen har också en skyldighet att i vissa fall bygga skyddsrum i byggnader och andra anläggningar som redan finns. Kommunen får ersättning av statsmedel för sådana skyddsrum.

Genom det nya skyddsrumssystemet avskaffades begreppen allmänt och enskilt skyddsrum, liksom bergfast skyddsrum och normalskyddsrum. I det nya systemet skall i princip endast en typ av skyddsrum byggas som i stort sett motsvarar det tidigare normalskyddsrummet.

I 1975 års reform var avsikten att fastighetsägaren skulle få ersättning av statsmedel för byggandet av skyddsrummet. Skyddsrummet skulle dock i princip betalas av dem som uppför byggnaden. Detta skulle ske genom en särskild skyddsrumavgift, som grundades på byggnadens eget behov av skyddsrumspatser. Avgiften skulle dock inte tas ut för byggnad avsedd för bostadsändamål. Dessa regler trädde aldrig i tillämpning. Riksdagen beslutade år 1979 om ändringar i civilförsvarslagens bestämmelser om ersättning och avgift för skyddsrum (prop. 1978/79:1, FöU:8, rskr. 37). Enligt beslutet avskaffades reglerna om skyddsrumavgift. I stället infördes regler som ger fastighetsägaren ersättning av statsmedel för skyddsrummbyggnandet.

I fråga om de s. k. skyddade utrymmena infördes genom 1975 års reform en nyhet. I 57 § civilförsvarslagen fanns då en bestämmelse som innebar att fastighetsägaren, enligt vad regeringen föreskrev, var skyldig att förbereda



och under civilförsvarsberedskap förse anläggningen eller byggnaden med anordningar som kunde bereda dem som vistas där skäligt skydd mot radioaktiv strålning. Denna skyldighet utökades nu till att avse också skäligt skydd mot kemiska stridsmedel, splitter och byggnadsras. För lokaler med dessa skyddsfunktioner infördes benämningen skyddade utrymmen.

#### **4.7.3 Våra överväganden och förslag**

Vi föreslår att de nuvarande reglerna om skyddsrum och skyddade utrymmen förs samman i ett enda kapitel i vår nya lag efter en redaktionell och språklig översyn. Strävan har varit att också förenkla reglerna. Några nyheter föreslår vi dock.

Vi föreslår att begreppet skyddsrumsort avskaffas. I stället skall skyddsrum och skyddade utrymmen byggas i de områden i kommunen som i krig kan tänkas bli särskilt utsatta för verkningarna av stridshandlingar. Dessa områden skall kommunen bestämma i samråd med länsstyrelsen. Länsstyrelsen och kommunen bör således vara överens om dessa områden. Vi föreslår att dessa områden anges i skyddsplanen.

#### *1987 års försvarsbeslut*

1987 års försvarsbeslut innebär att skyddsrumbygget i högre grad än tidigare skall inriktas på sådana områden där mer betydande risker finns för civilbefolkningen. Det finns i dag ca 60 000 skyddsrum med plats för ca 6 milj. människor. Det byggs för närvarande skyddsrum för 3 – 400 milj. kr. per år. I försvarsbeslutet konstaterade man att det trots detta finns stora brister.

1984 års försvarskommitté fann att det var oacceptabelt att skyddsbehovet i bristområdena inte kunde tillgodoses inom överskådlig tid och förordade en ändrad inriktning av befolkningsskyddet. Kommittén anvisade vissa vägar för att komma tillrätta med problemen. Enligt kommittén borde studier snarast påbörjas för att ge underlag, bl. a. grundat på nya mål- och riskanalyser, för beslut om befolkningsskyddet med den inriktning som kommittén hade föreslagit. Av vikt var därvid att underlag togs fram för att säkerställa att i de nya riskområdena skyddsrum kunde byggas fullt ut i samband med nyproduktion.

I totalförsvarspropositionen 1986/87:95 anförde försvarsministern att han delade försvarskommitténs syn på inriktningen av befolkningsskyddet i krig. Han anförde vidare att han ämnade föreslå regeringen att ge ÖCB i uppdrag att göra en översyn av de regionala mål- och riskanalyserna och att ge statens räddningsverk i uppdrag att genomföra studier och redovisa en samlad syn på befolkningens behov av skydd i krig med den ändrade inriktningen. Riksdagen godkände vad försvarsministern anförde beträffande inriktningen av befolkningsskyddet.

*Befolkningsskyddskommittén m. m.*

Regeringen gav i mars 1987 överbefälhavaren och överstyrelsen för civil beredskap i uppdrag att se över de regionala mål- och riskanalyser som dittills hade använts i planeringen. Uppdraget redovisades i oktober 1987 i förslaget Grundsyn mål- och riskanalyser. Regeringen beslutade i december 1987 bl. a. att den i grundersynen angivna metodiken skulle tillämpas vid det fortsatta arbetet med mål- och riskanalyserna.

I mars 1987 gav regeringen statens räddningsverk i uppdrag att genomföra studier av befolkningens behov av skydd. Räddningsverket lämnade sin rapport Befolkningens behov av skydd den 1 september 1988.

I juni 1988 tillkallades en kommitté med uppdrag att lämna förslag till grundsyn för de regionala mål- och riskanalyser som bör styra planeringen inom totalförsvaret m. m. och förslag till en samlad syn på befolkningens behov av skydd i krig.

Kommittén, som antog namnet 1988 års befolkningsskyddskommitté lämnade i mars månad 1989 sitt betänkande (SOU 1989:17) Risker och skydd för befolkningen. Regeringen har den 22 mars 1989 beslutat att remittera betänkandet till ett 40-tal myndigheter för synpunkter senast den 1 juni 1989.

Kommittén tar i sitt betänkande upp flera frågor som har samband med befolkningens skydd. Bl. a. redovisas synen på utrymning, omflyttning, varningssystem, information och hemskydd.

I fråga om befolkningsskyddet anser kommittén att det bör utformas mot bakgrund av alla människors lika värde. Det är enligt kommittén viktigt att befolkningsskyddet upplevs som rättvist. Information och grundskydd bör finnas för alla människor och skyddet bör vara anpassat till riskerna.

Kommittén anför i frågan om grundskydd att dessa bör ha en lägre skyddsnivå än skyddsrummen. I nyproduktionen bör dessa kunna skapas genom källare. Kommittén tänker sig att den som bygger hus med källare bör kunna få ett visst stimulansbidrag. Räddningsverket bör enligt kommittén få i uppdrag att i samverkan med plan- och bostadsverket belysa hur tillkomsten av sådana skydd skulle kunna främjas.

I redan befintliga byggnader och anläggningar bör enligt kommittén grundskydd kunna skapas. För detta krävs ett omfattande arbete med att inventera lämpliga byggnader och anläggningar och att planlägga de åtgärder som behövs.

I fråga om skyddsrum finner kommittén räddningsverkets förslag till skyddsnivåer väl avvägda och att de tillsammans med de nya mål- och riskanalyserna bör ligga till grund för utformningen av de fysiska skydden för befolkningen. Fördelningen av skyddsnivåer inom olika områden med olika risknivåer bör enligt kommittén kunna göras i huvudsak i enlighet med räddningsverkets förslag.

Enligt kommittén är produktionen av skydd i samband med bostäder och anläggningar ett betydelsefullt medel att skapa skydd till rimliga kostnader. Det är också viktigt att produktionen hålls uppe så att det inte skapas nya bristområden. Enligt kommittén kan skyddsrummen i samband med nyproduktionen byggas enligt de regler som gäller för närvarande.



Kommittén tar också upp frågan om att utnyttja befintliga tillgångar såsom bergrum och tunnlar m.m. som skydd för befolkningen och menar att detta kan ge värdefulla tillskott på skyddsplatser till låga kostnader. Även frågan om produktion av nya skyddsrum i befintlig bebyggelse tas upp. Kommittén konstaterar härvid att det till skillnad mot vad som gäller statliga och kommunala fastigheter är svårt att med stöd av lagstiftningen på området få enskilda fastighetsägare i fred att upplåta sina fastigheter för byggande av skyddsrum. Detta medför enligt kommittén att man kan tvingas välja orimligt dyra lösningar. Det bör därför enligt kommittén i civilförsvarslagen införas bestämmelser, av vilka det klart framgår att en enskild fastighetsägare skall vara skyldig att upplåta sina fastigheter för skyddsrumproduktion även i fred, om det inte är oskäligt.

Kommittén föreslår inte någon förändring i ersättningssystemet för skyddsrumproduktionen.

#### *Vår slutsats*

Det finns inte någon anledning för oss att ha en annan uppfattning i skyddsrumfrågan än vad statsmakterna under senare år lagt fast och vad befolkningskyddskommittén har anfört.

Vi föreslår därför att de regler som nu finns i huvudsak tas in i vårt lagförslag. Vi behandlar i det följande endast de nyheter och förändringar i bestämmelserna som vi föreslår.

#### *Begreppet skyddsrumsort tas bort*

Som nämnts tidigare bör, med hänsyn till att skyddsrumproduktionen hårdare bör styras mot sådana områden där mer betydande risker finns för civilbefolkningen, skyddsrumsortsbegreppet tas bort. I stället bör det i lagen tas in bestämmelser om att kommunen skall bestämma inom vilka områden i kommunen som det skall finnas skyddsrum och skyddade utrymmen. Detta bör ske i samråd med länsstyrelsen. Till grund för dessa beslut skall ligga de nya mål- och riskanalyserna och de nya skyddsprinciperna. Vi anser att kommunen och länsstyrelsen skall vara överens i frågan. Om inte enighet kan nås, bör frågan hänskjutas till regeringen. Vi föreslår att en regel om detta förs in i lagen.

#### *Kommunen beslutar*

I likhet med vad som gällt hittills skall kommunen besluta om att skyddsrum byggs med ledning av skyddsplanen. Skyddsrummen skall byggas i den omfattning som det kan ske med hänsyn till tillgängliga medel och övriga omständigheter. Som exempel på sådana övriga omständigheter vill vi nämna tillgången på lämpliga objekt eller angelägenheten av att skyddsrummet kommer till.

*Skyddsrumregister lagregleras*

För närvarande finns i skyddsrumsförordningen (1979:90) regler om skyldighet för kommunen att föra register över skyddsrummen. Eftersom en kommuns skyldigheter måste anges i lagform föreslår vi att nyssnämnda regel förs in i lagen i stället.

*Besked m. m. anpassas till plan- och bygglagen*

På samma sätt som gäller för närvarande skall de som har för avsikt att vidta byggnadsåtgärder som kräver bygglov anmäla detta till kommunen. Kommunen skall lämna besked om skyddsrum skall byggas och, om så är fallet, också hur stort det skall vara. I fråga om hur länge beskedet skall gälla föreslår vi en förändring, som är anpassad till den nya plan- och bygglagen (1987:10). Vi anser att beskedet bör gälla i två år eller, om bygglov eller tillstånd enligt 8 kap. 34 § plan- och bygglagen meddelats, under samma tid som bygglovet eller tillståndet gäller. Kommunen får dock som för närvarande ändra beskedet om den som har gjort anmälan medger det. En regel om vad vi nu anfört har tagits in i vårt lagförslag.

För närvarande anges i 33 § civilförsvarslagen (1960:74) att bygglov inte får meddelas om inte besked om skyddsrum föreligger. Vi föreslår också här, för att bättre anpassa skyddsrumbyggnandet till plan- och bygglagen, att det nämnda tillståndet enligt 8 kap. 34 § plan- och bygglagen inte får lämnas förrän besked om skyddsrum har lämnats. Givetvis gäller inte detta om kommunen beviljat undantag från anmälningsskyldigheten.

Vi föreslår ytterligare en förändring i fråga om skyddsrumsbesked. Enligt plan- och bygglagen krävs inte bygglov för staten eller landstinget för vissa byggnadsåtgärder, bl. a. ändringar av byggnader som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar byggnadernas planlösning. I sådana fall kan det i hög grad vara av värde för kommunen att ändå få reda på detta och på något sätt kunna ta upp en diskussion om skyddsrum med företrädare för staten eller landstinget. Vi föreslår därför att staten och landstinget skall, även i de fall då skyldighet att söka bygglov inte finns, anmäla dessa byggnadsåtgärder till kommunen.

*Ansvar för skyddsrum i befintliga byggnader vidgas*

I fråga om skyddsrum i befintliga byggnader m. m. bör som nu kommunen vara huvudansvarig. Befolkningsskyddskommittén har som nyss sagts tagit upp frågan och föreslagit en ändring i civilförsvarslagen. Enligt vår mening är kommitténs förslag i princip onödigt. Redan i gällande lagstiftning finns en skyldighet för fastighetsägaren att tåla ett intrång i byggnaden för skyddsrumbyggnande (68 § civilförsvarslagen). Vi föreslår emellertid i avsnitt 4.13 om förfogande att denna bestämmelse tas bort. I stället bör expropriationslagen vara tillämplig. Vi anser dock att man bör gå ett steg längre och i lagen ta in en skyldighet för ägaren eller nyttjanderättshavaren att i stället för kom-



munen vidta skyddsrumbyggnadsåtgärderna. Detta bör beslutas av länsstyrelsen och endast om det finns särskilda skäl. Fastighetsägaren skall givetvis ha full ersättning av staten för åtgärderna.

#### *Skyltning av skyddsrummet vilar på fastighetsägaren*

Som vi förut sagt föreslår vi att ägaren till den byggnad som inrymmer ett skyddsrum skall vara skyldig att genom skyltning visa var skyddsrummet finns. Bl. a. bör det internationella kännetecknet för civilförsvar som omnämns i lagen (1953:771) om skydd för vissa internationella kännetecken användas. Lämpliga skyltar bör kunna tillhandahållas av statens räddningsverk.

#### *Ökat ansvar att vårda och underhålla skyddsrummet*

För närvarande finns en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att förordna om att skyddsrum skall vårdas och underhållas trots att orten där skyddsrummet finns inte längre skall vara skyddsrumsort. Vi anser att denna regel bör ändras på så sätt att skyldigheten att vårda och underhålla skyddsrummen alltid skall gälla, oavsett om det skall finnas skyddsrum i området eller inte. Detsamma bör gälla andra skyldigheter som är förknippade med skyddsrummet, exempelvis den skyldighet att genom skyltning visa var skyddsrummet finns, som vi nyss föreslagit. Länsstyrelsen bör enligt vår mening, om särskilda skäl finns, kunna få besluta om att ett skyddsrum inte längre skall vara skyddsrum och att skyldigheterna kring detta kan upphöra. Exempelvis bör kommunen avföra skyddsrummet ur sina register.

#### *Särskilda skyddsrum*

Även om det föreslagna skyddsrumssystemet kan synas täcka alla situationer för produktion av skyddsrum, kan det finnas tillfällen då man kan behöva frånga huvudprinciperna för skyddsrumproduktionen. Det kan nämligen komma fram ett stort byggnadsprojekt där möjligheten att lösa en svår brist-situation kan tas till vara. Ett exempel på detta är byggnationerna kring Stockholms centralstation, den s. k. Klaraterminalen. I detta byggprojekt fanns ett utmärkt tillfälle att lösa en svår brist på skyddsrumspplatser i dessa delar av Stockholm. Civilförsvarslagens nuvarande bestämmelser gav inte utrymme för den bästa lösningen. I stället träffade dåvarande civilförsvarsstyrelsen, efter vissa regeringsbeslut, ett avtal med byggherrarna att bygga ett skyddsrum där ersättningen reglerades i avtalet.

En sådan möjlighet bör enligt vår mening också lagregleras. Vi har då valt att lösa detta på så sätt att en regel tas in i lagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter eller i särskilda fall besluta om skyddsrummens utformning och utrustning. Regeringen bör delegera detta till statens räddningsverk eller i något fall till länsstyrelsen. Myndigheten kan då i det särskilda fallet göra avsteg från de generella bestämmelser som gäller för skyddsrummens utformning. I ersätt-

ningsreglerna tas också in en bestämmelse som ger möjlighet att bestämma högre ersättning än normalt om ersättningen annars skulle bli oskäligt låg. På detta sätt kan man lösa sådana fall som nämnts tidigare. Ersättningen bör i sådana fall betalas ut i den takt som arbetena fortskrider.

#### *Grundskydden lagregleras inte i vårt förslag*

Vad befolkningsskyddskommittén anfört om grundskydden har vi i princip inget att erinra mot. Däremot anser vi förslagen inte vara sådana att det finns tillräckligt underlag för eventuell lagstiftning i frågan. Efter det att remissinstanserna yttrat sig över befolkningsskyddskommitténs betänkande bör exempelvis räddningsverket få i uppdrag att närmare studera och lämna förslag i frågan.

#### *Register över skyddade utrymmen*

I övrigt har bestämmelserna om skyddade utrymmen förts till detta kapitel med i stort sett endast redaktionella omformuleringar. En nyhet föreslår vi dock. Vi anser att kommunen bör föra register över de byggnader där skyddade utrymmen har planlagts och förberetts.

## 4.8 Särskilda skyldigheter för ägare och andra innehavare av egendom m.m.

### **Vårt förslag i sammanfattning**

I lagens åttonde kapitel samlas vissa bestämmelser om skyldigheter för ägare och andra innehavare av egendom, utöver vad som följer av bestämmelserna om verkskydd, skyddsrum och skyddade utrymmen.

De nu gällande bestämmelserna om dessa skyldigheter har förts över från civilförsvarslagen, efter en översyn från författningstekniska och språkliga utgångspunkter.

Nuvarande bestämmelser om möjlighet att låta ägare eller nyttjare av en byggnad eller annan anläggning anordna ledningscentral eller annan skyddad uppehållsplats för civilförsvarsorganisationen bortfaller.

#### **4.8.1 Varning, mörklägning och andra åtgärder**

I 57 § första stycket a) – c) civilförsvarslagen finns bestämmelser om skyldighet för ägare av anläggningar eller byggnader att

- vidta erforderliga anordningar för alarmering av dem som vistas i eller vid anläggningen eller byggnaden,
- vidta erforderliga anordningar för mörklägning av anläggningen eller byggnaden,



- i vissa fall tåla eller vidta åtgärder för maskering av byggnaden eller anläggningen.

I 58 § civilförsvarslagen finns bestämmelser om skyldighet att vidta åtgärder för att ställa i ordning bostadsbyggnader som skadats genom fientlig verksamhet.

I 61 § civilförsvarslagen finns bestämmelser om skyldighet att vidta andra åtgärder beträffande egendom än vad som tidigare sagts i samma kapitel i lagen, om åtgärden är oundgänglig för att tillgodose ändamål som civilförsvarsorganisationen skall klara av.

Vi anser att de nuvarande skyldigheterna att vidta åtgärder för alarmering och mörkläggning bör föras över till den nya lagen efter vissa språkliga ändringar. Bl. a. bör termen alarmering i detta sammanhang bytas ut mot varning. Dessutom bör det skrivas in en uttrycklig skyldighet att tåla att utrustning för varning av befolkningen installeras på byggnader eller andra anläggningar.

När det gäller mörkläggning kan det mot bakgrund av bl. a. den militärtekniska utvecklingen och de praktiska svårigheter som kan vara förknippade med ett effektivt genomförande av sådana åtgärder, ifrågasättas om denna skyddsmetod kommer att ha någon väsentlig betydelse i framtiden. Vi har emellertid efter samråd med överbefälhavaren funnit att man bör behålla den lagtekniska möjligheten att genomföra mörkläggning. Däremot anser vi inte att det i den nya lagen behöver skrivas in några särskilda bestämmelser om maskering eller om att ställa i ordning skadade bostadsbyggnader. Vi bedömer att maskering av byggnader är en åtgärd som i framtiden knappast, eller i vart fall mycket sällan, kommer att aktualiseras utanför försvarsmakten. När det gäller iordningställande av skadade byggnader torde det i många fall saknas resurser för sådana åtgärder under skärpt och högsta beredskap.

En motsvarighet till den nuvarande möjligheten för länsstyrelsen att ålägga ägaren eller innehavaren av viss egendom att tåla eller vidta varje åtgärd som är oundgänglig för att tillgodose ändamål som civilförsvarsorganisationen skall klara av bör dock föras över till den nya lagen. Inte bara länsstyrelsen utan också kommunen bör i fortsättningen få denna möjlighet. De ålägganden som kan komma i fråga skall gälla åtgärder som är av mycket stor betydelse för befolkningsskyddet och räddningstjänsten. Skyldigheten enligt denna bestämmelse bör, liksom i dag, vara förenad med en rätt till ersättning för kostnader eller skador som inte är ringa. Rätten bör tillkomma såväl ägare som annan innehavare av egendomen. I vissa fall kan var och en av dessa vara berättigade till ersättning. Anspråk på ersättning bör prövas på det sätt som föreskrivs i förfogandelagen.

I 65 § civilförsvarslagen finns bestämmelser om rätt för civilförsvarsmyndighet eller kommun att besikta byggnader och andra anläggningar för olika ändamål som anges i paragrafen. Dessa bestämmelser bör föras över till den nya lagen och formuleras som en skyldighet att låta länsstyrelsen eller kommunen besikta en byggnad eller annan anläggning för ändamål som har samband med tillämpningen av den nya lagen om civilt försvar.

#### 4.8.2 Skyldigheter för nyttjanderättshavare m. fl.

De skyldigheter som ägaren av en viss egendom kommer att ha enligt den nya lagen bör även gälla den som innehar egendomen med fri förfoganderätt, fideikommissrätt eller någon annan jämförlig rätt. En motsvarande bestämmelse finns i dag i 67 § civilförsvarslagen.

I 64 § civilförsvarslagen finns bestämmelser om bostadsrättshavares skyldighet att betala kostnader som uppkommer på grund av åtgärder som skall vidtas i fråga om en byggnad som ägs av en bostadsrättsförening. Bestämmelsen bör föras över till den nya lagen utan någon ändring i sak.

I 63 § civilförsvarslagen finns bestämmelser om nyttjanderättshavares skyldighet att i vissa fall bidra till betalningen av kostnader för åtgärder som ägaren till en byggnad eller annan anläggning måste vidta. Skyldigheten gäller under förutsättning att minst två år återstår av nyttjanderätten då åtgärden fullbordats och att det är uppenbart oskäligt att ägaren skall stå för hela kostnaden. Denna skyldighet bör gälla även fortsättningsvis. Emellertid bör det som en ytterligare förutsättning för att skyldigheten skall inträda föreskrivas att ägaren inte kände till att åtgärden skulle vidtas då nyttjanderättsavtalet träffades eller senast kunde sägas upp. I dessa fall får ägaren redan anses ha haft möjlighet att kompensera sig för kostnaden genom att utkräva högre ersättning från nyttjanderättshavaren.

#### 4.8.3 Användningsförbud för vissa lokaler m. m.

Enligt 39 § tredje stycket civilförsvarslagen får länsstyrelsen förordna att det under högsta civilförsvarsberedskap skall gälla förbud mot att använda samlingslokal eller barnstuga, om det inte finns skyddsrum för dem som kan komma att vistas i lokalen. I den nya lagen bör det införas en rätt för såväl länsstyrelsen som kommunen att meddela förbud mot användning av samlingslokal, skola, förskola eller annan lokal för motsvarande ändamål under skärpt och högsta beredskap, om det inte finns skyddsrum för de personer som kan komma att vistas i lokalen.

#### 4.8.4 Skyldighet att lämna upplysningar m. m.

Bestämmelserna i 52 § civilförsvarslagen om skyldighet för ägare och innehavare av byggnader och andra anläggningar samt deras företrädare, liksom även för arbetsgivare, att ge civilförsvarsmyndigheterna upplysningar och att förmedla upplysningar och ålägganden bör överföras i sak oförändrade till den nya lagen. Det bör emellertid anges att skyldigheten skall gälla i förhållande till statliga och kommunala myndigheter.

Liksom enligt nuvarande 66 § första stycket civilförsvarslagen bör var och en vara skyldig att på förfrågan upplysa om huruvida och i vilken mängd han har egendom som kan behöva tas i anspråk för den verksamhet som lagen reglerar. Skyldigheten bör gälla i förhållande till statliga och kommunala myndigheter.



#### 4.8.5 Bestämmelse som tas bort

Enligt 54 § första stycket civilförsvarslagen får länsstyrelsen medge att någon annan än kommunen anordnar en ledningsplats eller annan skyddad uppehållsplats för civilförsvarsorganisationen utom verkskyddet. Såvitt vi kunnat konstatera har denna möjlighet aldrig utnyttjats. Vi anser att det i fortsättningen kommer att finnas ännu mindre behov av en sådan bestämmelse, varför någon motsvarighet till den inte bör tas med i den nya lagen.

## 4.9 Utrymning samt ut- och inflyttningsförbud

### Vårt förslag i sammanfattning

I lagens nionde kapitel har vi placerat vissa bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att under skärpt och högsta beredskap besluta

- om utrymning och uppehållsplats för dem som omfattas av utrymningen,
- om utflyttnings- och inflyttningsförbud.

Vidare föreslås att kommunerna får rätt att i samråd med länsstyrelsen besluta om utrymning inom den egna kommunen och att i det sammanhanget meddela bestämmelser för vistelsen på uppehållsplatsen.

Vi föreslår också att termen omflyttning inte längre används och att termen bortflyttningsförbud ersätts av utflyttningsförbud. Dessutom kvarstår bestämmelserna om förbud mot inflyttning till ett område under vissa förhållanden.

#### 4.9.1 Ändrade förutsättningar för utrymning

Bestämmelser om utrymning infördes i lagstiftningen i början på 1940-talet som en viktig del av skyddet för civilbefolkningen. Vi har i vårt land numera fått en något annorlunda syn på utrymning som instrument för att skydda befolkningen. Utrymningsinstrumentet tillkom i andra världskrigets anda. Kärnvapenhotet förstärkte också behovet av omfattande utrymningar. Tillgången på skyddsrum var begränsad och utrymning ansågs vara ett alternativ. Samhällsstrukturen var också sådan att utrymningar i stor skala ansågs möjliga att genomföra. Synen på militära hot, speciellt mot våra största städer, förstärkte behovet av omfattande utrymningar. Mycket har dock hänt som inverkar på möjligheterna att företa utrymningar.

I dag bedöms det konventionella kriget som det största hotet. Korta förvarningstider, snabba stridsförlopp, risken för att uppmarschvägar blockeras och att allmän förvirring och oreda uppstår är faktorer som begränsar möj-

ligheten att genomföra en utrymning. Landsbygdens avfolkning och därmed bristande förmåga att klara inkvarteringen, socialtjänsten och livsmedelsförsörjningen för den utrymda befolkningen ändrar också i hög grad förutsättningarna för att använda utrymning över längre avstånd enligt tidigare intentioner. Med den koncentration av befolkning till tätorter som finns i dag klarar inte heller transportsystemen omfattande utrymningar på kort tid.

På grund av den komplexa infrastrukturen i samhället ställs det nu helt andra krav än tidigare på att de viktigaste samhällsfunktionerna kan hållas i gång. Härtill kommer de ökade kraven på att det civila försvaret skall understödja försvarsmakten när det gäller t. ex. sjukvård, transporter, samband och försörjning. Med detta följer också önskemålet att en så stor del som möjligt av befolkningen stannar kvar på hemorten så att totalförsvarsfunktionerna kan upprätthållas.

De senaste försvarsbesluten har inneburit att befolkningen i första hand skall ges ett bra skydd där den bor och arbetar och att behovet av utrymning minskar och mer bör ses som ett komplement till skyddsrummen.

Bristen på tillräckliga medel för att bygga skyddsrum i förening med svängningar i skyddsfilosofin har emellertid medfört att det fortfarande finns stora brister vad gäller tillgången på skyddsrum. Det kommer att ta mycket lång tid innan det finns tillräckligt många skyddsrum och skyddade utrymnen.

Med hänsyn till att riskerna för angrepp med kort militär förvarning och markstrider över stora områden anses vara större i dag än förr, försvaras möjligheterna att täcka dessa brister. Därför bör möjligheten att utrymma befolkningen finnas kvar.

Kommunerna planlägger vidare omflyttning som ett slags utrymning inom kommunen, dvs. från områden med brist på skyddsrum till områden med överskott på skyddsrumspatser. Avsikten är att de som enligt planläggningen inte kan omflyttas skall utrymmas till säkrare områden utanför kommunen.

Även den kommunala beredskapen har idag en helt annan styrka än den tidigare haft. Tidigare fanns det många små kommuner med mycket begränsade resurser. Nu är kommunerna större och har bättre resurser att utrymma och inkvartera befolkning inom den egna kommunen jämfört med tidigare.

#### 4.9.2 Hur bestämmelserna om utrymning utformas

Vi bedömer att det fortfarande behövs lagreglerade möjligheter att besluta om utrymning och andra åtgärder i anslutning till en utrymning.

Med anpassning till vårt förslag om en ny lag om beredskapshöjningar föreslår vi att regeringen eller den statliga myndighet som regeringen bestämmer får besluta om utrymning under skärpt och högsta beredskap. Med utrymning menas att invånare inom ett område skall lämna området och under bestämd tid uppehålla sig utanför detta. Beslut om utrymning får fattas om området blivit eller kan antas bli utsatt för stridshandlingar och åtgärden är nödvändig för att skydda befolkningen eller om det i området behöver vidtas militära åtgärder av synnerlig betydelse för landets försvar.



Det bör enligt vår mening vara civilbefälhavaren eller länsstyrelsen som får beslutanderätten delegerad till sig. Vi anser emellertid att även kommunerna, i samråd med länsstyrelsen, under skärpt och högsta beredskap skall kunna få fatta beslut om utrymning inom sitt eget område. Ett sådant beslut bör fattas av kommunstyrelsen.

I civilförsvarslagen används termen omflyttning för en befolkningskyddsåtgärd som avser förhållanden när beslut om utrymning har meddelats. Då kan beslutas att den som är bosatt inom en viss del av ett utrymningsområde skall omflytta till en annan del av området. Denna möjlighet kan utnyttjas för att flytta befolkning från ett område där det saknas skyddsrumspatser till ett område där det finns överskott på skyddsrumspatser.

Räddningstjänstlagen innehåller en bestämmelse om räddningsledarens rätt att bl. a. utrymma och vidta andra nödvändiga åtgärder i samband med räddningsinsatser.

Vi anser att det är onödigt att använda olika termer för befolkningsomflyttningar beroende på om de skall ske inom en kommun eller över kommungränserna.

I dag används således termen utrymning både i civilförsvarslagen och i räddningstjänstlagen. Vi föreslår därför att termen omflyttning utmönstras.

#### **4.9.3 Om utflyttning och inflyttning**

I dag används termen utflyttning som motsats till termen inflyttning. Enligt vår mening bör främst av den anledningen den nuvarande termen bortflyttningsförbud utgå och ersättas med termen utflyttningsförbud.

Under skärpt eller högsta beredskap får enligt vårt förslag regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta om utflyttningsförbud. Ett sådant beslut får meddelas endast om en utflyttning väsentligt skulle försvåra viktiga totalförsvarsåtgärder eller om utflyttningen är förenad med uppenbar livsfara. På motsvarande sätt bör möjlighet finnas att under vissa förhållanden kunna meddela beslut om inflyttningsförbud. Dessa bestämmelser behövs med hänsyn till bl. a. behovet av att undvika stora skador på civilbefolkningen i samband med militära transporter och förbandsrörelser, t. ex. vid markstrider med snabba förlopp. De behövs också för att undvika att befolkningen spontant utrymmer och flyttar till blivande markstridsområden.

#### 4.10 Skyldigheter för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner i samband med utrymning och flyktingmottagning m. m.

##### Vårt förslag i sammanfattning

I lagens tionde kapitel behandlas kommunernas, landstingens och de kyrkliga kommunernas skyldighet att under skärpt och högsta beredskap ta hand om utrymmande och flyktingar liksom också skyldigheter för kommunerna och landstingen att hjälpa varandra.

Kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna skall vara skyldiga att ta hand om dem som kommer till kommunen på grund av beslut om utrymning eller till följd av andra mycket allvarliga förhållanden. Förslaget har anpassats till bestämmelserna i socialtjänstlagen (1980:620). Detta innebär bl. a att kommunernas och landstingens ansvar för den befolkning som kommer till respektive kommun utökas i förhållande till vad som nu gäller och att det inte längre finns behov av de bestämmelser om särskilt bistånd som nu finns i 2 § lagen om kommunal beredskap.

De nuvarande bestämmelserna i lagen om kommunal beredskap reglerar inte kommunernas skyldighet i fråga om flyktingar som kommer till kommunen. Vi föreslår att nya bestämmelser införs om kommunernas ansvar för ankommande flyktingar. Detta gäller också landstingen och de kyrkliga kommunerna.

Bestämmelserna i lagen om kommunal beredskap om möjlighet för en kommun eller ett landsting att få hjälp av andra kommuner eller landsting vid större flyktingströmmar och andra exceptionella förhållanden bör i sak finnas kvar. Vi föreslår dock att biståndsskyldigheten vidgas något.

Vi föreslår vidare att de bestämmelser om skyldighet för en kommun att fullgöra uppgifter för folkförsörjningen i bl. a krig och krigsfara som nu finns i lagen om lokal kristidsförvaltning förs samman med bestämmelserna för kommunens medverkan i totalförsvaret i övrigt.

##### 4.10.1 Utökad skyldighet att ta hand om utrymmande och flyktingar.

I tider av krig, krigsfara eller andra mycket allvarliga förhållanden kommer befolkningsrörelserna att öka. Förflyttningarna kan bero på myndigheternas beslut om utrymning eller på att invånarna själva beslutar att flytta från ett område. Verkningarna av flyttningarna för såväl utrymnings- som inkvarteringskommunerna blir i många fall desamma oavsett om utrymningen sker efter myndighetsbeslut eller på enskilt initiativ.

Enligt 1 § lagen om kommunal beredskap är kommunen och landstinget



skyldiga att ta hand om befolkning från andra kommuner och landsting till följd av krigsskada, utrymning eller andra med krig eller krigsfara sammanhängande utomordentliga förhållanden. Kommunen och landstinget har skyldighet att ta hand om denna befolkning på samma sätt som gäller för de egna medlemmarna.

Den nuvarande bestämmelsen gäller under beredskapstillstånd. Enligt vår mening är det nödvändigt att kommunernas och landstingens ansvar för att ta hand om befolkningen som kommer dit utsträcks till att omfatta även mycket allvarliga förhållanden som är orsakade av krig eller krigsfara utomlands. Enligt våra förslag i 9 kap. kan utrymningar ske även under skärpt beredskap, en tidpunkt som kan ligga före det nuvarande beredskapstillståndet. För att få en anpassning till bestämmelserna i övrigt i den nya lagen föreslår vi därför att kommunernas, landstingens och de kyrkliga kommunernas ansvar skall gälla under skärpt och högsta beredskap.

Vi föreslår också att de nya bestämmelserna skall omfatta flyktingar som kommer till kommunen eller landstinget på grund av krigshändelser utomlands. I tider av oro i vår nära omvärld måste man utgå från att flyktingar i större omfattning än annars kommer till vårt land. Kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna måste då naturligtvis ta hand om dem. Ansvaret bör vara detsamma som gäller för den inhemska befolkningen och bör läggas fast i lagen genom att ordet flykting förs in i lagtexten.

Statens invandrarverk har i en utredning som lämnats till arbetsmarknadsdepartementet den 27 maj 1987 om mottagande och omhändertagande av flyktingar under kriser och krig lämnat förslag till bl. a. ändringar i lagen om kommunal beredskap, lagen om skyldighet att upplåta inkvarteringsbostad och utlänningslagen. Regeringen har tillgodosett förslaget om ändring i utlänningslagen genom sin proposition (1988/89:86) om en ny utlänningslag m. m. Övriga lagförslag av invandrarverket har vi tagit in i vårt lagförslag. Med flykting avser vi i vårt lagförslag, utöver vad som anges i utlänningslagen, varje medborgare i annat land som under skärpt och högsta beredskap kommer till Sverige för att öka sin personliga säkerhet.

I lagen om kommunal beredskap är kommunernas och landstingens ansvar begränsat till att gälla dem som till följd av krigsskada, utrymning eller andra med krig eller krigsfara sammanhängande utomordentliga förhållanden tagit uppehåll i kommunen.

Vi anser att denna begränsning skall tas bort eftersom det är tämligen självklart att de som lämnar sin hemort och söker sig till en annan kommun gör det just på grund av sådana förhållanden. Samma sak torde gälla flertalet av de flyktingar som kommer till landet under skärpt och högsta beredskap. Dessutom är det svårt att i ett läge där det råder en allvarlig kris eller krig i vår nära omvärld genomföra mera omfattande utredningar.

I 1 § första stycket andra meningen lagen om kommunal beredskap begränsas också kommunens och landstingens skyldigheter på ett annat sätt. Där anges att det för skyldigheten att ta hand om befolkningen gäller de begränsningar som följer av att vistelsen inte skall fortsätta när de utomordentliga förhållandena upphört eller av att andra föreskrifter kan gälla under de

förhållanden som anges i paragrafen. Vi föreslår att denna bestämmelse förs över från nuvarande lagstiftning. Bestämmelsen har tagits in i 10 kap. 1 § andra stycket.

#### **4.10.2 Kommunernas ansvar bör anpassas till vad som gäller enligt socialtjänstlagen**

De riktlinjer för socialtjänsten som finns i fred gäller i princip också i krig och under andra mycket allvarliga förhållanden. Regeringen kan dock med stöd av 78 § socialtjänstlagen meddela särskilda föreskrifter för socialtjänsten om landet kommer i krig eller krigsfara eller om det råder mycket allvarliga förhållanden som hänger samman härmed, om det blir nödvändigt för att kunna klara uppgifterna.

Vi anser att bestämmelsen om kommunernas och landstingens ansvar för befolkning som kommer dit bör utgå från det ansvar som dessa har enligt socialtjänstlagen. Där finns bestämmelser om bistånd för försörjning och livsföring i övrigt till den som behöver sådant.

I dag regleras bistånd till dem som behöver det på grund av "krigsskada, utrymning eller andra med krig eller krigsfara sammanhängande utomordentliga förhållanden" dels i 2 § lagen om kommunal beredskap, dels i 3 § lagen (1964:47) om krigshjälp. Den sistnämnda bestämmelsen behandlar krigshjälp i form av kontant bidrag eller naturahjälp till dem som saknar tillgängliga medel till sitt livsuppehälle eller till nödvändig vård. I paragrafen anges också att kommunen inte är skyldig att utge ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen till den som saknar medel till följd av krigsskada, utrymning eller andra med krig eller krigsfara sammanhängande förhållanden.

Enligt vad vi erfarit har socialstyrelsen i en skrivelse den 30 oktober 1984 till socialdepartementet föreslagit att lagen om krigshjälp upphävs och att socialtjänstlagens regler om ekonomiskt bistånd anpassas därefter. Över socialstyrelsens skrivelse har yttranden avgetts av överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, riksnämnden för kommunal beredskap, riksförsäkringsverket och Svenska kommunförbundet. Remissinstanserna har tillstyrkt socialstyrelsens förslag under förutsättning att staten utger ersättning för krigshjälp även i fortsättningen. Det kan nämnas att medel för krigshjälp anvisas varje år över beredskapsbudgeten. För budgetåret 1988/89 är medel beräknade till 1,5 miljarder kronor.

Det nuvarande systemet med flera lagar som reglerar frågorna om bistånd och hjälp till behövande är komplicerat och svårt att tillämpa. Så långt som det är möjligt bör reglerna samlas i en enda lag. Det är enligt vår mening naturligt att göra socialtjänstlagens regler tillämpliga på de fall som nu är aktuella. Enligt vår mening finns då inte längre behov av särskilda bestämmelser om krigshjälp. Lagen om krigshjälp bör därför kunna upphävas. Några särskilda bestämmelser om bistånd behövs inte heller i den nya lagen om civilt försvar. Vi anser också att några regler om statlig ersättning till kommunerna för krigshjälp under skärpt och högsta beredskap för närvarande inte behövs.



#### **4.10.3 Kommunernas och landstingens skyldighet att hjälpa varandra i samband med utrymning behålls**

Kommuner och landsting som i större omfattning får ta emot befolkning som kommer dit utsätts för stora påfrestningar. Samtidigt har utrymningskommunen i många fall resurser i form av både personal och utrustning utöver vad som behövs för den egna verksamheten. Utrymningskommunen skall då i mån av egna resurser lämna den kommun eller det landsting som fått ta emot befolkningen hjälp i skälig omfattning, främst i form av personal och utrustning.

Denna skyldighet för utrymningskommuner finns i dag reglerad i 5 § första stycket lagen om kommunal beredskap. Vi föreslår att bestämmelsen behålls liksom den bestämmelse i samma lagrum som säger att länsstyrelsen i det län där utrymningskommunen är belägen skall ha rätt att besluta om hjälpens storlek, om kommunerna inte själva kan komma överens.

#### **4.10.4. Hjälp i samband med krigsskada eller andra mycket allvarliga förhållanden vidgas**

Kommuner och landsting kan också på andra sätt utsättas för exceptionellt stora påfrestningar till följd av krigsskador eller andra mycket allvarliga förhållanden som orsakats av krig eller krigsfara. Det kan vara en verksamhet inom totalförsvaret som av olika anledningar blir alltför betungande för vissa kommuner eller landsting. Enligt 5 § andra stycket lagen om kommunal beredskap är kommuner eller landsting därför skyldiga att i ett sådant fall ge tillfällig hjälp till de drabbade kommunerna och landstingen. Beslut om sådan hjälp fattas av länsstyrelsen i det län där den kommun eller det landsting som ger hjälpen ligger.

Av motivtexten till lagrummet i lagen om kommunal beredskap framgår att den nu nämnda formen av hjälp är avsedd att lämnas mellan närbelägna kommuner och landsting. Det finns enligt vår mening inte anledning att begränsa skyldigheten på det sättet. Tvärtom kan man nå större uthållighet och bättre utnyttja resurserna om biståndsskyldigheten gäller gentemot alla kommuner och landsting. Rätten att bestämma om omfattningen av hjälpen har vi därför lagt på regeringen eller den myndighet som regeringen utser i stället för på en viss länsstyrelse.

#### **4.10.5 Bestämmelser om lokal kristidsförvaltning**

Den lokala kristidsverksamheten är en viktig kommunal beredskapsuppgift. Bestämmelserna i den nuvarande lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning har på flera punkter en nära knytning till de lagar som vi sett över. Vi föreslår därför att sakinnehållet i flertalet av dessa bestämmelser förs över till detta kapitel i lagen om civilt försvar.

Den nu gällande kristidslagen skall tillämpas när landet kommer i krig. Dessutom får regeringen förordna att kommunerna, i den omfattning som regeringen bestämmer, skall fullgöra uppgifter för att fylla befolkningens eller produktionens behov av viktiga förnödenheter eller för att tillgodose an-

nat ändamål av betydelse för folkförsörjningen (2 §), om landet befinner sig i krigsfara och det råder sådana förhållanden som avses i 2 § första stycket 2 ransoneringslagen (1978:268). Ransoneringslagen kan således sättas i tillämpning om det till följd av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig eller av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenheter av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen.

På samma sätt som gäller för lagstiftningen i övrigt anser vi att bestämmelserna för den lokala kristidsförvaltningen bör gälla under skärpt och högsta beredskap. Dessutom bör den lokala kristidsförvaltningen kunna sättas i funktion i den omfattning som regeringen bestämmer, om ransoneringslagen har satts i tillämpning.

Kommunens uppgifter i fråga om kristidsförvaltningen har vi i lagtexten angett endast i stora drag eftersom det inte är nödvändigt att mera i detalj ange de olika uppgifter som kan bli aktuella för kommunen. I sak föreslås inga ändringar i förhållande till vad som nu anges i 2 § lagen om lokal kristidsförvaltning. Där anges att kommunen i den omfattning som regeringen bestämmer skall fullgöra uppgifter för att fylla befolkningens eller produktionens behov av viktiga förnödenheter eller för att tillgodose annat ändamål av betydelse för folkförsörjningen. Kommunen skall också, enligt andra stycket i samma paragraf, medverka vid allmän prisreglering i den omfattning som regeringen bestämmer.

Lagen om lokal kristidsförvaltning innehåller i övrigt bestämmelser om planläggning, tillsyn och hur beslut överklagas. Dessa bestämmelser behöver inte föras över, eftersom de redan täcks av innehållet i andra kapitel i den nya lagen.

#### 4.11 Skyldighet för enskilda att upplåta inkvarteringsbostad

##### Vårt förslag i sammanfattning

I det elfte kapitlet regleras skyldigheten för ägare eller innehavare av en byggnad eller bostadslägenhet att upplåta bostad och nödvändig utrustning för den som på grund av utrymning, krigsskada eller annan därmed jämförlig händelse behöver en bostad (inkvarteringsbostad).

Det är kommunen som beslutar om inkvarteringsbostad, och inkvarteringsvärden har rätt till skälig ersättning av kommunen för upplåtelsen. Om bostaden eller dess utrustning skadas i samband med inkvarteringen, betalar kommunen skälig ersättning.

I kapitlet finns också bestämmelser om vägran att upplåta inkvarteringsbostad och om upphävande av beslut.



#### 4.11.1 Inkvarteringsbostäder behövs fortfarande

Vi har redan konstaterat att utrymning kan komma att ske på annat sätt än då lagen (1964:64) om skyldighet att upplåta inkvarteringsbostad i krig m. m. tillkom. De långtgående utrymningsrörelser man då tänkte sig har ersatts av nya tankegångar som innebär att behovet av utrymningar har minskat. Merparten av befolkningen på utsatta platser skall nämligen beredas plats i skyddsrum. I första hand inkvarteras de utrymmande inom den egna kommunen. Endast för de största tätorterna torde utrymningar över större avstånd behöva tillgripas. Också de människor som utan samband med beslut om utrymning tvingas att lämna sina bostäder på grund av krigsskador eller överhängande fara för angrepp måste kunna beredas tak över huvudet på den nya plats dit de kommit. Samma förhållande gäller för flyktingar.

Vi utgår från att de människor som på grund av ett beslut om utrymning eller av andra skäl tvingas att lämna sina bostäder kommer att kunna beredas en ny bostad genom att ägarna eller innehavarna av byggnader eller bostäder (inkvarteringsvärdar) frivilligt ställer en bostad eller något rum till förfogande. Man måste emellertid också räkna med att det kan förekomma att personer inte frivilligt vill ställa upp som inkvarteringsvärdar. Mot den bakgrunden är det nödvändigt att ha kvar vissa bestämmelser som ger möjlighet att se till att människor får disponera en bostad i de svåra situationer då lagen är avsedd att användas.

Vi föreslår därför en bestämmelse om att ägaren eller innehavaren av en byggnad eller bostadslägenhet är skyldig att efter beslut av kommunen upplåta bostad för den som på grund av utrymning, krigsskada eller annan därmed jämförlig extraordinär händelse behöver en bostad. Detta gäller när regeringen beslutat om skärpt eller högsta beredskap.

För att de som fått en inkvarteringsbostad skall kunna sköta matlagning, hygien och dylikt bör de också beredas möjlighet att utnyttja sådan nödvändig utrustning som finns i bostaden. I lagen har därför tagits in en skyldighet för inkvarteringsvärdarna att låta de inkvarterade använda sådan utrustning.

De nya bestämmelserna stämmer i allt väsentligt överens med reglerna i den nyss nämnda lagen från 1964.

#### 4.11.2 Oförändrade förutsättningar för inkvarteringsbeslut och ändringar i det

Kommunen får besluta om inkvarteringsbostad endast om behovet av en bostad inte kan tillgodoses på annat sätt, t. ex. genom utnyttjande av hotell, kursgårdar etc. Beslutet får inte avse utrymmen som är nödvändiga för inkvarteringsvärdarna och hans närstående. Inkvarteringsvärdarna får inte heller utsättas för större olägenhet än vad som är nödvändigt. Detta är bestämmelser som gäller i dag och som vi fört in i den nya lagen utan någon ändring i sak.

Vi anser vidare att det även i fortsättningen bör finnas en laglig möjlighet att, om så behövs, genomföra en förändring i inkvarteringen eller att bereda inkvarterade rätt att bo kvar mot inkvarteringsvärdens vilja.

Likaväl som kommunen kan besluta om inkvarteringsbostad så skall den på samma sätt som tidigare också kunna upphäva ett beslut om inkvarteringsbostad, om beslutet inte längre behövs eller om det medför särskild olägenhet för inkvarteringsvärden.

#### 4.11.3 Ersättning till inkvarteringsvärden bör betalas av kommunen

Enligt nuvarande bestämmelser skall den inkvarterade betala ersättning för bostaden till inkvarteringsvärden.

Vi föreslår ett förenklat system för att minska byråkratin under de redan så besvärliga förhållanden som råder då inkvarteringsbestämmelserna är aktuella.

Enligt vårt förslag skall inkvarteringsvärden, som tidigare, ha rätt till skälig ersättning enligt de grunder som anges i förfogandelagen. Vi föreslår emellertid att kommunen i fortsättningen skall svara för inkvarteringsersättningen. Om inkvarteringsersättning skall fastställas enligt taxa bestäms ersättningen av kommunen, i annat fall av den lokala värderingsnämnden. Om bostaden eller dess utrustning skadas i samband med inkvarteringen, är inkvarteringsvärden berättigad till skälig ersättning enligt de grunder som anges i förfogandelagen. Om skadan är ringa betalas ingen ersättning.

## 4.12 Säkerhetsskyddet i kommuner och landsting

### Vårt förslag i sammanfattning

I lagens tolfte kapitel finns helt nya bestämmelser om säkerhetsskydd i kommuner och landsting. Bestämmelserna har i stort följande innehåll.

- I kommuner och landsting skall det finnas ett tillfredsställande säkerhetsskydd i frågor av betydelse för totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt.
- Tjänstemän och uppdragstagare i kommuner och landsting som i inte ringa omfattning får del av sekretessbelagda uppgifter av betydelse för totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt skall vara svenska medborgare.
- Personalkontroll bör få företas i fråga om vissa befattningshavare i kommuner och landsting på samma sätt som gäller för statliga myndigheter.
- Förtroendevalda i kommuner och landsting som deltar i handläggningen av ärenden, som i inte ringa omfattning innehåller sekretessbelagda uppgifter av betydelse för totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt, skall vara svenska medborgare.



#### 4.12.1 Behovet av säkerhetsskydd

Det tolfte kapitlet i den nya lagen har ingen motsvarighet i lagen om kommunal beredskap eller i civilförsvarslagen. Bestämmelserna är nya men står i överensstämmelse med den betydelsefulla roll som kommuner och landsting har fått i totalförsvaret i och med 1982 och 1987 års försvarsbeslut.

Kommunerna övertog från årsskiftet 1984/85 det fredstida planläggningsansvaret för civilförsvarsverksamheten och från den 1 januari 1987 ansvaret för ledningen av den på lokal nivå under beredskap och i krig. Allt fler människor har fått en större insyn i försvarsfrågorna. Det är värdefullt att beredskapsuppgifterna integreras i de löpande arbetsuppgifterna i kommuner och landsting. På så sätt kan kraven på en god beredskap beaktas i den löpande samhällsutvecklingen.

Inför genomförandet av reformen om kommunernas vidgade uppgifter i totalförsvaret behandlades bl. a. säkerhetsskyddsfrågorna av den s. k. Pro CK-kommittén (Provplanläggningskommittén – Civilförsvaret och Kommunerna) i betänkandet (Ds Fö 1983:10) Kommunerna och civilförsvaret – ledning och planläggning på lokal nivå. Kommittén ansåg att man borde klarlägga frågan om personalkontroll av kommunalt förtroendevalda, kommunala tjänstemän, företrädare för Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Från säkerhetsskyddssynpunkt påtalades också de problem som kan uppstå när uppgifter av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt kan komma att lämnas ut till en större krets människor än vad som tidigare varit fallet. Dessa problem aktualiserades även av den s. k. KBK-utredningen i betänkandet (Ds Fö 1984:3) Kommunal beslutsordning under beredskap och i krig. I betänkandet föreslogs att endast sådan förtroendevald som är svensk medborgare får delta i eller närvara vid handläggningen av ett ärende som är av betydelse för rikets säkerhet.

I våra direktiv framhölls behovet av att klarlägga eventuella krav på svenskt medborgarskap för vissa kategorier tjänstemän som arbetar med frågor av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt. Vi skulle vidare beakta det arbete som bedrivits inom arbetsmarknadsdepartementet med anledning av diskrimineringsutredningens betänkande (Ds A 1985:6) Om utlänningars rättsliga ställning.

Innan vi beskriver våra förslag närmare vill vi ge några exempel på den ökade insyn och det större engagemang som kommunerna har fått i frågor som är känsliga och viktiga för vårt försvar och som i hög grad motiverar en reglering av säkerhetsfrågorna.

#### *Kommunernas ökade insyn i försvarsfrågor*

Under senare år har en omfattande planläggning genomförts i kommunerna. Till stöd för planläggningsarbetet har regionala mål- och riskanalyser förelagat, som i sin tur utgår från den övergripande mål- och riskanalys som överbefälhavaren och överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) gemensamt har utarbetat på regeringens uppdrag. Det är givet att dessa mål- och riskanalyser har ett högt sekretessvärde. Även om många viktiga objekt som flygfält,

hamnar, järnvägsknutpunkter, elproduktionsställen och teleanläggningar är allmänt kända eller kan identifieras på annat sätt, har en sammanställning av dessa uppgifter stort underrättelsevärde.

Varje kommun har upprättat och antagit en skyddsplan, som ger underlag för beslut om de skadeförebyggande åtgärder som behövs för dem som bor eller vistas i kommunen. Skyddsplanen innehåller t. ex. en skyddsanalys, skyddsrumspan, planer för byggnadstjänst och för omflyttning, utrymning, inkvartering och utlämning av andningskydd.

Skyddsanalysen i skyddsplanen ger tillsammans med övriga riskanalyser underlag för de åtgärder som bör vidtas från beredskapssynpunkt dels för att ge befolkningen all möjlig lindring av verkningarna av krigshandlingar genom att bereda skydd, rädda nödlidande, ombesörja vård samt trygga en livsnödvändig försörjning, dels för att stödja försvarsmaktens krigsorganisering och stridsförmåga.

Dessa åtgärder skall genomföras på ett sådant sätt att verksamheten, anpassad till konsekvenserna av krigshandlingar, kan bedrivas utan att det uppstår en intressekonflikt mellan befolkningens behov av verksamhet och försvarsmaktens planerade dispositioner inom kommunen.

Detta innebär bl. a. att de befattningshavare i kommunen som ansvarar för beredskapsplaneringen behöver hantera uppgifter och handlingar med högt sekretessvärde. Det kan t. ex. gälla inriktningen av den civila och den militära planläggningen i området, sårbarheten i tekniska system och försvarsmaktens planerade dispositioner i stort. Den krigsplanläggning som försvarsmakten genomför har ett mycket högt sekretessvärde.

Med kommunernas nya roll i totalförsvaret måste de också se till att en samverkan kommer till stånd med länsstyrelsen, försvarsmakten och övriga berörda civila statliga och landstingskommunala myndigheter som verkar inom kommunens område. Detta är nödvändigt för att kunna uppnå en helhetsyn i den kommunala beredskapen när beredskapsplanerna revideras.

Även när det gäller att delta i totalförvarsutbildning och ledningsövningar har kommunernas engagemang ökat. Totalförvarsutbildning kommer att bedrivas kontinuerligt. De lokala ledningsövningarna äger rum vart fjärde år och kommunens beredskapsdag återkommer i princip varje år. Ett stort antal förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landsting får en grundläggande försvarsutbildning.

*Nuvarande säkerhetsbestämmelser gäller i sin helhet enbart den statliga verksamheten.*

Det finns inga andra bestämmelser om sekretess i kommuner och landsting än de som finns i sekretesslagen (1980:100). För statliga myndigheter finns vissa kompletterande bestämmelser i fråga om säkerhetsskyddet. Dessa gäller inte i kommuner och landsting.

Sådana bestämmelser är förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter, personalkontrollkungörelsen (1969:446) och förordningen (1975:608) om krav på svenskt medborgarskap för tillträde till vissa statliga tjänster.



Kravet på svenskt medborgarskap gäller för tillträde till statliga tjänster som hänförs till skyddsklass enligt 1969 års personalkontrollkungörelse. Sådana tjänster innehas av befattningshavare som i olika utsträckning får del av sekretessbelagda uppgifter av betydelse för rikets säkerhet. När nu sådana sekretessbelagda uppgifter också kommer att behöva hanteras av kommunala tjänstemän och förtroendevalda i deras planläggningsarbete och utbildnings- och övningsverksamhet uppstår det luckor i säkerhetsskyddet.

Det finns alltså ett uppenbart behov av att säkerhetsskyddet regleras också på den kommunala sidan. Vi kommer i det följande att beskriva och motivera våra förslag till lösningar i fråga om säkerhetsskyddet i stort i kommuner och landsting, medborgarskap och personalkontroll för tjänstemännen samt medborgarskap för de förtroendevalda.

#### 4.12.2 Allmänt krav på säkerhetsskydd

Vi föreslår en bestämmelse som anger att det skall finnas ett tillfredsställande säkerhetsskydd i kommuner och landsting.

Sekretesslagen (1980:100) anger i vilken utsträckning undantag från den i tryckfrihetsförordningen fastlagda principen om allmänna handlingars offentlighet skall gälla. Dessa bestämmelser tillämpas av kommuner och landsting exempelvis när det gäller socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

Försvarssekretessen är som nämnts ett område som fått ökad aktualitet under de senaste åren genom den roll som kommuner och landsting har fått i totalförsvaret. Dessa får därför i fortsättningen i större omfattning anledning att beakta sekretesslagens bestämmelser om försvarssekretess. Några regler om säkerhetsskyddet i totalförvarsfrågor för kommuner och landsting finns emellertid inte.

I fråga om statliga myndigheter som befattar sig med uppgifter eller förhållanden som rör totalförsvaret eller rikets säkerhet finns bestämmelser i förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter. Förordningen är inte tillämplig på kommuner och landsting.

Enligt 2 § förordningen skall varje myndighet svara för att det finns ett tillfredsställande säkerhetsskydd inom myndighetens verksamhetsområde. Säkerhetsskyddet omfattar

1. skydd mot att obehöriga får kännedom om uppgifter som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt och som enligt sekretesslagen (1980:100) omfattas av sekretess (sekretessskydd),
2. skydd mot att obehöriga får tillräde till anläggningar, områden, fartyg, flygplan och andra ställen där de kan få kännedom om uppgifter som avses i punkt 1 eller där verksamhet som har betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt bedrivs (tillträdesskydd),
3. skydd mot att någon som inte är pålitlig från säkerhetssynpunkt får så-

dan tjänst eller sådant vikariat eller uppdrag som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt (infiltrationsskydd),

4. kontroll av sekretess-, tillträdes- och infiltrationsskyddet vid myndigheter och av informationen om detta skydd.

ÖCB har under våren 1988 gett ut en handledning om säkerhetsskydd i totalförsvarsfrågor som riktar sig till kommuner och landsting. ÖCB har därvid föreslagit att kommuner och landsting i tillämpliga delar skall beakta vad som sägs om säkerhetsskyddet i säkerhetsskyddsförordningen. Med tanke på kommunernas och landstingens skiftande storlek och struktur kommer dessa bestämmelser att behöva tillämpas i varierande omfattning.

Vi delar ÖCB:s uppfattning att det behövs ett förbättrat säkerhetsskydd i kommuner och landsting med hänsyn till den ökade betydelse som dessa har fått i totalförsvaret. Vi anser därför att det är särskilt väsentligt att frågor om säkerhetsskydd behandlas utförligt i utbildningen i kommuner och landsting. Rikspolisstyrelsen och överbefälhavaren bör medverka i utbildningen och länsstyrelserna bör ansvara för den.

Under utredningsarbetets gång har vi funnit att det är otillfredsställande att låta denna fråga vara oreglerad. Dessutom skulle en frivillig tillämpning av dessa bestämmelser kunna leda till en mycket skiftande tillämpning. Det är därför angeläget att det samlade säkerhetsskyddet regleras.

För att i möjligaste mån åstadkomma en jämn och tillräckligt hög nivå i fråga om säkerhetsskyddet anser vi att en motsvarighet till bestämmelserna i säkerhetsskyddsförordningen skall gälla även för kommuner och landsting. Vårt lagförslag innehåller därför en bestämmelse med ett generellt krav på att det i kommuner och landsting skall finnas ett tillfredsställande säkerhetsskydd i frågor av betydelse för totalförsvaret eller landets säkerhet i övrigt. Vi föreslår sedan att det i regeringens verkställighetsföreskrifter till lagen skall anges att vissa av bestämmelserna i säkerhetsskyddsförordningen skall tillämpas på kommuner och landsting.

När det gäller tillämpningen av sekretesslagens bestämmelser om sekretess i fråga om uppgifter som rör totalförsvaret vill vi göra följande kommentarer. Vi anser att de planer som utarbetats i huvudsak skall vara s. k. öppna handlingar. Inte minst när det gäller information om var det finns skyddsrum, var andningsskydd skall delas ut och var man kan få hjälp i händelse av en krigssituation. När det däremot exempelvis gäller förteckningar över sådana personer som ingår i en kommuns ledningsorganisation i händelse av krig och planer över tekniska försörjningssystem, produktions- och reservkapacitet o.dyl. är det angeläget att sådana uppgifter inte röjs.

I följande avsnitt kommenterar vi de ytterligare krav i fråga om säkerhetsskyddet som enligt vår mening bör föras in i lagen.



#### 4.12.3 Svenskt medborgarskap för vissa tjänstemän

Vi föreslår att tjänstemän och uppdragstagare i kommuner och landsting som i inte ringa omfattning får del av sekretessbelagda uppgifter av betydelse för totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt skall vara svenska medborgare.

I kommuner och landsting har under de senaste åren skilda beredningsplaner och sammanställningar av försörjningsviktig karaktär upprättats. Exempel på detta är ledningsplanen som visar på kommunens eller landstingets tillgång på personal i ett krigsläge, tekniska försörjningsplaner som anger kapacitet, omkopplingsmöjligheter och reservkapacitet samt skyddsplanen. Alla dessa planer utgör ett led i landets samlade totalförsvarfsplanläggning. Kommunernas och landstingens planläggning bygger på den regionala inriktning som gäller för den civila och militära planläggningen med hänsyn till bedömda hot och risker för skadeverkningar. Om planerna till fullo blir offentliga och lättillgängliga för allmänheten kan de användas inte bara i krigssituationer utan också av presumtiva terrorister, som genom sabotage kan åsamka det svenska samhället mycket stor skada.

Under 1980-talet har man i ett par utredningar diskuterat utländska medborgares ställning i Sverige och deras möjlighet att i ökad omfattning aktivt delta i samhällsutvecklingen. Diskrimineringsutredningen redovisade i sitt delbetänkande (Ds A 1984:6) Om utlänningars rättsliga ställning en genomgång av lagar och andra författningar på ett antal områden och klargjorde i vilka fall olika regler gäller för dem som har hemvist i Sverige beroende på om de är svenska eller utländska medborgare. Utredningen fann att det finns särbestämmelser på en del områden men att dessa olikheter ibland beror på sådana omständigheter att en särbehandling kan accepteras. De motiv som utredningen ansåg godtagbara i detta avseende är hänsyn till rikets säkerhet eller till förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation eller till betydelsefullt allmänt eller enskilt ekonomiskt intresse. Skillnader kan också accepteras beträffande tjänster där innehavaren måste fatta beslut som rör enskildas rättsliga ställning eller som innebär myndighetsutövning. Slutligen betonade utredningen att det föreligger en intressekonflikt mellan å ena sidan en fortsatt strävan mot jämlikhet mellan svenska och utländska medborgare och å andra sidan ett bevarande av det svenska medborgarskaps värde och de övriga synpunkter som ligger bakom kravet på svenskt medborgarskap.

I propositionen (1985/86:7) om utlänningars rättsliga ställning sade departementschefen att hänsynen till rikets säkerhet och vikten av att central myndighetsutövning endast utförs av svenska medborgare fordrar att kravet på svenskt medborgarskap behålls i vissa fall. Denna uppfattning delades även av remissinstanserna. Exempel på sådana befattningar är ledamot i polisstyrelse, domkapitel och i länsstyrelses styrelse samt vissa tjänster som stiftssek-



reterare, överinspektör vid statens elektriska inspektion och länskkoleinspektör samt vissa tjänster inom länsstyrelsen. Som exempel på sådana kan nämnas länsöverdirektör, länsråd, byråchef, enhetschefer (försvarsdirektör m. fl.), länsveterinär, länsassessor och förste länsnotarie.

Även KBK-utredningen behandlade frågan om krav på svenskt medborgarskap för vissa kommunala tjänster. Utredningen konstaterade att dessa tjänster måste anses vara av sådan art som anges i personalkontrollkungörelsen eftersom tjänstemännen får del av sådana sekretessbelagda uppgifter som rör rikets säkerhet. I den efterföljande remissbehandlingen av KBK-utredningens förslag tillstyrkte såväl statliga myndigheter som kommuner och intresseorganisationer det resonemang som utredningen förde om att uppställa krav på svenskt medborgarskap för sådana tjänstemän i kommuner och landsting som arbetar med beredskapsplanläggning, i den mån uppgiften eller uppgifterna är av betydelse för rikets säkerhet.

Den inriktning som under senare år redovisats av statsmakterna i fråga om utlänningars rättsliga ställning här i landet har inneburit en strävan att utländska medborgare i större utsträckning aktivt skall ha möjlighet att delta i samhällsutvecklingen. På så sätt kan i Sverige bosatta utländska medborgare i större utsträckning känna samhörighet med det svenska samhället. Vi ansluter oss självfallet till den uppfattningen.

Vi anser emellertid att när det gäller att hantera sekretessbelagda uppgifter av betydelse för totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt är det nödvändigt att uppställa vissa krav för att en tjänsteman eller uppdragstagare skall anses vara behörig. Så är fallet vid statliga myndigheter som hanterar frågor som rör försvarssekretessen. Ett liknande resonemang fördes även av departementschefen i fråga om stiftssekreterare i propositionen 1985/86:7 om utlänningars rättsliga ställning. När det gällde domkapitlens uppgift att svara för den kyrkokommunala beredskapsplanläggningen och att följa tillämpningen av lagen om kyrklig beredskap ansågs försvarsaspekterna inte betydelselösa. Mot den bakgrunden framstår försvarsaspekternas betydelse för medborgarskapsfrågan som långt mer väsentlig i kommuner och landsting, med deras stora betydelse för beredskapsförberedelserna och det kraftigt ökade ansvar som ålagts dem i fråga om planläggning, utbildning och övningsverksamhet i totalförsvaret. Vi anser därför att starka skäl talar för att samma utgångspunkter måste gälla för kommunala och landstingskommunala tjänstemän som för tjänstemän vid statliga myndigheter, dvs. att endast den som innehar svenskt medborgarskap bör få ta del av sekretessbelagda uppgifter av betydelse för totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt, medverka i beredskapsplanläggningen och delta i ledningsövningar.

Genom det resonemang som vi tidigare har fört anser vi att den möjlighet som regeringen har enligt 103 § utlänningslagen att reglera utlänningars rätt att bl. a. ha anställning då Sverige är i krig eller krigsfara inte är tillräcklig. Regeringen har i mars 1989 lämnat förslag till riksdagen om en ny utlänningslag m. m. (prop. 1988/89:86) Lagförslagets 12 kap. 4 och 5 §§ motsvarar i huvudsak nuvarande 103 §. Syftet med lagförslaget är att – i den mån det



skulle vara önskvärt – redan i fredstid kunna utarbета och ge offentlighet åt de regler, som skulle kunna bli tillämpliga i krissituationer.

I en krissituation kan det bli så att en person med utländskt medborgarskap lämnar landet om Sverige skulle bli indraget i krig. Utländska medborgare måste i många fall antas behålla sin lojalitet mot det land där de är medborgare. I krig eller andra fall av ökade internationella spänningar kan de också komma att utsättas för påtryckningar av olika slag. Ett exempel på detta är att personen inkallas till militärtjänstgöring i det land där han eller hon är medborgare. I fråga om svenska medborgare får kraven på lojalitet och pålitlighet säkerställas genom personbedömning i varje särskilt fall, där inhämtande av uppgifter ur polisregister (personalkontroll) ingår som ett led.

Enligt vår mening kommer endast en begränsad grupp tjänstemän att beröras av detta krav på svenskt medborgarskap. I lagförslaget har vi begränsat denna krets till sådana tjänstemän som i inte ringa omfattning tar del av sekretessbelagda uppgifter av betydelse för totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt. Det är här fråga om tjänstemän som vanligen ingår i kommunernas ledningsorganisation, och som i sitt arbete med beredskapsförberedelser behöver ha ett nära samarbete med såväl länsstyrelserna som företrädare för försvarsmakten. Exempel på sådana tjänstemän är kommunala och landstingskommunala beredskapshandläggare, den ledande tjänstemannen i kommunen respektive landstinget (normalt kanslichefen respektive landstingsdirektören), räddningschefen, cheferna för de tekniska förvaltningarna och chefen för socialförvaltningen samt sjukhusdirektören.

Med hänsyn till att kanslichefen och landstingsdirektören är kommunens respektive landstingets ledande tjänstemän har de, var och en i sin funktion, det övergripande tjänstemannaansvaret för beredskapsförberedelsernas genomförande. Räddningschefen är den som leder räddningskåren. Såväl räddningschefen som kanslichefen och landstingsdirektören behöver i stor utsträckning samverka med företrädare för försvarsmakten både när det gäller planläggning, utbildning och övningsverksamhet. Detta gäller också beredskapshandläggarna i kommuner och landsting.

Cheferna för de tekniska förvaltningarna har utomordentliga kunskaper om knutpunkter, omkopplingsmöjligheter, reservdriftsförmåga, systemens kapacitet och uthållighet. Dessa chefer kommer också att ingå i sin kommuns krigsorganisation. Genom sitt arbete känner de också till var de svaga punkterna finns i våra försörjningssystem.

Chefen för socialförvaltningen måste i sina beredskapsförberedelser beakta de inkvarteringsproblem som kan uppstå i händelse av strider i kommunen och veta vilka områden som kan komma att behöva utrymmas. Om en kommun skall vara en inkvarteringskommun, kommer stora krav att ställas på socialtjänsten och den kollektiva utspisningen. Särskilt angeläget är att veta var stora grupper människor skall kunna övernatta. Sjukhusdirektören har samma ansvar och behov av överblick när det t. ex. gäller att föra vissa sjuka från den landstingskommunala vården till den primärkommunala socialtjänsten.

#### 4.12.4 Personalkontroll även i kommuner och landsting

Vi anser att personalkontroll bör få företas i fråga om vissa befattningshavare i kommuner och landsting på samma sätt som gäller för statliga myndigheter. Dessa befattningshavare är desamma som vi anser skall vara svenska medborgare.

I regeringens proposition (1987/88:6) om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara anfördes att det råder ett samband mellan frågan om personalkontroll av kommunala och landstingskommunala befattningshavare, vilkas totalförsvarsuppgifter innebär att de får ta del av ärenden av betydelse för rikets säkerhet, och frågan om krav på svenskt medborgarskap för dessa befattningshavare.

Frågan om personalkontroll övervägs för närvarande av SÄPO-kommittén (Ju 1987:05). Kommittén skall enligt sina direktiv (dir. 1987:41) överväga en författningsmässig reglering i ämnet.

##### *Bestämmelserna i personalkontrollkungörelsen*

I 1 § personalkontrollkungörelsen (1969:446) sägs att personalkontroll innebär "inhämtande av upplysningar ur polisregister beträffande den som innehar eller avses tillträda sådan tjänst hos myndighet som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt". I 3 § räknas ett antal (drygt 50) myndigheter m. fl. upp som får företa personalkontroll. I paragrafen sägs vidare att om personalkontroll bör företas i fråga om tjänster hos någon annan myndighet, skall myndigheten göra framställning om detta till regeringen. Exempel på myndigheter som får företa personalkontroll är arbetsmarknadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, postverket, statens invandrarverk, statens räddningsverk, televerket och överstyrelsen för civil beredskap. I 4 § anges att personalkontroll får företas endast i fråga om tjänster som är hänförliga till skyddsklass eller beträffande den som anlitas för sådant arbete som med hänsyn till rikets säkerhet skall hållas hemligt och som är inplacerad i skyddsklass.

Tjänster kan hänföras till följande skyddsklasser:

- Skyddsklass 1 A, om befattningshavaren i stor omfattning får del av sådana sekretessbelagda uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet som berör en större eller särskilt väsentlig del av totalförsvaret.
- Skyddsklass 1 B, om befattningshavaren annars i en omfattning som inte är obetydlig får del av sekretessbelagda uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet.
- Skyddsklass 2, om befattningshavaren antingen i obetydlig omfattning får del av sekretessbelagda uppgifter av synnerligen betydelse för rikets säkerhet eller i en omfattning som inte är ringa får del av andra sekretessbelagda uppgifter av betydelse för rikets säkerhet.



Regeringen bestämmer för varje myndighet vilka tjänster som skall hänföras till skyddsklass 1 A eller 1 B. Vilka tjänster som skall hänföras till skyddsklass 2 bestäms av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av vederbörande myndighet.

I förordningen (1975:608) om krav på svenskt medborgarskap för tillträde till statliga tjänster föreskriver regeringen följande: "Har statlig tjänst hänförs till skyddsklass enligt personalkontrollkungörelsen (1969:446), får myndighet ej tillsätta tjänsten med annan än svensk medborgare eller förordna annan än svensk medborgare att utöva tjänsten."

Som tidigare nämnts är personalkontrollkungörelsen bara tillämplig på statliga tjänster och inte inom kommuner eller landsting.

### *Behovet av personalkontroll*

Vi ansluter oss till den uppfattning som regeringen uttalade i prop. 1987/88:6 att det råder ett samband mellan frågan om personalkontroll av sådana tjänstemän i kommuner och landsting som handlägger ärenden av betydelse för rikets säkerhet och frågan om krav på svenskt medborgarskap för dessa befattningshavare.

Mot bakgrund av våra direktiv har vi gjort en enkät hos landets 284 kommuner. Av enkäten framgår att det i 25 kommuner finns chefstjänstemän och högre tjänstemän med nordiskt medborgarskap medan det i 9 kommuner finns chefstjänstemän eller högre tjänstemän med utomnordiskt medborgarskap.

De kommunala och landstingskommunala uppgifterna har stor bredd och ingår i många olika samhällsfunktioner som är av betydelse för verksamheten under kriser och i krig. Uppgifterna får också en allt större betydelse för totalförsvarsansträngningarna och berör särskilt den kommunaltekniska försörjningen, socialtjänsten och sjukvården. Kravet på samverkan blir därför stort och medför behov av kännedom om förhållanden inom andra delar av totalförsvaret. Detta gäller inte minst samspelet mellan militära operationer och civil verksamhet. Kommunerna har också fått en betydande insikt om försvarsmaktens dispositioner genom det drygt 15-tal planer som varje kommun har upprättat.

Det är enligt vår mening nödvändigt, inte minst i ett öppet samhälle som vårt, att försvåra för presumtiva fiender eller sabotörer att få närmare kännedom om t. ex. ledningsförhållanden och de tekniska försörjningssystemen.

Mot denna bakgrund anser vi att det finns starka skäl att de tjänstemän i kommuner och landsting som i sin tjänst får kännedom om förhållanden som är av betydelse för totalförsvaret eller landets säkerhet i övrigt skall omfattas av bestämmelserna om personalkontroll. Kretsen av tjänstemän som bör personalkontrolleras är densamma som den som vi föreslagit skall vara svenska medborgare. Vi anser emellertid att det för kommunala och landstingskommunala tjänstemän endast kan bli aktuellt att hänföra dessa befattningshavare till en skyddsklass som motsvarar nuvarande skyddsklass 2.

*Personkretsen*

Vi vill understryka att kravet på svenskt medborgarskap och behovet av personalkontroll bara gäller den begränsade krets av tjänstemän i ledningsfunktioner som vi har beskrivit i avsnitt 4.12.3.

Personalkontroll kommer alltså självfallet inte i fråga för alla de andra i kommunerna och landstingen som genom sina insatser medverkar till att, i händelse av krig, lindra civilbefolkningens lidanden, bereda skydd åt civilbefolkningen, vidta nödvändiga försörjningsåtgärder etc.

Genom det förslag som vi nu har redovisat kommer i huvudsak samma regler för personalkontroll att kunna tillämpas på hela den offentliga arbetsmarknaden.

Vårt förslag bygger på att SÄPO-kommittén lämnar ett förslag till ny personalkontrolllag.

**4.12.5 Svenskt medborgarskap för vissa förtroendevalda**

Vi bedömer det som nödvändigt att uppställa krav på svenskt medborgarskap för de förtroendevalda i kommuner och landsting som deltar i handläggningen av ärenden som i inte ringa omfattning innehåller sekretessbelagda uppgifter av betydelse för totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt.

Vi föreslår därför att två nya paragrafer med detta innehåll införs i kommunallagen.

KBK-utredningen konstaterade i sitt betänkande (Ds Fö 1984:3) Kommunal beslutsordning under beredskap och krig att kommunerna och landstingen måste känna till hur försvarsmakten kan komma att agera i händelse av krig inom deras område för att de på ett effektivt sätt skall kunna genomföra den planläggning som statsmakterna beslutat om. Därför måste de få del av viss information om det militära försvarets verksamhet inom deras område.

KBK-utredningen ansåg därför att det måste uppställas krav på svenskt medborgarskap för sådana förtroendevalda som kommer i kontakt med den här typen av uppgifter. Utredningen underströk emellertid att det är få personer som behöver denna information. De som kan komma att beröras är förtroendevalda i kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet, i räddningsnämnden samt i byggnadsnämnden och i vissa tekniska nämnder. Dessutom ansåg utredningen att endast förtroendevalda som är svenska medborgare skall tjänstgöra kontinuerligt i kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet. I den efterföljande remissbehandlingen tillstyrkte remissinstanserna KBK-utredningens förslag.

I vårt betänkande har vi i flera sammanhang pekat på att ett stort antal beredskapsplaner upprättats i kommunerna under senare år. Det övergripande ansvaret för denna beredskapsplanläggning har legat på kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har emellertid genom delegation kunnat överlåta



samordningen av planläggningsarbetet till någon annan nämnd. Beredskapsplanerna skall sedan fastställas av kommunfullmäktige.

Av detta följer att de förtroendevalda som beslutar i dessa ärenden måste ha kunskap om beredskapsplanerna. Med hänsyn till att utländska medborgare från den 1 januari 1976 har rösträtt och är valbara vid kommunal- och landstingsval om de varit kyrkobokförda i Sverige de tre åren närmast före valåret kan det uppstå en konflikt mellan dessa båda principer, nämligen frågan om valbarhet för icke svenska medborgare och frågan om ett krav på svenskt medborgarskap för vissa förtroendevalda.

Detta förhållande diskuterades i propositionen till rösträttsreformen (prop. 1975/76:23) där departementschefen bl. a. sade följande:

"..... Den kommunala rösträtten ger sålunda inte något inflytande i frågor som rör t.ex. landets utrikes-, försvars- och handelspolitik eller dess ekonomiska politik. Landets utveckling i stort bestäms vidare främst genom den lagstiftningsmakt som tillkommer riksdagen."

Departementschefen sade vidare: "..... I likhet med utredningen anser jag att frågan om valbarhet för icke svensk medborgare till kommunala förtroendeuppdrag bör övervägas särskilt beträffande sådana uppdrag som kan medföra kännedom om förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller innebära deltagande i beslut som på ett ingripande sätt berör enskilda rättsliga ställning..... Det kan med visst fog hävdas att inte ens utlänningar som har bott längre tid i Sverige borde vara behöriga att ta befattning med totalförvarsuppgifter i egenskap av ledamöter i beslutande eller förvaltande kommunala organ. De skäl som talar för en sådan ståndpunkt är främst att de militära och civila aktiviteter som sätts in när landets nationella självständighet är i fara enligt gällande regler i princip handhas endast av landets egna medborgare. Utländska medborgare har sålunda varken skyldighet eller rätt att delta i landets militära försvar. I fråga om civilförsvar kan utländska medborgare med civilförsvarspflicht f. n. endast åläggas delta i visst verkskydd. För en *mindre restriktiv syn* på invandrarnas deltagande i kommunala totalförsvarsangelägenheter talar å andra sidan det förhållandet att verksamheten är av intresse för hela civilbefolkningen i kommunen och trots sitt samband med det militära försvaret väsentligen är av civil natur. Här bosatta utländska medborgare har i krigsfara eller krig på samma sätt som landets egna medborgare ett intresse av det väsentligen vapenfria skydd för hem och familj på vilket de kommunala insatserna inom civilförsvaret är inriktade (utrymning, skyddsrum). Härtill kommer att civilförsvarslagen ger regeringen befogenhet att ålägga utlänningar lika vittgående civilförsvarspflichter som ordinärt åvilar svenska medborgare. Vad jag nu har sagt avser i första hand kommunernas uppgifter inom civilförsvaret. Ett motsvarande resonemang kan emellertid föras ifråga om andra kommunala uppgifter med anknytning till totalförsvaret, t. ex. den kommunala beredskapen."

Departementschefen konstaterade vidare att rikets säkerhet vid krig eller krigsfara eller liknande förhållanden kan kräva att inskränkningar görs i utlänningars rätt att fullgöra kommunala förtroendeuppdrag.

Detta resonemang fördes i en tid då planläggning, utbildning och övning i sin helhet sköttes av länsstyrelsen. Förutsättningarna har ändrats helt genom det ökade engagemang som kommunerna nu har i totalförsvaret. Mot den bakgrunden har överväganden av det här slaget fått förnyad aktualitet.

I nuvarande läge måste det enligt vår mening vara rimligt att kräva att endast den som innehar ett svenskt medborgarskap skall kunna delta i överläggningar eller beslut som rör kommunens beredskapsplanläggning. Likaså är det rimligt att kräva att endast svenska medborgare genomgår sådan totalförsvarsutbildning som vi har redovisat i avsnitt 4.3 och deltar i ledningsövningar.

Vårt förslag är därför att det införs två nya paragrafer i kommunallagen (2 kap. 13 a § och 3 kap. 9 a §) som anger att endast sådana förtroendevalda i kommuner och landsting som är svenska medborgare får delta i handläggningen av ärenden som i inte ringa omfattning innehåller sekretessbelagda uppgifter av betydelse för totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt. Kravet på att vara svenska medborgare gäller alltså inte för sådana förtroendevalda som inte får del av sekretessbelagd information.

När det gäller vilka förtroendevalda som skall omfattas av förslaget har vi följande inställning. Våra förslag skulle givetvis få alltför långtgående konsekvenser om hela kommunfullmäktige skulle behöva vara svenska medborgare. Detta är inte nödvändigt eftersom fullmäktiges uppgifter är av övergripande, principiell natur. Bland de viktigaste av fullmäktiges uppgifter kan nämnas val av ledamöter till styrelse och nämnder samt val av revisorer, beslut om den kommunala förvaltningens organisation samt beslut i viktigare kommunala frågor såsom fastställande av budget, kommunalskattens storlek och avgifter för kommunal service. Hela fullmäktige behöver därför inte ta del av detaljerna i den kommunala beredskapsplanläggningen. När det gäller genomförandet av beredskapsförberedelserna och ansvaret för all löpande verksamhet, såväl speciallags- som kommunallagsreglerad, svarar förvaltningarna för detta under överinseende av den politiska ledningen.

De förtroendevalda som berörs av vårt förslag är därför enligt vår mening endast de som sitter i vissa styrelser och nämnder, främst kommunstyrelsen, de tekniska nämnderna, räddningsnämnden och socialnämnden samt landstingsstyrelsen.



## 4.13 Förfoganderätt och andra särskilda bestämmelser

### Vårt förslag i sammanfattning

Vi föreslår att de förfogandebestämmelser som nu finns i civilförsvarslagen tas bort.

I stället bör bestämmelserna i förfogandelagen (1978:262) kunna tillämpas på kommunerna och landstingen genom en ändring i förfogandelagen som ger regeringen möjlighet att bemyndiga kommuner och landsting att besluta om förfogande.

För den förfoganderätt som kan behövas under fredstid föreslår vi att expropriationslagens nuvarande bestämmelser tillämpas.

I 13 kap. i vårt lagförslag finns därför en hänvisning till förfogandelagen och expropriationslagen.

I kapitlet har vi också samlat vissa andra särskilda bestämmelser. Bl. a. görs vissa hänvisningar till andra lagar som har betydelse för totalförsvaret, såsom lagen om undanförsel och förstöring samt näringsidkares och andras medverkan i totalförsvaret.

Vi föreslår också att de bestämmelser om veterinärverksamheten som nu finns i lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. förs över till detta kapitel.

Regeringens bemyndigande att utfärda föreskrifter om varning och mörkläggnings som nu finns i civilförsvarslagen har också förts till kapitlet, liksom vissa undantagsföreskrifter.

#### 4.13.1 Förfoganderätt

##### *Nuvarande bestämmelser*

Den konstitutionella grunden för förfogandereglerna utgår från bestämmelserna i 13 kap. 6 § regeringsformen. Enligt denna får regeringen i vissa angivna fall med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag skall meddelas genom lag. De fall som anges är om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

Regeringen får också med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att i lag meddelad föreskrift om förfogande skall börja eller upphöra att tillämpas, om det krävs med hänsyn till försvarsberedskapen. Dock skall det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas.

Bestämmelser om förfogande har samlats i förfogandelagen (1978:262). Till lagen finns också verkställighetsföreskrifter i förfogandeförordningen (1978:558) och i förordningen (1978:561) om förberedelser för krigsanskaff-

ning. Särskilda föreskrifter om förfoganderätt för civilförsvarsorganisationens behov finns i 68, 69 och 73 §§ civilförsvarslagen.

Enligt 68 § första stycket får kommunen och länsstyrelsen under civilförsvarsberedskap genom sådant förfogande som avses i 5 § första stycket 1 och 2 förfogandelagen ta i anspråk viss egendom som innehas av annan än staten om det krävs för att civilförsvarsverksamheten skall kunna fullgöras och överenskommelse om egendomens avstående inte kan träffas tillräckligt skyndsamt.

Den egendom som enligt paragrafen kan bli föremål för förfogande är markområden, byggnader, utrymmen, livsmedel, transportmedel, utrustningspersedlar, materiel och annan egendom som innehas av någon annan än staten.

Hänvisningen till 5 § första stycket förfogandelagen ger vid handen att en fastighet kan tas i anspråk med nyttjanderätt medan annan egendom kan tas i anspråk med äganderätt eller nyttjanderätt. Nyttjanderätt, servitut eller annan likande rätt till egendom kan genom förfogandet upphävas eller begränsas och en nyttjanderätt i andra hand tillskapas.

Kommunen och länsstyrelsen får endast ta i anspråk sådan egendom som finns inom deras respektive verksamhetsområde. Kommunen har sålunda en begränsad förfoganderätt som gäller enbart sådan egendom som finns inom kommunen.

Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen, eller, efter länsstyrelsens medgivande, kommunen ta i anspråk motordrivna fordon, släpfordon och motorredskap som finns utanför det egna verksamhetsområdet om fordonen tagits ut för civilförsvarsorganisationens behov i enlighet med de bestämmelser som gäller för sådan uttagning.

I 68 § andra stycket anges att egendom som finns inom kommunen får tas i anspråk för kommunens räkning i enlighet med de bestämmelser som anges i första stycket om det är nödvändigt för att kommunen skall kunna fullgöra sina skyldigheter att inrätta och utrusta ledningscentraler och andra skyddade uppehållsplatser, inrätta och utrusta skyddsrum samt vidta förberedelser för iordningsställande av skyddsrum och skyddade utrymmen m. m.

I fråga om utförande av byggnadsanordningar gäller att egendom inom kommunen får tas i anspråk för kommunens räkning även under tid då det inte råder civilförsvarsberedskap. Förfoganderätten får i sådant fall utövas endast av länsstyrelsen.

Kommunens förfoganderätt enligt 68 § kommer i första hand att utövas av kommunstyrelsen. Inget hindrar dock kommunstyrelsen att överlämna till kommunens civilförsvarschef att besluta på kommunstyrelsens vägnar.

I 69 § anges ett antal paragrafer i förfogandelagen som skall gälla i tillämpliga delar vid förfogande som sker med stöd av 68 §.

I första stycket anges att expropriationslagens ersättningsregler skall tillämpas då förfoganderegler använts för utförande av byggnadsanordningar under tid då det inte råder civilförsvarsberedskap.

Av 73 § andra stycket framgår att ersättning skall betalas av kommunen



för egendom som tagits i anspråk för kommunens räkning medan staten skall betala ersättningen i övriga fall.

Vissa kompletterande regler finns också i 76 – 81 och 87 – 90 §§ civilförsvarskungörelsen. I dessa föreskrifter görs ett flertal hänvisningar till förfogandeförordningen.

#### *Förfogandemöjligheterna bör finnas kvar.*

På samma sätt som gäller för närvarande bör behovet av byggnader, livsmedel, transportmedel m. m. för den civila totalförsvarsverksamheten i första hand tillgodoses genom frivilliga överenskommelser i form av köp, hyresavtal eller andra avtal. Det är emellertid inte möjligt att förlita sig enbart till möjligheten att träffa frivilliga överenskommelser på området. Även i fortsättningen måste det därför finnas möjlighet att genom förfogande ta i anspråk den egendom som behövs. Det tvångsingripande som ett förfogande i grunden utgör skall emellertid inte tillgripas förrän det visat sig att en frivillig överenskommelse överhuvudtaget inte kan träffas eller av tidsskäl inte kan avvaktas.

#### *Bestämmelser om förfogande förs över till förfogandelagen*

De grundläggande bestämmelserna om rätten att under civilförsvarsberedskap ta i anspråk egendom genom förfogande finns nu i civilförsvarslagen. Bestämmelserna om ersättning för egendom som tagits i anspråk och om förfarandet i övrigt finns däremot i förfogandelagen. Många av förfogandelagens bestämmelser är alltså redan nu tillämpliga på de förfoganden som görs för den nuvarande civilförsvarsverksamheten. Detta talar för att föra över samtliga bestämmelser som i dag avser förfoganden under civilförsvarsberedskap till förmån för civilförsvarsverksamheten till förfogandelagen.

Frågan om att till förfogandelagen också föra förfogandebestämmelserna i civilförsvarslagen togs upp i förarbetena till förfogandelagen. I propositionen 1977/78:72 om förfogandelag m.m. anförde departementschefen bl. a. följande (sid. 73 ff.).

”Civilförsvarslagen innehåller ett flertal bestämmelser, som svarar mot reglerna i rekvisitions- och förfogandelagarna, men i lagen ingår också en del bestämmelser som är specifika för civilförsvaret. Enligt lagens ordalydelse innebär ett förfogande att egendom tas i anspråk. Det är således inte möjligt att med stöd av civilförsvarslagen exempelvis ålägga en enskild att tillverka eller bereda vissa produkter. Genom kombination av förfoganderätt över t. ex. motorfordon och civilförsvarsplikt enligt 12 § 1 mom. civilförsvarslagen kan dock en enskild fordonsägare åläggas att utföra transporter. När det gäller att bestämma ersättning vid förfogande enligt civilförsvarslagen används två olika system beroende på om förfogandet görs under civilförsvarsberedskap eller under annan tid. Råder civilförsvarsberedskap tillämpas rekvisitionslagens ersättningsregler medan i annat fall ersättningen bestäms med tillämpning av expropriationslagen”.

I fråga om hur långt en koncentration av den vittförgrenade och komplicerade förfogandelagstiftningen skulle drivas hänvisade departementschefen

till den utredning som föregått propositionsarbetet (SOU 1975:65 Förfogandelagstiftningen). Utredningen hade i denna fråga konstaterat att det fanns det som talade för att alla allmänna bestämmelser samlades i en gemensam lag, till vilken en hänvisning kunde göras i civilförsvarslagen. De regler som är mer speciella för civilförsvaret borde dock alltså ha sin plats i civilförsvarslagen. Utredningen föreslog att bestämmelser om förfogande för civilförsvarets behov fördes till civilförsvarslagen. Däremot borde de utförliga förfarandebestämmelserna återfinnas i förfogandelagen. Departementschefen konstaterade att utredningens förslag i den här delen lämnades utan erinran av flertalet remissinstanser och anslöt sig till utredningens ståndpunkt.

Enligt vår mening bör dock bestämmelserna om förfogande i civilförsvarslagen föras över till förfogandelagen.

Att använda förfogandelagen för de förfoganden som behövs för civilförsvarsverksamheten innebär enligt vår mening dock en del förändringar i förhållande till vad som gäller för närvarande.

En tillämpning av förfogandelagen kommer att innebära att möjligheterna att ta i anspråk egendom för civilförsvarsverksamheten utvidgas. Av 5 § första stycket 3 förfogandelagen framgår exempelvis att förfogande kan avse också produktion av varor och tjänster, något som inte kan ske enligt de nuvarande reglerna i civilförsvarslagen. Vidare kommer reglerna om dispositionsförbud att bli tillämpliga.

Även bestämmelserna om besiktningsskyldighet är mer omfattande då det gäller förfoganden som skett med stöd av förfogandelagen än vad som gäller då förfogandet skett med stöd av civilförsvarslagen. För egendom som tas i anspråk enligt förfogandelagen skall besiktning alltid ske. Besiktning skall också ske vid ersättningsanspråk till följd av skada som uppstått genom beslut om dispositionsförbud enligt vad som anges i 15 – 18 §§ förfogandeförordningen (1978:558). Vid förfogande med stöd av civilförsvarslagen skall enligt 76 – 81 §§ civilförsvarskungörelsen (1960:377) besiktning ske endast om det behövs och omständigheterna medger det samt om ersättningen inte skall betalas enligt taxa. Besiktningsskyldigheten är sålunda väsentligt mer omfattande enligt förfogandelagen.

De skillnader mellan civilförsvarslagens förfoganderegler och reglerna i förfogandelagen som vi nu redovisat är enligt vår mening inte sådana att de utgör något hinder för att föra över bestämmelserna om förfoganden för civilförsvarsverksamheten under civilförsvarsberedskap till förfogandelagen. Vad gäller exempelvis den vidgade besiktningsskyldighet som gäller enligt förfogandelagen torde denna snarare vara att föredra för att undvika svårösta ersättningstvister.

#### *Kommunens rätt att besluta om förfogande bör anges i förfogandelagen*

I de nuvarande bestämmelserna i civilförsvarslagen är länsstyrelsens och kommunens rätt att ta i anspråk egendom genom förfogande särskilt angiven. De myndigheter som får besluta om förfogande enligt förfogandelagen anges i 1 och 2 §§ förfogandeförordningen (1978:558). Bestämmelserna i



förordningen grundar sig på 7 § förfogandelagen. Kommunens rätt att besluta om förfogande bör anges i denna paragraf på så sätt att regeringen får bestämma om detta. I förfogandeförordningen får detta närmare preciseras. Kommunens förfoganderätt bör därvid inte begränsas till att avse endast vad som i dag är civilförsvarsverksamhet utan bör kunna omfatta all kommunal verksamhet som är av betydelse för totalförsvaret. Däremot kan det vara tveksamt om kommunens rätt till förfogande skall avse all slags egendom. Under krigsförhållande kommer flera myndigheter att göra anspråk på samma slag av egendom. I förfogandeförordningen har angetts vilka myndigheter som beslutar om förfogande av viss egendom. Det är i första hand fråga om tre slag av egendom, nämligen transportmedel, fastigheter och radioanläggningar. I samtliga fall är det länsstyrelsen som beslutar om förfogande. I fråga om transportmedel får även sjöfartsverket, luftfartsverket och transportrådet besluta om förfogande. Enligt vår mening bör kommunens förfoganderätt inte omfatta den nu nämnda egendomen. Behöver kommunen sådan egendom bör kommunen vända sig till länsstyrelsen, som kan göra den avvägning mellan olika intressenter som behövs. Det bör dock anmärkas att vid akuta räddningsinsatser har räddningsledaren vissa befogenheter enligt 45 § räddningstjänstlagen som är likställd med förfogande. Dessa regler gäller också under skärpt och högsta beredskap.

#### *Landstingets förfoganderätt*

För att kunna utföra sina uppgifter under beredskap behöver landstinget ha tillgång till egendom av skilda slag. På samma sätt som gäller för kommunen och länsstyrelsen behöver landstinget också ha möjlighet att genom förfogande ta i anspråk egendom som behövs för att det skall kunna genomföra sina uppgifter i de fall det inte är möjligt att genom frivilliga överenskommelser ta i anspråk egendomen. Behovet av förfoganderätt torde i första hand gälla hälso- och sjukvården men behöver inte begränsas till enbart detta. Vi föreslår sålunda att det i 7 § förfogandelagen även förs in en rätt till förfogande för landstingen. I förfogandeförordningen bör förfoganderätten närmare preciseras. Som vi anförde i fråga om kommunernas förfoganderätt bör inte heller landstingen ha förfoganderätt till transportmedel, fastigheter och radioanläggningar.

#### *Förfoganderätt för kommunen i fredstid*

Enligt de nuvarande bestämmelserna i civilförsvarslagen finns möjlighet att redan i fredstid ta i anspråk egendom som finns inom kommunen för att utföra vissa byggnadsanordningar om en frivillig överenskommelse om egendomen inte kan uppnås. Denna förfoganderätt får endast utövas av länsstyrelsen.

Enligt vad som framkommit under utredningens gång har den fredstida förfoganderätten kommit till användning endast i mycket begränsad utsträckning. Enligt vår mening måste det dock även fortsättningsvis finnas möjlighet att redan i fredstid kunna ta i anspråk egendom som behövs för att

kommunen skall kunna fullgöra sina åligganden i fråga om det som i dag är civilförsvarsverksamhet. Behovet av förfoganderegler för den tid då det inte råder beredskapshöjning finns sålunda i princip kvar. Bestämmelserna kan emellertid inte föras in i förfogandelagen eftersom denna är i tillämpning endast under krig eller andra extraordinära förhållanden.

I 2 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719) anges att expropriation får ske för det militära försvaret eller för annat ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret. I förarbetena till lagen (prop. 1972:109 s. 333 f, CU 34, rskr. 346) anges bl. a. att det i och för sig inte finns något att invända mot att förfoganderättsbestämmelserna för civilförsvarsverksamheten fanns intagna i civilförsvarslagen. Däremot borde bestämmelserna i expropriationslagen vara exklusivt tillämpliga när det gäller formerna för bestämmande av ersättning m.m. under den tid då det inte råder civilförsvarsberedskap. Av förarbetena kan heller inte annat anses framgå än att det inte finns något hinder mot att överföra bestämmelserna om förfogande under fredstida förhållanden till expropriationslagen. Denna lag blir då fullt ut tillämplig såväl i fråga om möjligheten att genom expropriation ta i anspråk egendom som i fråga om förfarandet i övrigt. Någon ändring av lydelsen av 2 kap. 6 § expropriationslagen behöver inte ske eftersom paragrafen redan i sin nuvarande lydelse täcker även förfoganden som skall ske för civilförsvarsverksamheten.

Enligt den nyssnämnda paragrafen i expropriationslagen får expropriation ske för ändamål av särskild betydelse för totalförsvaret. Av lagens förarbeten framgår att expropriation för att tillgodose det som i dag anses vara civilförsvarsverksamhet i princip är av sådan särskild betydelse. I varje enskilt fall får det naturligtvis sedan visas att expropriation begärs för ändamål som är av sådan betydelse som krävs för att expropriation skall få ske och behöver inte begränsas till vad som i dag är civilförsvarsverksamhet. Expropriation kan också med stöd av lagen ske för ändamål som är av betydelse för landstingets verksamhet i totalförsvaret.

#### *Upplyningsparagraf i lagen talar om att förfogande kan ske*

Eftersom vi föreslår att förfogandebestämmelserna skall tas bort ur civilförsvarslagen behövs enligt vår mening en upplysningsparagraf i den nya lagen som talar om att förfogandebestämmelserna i fortsättningen finns i förfogandelagen och expropriationslagen. Den har placerats i 13 kap. 5 § i vår lag. Vi lämnar också förslag till bestämmelser om kommunernas och landstingens förfogande i förfogandeförordningen.

#### **4.13.2 Näringsidkares och andras medverkan i totalförsvaret**

I 39 § andra stycket civilförsvarslagen finns bestämmelser om att länsstyrelsen får meddela föreskrifter om att allmänheten samt industrier och andra företag skall medverka vid civilförsvarsövning. Bestämmelsen torde ha tillämpats i samband med större utrymningsövningar. Om övningen är avsedd att pågå längre än tre dagar skall enligt 39 § regeringens medgivande inhämtas. Vi anser att bestämmelser bör finnas kvar och tas in i 13 kap. Innebörden



av bestämmelsen bör dock utökas till att avse övningar som är av betydelse för totalförsvaret. I verkställighetsföreskrifter till lagen bör regeringen bemyndiga överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) att besluta om medverkan i sådana övningar.

I lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m. fl. att delta i totalförvarsplaneringen finns bl. a. bestämmelser om att arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer är skyldiga att medverka vid övningar inom totalförsvaret. I övrigt finns i lagen bestämmelser om näringsidkares m. fl. skyldighet att medverka i totalförvarsplaneringen. I lagen finns också bestämmelser som gäller myndigheter. Eftersom vi samlat alla planeringsbestämmelser för statliga, kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala myndigheter i vår lag föreslår vi att en anpassning till detta görs i den förutnämnda lagen. Vi har övervägt att också övriga bestämmelser i den lagen skulle föras samman med vår lag, men vi har stannat för att endast ta in en hänvisning i vår lag till lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m. fl. att delta i totalförvarsplaneringen.

#### **4.13.3 Varning och mörkläggning**

I dag finns i 39 § första stycket ett bemyndigande för regeringen att under civilförvarsberedskap meddela särskilda bestämmelser om alarmering och mörkläggning. I civilförvarskungörelsen har regeringen i ett flertal paragrafer meddelat detaljerande bestämmelser i ämnet.

Även om mörkläggning i dag med hänsyn till de moderna vapnens precision och i viss mån till folkrättens regler inte spelar samma roll som tidigare, anser vi att bestämmelsen om mörkläggning bör finnas kvar. Regeringen bör dock inte meddela så detaljerade regler som nu utan delegera till räddningsverket att meddela sådana föreskrifter. I lagen tas därför in ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om varning och mörkläggning.

#### **4.13.4 Veterinärverksamheten**

I 7 § lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m. m. finns föreskrifter för den civila veterinärverksamheten. I förarbetena till lagen (prop. 1980/81:57) om hälso- och sjukvården i krig m. m. angavs endast att dessa bestämmelser motsvarade bestämmelserna i 3 § 1 mom., 5 § andra stycket och 7 § fjärde stycket krigssjukvårdslagen (1953:688) som föreslogs upphävd.

Bestämmelserna innebär enligt propositionen att staten har det organisatoriska och ekonomiska ansvaret såväl för att den civila veterinärverksamheten förs över till krigsorganisation som för den krigsorganiserade civila veterinärverksamheten. Vi har i avsnitt 4.4 föreslagit att lagen om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m. m. upphävs. Bestämmelserna om veterinärverksamheten bör dock finnas kvar. Vi föreslår att dessa bestämmelser med oförändrat innehåll tas in i 13 kap. i vårt lagförslag.

#### 4.13.5 Undanförsel och förstörelse

Bestämmelser om undanförsel och förstörelse finns i en särskild lag, nämligen lagen (1961:655) om undanförsel och förstörelse. Till lagen finns åtta olika regeringsförfattningar. ÖCB har den 5 november 1984 fastställt provisoriska föreskrifter och allmänna råd för undanförsel. ÖCB har den 23 maj 1985 fastställt föreskrifter och allmänna råd om förstörelse. Vi har erfarit att ÖCB i skrivelse till regeringen i november 1986 hemställt om författningsändringar. Frågan bereds för närvarande i regeringskansliet. Vi har därför inte haft anledning att närmare granska dessa bestämmelser utan nöjt oss med att ta in en hänvisning i 13 kap. i vår lag till lagen om undanförsel och förstörelse.

#### 4.13.6 Undantag från vår lag

I 84 § första stycket civilförsvarslagen finns en bestämmelse om att vad som föreskrivs i civilförsvarslagen inte skall tillämpas om motsvarande förhållanden regleras i lagen (1942:335) om särskilda skyddsåtgärder för vissa kraftanläggningar m. m. Vi har tagit in den bestämmelsen i 13 kap. i vårt lagförslag.

I 84 § andra stycket civilförsvarslagen finns en bestämmelse som ger regeringen möjlighet att meddela särskilda föreskrifter om förhållanden som regleras i civilförsvarslagen i fråga om byggnader som är avsedda för försvarsmaktens behov, kommunikationsverk eller andra verk, företag eller inrättningar av större omfattning eller särskild beskaffenhet samt fartyg. Regeringen har meddelat särskilda regler främst i fråga om skyddsrum och verkkydd i två förordningar, nämligen kungörelsen (1969:361) om civilförsvar för verksanläggning och kungörelsen (1969:362) om civilförsvar vid militär-anläggning. Vi anser att dessa förordningar i princip inte behövs och att de därför bör kunna upphävas. I lagen bör dock ges en möjlighet för regeringen att meddela särskilda föreskrifter om sådana förhållanden som regleras i vårt förslag till lag om civilt försvar i fråga om byggnader och anläggningar som är avsedda för försvarsmaktens behov.



#### 4.14 Påföljder m. m.

##### Vårt förslag i sammanfattning

I lagens fjortonde kapitel har vi samlat bestämmelser om påföljder, vite, förverkande och hämtning. Nyheterna är att

- lagens straffbestämmelser blir mera lättöverskådliga än de nuvarande ansvarsbestämmelserna i civilförsvarslagen,
- straffskalan för grova brott enligt denna lag anpassas närmare till de bestämmelser som gäller för grova brott som begås av krigsmän,
- påföljderna för vissa brott som begås mot denna lag i fredstid mildras,
- högsta beloppet för penningböter höjs till ettusen kronor.

##### 4.14.1 Mer lättöverskådliga bestämmelser

De nuvarande ansvarsbestämmelserna i civilförsvarslagen är svåröverskådliga bl. a. till följd av de detaljerade uppräkningsarna av straff för olika brott som kan begås mot den lagen. Enligt vår mening bör ansvarsbestämmelserna kunna göras mera lättöverskådliga genom att endast de mera centrala brotten uppräknas och att övriga brott sammanförs till en straffbestämmelse med en straffskala som kan gälla för såväl lindrigare som allvarligare brott.

##### 4.14.2 Skärpta straff för grova brott

Det civila försvaret har som tidigare redovisats fått en ökad betydelse och påverkar i hög grad hela totalförsvarets effektivitet och funktion. Därmed kan också brott mot bestämmelser som gäller den civila delen av totalförsvaret i viss mån numera sägas vara allvarligare än vad som tidigare varit fallet. I vart fall gäller detta brott mot mera centrala bestämmelser under skärpt eller högsta beredskap. Det är då också naturligt att i någon mån anpassa straffskalorna för de grova brotten enligt denna lag till de straffskalor som gäller för grova brott av krigsmän.

Enligt de nuvarande bestämmelserna i civilförsvarslagen är straffet för ett brott som begås under högsta civilförsvarsberedskap och är att anse som grovt, fängelse i högst två år. För vissa brott av krigsmän som begås under beredskapstillstånd och som är att anse som grova är straffet fängelse i högst tio år eller livstid. Enligt vår mening är förhållandet mellan straffskalorna för brott som begås mot civilförsvarslagen och brott som begås av krigsmän inte rimligt. Med den ökade betydelse som det civila försvaret nu har är det rimligt att straffen för grova brott, som enligt vår mening enbart kan begås under skärpt eller högsta beredskap, skärps väsentligt. För de grova brotten bör också minimistraff införas.

Straffet för grova brott mot denna lag bör enligt vår mening sättas till lägst sex månader och högst fyra år.

#### 4.14.3 Mildare straff för vissa brott i fredstid

Enligt vår mening måste en del av de brott som nu anges i 81 § civilförsvarslagen och som kan ge straff i form av böter eller fängelse i högst ett år anses ha ett något lägre straffvärde än vad straffskalan anger. Detta gäller exempelvis fall där någon vägrar att låta en kommun eller statlig myndighet besikta en byggnad eller annan anläggning. För dessa lindrigare fall av brott mot bestämmelserna i lagen föreslår vi att enbart böter skall ingå i straffskalan.

#### 4.14.4 Penningböter kvar

De lindrigaste överträdelserna av bestämmelserna i vårt lagförslag har närmast karaktären av förseelser. För dessa fall är det rimligt att påföljden stannar vid penningböter. Detta gäller redan för motsvarande bestämmelser i värnpliktslagstiftningen. Påföljden bör kunna bestämmas till böter högst ettusen kronor.

#### 4.14.5 Vite och förverkande

De nuvarande bestämmelserna i 78 § och 81 § andra stycket civilförsvarslagen har vi med endast redaktionella ändringar fört över till vårt lagförslag. De behandlar möjligheterna för länsstyrelsen och kommunen att förelägga vite och att förklara egendom förverkad.

### 4.15 Överklagande av beslut

#### Vårt förslag i sammanfattning

I lagens femtonde kapitel finns bestämmelser om hur beslut får överklagas. Vårt förslag innebär att

- överklagandebestämmelserna blir mer enhetliga än de nuvarande bestämmelserna i civilförsvarslagen,
- möjligheten att kunna överklaga begränsas i förhållande till vad som för närvarande är fallet,
- huvudregeln är att ett kommunalt beslut skall kunna överklagas till länsstyrelsen och att länsstyrelsens beslut skall kunna överklagas till den centrala myndighet som regeringen bestämmer,
- beslut av en kommun eller en länsstyrelse som rör frågor om skyddsrum och förelägganden av vite skall kunna överklagas till kammarrätten,
- regeringen inte längre skall pröva överklaganden av beslut utom i vissa undantagsfall, där regeringens prövning kan sägas vara av särskild vikt eller där ett politiskt ställningstagande från regeringen framstår som nödvändigt.



#### **4.15.1 Enhetligare och överskådligare bestämmelser**

De nuvarande överklagandebestämmelserna i civilförsvarslagen är svåröverskådliga på grund av de hänvisningar som finns i dem till enskilda paragrafer i lagen. För att bestämmelserna skall bli lättare att tillämpa har vi gett dem en mer generell räckvidd och fördelat dem på flera paragrafer än vad som nu är fallet.

För att överklagandebestämmelserna skall kunna bli mera lättöverskådliga är det också angeläget att det införs en enhetligare instansordning. Vi föreslår därför som en huvudregel att ett beslut av en kommun enligt denna lag skall kunna överklagas till länsstyrelsen. Endast i fråga om beslut av en kommun om uttagning till civilpliktstjänstgöring, beslut i frågor som rör skyddsrum och skyddade utrymmen samt i fråga om beslut som en kommun meddelar under skärpt eller högsta beredskap gäller undantag från huvudregeln att ett kommunalt beslut skall kunna överklagas till länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut, antingen det är fråga om ett beslut som länsstyrelsen meddelat efter ett överklagande av ett kommunalt beslut eller det är fråga om ett beslut av länsstyrelsen som första instans, skall kunna överklagas till den centrala myndighet som regeringen bestämmer. Vi har i förordningen (1992:000) om civilt försvar angett vilka centrala myndigheter som skall komma i fråga. Länsstyrelsens beslut om uttagning till civilpliktstjänstgöring skall dock överklagas till totalförsvarets tjänstepliktsnämnd som kommer att inrättas under hösten 1989. Till denna nämnd skall man också kunna överklaga beslut om uttagning som en kommun eller ett landsting meddelat med stöd av bestämmelserna i 4 kap 8 § första stycket. Tjänstepliktsnämndens beslut i fråga om uttagning till civilpliktstjänstgöring får inte överklagas.

#### **4.15.2 Vissa beslut får överklagas till kammarrätten**

För närvarande gäller som princip, då det gäller rätt till överklagande av beslut som är aktuella i denna lag, att om rättsfrågan är huvudsaken skall prövningen av ett överklagande göras av en domstol. Prövningen kan däremot ske i administrativ ordning då det gäller beslut där mera renodlade lämplighetsbedömningar är huvudsaken. Då det gäller frågor om byggande av skyddsrum och skyddade utrymmen torde prövningen till övervägande delen avse frågan om formella regler iakttagits eller inte iakttagits. Rättsfrågan torde med andra ord i dessa fall mestadels vara huvudsaken. Samma sak gäller prövning av förelagda vite. För att de nu nämnda fallen av överklagande skall kunna komma under domstols prövning måste överklagande kunna ske till kammarrätten. Vi föreslår att både kommunens och länsstyrelsens beslut i fråga om skyddsrum och skyddade utrymmen samt beslut som gäller föreläggande av vite skall kunna överklagas till kammarrätten.

#### 4.15.3 Rätten att överklaga ett beslut bör begränsas

Enligt de nuvarande bestämmelserna skall vissa av länsstyrelsens beslut överklagas till regeringen. Enligt vår mening finns det flera skäl till att slopa möjligheten att överklaga besluten till regeringen. I flertalet fall har ett beslut, med de regler som vi föreslår, kunnat prövas i minst två instanser. Detta torde i sig i regel få anses vara en tillräcklig garanti för att prövningen skall ske på ett tillfredsställande sätt. Enligt vår mening kan det inte heller anses finnas ett befogat intresse av att regeringen är sista klagoinstans i prövningen av ett beslut som meddelas enligt denna lag. Det måste tvärtom anses angeläget att regeringen befrias från att pröva överklaganden av dessa beslut. I flertalet fall kommer således slutinstansen för prövning av beslut enligt denna lag att vara en central myndighet eller en domstol, om beslutet överklagas dit.

Endast i de fall en fråga kan bedömas ha särskild vikt bör frågan kunna prövas av regeringen. I sådana fall bör den centrala myndigheten ha möjlighet att överlämna prövningen av överklagandet till regeringen.

Beslut av sådan särskild vikt kan exempelvis vara beslut där en politisk styrning behövs eller där det kan bli fråga om att ändra en praxis som vuxit fram.

Vi föreslår sålunda sammanfattningsvis att ett beslut som har meddelats av en central myndighet inte får överklagas om det inte för varje särskilt fall har föreskrivits något annat. Vi föreslår också att en central myndighet får överlämna prövningen av ett beslut till regeringen om myndigheten bedömer att det överklagade beslutet är av särskild vikt.

#### 4.15.4 Överklagande av beslut om inkvarteringsersättning

Vi föreslår att det även i fortsättningen skall finnas möjlighet att överklaga beslut av den lokala värderingsnämnden hos riksvärderingsnämnden. En inkvarteringsvärd som har högre anspråk på inkvarteringsersättning än den som har beslutats av den lokala värderingsnämnden får alltså överklaga ett sådant beslut hos riksvärderingsnämnden, vars beslut dock inte får överklagas. Beslut av kommunen om ersättning enligt taxa får överklagas hos den lokala värderingsnämnden, vars beslut i ett sådant ärende inte får överklagas.

#### 4.15.5 Överklagande av beslut under skärpt och högsta beredskap

Enligt vår mening torde det vara angeläget att beslut under skärpt och högsta beredskap kan träda i kraft utan att det skall behöva avvaktas att beslutet inte överklagas. I princip gäller detta också för närvarande men med hänsyn till att skärpt beredskap enligt vårt förslag kan beslutas i ett tidigare skede än vad som i dag är fallet med högsta civilförsvarsberedskap innebär vårt förslag att ett omedelbart ikraftträdande av beslut kommer att kunna ske tidigare än vad som i dag är fallet.



#### 4.15.6 Vissa beslut får inte överklagas

Vissa beslut enligt denna lag är till sin natur sådana att de enligt vår mening överhuvudtaget inte bör kunna överklagas. Så är exempelvis fallet med beslut om utrymning samt inflyttnings- och utflyttningsförbud. Samma gäller beslut om att en kommun eller ett landsting skall bistå andra kommuner eller landsting som fått ta emot utrymmande och flyktingar eller som till följd av krigsskada eller andra mycket allvarliga förhållanden inte kan fullgöra de uppgifter som åligger kommunen eller landstinget.

## 5 Ekonomisk ersättning till kommuner och landsting

I detta kapitel redovisar vi vårt förslag till hur kostnaderna för kommunernas och landstingens medverkan i totalförsvaret bör beräknas och fördelas mellan stat och kommun samt mellan stat och landsting. Det gäller kostnader för planläggning, utbildning och övning, reservanordningar, ledningsplatser, skyddsrum m. m.

CFL-utredningen har inte varit parlamentariskt sammansatt och har följaktligen inte kunnat och inte heller haft anledning att göra de politiska avvägningar som måste göras då bestämmelser skall utformas om ekonomisk ersättning till kommuner och landsting för deras medverkan i totalförsvaret. En statlig utredning får för övrigt inte lägga fram förslag som leder till kostnadsökningar för staten utan att också tala om hur de skall finansieras.

Vi har mot denna bakgrund funnit att vi inte kan lämna förslag till utformning av bestämmelser på detta område som skall uppfattas som slutliga i den meningen att hänsyn har tagits till alla de faktorer som bör vägas in i ett sådant sammanhang. Vårt förslag i frågan bör därför närmast ses som en vägledande norm för hur man skall kunna fördela kostnaderna för kommunernas och landstingens medverkan i totalförsvaret mellan stat och kommun samt mellan stat och landsting. Det gäller kostnader för planläggning, utbildning och övning, reservanordningar, ledningsplatser, skyddsrum m. m. Vi anser att vårt förslag i rimlig omfattning skall kunna ge ett underlag för fortsatta diskussioner och överläggningar mellan staten, kommunerna och landstingen om hur frågan om fördelningen av beredskapskostnaderna slutligen skall kunna lösas. Med hänsyn till att vi föreslår att den nya lagen skall träda i kraft först den 1 januari 1992 finns också möjlighet att ytterligare utreda frågor som innefattar politiska avvägningar.

I lagförslaget har vi placerat ersättningsbestämmelserna i de kapitel där respektive sakfråga behandlas. I stället för att kommentera principerna för ersättningen i motiven till vart och ett av dessa kapitel har vi valt att här ge en samlad bild av bakgrunden och skälen till våra ställningstaganden.



## Vårt förslag i sammanfattning

Vi föreslår att staten och kommunerna respektive landstingen delar på kostnaderna för kommunernas respektive landstingens medverkan i totalförsvaret. Kommunerna och landstingen får således en ersättning med hälften av sina kostnader för sin medverkan enligt beslut av statlig myndighet i totalförsvaret. Detta skall gälla såväl planläggningen som utbildnings- och övningsverksamheten, bl. a. de lokala övningarna av räddningskåren i kommunerna. Denna ersättningsprincip skall också tillämpas på investeringar för reservanordningar och ledningsplatser. En förutsättning är dock att den aktuella kommunen gjort en riskanalys och att reservanordningen behövs.

De åtgärder som kommunerna och landstingen vidtar har i regel betydelse både för verksamheten i fred och för verksamheten i kris och krig. I de fall då kostnaden för en beredskapsinvestering till största delen avser antingen fredstida störningar eller kriser och krig utgår ersättning enligt andra grunder.

Utgångspunkten för vårt förslag är att åstadkomma en förenkling av det ersättningsystem som för närvarande tillämpas. Fördelningen av kostnader mellan staten samt landstingen och kommunerna bör få en långsiktig och varaktig lösning.

Vårt förslag kan inte ses som en slutgiltig lösning av de problem som finns inom detta område. Det gäller t. ex. frågan om hur man på bästa och enklaste sätt begränsar och beräknar de kostnader som sedan skall fördelas.

### 5.1 Behovet av nya regler

Inte minst mot den bakgrunden att kommunerna har fått ett allt större ansvar för det civila försvaret är det angeläget att försöka hitta enkla och rättvisa lösningar i fråga om hur kostnaderna för kommunernas medverkan i totalförsvaret bör fördelas mellan dem och staten. Dagens system med statsbidrag som beräknas på olika sätt enligt bestämmelser som tillkommit för att lösa uppkomna behov behöver bytas ut. Detta har också framförts i betänkanden och propositioner under 1980-talet, samtidigt som endast partiella ändringar har genomförts. Detta har fört med sig en osäkerhet om förutsättningarna för kommunerna att få ersättning av staten för sin medverkan i totalförsvaret. I våra direktiv anges också att vi skall sträva efter att åstadkomma förenklingar i regelsystemen bl. a. när det gäller ersättningar av statsmedel.

Den statliga bidragsgivningen har stor praktisk betydelse för kommunernas beredskap. Det är givet att den ständiga diskussion som pågått sedan 1970-talet och de partiella ändringar som gjorts har skapat oro i kommu-

nera och fått till följd att motivationen för att genomföra beredskapsreformerna gått ned. Detta är oroande. Kommunerna har högst väsentliga uppgifter inom totalförsvaret och det är angeläget att dessa genomförs på ett tillfredsställande sätt.

Vi ser det därför som nödvändigt att ersättningsprinciperna nu omprövas i ett sammanhang. Ett förenklat och överskådligt ersättningssystem bör införas. För kommunerna och landstingen är det angeläget att de även på längre sikt vet vilka förutsättningar de har att arbeta under. Det fordras en långsiktig och varaktig lösning. Detta har en avgörande betydelse för att kommunerna och landstingen med kraft skall engagera sig i beredskapsförberedelserna.

Innan vi går in på de lösningar som vi förordar redovisar vi i avsnitt 5.2 och 5.3 hur ersättningssystemet ser ut i dag för olika typer av beredskapsåtgärder och vilka principlösningar för finansieringen som framförts under senare år.

## 5.2 Nuvarande ersättningssystem

### 5.2.1 Planläggning, utbildning och övning

Mot bakgrund av 1982 års försvarsbeslut genomfördes hösten 1984 vissa ändringar i civilförsvarslagen (prop. 1984/85:49, FöU 5, rskr. 93) som hade samband med kommunernas roll i totalförsvaret. Ändringarna behövdes för att kunna genomföra riksdagens beslut om att kommunerna skulle ta över ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och det planläggningsansvar som hänger samman med detta.

I propositionen angavs att kommunerna skulle få ersättning för att upprätta civilförsvarsplanerna och göra behövliga anpassningar i de kommunala beredskapsplanerna samt för att hålla dessa planer aktuella. Den civilförsvarsplanläggning som kommunerna ålades att utföra skulle i största möjliga utsträckning samordnas med den kommunala beredskapsplanläggningen.

Principerna för ersättningen hade utarbetats av provplanläggningskommittén – Civilförsvaret och kommunerna (Pro CK) i betänkandet (DsFö 1983:10) Kommunerna och Civilförsvaret – Ledning och planläggning på lokal nivå.

Pro CK menade att det inte kunde bli fråga om *en* bedömning av planläggningen av den kommunala beredskapen och *en annan* bedömning av kommunernas planläggning av civilförsvarsverksamheten. Kostnaderna för de båda planläggningsområdena skulle därför behandlas på lika sätt. Enligt kommittén borde kommunerna få ersättning för sina planläggningskostnader oberoende av om det gällde kommunal beredskap eller civilförsvarsverksamhet. Med en samordnad planläggning skulle det dessutom vara praktiskt svårt att skilja den ena typen av ersättning från den andra.

I propositionen förordades ett system med en schabloniserad ersättning till kommunerna. För genomförandet av planläggningen skulle varje kom-



mun få ett grundbelopp på 55 000 kr. och därutöver 5 kr. per invånare. Enligt föredraganden skulle ett sådant system också ge kommunerna incitament till effektivisering och besparingar.

Med hänsyn till det övergripande syftet – att åstadkomma en levande planläggning och därigenom en godtagbar beredskapsnivå – förordade departementschefen även att särskilda medel skulle tilldelas dels för att hålla en aktuell kunskap hos personalen, dels för att hålla planläggningen aktuell. I detta sammanhang utgick departementschefen från att mer genomgripande revideringar inte skulle bli aktuella mer än vart sjätte år. Ersättningen härför ansågs kunna inrymmas i ett årligt belopp på 20 000 kr. per kommun samt 1 kr. per invånare och år.

I juli 1984 redovisade Pro CK i betänkandet (SOU 1984:57) Kommunerna i totalförsvaret – Gemensam ledning, samordnad planläggning, grundutbildning och övning erfarenheterna från genomförd provplanläggning i Borlänge, Eslövs, Malmö och Mora kommuner samt behovet av utbildning för förtroendevalda som skulle komma att delta i totalförsvarsutbildning. Tjänstemännen ansågs fullgöra utbildningen i tjänsten. Totalt bedömdes 3 200 förtroendevalda och 2 500 tjänstemän i kommunerna komma att genomgå utbildningen i en första omgång under perioden 1985-1988. Härutöver bedömde kommittén att under en treårsperiod som följde efter ett val behövde ca 20 % av de 3 200 förtroendevalda genomgå totalförsvarsutbildning med hänsyn till omsättningen av förtroendevalda. För tjänstemännen bedömdes motvarande omsättning uppgå till 10 % av de 2 500 tjänstemännen. Antalet förtroendevalda och tjänstemän byggde härvid på nyckelbefattningar i kommunerna.

Härutöver förordade kommittén att kommunerna vart fjärde år skulle genomföra en ledningsövning för totalförsvaret på lokal nivå där kommunens ledningsorganisation skulle övas. Varje år mellan dessa övningar skulle det genomföras en beredskapsdag i kommunerna.

Under senare år har cirka 14 milj. kr. årligen betalats ut till kommunerna för genomförd planläggning och cirka 6 milj. kr årligen för övnings- och utbildningsverksamheten.

Pengarna betalas ut av överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) med stöd av 90 § civilförsvarkungörelsen. De nominella belopp som utgår enligt systemet med en schabloniserad ersättning till kommunerna har inte ändrats sedan de infördes.

Landstingen stod utanför de principer som Pro CK föreslog. För deras vidkommande har dock ca 5 milj. kr avdelats för en översyn av den landstingskommunala beredskapsplanläggningen. Medlen avser främst att klarlägga behovet av samverkan mellan landsting och kommun. ÖCB har fördelat medlen enligt den av Pro CK föreslagna schablonen.

För budgetåret 1988/89 utgår dessutom 26 milj. kr. till sjukvårdshuvudmännen för planläggning, utbildning och övning enligt närmare anvisningar från staten (socialstyrelsen och civilbefälhavarna). Även annan ersättning utgår till landsting och kommuner för insatser inom totalförsvaret.

### 5.2.2 Lokala övningar

Övningsverksamheten av undsättningsenheterna i krigsorganisationen genomförs numera successivt lokalt i kommunerna och inte vid räddningsskolorna som man gjorde tidigare. Enheternas förmåga att verka i krig förbättras genom att personalen övas på den ort där den kommer att verka. Detta underlättas genom att befälet i undsättningsenheterna i allt väsentligt numera utgörs av den fredstida kommunala räddningstjänstpersonalen. Genom den lokala övningsverksamheten skapas också ökade förutsättningar för att på ett effektivt sätt utnyttja civilförsvarsresurserna vid fredstida katastrofer. Som framhölls i propositionen (1985/86:170) om räddningstjänstlag, m. m. kan det vara lämpligt att till räddningsvårn ta ut personer som ingår i civilförsvarsorganisationen. Vidare är det angeläget för freds räddningstjänsten att förbättra beredskapen för stora olyckshändelser. Övningsverksamheten medverkar till detta. Dessutom kan vissa rationaliseringseffekter uppnås bl. a. genom begränsningen av restider m. m. för deltagare.

Det finns i dag inte någon lagreglerad skyldighet för kommunerna att utföra vissa uppgifter i samband med de lokala övningarna av undsättningsenheterna. Övningen av enheterna sker i huvudsak under ledning av det egna befälet i enheterna med bistånd av statlig personal. För kommunerna uppkommer emellertid vissa merkostnader även om staten svarar för övningen. Avsikten är att kommunerna skall få ersättning av statsmedel för dessa merkostnader genom schablonbelopp. En principöverenskommelse mellan statens räddningsverk och Svenska kommunförbundet har träffats. Denna innebär att det till varje kommun som har undsättningsenheter utgår ett statsbidrag med 40 000 kr per undsättningsenhet och övning, vilket anses motsvara kommunens kostnader för övningen. Totalt innebär detta ca 3,2 milj. kr. årligen.

### 5.2.3 Reservanordningar

När det gäller reservanordningar finns i dag bestämmelser i 6 § tredje stycket lagen om kommunal beredskap. Där anges att kommunen eller landstinget, efter länsstyrelsens förordnande, är skyldig att vidta reservanordningar för gas-, vatten- och elförsörjningen samt de särskilda anordningar eller förberedelser för vattenförsörjningen och den allmänna hälsovården som behövs med hänsyn till planlagd inkvartering i kommunen eller landstinget. Kommunens skyldighet att vidta reservanordningar, som är avsedda uteslutande för civilförsvarsverksamhetens försörjning med vatten, är reglerad i 40 § 1 mom. civilförsvarslagen.

För kostnader som en kommun eller ett landsting haft för åtgärder enligt 6 § tredje stycket i lagen får kommunen eller landstinget statsbidrag med 90 procent eller den större del av kostnadens belopp som regeringen medger, allt i den mån kostnaden kan anses skäligen. Detta framgår av 15 § lagen om kommunal beredskap. Innan medel finns tillgängliga för beräknat statsbidrag får skyldighet att vidta åtgärder enligt 6 § tredje stycket inte göras gällande mot kommunen eller landstinget. Denna bestämmelse har såvitt vi vet inte tillämpats, eftersom några medel inte har avsatts för ändamålet.



Sedan ett par år tillbaka har regeringen och riksdagen, i syfte att minska samhällets sårbarhet, avdelat betydande belopp för åtgärder för att säkerställa den kommunaltekniska försörjningen. Med de belopp som tagits upp för ändamålet i 1989 års budgetproposition har hittills drygt 60 milj. kr. avdelats. ÖCB disponerar medlen, och de kommuner som genomfört en integrerad kommunal riskanalys fred-kris-krig (KRAS) för att klarlägga om ett behov föreligger kan få upp till ett femtioprocentigt statsbidrag. Investeringskostnaderna delas således lika mellan staten och kommunen om inte åtgärderna till övervägande del motiveras av fredsbehovet. I sådana fall begränsas den statliga ersättningen. Principerna för kostnadsfördelning bygger på erfarenheter från det s. k. KRAS-projektet, som genomförts av ÖCB.

De principer som uppställts är följande:

- Det är ett samhällsekonomiskt krav att en reservanordning skall vara nyttig både i fred och under skärpt och högsta beredskap.
- En anskaffning måste alltid grundas på en riskanalys avseende fred-kris-krig.
- Om analysen påvisar såväl freds- som beredskapsnytta, kan staten gå in med halva kostnaden för anskaffning och etablering i mån av tillgång på medel.
- Om analysen inte påvisar någon beredskapsnytta, förblir anskaffningen en angelägenhet helt för den verksamhets- eller försörjningsansvarige.
- Om ingen fredsnutna föreligger, blir en eventuell anskaffning, som då inte svarar mot det först nämnda grundkravet från samhällsekonomisk synpunkt, en helt statlig angelägenhet.
- I princip skall anordningarna vara rörliga, där så är möjligt och rimligt för att möjliggöra en flexibel freds användning.
- Kostnader för drift och underhåll av reservanordningar skall belasta den verksamhet eller de verksamheter som har nytta av anordningen.

I sina formuleringar använder inte ÖCB "kommunen" som part utan i stället "verksamhets- eller försörjningsansvarig". Anledningen till detta är att statsbidragsmöjligheten enligt ÖCB inte bör begränsas endast till kommunala förvaltningar eller bolag.

#### **5.2.4 Tillhandahållande av lokaler, materiel m. m.**

Kommunen har enligt 40 § civilförvarslagen bl. a. ansvaret för att inrätta och utrusta samt vårda och underhålla ledningscentraler och andra skyddsrum, tillhandahålla lämpliga lokaler för administration av civilförvarsverksamheten samt att vid civilförvarsberedskap, eller vid utbildning och övning, ställa materiel och annan egendom till förfogande. Ersättning av statsmedel för dessa och vissa andra åligganden utgår enligt 42, 44 och 45 §§ civilförvarslagen.

Tolkningen av 44 § civilförvarslagen har prövats av regeringen i ett beslut den 1 december 1988. Regeringen fann i det aktuella fallet att vederbörande kommun var berättigad till ersättning av statsmedel för de merkostnader

som uppkom i samband med utnyttjandet av kommunens lokaler. I beslutet angavs att huvudprincipen bör vara att ersättning endast utges för de särskilda kostnader som åsamkats kommunen i samband med att den tillhandahåller lämpliga lokaler. Sådana kostnader kan exempelvis vara ökade kostnader för uppvärmning, städning, belysning, tillsyn osv. som föranletts av att lokalen använts för viss civilförsvarsverksamhet.

### 5.3 Olika principer för finansieringen av beredskapsåtgärder

1984 års försvarskommitté konstaterade att de principer som gällde för finansiering av beredskapsåtgärder inom den civila delen av totalförsvaret inte var enhetliga. Den bristande enhetligheten avsåg finansieringen av såväl investeringar som administrativa kostnader och driftskostnader.

Försvarskommittén uppdrog därför i januari 1986 åt dåvarande generaldirektören Gunnar Petri att utforma förslag till finansieringsprinciper. Petri lämnade i september 1986 en rapport med förslag till sådana principer. Riksdagen anslöt sig till principerna i rapporten i samband med försvarsbeslutet våren 1987.

Finansieringsprinciperna innebär i stort följande.

De beredskapsåtgärder som avser fredstida störningar bör i normalfallet genomföras och bekostas av det organ – myndighet, affärsverk, kommun, landsting, företag etc. – som har ansvaret för den fredstida verksamheten. Statens kostnadsansvar för beredskapen mot sådana fredstida störningar bör därför vara begränsat till situationer mot vilka den verksamhetsansvarige saknar reella möjligheter att skydda sig och där det är ett samhällsintresse att verksamheten kan fullföljas.

Kostnadsansvaret för beredskapen mot kriser och krig bör delas mellan staten och den som har ansvar för den aktuella verksamheten i fred. Vem som i det enskilda fallet skall ansvara för kostnaden bör bli beroende av vilket slag av åtgärd som är aktuell. Sålunda bör den som skall upprätthålla en verksamhet under kriser och i krig själv svara för de administrativa kostnaderna, dvs. kostnaderna för planerings-, utbildnings- och övningsverksamhet. Dessa kostnader är vanligen låga.

I 1987 års totalförsvarsproposition (prop. 1986/87:95) anförde regeringen att kostnaderna för beredskapsinvesteringar ofta är höga och drabbar olika delar av totalförsvaret olika hårt. Huvudregeln bör på detta område vara att staten ansvarar för kostnaderna. Undantag bör dock helt eller delvis göras, t. ex. om beredskapsinvesteringarna medför väsentlig nytta för vederbörande organ i den fredstida verksamheten.

När det gäller drifts- och underhållskostnader ansåg regeringen att det är svårt att generellt lägga finansieringsansvaret på någon viss part. Förutsättningarna är alltför varierande för att detta skall vara möjligt. Förhållandena bör därför bedömas från fall till fall. Även på detta område bör frågan om fredsnyttan av en investering ha betydelse för kostnadsfördelningen.



Riksdagen anslöt sig (FöU 1986/87:11, rskr. 310) till regeringens förslag att staten tills vidare bör svara för finansieringen av kommunernas administrativa kostnader. Vidare anfördes bl.a. att av hänsyn till statens järnvägars konkurrensutsatta situation bör en bedömning från allmänna utgångspunkter göras, vilket leder till slutsatsen att statens järnvägars beredskapsåtgärder liksom hittills bör finansieras av staten via anslag. Även luftfartsverkets beredskapsåtgärder bör anslagsfinansieras medan sådana åtgärder vid övriga affärsdrivande verk bör finansieras med driftsmedel. Sjukvårdshuvudmännen bör i fortsättningen svara för kostnaderna för den fredsmässiga hälso- och sjukvården under ett förkrigsskede och under neutralitet eller i krig. Detta är naturligt med hänsyn till att det här är fråga om en fortsättning av en normal fredstida verksamhet.

## 5.4 Vårt förslag till ersättningsbestämmelser

### 5.4.1 Fredsnyttan en viktig utgångspunkt för fördelningen

Som vi har redovisat i avsnitt 4.1 föreslår vi att civilförsvorsorganisationen avskaffas som begrepp. Den personal som tas ut med civilplikt knyts till olika verksamheter i kommunen. Många civilpliktiga förstärker den kommunala räddningstjänsten, andra ingår i hemskyddsorganisationen som skall bistå skilda kommunala förvaltningar. Vissa civilpliktiga förstärker den civila hälso- och sjukvården och kommer därmed att stå under landstingets huvudmannaskap.

Härigenom accentueras också den samordning av beredskapsplanläggningen som markerades i propositionen (1984/85:49) om ändringar i civilförsvarslagen m. m. Planläggningen kommer att innefatta, förutom lednings-systemets uppbyggnad och beslutsförfarandet, en förteckning över de resurser i kommunen eller landstinget som kan behövas vid såväl stora fredsolyckor som i en annan kris eller i ett krigsläge. Erfarenheter från senare år har visat på behovet av en god beredskap för att möta allvarliga olyckshändelser. Exempel på detta är avbrott i el- och vattenförsörjningen, översvämningar, tågkatastrofer, olyckor med farligt gods och olyckan i Tjernoby. Sammantaget kan således kommuner och landsting ha stor nytta av att ha genomfört en beredskapsplanläggning. Detsamma gäller för övningsverksamheten.

Vi har sålunda funnit att fredsnyttan är mycket påtaglig i fråga om kommunernas beredskap för kris och krig. Statsmakterna har också vid skilda tillfällen uttalat att krisberedskapsuppgiften bör ingå som ett led i löpande fredstida verksamhet, av många kallad "crises management". Att bygga upp en särskild beredskap för fredsverksamheten och en annan för ett framtida krig kan enligt vår mening inte anses vara vare sig lämpligt eller rationellt. Båda funktionerna vinner utan varje tvivel på att samordnas så långt som det är möjligt. Erfarenheten visar också att beredskapsuppbyggnaden har en positiv betydelse för samordning och samverkan inom hela den kommunala förvaltningen.

Vad vi nu har sagt bör också ses mot bakgrund av den utveckling som pågår och som kan förväntas fortsätta i fråga om integrationen av civilförsvarsverksamheten och freds räddningstjänsten. Kommunerna har ju sedan den 1 januari 1987 ansvaret för ledningen av civilförsvarsverksamheten i krig och sedan den 1 januari 1985 ansvaret för den planläggning i fred som behövs för detta. Övningar av undsättningsenheterna genomförs successivt lokalt. Förrådshållningen av den materiel som behövs för verksamheten i krig skall också ske lokalt. Samtidigt förutsätts en ökad freds användning av materielen och en samordnad teknikutveckling för freds- och krigsverksamheten. Genom vårt förslag i 2 kap. 5 § i den nya lagen kommer ansvaret för mobiliseringen att överföras från länsstyrelserna till kommunerna. Därmed får kommunerna ett direkt ansvar för personalen i krigsorganisationen. Kommunernas roll och ansvar har således ökat väsentligt när det gäller räddningstjänsten i krig. Att utvecklingen fortsätter framgår senast av riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen 1989 (prop. 1988/89:100, bil. 6, FöU 12, rskr. 149).

Den nu beskrivna utvecklingen leder till att förutsättningarna för att utnyttja räddningsresurserna för krig i den fredsmässiga verksamheten ökar betydligt. Personal från krigsräddningstjänsten kan, som framhölls i propositionen (1985/86:170) om räddningstjänstlag, m. m., bilda räddningsvårn och därmed användas för att förstärka heltids- och deltidspersonalen. Förebilder till detta finns i andra länder, bl. a. Finland. Dessa räddningsvårn kan bli en naturlig förstärkning av den fredstida räddningstjänsten, särskilt om personalen är uttagen och övad lokalt.

När det gäller *ledningsplatser* byggs dessa nu så att de fullt ut kan utnyttjas för fredsmässig verksamhet. Det finns olika exempel på en sådan freds användning. Även vid kriser inom en kommun i fred och vid allvarliga olyckshändelser har det visat sig värdefullt att ha tillgång till lämpliga resurser av olika slag för ledning. Det finns därför ett intresse i kommunerna att få tillgång till ledningsplatser.

I fråga om kostnadsfördelningen för anskaffning av *reservanordningar* har en princip utvecklats som i huvudsak innebär att en delning av investeringskostnaderna mellan stat och kommun äger rum. I vissa fall har emellertid anordningen ett klart freds- eller krigsändamål. Kostnaderna för investeringen fördelas då på annat sätt.

#### 5.4.2 Kan resurser omfördelas?

Enligt regeringens direktiv till kommittéer (dir. 1984:5) skall förslag som medför kostnadsökningar för statsverket också finansieras. Vi kan därför inte lägga fram förslag som innebär påtagliga kostnadsökningar för staten. En modell skulle därför vara att omfördela de resurser som i dag utgår i form av statsbidrag. Med hänsyn till att själva beredskapsplanläggningen nu är genomförd skulle ett sätt att lösgöra statliga medel vara att ta bort statsbidragen för planläggningkostnaderna, något som möjligen låg bakom 1984 års försvarskommittés uttalande i denna fråga.



Riksrevisionsverket (RRV) har emellertid i sin revisionsrapport Civilförsvars- och övrig beredskapsplanläggning (1988-09-28, Dnr 1987:1575) anført att en avveckling av den statliga ersättningen skulle försämra beredskapen och leda till större skillnader mellan kommunernas beredskapsplaner. Dessutom, ansåg RRV, skulle en avveckling av statsbidraget innebära att motivationen för beredskapsplanläggningen minskar och att främst små kommuner får en sämre resurssituation. Även möjligheterna att bedriva statlig tillsyn skulle minska. RRV anförde vidare att en modell för beräkning av ersättning som tar hänsyn till kommunernas skilda behov skulle bli mycket komplicerad och dyr. Att bestämma ersättningens storlek utifrån varje kommuns planlägningskostnad bedömde RRV inte heller vara lämpligt. En sådan konstruktion skulle bli svåröverskådlig. RRV förordade därför i sin rapport att nuvarande modell för beräkning av ersättningens storlek som är administrativt enkel bör behållas.

#### **5.4.3 Stat och kommun bör dela på kostnaderna i de flesta fall**

Som vi tidigare sagt bör det skapas ett förenklat, överskådligt och varaktigt ersättningssystem dels för att administrativt krångel skall kunna minska, dels för att kommunerna skall få klarhet i vilka förutsättningar som gäller för arbetet i framtiden, vilket i sin tur kan väntas få en positiv inverkan på kommunernas engagemang i beredskapsförberedelserna.

När det gäller utformningen av ett sådant ersättningssystem ser vi det som rimligt och lämpligt att staten och kommunerna delar på kostnaderna. Detta skulle också ha den fördelen att man verkligen ser totalförsvaret som en gemensam uppgift. De kommunala uppgifter som det här är fråga om gäller ju civilbefolkningens överlevnad, försörjning och räddning. I fredstid är detta naturliga uppgifter för kommunerna och landstingen. Som framgår av det föregående har de insatser som görs för en god beredskap i kris och krig även stor betydelse för den fredsmässiga verksamheten i kommunerna och den beredskap som måste finnas för allvarigare olyckshändelser av olika slag. I grunden är det fråga om ett gemensamt ansvar för staten och kommunerna. Vi föreslår alltså att staten skall ersätta kommunerna för halva kostnaderna för de uppgifter i det civila försvaret som kommunerna har. Uppenbarligen blir ambitionsnivån beroende av de anslag som riksdagen beslutar om. Bedömningar måste också göras mot bakgrund av genomförda mål- och riskanalyser. Omfattningen av de insatser som skall göras blir därför beroende av beslut från statliga myndigheter om tilldelning av medel enligt de av oss föreslagna ersättningsprinciperna. Härvid kan en schablonersättning tillämpas. Denna kan bestämmas med ledning av de överväganden som legat till grund för den nuvarande ersättningen för planläggning, övningsverksamhet och reservanordningar.

Principen om hälftindelning av de administrativa beredskapskostnaderna bör enligt vår mening också gälla för landstingens uppgifter i fråga om planläggning, utbildning och övning.

Vi är medvetna om att detta vårt förslag om en principiell hälftindelning

av beredskapskostnaderna mellan staten, å ena sidan, och kommunerna och landstingen, å andra sidan, kan möta invändningar. Vårt förslag bör, som förut nämnts, inte heller ses som en slutgiltig lösning av alla de problem som finns inom detta finansieringsområde. Vi kan här bara peka på frågan om hur man på ett förhållandevis smidigt och enkelt sätt begränsar och beräknar de kostnader som sedan skall fördelas. Ett än så sinnrikt system för sådana överväganden får självfallet inte leda till onödiga administrativa svårigheter för dem som skall tillämpa systemet. Vi menar dock att sådana svårigheter bör kunna undvikas eller åtminstone i möjligaste mån begränsas om man kan tillämpa ett system med schablonersättningar. Ytterligare studier och överläggningar kan för övrigt leda till att man finner andra slag av beredskapsförberedelser än uppförande av branddammar och skyddsrum byggande (se följande avsnitt 5.4.4) som kan motivera undantag från hälftedelningsprincipen.

Mot denna bakgrund har vi valt att i anslutning till vår väsentliga huvuduppgift – att lägga fram förslag till en ny och sammanhållen lagstiftning om civilt försvar – i rimlig omfattning lämna ett underlag för fortsatta diskussioner och överläggningar mellan staten, kommunerna och landstingen om hur frågan om fördelningen av beredskapskostnaderna slutligen skall kunna lösas.

#### 5.4.4 Åtgärder som inte motiverar en hälftdelning

I vissa fall kan, som förut har nämnts, en beredskapsåtgärd i allt väsentligt vara att hänföra till antingen fredsverksamhetens eller krigets behov. Det kan t. ex. gälla *branddammar*. Dessa kan vara avsedda enbart för verksamheten i krig eller också vara byggda för att uteslutande tjäna som fredsmässiga reserver. Kostnaderna bör naturligtvis i sådana fall betalas av den som ansvarar för verksamheten. Ersättningen bör också i ett enskilt fall kunna utgå med nedsatt belopp.

När det gäller principerna för ersättning i samband med *skyddsrum byggande* och besiktning av skyddsrum har vi – som vi redan sagt i avsnitt 4.7 – i avvaktan på ett ställningstagande till 1988 års befolkningsskyddskommittés betänkande (SOU 1989:17) Risker och skydd för befolkningen samt med hänsyn till det uppdrag som 1988 års försvarskommitté har fått inte funnit anledning att överväga andra principer än de som gäller i dag.



En förändring som innebär att arbetsmiljöverket ska kunna utvärdera och följa upp företagets åtgärder för att förbättra arbetsmiljön, såsom till exempel att genomföra riskbedömningar, utvärdera arbetsmiljöarbetet och genomföra utbildning för arbetsgivaren och arbetarna. Detta innebär att arbetsmiljöverket ska kunna utvärdera och följa upp företagets åtgärder för att förbättra arbetsmiljön, såsom till exempel att genomföra riskbedömningar, utvärdera arbetsmiljöarbetet och genomföra utbildning för arbetsgivaren och arbetarna. Detta innebär att arbetsmiljöverket ska kunna utvärdera och följa upp företagets åtgärder för att förbättra arbetsmiljön, såsom till exempel att genomföra riskbedömningar, utvärdera arbetsmiljöarbetet och genomföra utbildning för arbetsgivaren och arbetarna.

Mot denna bakgrund har vi valt att i bestämmelserna om arbetsmiljöarbetet införa följande förändringar: - att lägga till bestämmelser om arbetsmiljöarbete som innebär att arbetsmiljöverket ska kunna utvärdera och följa upp företagets åtgärder för att förbättra arbetsmiljön, såsom till exempel att genomföra riskbedömningar, utvärdera arbetsmiljöarbetet och genomföra utbildning för arbetsgivaren och arbetarna.

#### 2.4.4 Arbetsmiljöverket ska inte medverka vid utvärdering av arbetsmiljöarbetet

I vissa fall kan, som följande bestämmelser innebär, arbetsmiljöverket komma att utvärdera arbetsmiljöarbetet i ett företag. Detta innebär att arbetsmiljöverket ska kunna utvärdera och följa upp företagets åtgärder för att förbättra arbetsmiljön, såsom till exempel att genomföra riskbedömningar, utvärdera arbetsmiljöarbetet och genomföra utbildning för arbetsgivaren och arbetarna. Detta innebär att arbetsmiljöverket ska kunna utvärdera och följa upp företagets åtgärder för att förbättra arbetsmiljön, såsom till exempel att genomföra riskbedömningar, utvärdera arbetsmiljöarbetet och genomföra utbildning för arbetsgivaren och arbetarna.

En förändring som innebär att arbetsmiljöverket ska kunna utvärdera och följa upp företagets åtgärder för att förbättra arbetsmiljön, såsom till exempel att genomföra riskbedömningar, utvärdera arbetsmiljöarbetet och genomföra utbildning för arbetsgivaren och arbetarna.

En förändring som innebär att arbetsmiljöverket ska kunna utvärdera och följa upp företagets åtgärder för att förbättra arbetsmiljön, såsom till exempel att genomföra riskbedömningar, utvärdera arbetsmiljöarbetet och genomföra utbildning för arbetsgivaren och arbetarna.

# Särskilda yttranden

## 1 Särskilt yttrande av Evert Zetterberg, sakkunnig

Med 1982 års försvarsbeslut inleddes den efterhand kraftigt utökade roll som kommunerna fått inom totalförsvaret. Nya uppgifter har under den senaste femårsperioden successivt tillförts kommunerna vilket har försvårat kommunernas möjligheter att bedöma helheten av olika kostnader och resursinsatser. Denna överföring av uppgifter pågår fortfarande. Flera väsentliga frågor – bl. a. den ekonomiskt och administrativt tunga materielhanteringen – är fortfarande olösta. Det kommer således att ta ytterligare tid innan kommunernas roll i totalförsvaret fyllts till alla delar. Färdriktningen är emellertid klar. Kraven på kommunernas resursinsatser kommer att öka.

För vår beredskap har "kommunreformen" 1982 säkerligen varit bra. Ytterligare förbättringar torde kunna förväntas inte minst mot bakgrunden av det samlade grepp över det civila försvaret som vi presenterar i våra förslag till lagtexter och i motivtexterna. Ett flertal av våra förslag inom t. ex. området för utbildning och övning är för närvarande inte reglerade i lag även om verksamheten som sådan redan är i gång i kommunerna sedan något år tillbaka.

Andra förslag – t. ex. att mobiliseringsansvaret flyttas över från staten till kommunerna – är mer eller mindre oprövade nyheter. Sammantaget ökar kommunernas roll i totalförsvaret.

Mot den ovan tecknade bakgrunden kan jag inte ställa mig bakom utredningens förslag i fråga om ekonomisk ersättning till kommunerna. Jag anser att kommunernas arbete med planläggning och övriga beredskapsförberedelser i princip skall ersättas fullt ut med statsmedel. Ett väsentligt motiv för detta synsätt är att kommunerna kan drabbas högst olika av beredskapskostnaderna beroende på bl. a. skillnader i geografiskt läge, storlek och struktur. Utredningens förslag om att staten och kommunerna delar på kostnaderna ger viss möjlighet att motverka konsekvenserna av dessa skillnader, men ger enligt min mening alldeles för låg kostnadstäckning för kommunerna i absoluta tal.

Jag anser inte att utredningen överhuvudtaget har klarlagt vilka kostnader som skall utgöra grund för delningen enligt 50-50-principen. Ett genomförande av förslaget till en så oklar kostnadsdelning kan leda till onödigt administrativt krångel. En schablonersättning av den typ vi har i dag för planlägg-



ningskostnaderna kompletterad dels med den regel som utredningen föreslår – dvs. att regeringen får besluta om högre ersättning om det finns särskilda skäl – dels att ersättningen årligen räknas upp till aktuellt penningvärde, skulle vara lättare att hantera. Även de lokal- och materielkostnader m. m. som utredningen föreslår att kommunerna helt skall svara för själva bör ingå i denna schablonersättning. En förutsättning för en sådan förenklad beräkning av ersättningen är emellertid att man har kännedom om vilka verkliga kostnader som är aktuella att schablonisera.

Den föreslagna lagfästa skyldigheten för kommunerna att genomföra lokala övningar för enheter, som fram till helt nyligen övades vid statens räddningsverks räddningsskolor, medför stora och för kommunerna negativa konsekvenser vad gäller ersättningen. För närvarande ersätts kommunernas merkostnader fullt ut men skulle komma att halveras med utredningens förslag.

Än mera oacceptabelt för kommunerna torde förslaget om hälftindelning av utgifterna för uppförande av nya ledningsplatser komma att bli. Framför allt två skäl talar emot den föreslagna finansieringsmodellen; dels berörs långt ifrån alla kommuner av de tyngsta investeringarna, dels är de belopp det rör sig om betydande.

Utredningens strävan att skapa ett förenklat, överskådligt och varaktigt ersättningsystem för att kommunerna skall få klarhet i vilka förutsättningar som skall gälla för arbetet i framtiden är i sig bra. Enligt min mening bör detta arbete fortsätta. Men att nu – när vi är mitt inne i ett omfattande reformarbete – genomföra utredningens förslag i ersättningsfrågorna, skulle sannolikt allvarligt försvåra möjligheterna att fullt ut fullfölja den reformering av totalförsvaret på lokal nivå som avses ske under 1990-talet.

## 2 Särskilt yttrande av Eva Sveman, sakkunnig

Enligt ansvarsprincipen skall, om inte annat särskilt föreskrivs, den som har ansvar för en viss verksamhet i fred behålla detta ansvar under skärpt och högsta beredskap, om verksamheten skall upprätthållas då. Detta innebär för landstingens del att de kommer att fortsätta att ha ansvaret för bland annat den civila hälso- och sjukvården. Detta är en princip som Landstingsförbundet ställer sig bakom.

Finansieringen av totalförsvaret är en i huvudsak statlig uppgift. Det är därför rimligt att landstingen skall ha ersättning från staten för de merkostnader som uppkommer till följd av deras medverkan i totalförsvaret.

Med anledning av 1987 års försvarsbeslut har Landstingsförbundets styrelse i skrivelse till regeringen begärt att regering och riksdag omprövar sin syn på det framtida ansvaret för hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap och att staten även fortsättningsvis måste finansiera erforderliga åtgärder för hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap under kriser och i krig. Detta har föranlett regeringen att i direktiven till den pågående försvarsutredningen begära att utredningen studerar om den i 1987 års försvarsbeslut

fastlagda uppdelningen av ansvaret är det mest ändamålsenliga sättet att nå en god beredskap.

CFL-utredningen föreslår att staten skall betala halva kostnaden för landstingens uppgifter i fråga om planläggning, utbildning och övning. Vilka kostnader som skall utgöra grund för delning enligt denna princip är inte klarlagt. Enligt min mening är detta ett system som innebär en återgång till ett kontroll- och planeringstänkande som numera måste anses vara otidsenligt. Förslaget är också administrativt betungande för staten och landstingen och ger otillräckligt med pengar till landstingen.

För närvarande erhåller landstingen för innevarande försvarsperiod till och med 1991/92 ett schablonbidrag för planläggning, utbildning och övning. Bidraget utgår 1989/90 med 26 miljoner kronor. Regeringsbeslutet om denna ersättning fattades efter överläggningar med Landstingsförbundet.

Ett sådant system med schablonersättning är administrativt enkelt och i överensstämmelse med hur relationerna mellan stat och landsting numera utformas på andra områden. Det råder allmän enighet om att statlig detaljstyrning bör undvikas. Vad gäller schablonersättningens storlek måste principen vara att landstingens arbete med planläggning och övriga beredskapsförberedelser skall ersättas fullt ut med statsmedel.

Beträffande reservanordningar är det angeläget att slå fast att alla kostnader för landstingen som genereras av krigsbehoven skall bestridas av statliga medel. Det finns nu ett system som innebär att landstingen bekostar reservanordningar som faller inom ramen för fredsstandarden medan staten ersätter landstingen för de merkostnader som uppkommer till följd av de högre krav som krigsutnyttjandet ställer. Eftersom detta system fungerar väl, finns det ingen anledning att ändra på det.

Sammanfattningsvis kan sägas att utredningens avsikt att skapa ett enkelt och varaktigt ersättningsystem för landstingens insatser för totalförsvaret är lovvärt. Därför är det desto tråkigare att konstatera att utredningen inte lyckats på denna punkt. Principen måste vara att landstingen skall ha full ekonomisk ersättning för de merkostnader som uppkommer till följd av deras medverkan i totalförsvaret.



fastslagna uppgifterna avseende år 2010 och 2011. För 2010 och 2011 har den totala löneutbetalningen för de anställda beräknats till 1 100 miljoner kronor och 1 150 miljoner kronor respektive.

Upplysningar om löneutbetalningar för de anställda i de olika verksamhetsområdena för 2010 och 2011 framgår av tabell 1. Löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010. Löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010. Löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010.

För närvarande är det inte möjligt att jämföra löneutbetalningarna för 2010 och 2011 med löneutbetalningarna för 2009 och 2010. Detta beror på att löneutbetalningarna för 2009 och 2010 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2008 och 2009. Löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010.

Överensstämmelse med löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010. Detta beror på att löneutbetalningarna för 2009 och 2010 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2008 och 2009. Löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010.

Behållande av löneutbetalningar för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010. Detta beror på att löneutbetalningarna för 2009 och 2010 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2008 och 2009. Löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010.

Överensstämmelse med löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010. Detta beror på att löneutbetalningarna för 2009 och 2010 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2008 och 2009. Löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010.

Överensstämmelse med löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010. Detta beror på att löneutbetalningarna för 2009 och 2010 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2008 och 2009. Löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010.

Överensstämmelse med löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010. Detta beror på att löneutbetalningarna för 2009 och 2010 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2008 och 2009. Löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010.

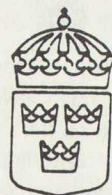
Överensstämmelse med löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010. Detta beror på att löneutbetalningarna för 2009 och 2010 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2008 och 2009. Löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010.

Överensstämmelse med löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010. Detta beror på att löneutbetalningarna för 2009 och 2010 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2008 och 2009. Löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010.

Överensstämmelse med löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010. Detta beror på att löneutbetalningarna för 2009 och 2010 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2008 och 2009. Löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010.

Överensstämmelse med löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010. Detta beror på att löneutbetalningarna för 2009 och 2010 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2008 och 2009. Löneutbetalningarna för 2010 och 2011 har beräknats utifrån löneutbetalningarna för 2009 och 2010.

# Kommittédirektiv



Dir 1985:1

## Översyn av civilförsvarslagstiftningen m. m.

Dir 1985:1

Beslut vid regeringssammanträde 1985-01-17

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Thunborg, anför.

### Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att göra en författningsteknisk översyn av civilförsvarslagen (1960:74, omtryckt 1984:1026) och lagen (1964:63, omtryckt 1984:1027) om kommunal beredskap samt de andra författningar som reglerar de frågor som behandlas i dessa lagar.

### Bakgrund

Grundläggande bestämmelser om civilförsvaret finns i civilförsvarslagen och civilförsvarskungörelsen (1960:377, ändrad senast 1984:1029). Kommunernas medverkan i de delar av totalförsvaret som inte hör till civilförsvaret regleras i lagen om kommunal beredskap och kommunala beredskapskungörelsen (1964:722, ändrad senast 1983:633).

På grundval av prop. 1984/85:49 om ändring i civilförsvarslagen (1960:74), m. m. beslutade riksdagen (FöU 5, rskr 93) den 14 december 1984 om omfattande ändringar i de nämnda lagarna för att kommunerna skall kunna ta över ansvaret för ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och det planläggningsansvar i fred som hänger samman härmed. I propositionen (s. 36) anförde föredraganden bl. a. att det är nödvändigt med en genomgripande översyn av de författningar som berörs av förslagen och att han avsåg att återkomma till regeringen med förslag om hur denna översyn bör genomföras.

Mot bakgrund av det anförda finner jag att en särskild utredare nu bör tillkallas för att göra denna översyn.



## Uppdraget

### En eller flera lagar

I nämnda proposition anförde föredraganden (s. 35 och 36) bl. a. att de nya kommunala civilförsvarsuppgifterna kunde författningsregleras på flera olika sätt och att flera pågående utredningar påverkade regleringen. Vidare pekade föredraganden på att förhållandet till lagen om kommunal beredskap kunde vålla vissa problem om de nya kommunala uppgifterna reglerades i civilförsvarslagen. Också brister i harmoniseringen mellan föreskrifterna i brandlagen (1974:80, ändrad senast 1983:1001) och civilförsvarslagen påtalades. Bl. a. framhöll föredraganden att brandlagen gäller även i krig och att den verksamhet som regleras i lagen skall fortgå under krig. Samtidigt har kommunerna enligt civilförsvarslagen skyldighet att ställa brandförsvaret och dess resurser till civilförsvarsorganisationens förfogande. Det anfördes att dessa problem fick lösas i samband med att räddningstjänstkommitténs förslag (SOU 1983:77) Effektiv räddningstjänst behandlas i regeringskansliet. I propositionen ifrågasattes även om inte kommunernas uppgifter i krig i viss mån borde regleras i kommunallagstiftningen.

Föredraganden framhöll att den lagtekniska lösning som valdes fick ses som en lösning övergångsvis i avvaktan på ställningstaganden till, förutom räddningstjänstkommitténs förslag, betänkandena (Ds Fö 1984:3) Kommunal beslutsordning under beredskap och krig, (Ds Fö 1984:2) Räddningsverket och (Ds C 1983:15) Kommunalförbund. Vidare nämndes det uppdrag som regeringen gett försvarets rationaliseringsinstitut att se över ledningen av det civila totalförsvaret. Institutet har numera lämnat sitt förslag som f. n. bereds i regeringskansliet.

Som det anförda visar är den lagstiftning som berör civilförsvaret splittrad på ett antal olika lagar. Det brister också i harmoniseringen mellan de olika lagarna. En av utredarens uppgifter bör därför vara att skapa ett regelsystem som bättre än det nuvarande hänger ihop systematiskt och begreppsmässigt. Huruvida civilförsvarsbestämmelserna skall samlas i en eller flera lagar får utredaren fritt pröva.

### Förfoganderätt

I lagen (1964:64) om skyldighet att upplåta inkvarteringsbostad i krig m. m. (ändrad 1978:267) finns regler om vissa skyldigheter för fastighetsägare i samband med utrymning m. m. Med hänsyn till kommunernas nya civilförsvarsuppgifter kan behovet av denna särskilda lagstiftning sättas i fråga. Utredaren bör överväga om dessa bestämmelser, i den mån de behövs, kan inordnas i det lagverk som reglerar civilförsvarsfrågorna.

I detta sammanhang bör utredaren undersöka om behovet av förfogande-

rätt för civilförsvarsändamål skall tillgodoses genom bestämmelser i civilförsvarslagstiftningen eller i förfogandelagen (1978:262, ändrad senast 1981:838).

### *Besvärörfarandet*

Besvärreglerna i civilförsvarslagen är svåröverskådliga. Det kan sättas i fråga om inte besvärsrätten kan begränsas (jfr prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärssärenden). I varje fall bör en mera enhetlig besvärssordning kunna utformas. Utredaren bör närmare klarlägga detta.

### *Beslutsfattarnas medborgarskap*

I betänkandet Kommunal beslutsordning under beredskap och krig aktualiseras frågan om krav på svenskt medborgarskap för förtroendeuppdrag eller tjänst inom kommuner och landstingskommuner. Utredningen föreslår att endast de förtroendevalda som är svenska medborgare får delta i eller närvara vid handläggningen av ärenden av betydelse för rikets säkerhet. Utredningen har noterat att det också för vissa kategorier tjänstemän kan behövas ställas krav på svenskt medborgarskap, då dessa t. o. m. i större utsträckning än de förtroendevalda kontinuerligt arbetar med frågor som kan vara av stor betydelse för totalförsvaret. I betänkandet lämnades inte något förslag i frågan, eftersom den ansågs ligga utanför utredningens uppdrag. Utredningen anser emellertid att frågan snarast bör bli föremål för överväganden. Även denna fråga bör klarläggas av utredaren. Frågor av liknande art har behandlats i diskrimineringsutredningens betänkande (Ds A 1984:6) Om utlänningars rättsliga ställning. Betänkandet bereds f. n. i regeringkansliet. Detta arbete bör beaktas av utredaren.

### *Förenkling*

Utredaren bör i samband med översynen sträva efter att åstadkomma förenklingar i regelsystemen (jfr prop. 1983/84:119 om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd). Det kan exempelvis gälla de olika bestämmelser som ger kommunerna ersättning av statsmedel för civilförsvarsverksamheten eller annan beredskapsverksamhet. En utgångspunkt bör därvid vara att undvika detaljregleringar. Detta ligger i linje med det arbete som bedrivs inom stat - kommunberedningen (C 1983:02).

Demokratiberedningen (C 1983:03) skall bl. a. utarbeta en principskiss till hur reglerna om kommuner och landstingskommuner i framtiden bör vara systematiserade och utformade i lagstiftningen. Ett syfte är att göra den



grundläggande kommunallagstiftningen mera begriplig och överskådlig. Utredaren bör därför utforma sina förslag så att dessa går att förena med de mål som demokratiberedningens arbete är inriktat på.

Regeringens verkställighetsföreskrifter till civilförsvarslagstiftningen är splittrade på flera författningar. Utredaren bör pröva möjligheterna att samordna dessa föreskrifter och se över dem från språklig och författningsteknisk synpunkt.

#### *Arbetets bedrivande*

Utredaren bör fullgöra sitt arbete i nära samarbete med demokratiberedningen och stat – kommunberedningen. I frågor som rör civilförsvarets roll i flyktingomhändertagandet bör samråd ske med statens invandrarverk.

Arbetet bör vara avslutat senast vid utgången av år 1986.

#### **Hemställan**

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för försvarsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförfordningen (1976:119) – med uppdrag att genomföra en författningsteknisk översyn av civilförsvarslagen (1960:74) och lagen (1964:63) om kommunal beredskap samt de andra författningar som reglerar de frågor som behandlas i dessa lagar,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag

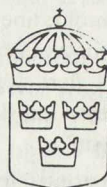
att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta fjärde huvudtitelns kommittéanslag.

#### **Beslut**

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

# Kommittédirektiv



Dir. 1987:38

## Tilläggsdirektiv till utredningen (Fö 1985:01) om översyn av civilförsvarslagstiftningen m.m.

Dir. 1987:38

Beslut vid regeringsammanträde 1987-08-20

Statsrådet Wickbom anför.

### Mitt förslag

Jag föreslår att utredningen (Fö 1985:01) om översyn av civilförsvarslagstiftningen m.m. genom tilläggsdirektiv ges i uppdrag att

- överväga och lämna förslag till en ny terminologi inom vad som i dag benämns civilförsvar,
- se över lagen (1960:513) om beredskapstillstånd och de andra författningar som berörs därav,
- överväga behovet av ytterligare lednings- och samordningsbestämmelser för totalförsvarets civila del.

### Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 17 januari 1985 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att göra en författningsteknisk översyn av civilförsvarslagen (1960:74, omtryckt 1984:1026) och lagen (1964:63, omtryckt 1984:1027) om kommunal beredskap samt de andra författningar som reglerar de frågor som behandlas i dessa lagar. Enligt utredningens direktiv (dir. 1985:1) skall utredningen bl.a. söka lösningar som möjliggör en harmonisering av nämnda författningar och därigenom skapa ett regelsystem som bättre än det nuvarande hänger ihop systematiskt och begreppsmässigt.

Efter direktivens tillkomst har riksdagen fattat beslut om ett antal reformer som påverkar utredningens arbete.

På grundval av regeringens förslag i prop. 1984/85:160 om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret beslutade riksdagen (FöU 1984/85:11, rskr.



388) att den civila delen av totalförsvaret skulle indelas efter samhällssektorer i olika funktioner med en ansvarig central myndighet för varje funktion.

Enligt beslutet skulle överstyrelsen för ekonomiskt försvar den 1 juli 1986 ombildas till överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) med vidgade arbetsuppgifter. Vid samma tidpunkt skulle riksnämnden för kommunal beredskap ombildas till ett råd för kommunal beredskap knutet till ÖCB. Genom riksdagens beslut har vidare kommunernas roll i totalförsvaret påtagligt utökats på så sätt att kommunstyrelsen skall vara högsta civila totalförsvarsmyndighet på lokal nivå.

I anslutning till det ovannämnda beslutet godkände riksdagen också regeringens förslag om ledningen av befolkningsskyddet och räddningstjänsten (prop. 1984/85:161, FöU 12, rskr. 389). Den 1 juli 1986 inrättades statens räddningsverk (SRV) och från samma tidpunkt upphörde civilförsvarsstyrelsen och statens brandnämnd.

Som en följd av dessa organisationsförändringar beslutade regeringen förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del. Förordningen trädde i kraft den 1 juli 1986.

Enligt förordningen skall ÖCB i fred bl.a. leda och samordna beredskapsförberedelserna vid övriga funktionsansvariga myndigheter. Statens räddningsverk anges i förordningen som funktionsansvarig myndighet för funktionen civilförsvaret som innehåller delfunktionerna befolkningsskydd och räddningstjänst.

På grundval av regeringens prop. 1985/86:170 om räddningstjänstlag m.m. beslutade riksdagen (FöU 1986/87:2, rskr. 1986/87:58) i december 1986 att anta en ny lag, räddningstjänstlagen (1986:1102). Lagen ersätter brandlagen (1974:80), lagen (1960:331) om skyddsåtgärder vid olyckor i atomanläggningar m.m. och till en del brandstadgan (1962:91). Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om kommunal räddningstjänst och statlig räddningstjänst samt räddningstjänsten i krig m.m.

## Uppdraget

### *Begreppet civilförsvaret*

I syfte att överföra ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå under civilförsvarsberedskap och det planläggningsansvar i fred som hänger samman härmed till kommunerna, beslutade riksdagen år 1984 om ändringar i civilförsvarslagen (1960:74) (prop. 1984/85:49, FöU 5, rskr. 93). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1987.

I propositionen anfördes bl.a. följande. Begreppet civilförsvaret bör avse en

verksamhet och inte en organisation. Behandlingen av frågorna om ansvarsfördelning och samordning av olika slag av civilförsvarsverksamhet mellan bl.a. statliga myndigheter, kommuner och landstingskommuner kräver att begreppet civilförsvar definieras och att civilförsvarsverksamhetens innehåll bestäms och avgränsas i förhållande till andra verksamheter inom totalförsvaret. När omfattningen av civilförsvarsverksamheten är klarlagd och definierad på ett tillfredsställande sätt kan ansvaret för verksamhetens olika delar fördelas mellan statliga myndigheter, kommuner och landstingskommuner m.fl.

I propositionen föreslogs vidare att begreppet civilförsvar i civilförsvarslagen skulle ges en definition som närmare knyter an till definitionen i tilläggsprotokoll I den 10 juni 1977 till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter.

I 1 § civilförsvarslagen anges vad som i dag är civilförsvarsverksamhet.

Genom beslut av riksdagen har Sverige ratificerat såväl nyssnämnda protokoll som det andra tilläggsprotokollet, som avser icke-internationella väpnade konflikter. I det första tilläggsprotokollet definieras civilförsvar som humanitära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer, att hjälpa dem att övervinna de direkta följderna härav samt att tillgodose de nödvändiga förutsättningarna för dess överlevnad. Inom denna ram, som alltså medger ett folkrättsligt skydd för personal med civilförsvarsuppgifter i händelse av en väpnad konflikt, kan varje nation, som åtagit sig att respektera och tillämpa det första tilläggsprotokollets regler, själv avgöra vad som inom landet är att betrakta som civilförsvarsverksamhet.

Vid den informations- och utbildningsverksamhet som bedrivs inom totalförsvarets civila del har det visat sig att det finns vissa oklarheter och missuppfattningar när det gäller sådana uttryck som civil beredskap, civilt försvar, den civila delen av totalförsvaret och civilförsvar.

I sin rapport nr 3/84 Ledningen av det civila försvaret anförde försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) att uttrycket civilförsvar internationellt sett har en mycket vid innebörd och täcker in verksamhet som hör till flera av de funktioner som ingår i den civila delen av totalförsvaret. FRI förordade därför en användning av uttrycken befolkningsskydd och räddningstjänst för den verksamhet som för närvarande i Sverige avses med civilförsvar.

I förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del anges att funktionen civilförsvar omfattar befolkningsskydd och räddningstjänst.

Bl.a. med hänsyn till vad som här har redovisats bör utredningen överväga möjligheterna att vidga det svenska civilförsvarsbegreppet inom ramen för det första tilläggsprotokollets folkrättsligt fastställda definitioner. Utredningen bör vidare överväga om uttrycket civilförsvar i fortsättningen bör



behållas för de uppgifter som utredningen kan komma att föreslå eller om det bör ersättas med något annat eller andra uttryck. Det bör stå utredningen fritt att lämna förslag till ändrad terminologi också i övrigt inom området.

Utredningens slutsatser bör redovisas i det regelsystem som det ankommer på utredningen att föreslå enligt de ursprungliga direktiven.

### *Beredskapsbegreppet*

I den senaste propositionen om totalförsvarets fortsatta utveckling (1986/87:95, bil. 1) anfördes bl.a. att den administrativa beredskapen uppvisar vissa brister och att beredskapsförfattningarna är delvis alderdomliga till form och innehåll och i stor utsträckning skrivna mot andra hotbilder än de nuvarande. Det var enligt departementschefen nödvändigt att ensa och anpassa dessa författningar till dagens behov.

Departementschefen uttalade vidare att det är nödvändigt att beslut som riktas mot statliga myndigheter om beredskapshöjande åtgärder före ett beredskapstillstånd också får genomslag i kommuner och landstingskommuner. Mot denna bakgrund ansåg departementschefen att det fanns skäl att göra en författningsteknisk översyn av lagen (1960:513) om beredskapstillstånd och hithörande författningar.

En sådan översyn har nära anknytning till utredningens arbete och till det uppdrag i fråga om civilförsvarsbegreppet som jag berört i det föregående. Uppdraget bör inte begränsas till lagen (1960:513) om beredskapstillstånd och hithörande författningar utan bör avse samtliga beredskapsbestämmelser. Syftet är att åstadkomma en mer enhetlig begreppsbildning. Utredningen bör därvid också beakta vad som gäller för det militära försvaret.

Utredningen bör därför få i uppdrag att se över lagen (1960:513) om beredskapstillstånd och övriga författningsbestämmelser som berörs därav.

### *Det civila totalförsvarets ledning och samordning*

En effektiv ledning och en väl fungerande samordning är viktiga förutsättningar för styrkan hos den civila delen av totalförsvaret. Indelningen av den civila delen av totalförsvaret i funktioner samt kommunernas nya roll i totalförsvaret har nu skapat bättre möjligheter för detta än tidigare.

I förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del anges att ÖCB leder och samordnar beredskapsförberedelserna vid övriga funktionsansvariga myndigheter. Förordningen är tillämplig på myndigheterna under regeringen med undantag för totalförsvarets chefsnämnd och myndigheterna inom det militära försvaret.

I beredskapsförfattningarna finns i dag endast knapphändiga bestämmelser om ledning och samordning. Detta gäller exempelvis möjligheterna för myndigheter på central och regional nivå att meddela föreskrifter mot sidordnade och underlydande myndigheter samt mot kommuner och landstingskommuner. Frågan berör också enskildas och företags medverkan i totalförsvaret.

Utredningen bör överväga behovet av sådana lednings- och samordningsbestämmelser för totalförsvarets civila del och lämna de författningsförslag som övervägandena föranleder. Utredningen bör i denna fråga samråda med överstyrelsen för civil beredskap som fått i uppdrag att se över ledningssystemet för totalförsvarets civila del.

### Övrigt

I den man utredningen lämnar förslag som medför en kostnadsökning för statsverket skall den i enlighet med regeringens direktiv till kommittéer (dir. 1984:5) också föreslå hur dessa kostnader skall finansieras.

Utredningen bör – som angavs i direktiven (dir. 1985:1) – i samband med översynen sträva efter att åstadkomma förenklingar i regelsystemet och undvika detaljregleringar.

Arbetet bör vara avslutat senast vid utgången av år 1988.

### Hemställan

Jag hemställer att regeringen utvidgar det uppdrag som tidigare har lämnats till utredningen (Fö 1985:01) om översyn av civilförsvarslagstiftningen m.m. i enlighet med vad jag nu har anfört.

### Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)



1. Die erste Gruppe ist die Gruppe der ...  
 2. Die zweite Gruppe ist die Gruppe der ...  
 3. Die dritte Gruppe ist die Gruppe der ...

Die ersten beiden Gruppen sind ...  
 Die dritte Gruppe ist ...

Die ersten beiden Gruppen sind ...  
 Die dritte Gruppe ist ...

Die ersten beiden Gruppen sind ...  
 Die dritte Gruppe ist ...

Die ersten beiden Gruppen sind ...  
 Die dritte Gruppe ist ...

Die ersten beiden Gruppen sind ...  
 Die dritte Gruppe ist ...

Die ersten beiden Gruppen sind ...  
 Die dritte Gruppe ist ...

## Reserapporter

### Reserapport från CFL-utredningens studieresa till Schweiz den 10 – 12 mars 1987

#### Allmänt om Schweiz

Schweiz är en federal stat med 23 delstater, kantoner, och ca 3 000 kommuner (Gemeinde). Ibland sägs det att det finns 26 kantoner vilket beror på att 3 kantoner är delade i halvkantoner. Schweiz yta är ungefär en elftedel av Sveriges yta. Nationen har 6,5 milj. invånare och av dessa är ca 950 000 utländska medborgare. Kommunernas storlek varierar kraftigt från ca 50 invånare till ca 160 000 (Bern).

I Schweiz talas fyra språk, 65 % har tyska som ursprungsspråk, 20 % har franska, 13 % har italienska och 2 % har räto-romanska som ursprungsspråk.

#### Schweiz författning och styrelseskick

Schweiz är en federal stat där kantonerna och kommunerna är mycket självständiga i förhållande till den centrala statsmakten. Centralt styrs landet av förbunds församlingen (parlamentet) som består av två kamrar, nationalrådet och ständerrådet. Landets regering – förbundsrådet – består av sju medlemmar, var och en chef för sitt ministerium. Presidentskapet för landet roterar bland de sju ministrarna för ett år vardera.

Förbundsuppgifter är post, tele, tull, kommunikationer, verksamhet som rör utrikes- och försvarspolitik, ekonomi och elkraftsförsörjning. Resten sköts på kantonal och kommunal nivå. Kantonerna har en viktig samordnande roll.

År 1973 lämnade förbundsrådet ett uttalande om den schweiziska säkerhetspolitiken "Concept of general defence", vilket alltså är gällande.

Grundlagens artikel 2 slår fast följande inriktning:

- 1 Fred och oberoende
- 2 Bevarande av frihet att agera
- 3 Skydd åt befolkningen
- 4 Skydd åt landets gränser

Man har också en "General Principle of Dissuasion" som har följande innebörd:

- a) om landet angrips
  - att maximalt försvara sig
  - att skapa minimal nytta åt en fiende
- b) om krig uppstår i omvärlden men landet inte angrips
  - att minimera kostnaderna



- att maximera de egna fördelarna.

Schweiz för en defensiv neutralitetslinje med beväpnad neutralitet. De årliga militärkostnaderna uppgår för närvarande till drygt 4 miljarder schweiziska franc motsvarande cirka 18 miljarder kronor.

### Lagstiftningsfrågor

Lagstiftningen indelas i:

- a) Ordentliche Recht - (vanlig lagstiftning)
- b) Polizeiliche Generalklauseln (kan beslutas av parlamentet eller förbundsrådet)
- c) Notrecht (kan beslutas av förbundsrådet med egen kompetens)

Delegering kan ske från parlamentet till förbundsrådet och därifrån till kantonerna.

Kantonerna är till stor del suveräna i rättstillämpningsfrågor.

Notrecht (nödrätt) är inte författningsmässigt reglerad utan har vuxit fram sedvanerättsligt och har hittills endast utnyttjats under de båda världskrigen. Notrecht är ett extraordinärt instrument som man heller inte önskar författningsreglera eftersom detta skulle kunna få till följd en begränsning i "Notrechten" som man nu inte har.

Notrechten begränsar således behovet av en beredskapslagstiftning.

Även kantonerna och kommunerna kan använda sig av Notrechtinstrumentet om det behövs för att man skall kunna bemästra en situation, exempelvis för att klara en katastrof, införa utgångsförbud och spärrzoner. De kan också besluta om exempelvis husundersökning med stöd av Notrecht.

Enligt förbundsorfattningens artikel 89 krävs för antagande av förbunds- lagar och förbundsbeslut bifall i parlamentets båda kamrar. S. k. allmänt förbindande förbundsbeslut kan av majoriteten i var och en av kamrarna sättas i kraft omedelbart. Om 50 000 medborgare eller åtta kantoner begär folkomröstning om beslutet upphör detta att gälla efter ett år om inte förslaget godtagits vid folkomröstningen.

Förbunds- lag liksom allmänt förbindande förbundsbeslut måste företas till folkomröstning om minst 50 000 medborgare eller åtta kantoner begär det, s. k. lagreferendum. Lagreferendat är decisivt, dvs. avgörande för om lagen eller beslutet skall finnas kvar.

För att undvika skrivbordsorfattningar skrivs ofta delegationsregler in i den vanliga lagstiftningen, exempelvis inom lagstiftningen rörande utrikes- handeln.

Den centrala statsapparaten – Das Bund – har skyldighet att hjälpa kan- toner och kommuner med utbildning inför användningen av "Notrecht".

### Pliktbestämmelser

Militär tjänsteplikt (värnplikt) 20 - 50 år

Civilförsvarsplikt 20 - 60 år

Armén prioriteras.

Efter mobilisering uppgår arméns styrka till 625 000 personer. 35 000 finns i aktiv tjänst. Civilförsvaret mobiliserar 520 000 personer eller ca 8 % av landets befolkning. Av dessa har ca 400 000 civilförvarsutbildning. För landets försörjning och ekonomiska försvar mobiliserar 405 000 personer.

Civilförvarsplikt åvilar endast den manliga befolkningen. Kvinnor kan dock frivilligt anmäla sig till civilförvarstjänstgöring från 16 års ålder. Ca 15 000 kvinnor finns i dag i civilförvarsorganisationen.

Samhällets nyckelpersoner är i krig frikallade från såväl militärtjänst som civilförvarstjänst genom s. k. dispensationskvot.

### Civilförsvaret – Zivilschutz i kommunen

Civilförsvaret är en del av Landesverteidigung (totalförsvaret; artikel 1 i civilförvarslagen). Det operativa ansvaret för verksamheten vilar på kommunerna (artikel 10, civilförvarslagen).

Kommunen har också ansvaret för polisverksamheten, brandförsvaret och sjukvården. Dessa ställer vissa personella resurser till civilförsvarets förfogande.

Kommunen har egen kompetens att besluta om civilförvarsåtgärder, men måste också bära större delen av kostnaderna.

Kommunens civilförvarsverksamhet leds av en s. k. Ortschef. Denne utses av kommunen på sina meriter och det förtroende personen åtnjuter. Det kan vara såväl en anställd person som en egen företagare. Ortschefen leder den lokala skyddsorganisationen, verkskyddet och skyddsrumorganisationen.

Tiden för att krigsorganisera civilförsvaret beräknas till ca två veckor.

Utbildningen inom civilförsvaret omfattar

- grundutbildning 3 + 2 = 5 dagar
- vidareutbildning/övning 2 dagar/år
- utbildning för befäl och vissa specialister 12 dagar

Staten bidrar till kostnaderna för utbildningen med 30 – 40 %.

### Civilförsvarets anläggningar

De anläggningar som finns inom civilförsvaret är

- privata och offentliga skyddsrum
- sjukvårdsanläggningar
- Sanitetsposten/skyddad läkarcentral
- Sanitetsställen/skyddad vårdcentral
- Notspitåler/beredskapssjukhus
- ledningscentraler
- anläggningar för materiel, utrustning- och iordningställande
- alarmeringsplatser



## Skyddsrum

Kantonen skall se till att skyddsrum finns för alla invånare. Kommunen bestämmer dock tidpunkten då byggandet skall ske.

Staten bidrar till kostnaderna (30 – 70 %) för skyddsrummbygget.

Bidraget varierar beroende på kantonens ekonomiska styrka.

Skyddsrumsytan är 1 m<sup>2</sup>/person (i Sverige är motsvarande yta 0,75 m<sup>2</sup>/person).

Skyddsrummen byggs och utrustas för att befolkningen skall kunna vistas där uppemot 1 – 2 veckor.

Ett skyddsrum måste innehålla minst sex platser. Kontroll av skyddsrummbygget görs ej om skyddsrummet har färre än 100 platser.

För närvarande finns ca 5,8 milj. skyddsrumplatser. Varje år byggs 300 000 nya platser. Full täckning beräknas kunna uppnås år 1994. För närvarande har 83 % av befolkningen skyddsrumplats.

## Kostnaderna för civilförsvaret

0,3 % av BNP läggs på civilförsvärsverksamheten. Åren 1963 – 1983 har ca 7,5 miljarder schweiziska franc lagts ned på utbyggnaden av civilförsvaret. Nuvarande årsbudget uppgår till ca 545 milj. franc. Av dessa går 125 milj. franc till privata skyddsrum, 60 milj. franc till offentliga skyddsrum, 90 milj. franc till sjukvårds- och andra anläggningar, 60 milj. franc till utbildning, 45 milj. franc till materielanskaffning och 165 milj. franc till förvaltning.

## Uppgifter för olika ledningsnivåer

- A *Bund* 1 *Central tillsyn*  
2 *Materielanskaffning, principer*

3 *Viss utbildning*

- 4 *Vissa kostnadsansvar*  
30–40 % i fråga om skyddsrum och  
30–70 % i fråga om utbildning.

*Procentsatsen är anpassad till kantonernas och kommunernas ekonomiska bärkraft.*

*Verkställande organ* – Justitie- och polisdepartementet  
— BZT — Bundesamt für Zivilschutz

- B *Kanton:* 1 Övervakning av verkställighet  
2 Ledning  
3 Viss utbildning  
4 Visst kostnadsansvar

*Verkställande organ* *Behörig direktion.*

- C *Gemeinde* (kommun) 1 Skyddsrummbyggnad

- 2 Upprätta en  
civilförsvarsorganisation
  - 3 Viss utbildning
  - 4 Visst kostnadsansvar
- Verkställande organ*
- 1 Den kommunala förvaltningen
  - 2 Civilförsvarskontoret  
(administration)
  - 3 Ortschef. Utses av den  
kommunala församlingen; leder  
'Zivilschutz'.

### Ekonomiskt försvar - beredskapslagring

Genom nationens princip om fri handel måste alla åtgärder för beredskaps-  
ändamål ske i överensstämmelse med den fredstida handelsstrukturen.

Alla vidtagna åtgärder bygger på att ett statligt intrång i marknadssyste-  
met görs. Dock drabbas alla företag lika, varför någon snedvriden konkur-  
rens inte uppstår.

Beredskapslagring sköts enligt principen:

- 1 Lagerhållning sköts av företagen själva.
- 2 Företagen köper själva varorna och handhar lagring och försäljning  
(FIFO).
- 3 Livsnödvändiga varor lagras med vissa statliga bidrag.

*Obligatoriska reserver* innebär i finansieringshänseende att företagen får  
förmånliga lån av bankerna för att möjliggöra denna typ av lageruppbyggnad.  
Federationen står som garant och säkerhet för delar av de lån som före-  
tagen uppburit för att fullgöra beredskapslagringen. Företagens lagervärde-  
ring är skattemässigt förmånlig vilket också underlättar lageruppbyggnaden.

6 - 8 veckor krävs för att få igång ett fungerande ransoneringssystem. Vid  
ransonering får företagen endast 80 % av normal tilldelning av de produkter  
och förnödenheter som de behöver.

Beräffande uppvärmning av hus finns inget ransoneringssystem.

### Regionalt civilförsvar

I kantonen Bern finns 412 kommuner. Den minsta har 41 in- vånare, den  
största 160 000 invånare (Bern). Kantonen Bern är indelad i 4 regioner.

Alarmering är en s. k. ledningsuppgift. Beslut om detta fattas av Bundes-  
rat som delegerar till kantonen, som delegerar till kommuner, som ser till att  
sirenerna slås på.

Även om tjänstemän utför uppgifterna, kvarstår det politiska ansvaret un-  
der krigsförhållanden. Ortschef kan vända sig till kommunens politiska led-  
ning för att få råd inför ett beslut. Denna kan ta över beslutsfattandet och  
ansvarar då för det fattade beslutet.

Kantonens ledningsorgan övas vart tredje år. Direkt från ledningscentra-  
lerna finns förbindelser för att via radio sända ut meddelanden. Samma möj-  
lighet finns på Bundes-nivå.



På förbunds nivå leds övningen av försvarsmakten och på kantonal nivå utgörs övningsledningen av försvarsmakten och en angränsande kontonal civil stab.

#### Besök i kommunen Köniz

Köniz har 36 000 invånare. Till Ortschaft, som är ett hedersuppdrag, har man valt en man som driver egen ingenjörfirma.

Civilförsvarsverksamheten är en helt integrerad del av kommunens normala verksamhet.

Civilförsvaret inbegrips inte i första "insatsvågen" utan kommer eventuellt in i en andra våg för att ge den hjälp som erfordras. Första insatsvågen sköts av brandförsvaret. 8 % av kommunens invånare ingår i civilförsvaret, dvs. ca 3 200 invånare.

#### Besök i kommunen Ittigen

Kommunen har ca 10 000 invånare. I kommunen är 750 personer civilförsvarspliktiga. Av dessa sysselsätter administrationen ungefär 40 personer.

I kommunen finns omkring 1 200 byggnader med ca 12 000 skyddsrumspatser.

Kommunen är indelad i 4 delar – sektorer – vilka i sin tur är indelade i kvarter. Kvarteren är i sin tur nedbrutna i mindre enheter, s. k. block, som omfattar upp till 500 personer.

Kommunens ledningscentral kostade ca 800 000 Schweiziska franc. Kommunen själv betalade 55 % av kostnaden, medan kantonen Bern bidrog med 45 % av kostnaden.

Ledningscentralens utformning beslutas exklusivt av kommunen. Således föreligger inte någon "patentlösning" på hur civilförsvaret skall vara utformat. Detta avgörs utifrån de önskemål kommunens invånare har.

En fråga som diskuteras mycket för närvarande är hur skyddsrum skall kunna utnyttjas i fredstid. Även om de i fredstid används som lagringslokaler och alltså inte är 100 procentigt klara för användande, kan de ändå med mycket kort varsel utgöra ett fullgott skydd för den enskilde. De skall kunna omställas till skyddsrum inom 24 timmar.

Det regionala utbildningscentrum som finns i kommunen är till viss del finansierat av statliga och kantonala medel (30 – 40 %).

Driftkostnaderna för ett utbildningscentrum fördelas på intressenterna, dvs. kommunerna.

#### Psykologiskt försvar

Radio och TV måste verka så länge som möjligt. När så inte längre är möjligt träder en ersättningsorganisation in (Abteilung Presse und Funkspruch-APF). Denna tillhör armén.

Ersättningsorganisationen består av pressfolk och tekniker (tidningar, radio och TV) som alltså kallas in till militärtjänstgöring,

Dessa uppgifter är att sprida information och störa desinformation samt att utforma publicistiska grundregler.

I november 1986 genomfördes en informationsövning, Info-Suisse med inriktning på en atomkatastrof i Medelhavet. Därvid sändes via ordinarie radio- och TV-kanaler, dock särskilt annonserade och på icke-ordinarie sändningstid, de program som skulle ha sänts i ett "skarpt läge".

### Sjukvård

Sjukvården är samordnad såväl personellt som materiellt när det gäller freds- och krigssjukvård, – Koordinierten Sanitätsdienst – KDS.

KDS har två syften – überleben och weiterleben.

### Sjukhusbesök i Jägersdorf

Sjukhusets patientunderlag är 30 000 inv. (omfattar ca 25 kommuner).

Sjukhuset verkar inom medicin, kirurgi och långvård. Det invigdes 1977 och byggnadskostnaderna uppgick till 8,5 milj. schweiziska franc. Driftskostnaderna uppgår till ca 12 milj. franc och intäkterna uppgår till 10 milj. franc. Staten bidrar med medel för att täcka underskottet, 2 milj. franc.

Effektivitetskriteriet bygger på att en person som råkat ut för en allvarlig skada inom 6 timmar skall finnas på sjukhuset och inom 24 timmar fått genomgå erforderlig operation.

### Beräkningsgrunder för normal sjukvård och katastrofsjukvård

*normalfallet katastroffallet ökning*

ambulanstransport	3 500	11 000	3 ggr
sjukhusbehandling	1 750	9 000	5 ggr
döda	10	100	10 ggr

De fredstida lagerreserverna räcker ca 2 månader. Dessa reserver, som kontinuerligt omsätts, utgör även beredskapsreserv.

I sjukhusets krigsorganisation ingår ca 300 personer. Det föreligger vissa svårigheter att rekrytera personal. Det finns en pliktlagstiftning för medicinalpersonal beträffande katastrofsjukvården. Dessutom rekryteras personal med civilförsvarsplikt.

Det finns svårigheter att koordinera sjukvården med det militära försvarets sjukvård och med civilförsvaret.

Prioriteringen vid fördelning av sjukvårdspersonal mellan dessa tre ansvarsområden görs av armén.

### Kulturminnesskyddet

Kulturminnesskyddet sorterar under Bundesamt für Zivilschutz. Kantonen ansvarar för genomförandet. På kommunnivå sorterar kulturminnesskyddet under Ortschef.

Kulturminnesskyddet omfattar fyra skeden:



- 1 Inventering och dokumentation
- 2 Planering av skyddet
- 3 Utbildning av personal
- 4 Utbyggnad av skyddsrum

Verksamhet enligt punkterna 1 – 3 pågår sedan 1984 och punkterna 4 har just påbörjats.

### Reserapport från CFL-utredningens studieresa till Österrike den 16 – 18 mars 1988

#### Författning och statistik

Österrike är förbundsrepublik med nio delstater (Ländern), och cirka 2 300 kommuner. Vidare finns cirka 100 Bezirken, ett slags provinser. Landets ledning består av förbundsrepubliken och förbundskanslern med ett Bundeskanzleramt och 12 ministerier. Österrike har 7 600 000 invånare.

Parlamentet består av två kamrar, dels nationalrådet som utses genom allmänna direkta val, dels förbundsrådet som utses av delstatsparlamenten i de nio delstaterna. Förbundsrådet har en relativt svag ställning i förhållande till nationalrådet.

Varje delstat leds av en s. k. Landtag med en delstatsregering och en Landeshaupmann i ledningen. Kommunerna har också egna styrelser och leds av en borgmästare.

Förbundsstaten karaktäriseras av

- en relativt självständig lagstiftningsrätt för delstaterna
- delstaternas medverkan i lagstiftningen på förbunds nivå genom förbundsrådet
- en relativt självständig förvaltning av delstaterna
- medverkan av delstaterna i genomförandet av förbundsstatens verksamhet (mittelbare Bundesverwaltung)

Varje kommun leds av en borgmästare. Kommunfullmäktige kallas Gemeinderat och väljs av kommunens invånare.

#### Österrikes säkerhetspolitik

Säkerhetspolitiken består av tre delar: inre stabilitet, aktiv utrikespolitik och försvarspolitik = Die Umfassende Landesverteidigung (ULV).

ULV består av

- det militära försvaret
- det civila försvaret
- det ekonomiska försvaret
- det psykologiska försvaret (geistigen Landesverteidigung)

Det civila försvaret (zivile Landesverteidigung) består av

- Insatsberedskap
- Självskydd

- Varnings- och alarmeringssystem
- Skyddsrumbyggande
- Sjukvårdsberedskap
- Veterinärmedicinsk beredskap
- Strålningskydd
- Objektskydd
- Flyktingväsande
- Kulturminnesskydd
- Upprätthållande av offentlig ordning och säkerhet
- Säkerhet och funktionsduglighet för statsorganen

Det civila försvaret sorterar på förbunds nivå under inrikesdepartementet. På delstatsnivå finns inom varje destatsregering en avdelning som arbetar med civil- och katastrofskyddet. På kommunal nivå är det borgmästaren som har huvudansvaret med sin "katastrofstab".

Ansvar för beredskapen hos de olika organen ligger på delstatsnivå. Delstatsnivån har ansvaret för insatsorganisationen, ledning och planer.

Huvudmålet för det civila försvaret är att skydda befolkningen.

Vissa uppgifter inom det civila försvaret ligger på förbunds nivå, exempelvis strålningskyddet, varning och alarmering med radio och övriga media. Förbundsstaten sluter i vissa fall fördrag med delstaterna om att dessa skall ha ansvaret för vissa uppgifter. Så gäller exempelvis beträffande varning och alarmering.

Andra delar av det civila försvaret handhas av delstaten medan åter andra handhas av kommunerna. Delstaterna är sålunda helt självständiga vad gäller katastrofskyddet. Kommunerna är helt självständiga när det gäller exempelvis brandförsvaret.

Kommunernas brandförsvar bygger till stor del på frivilliga insatser. I Österrike finns cirka 270 000 frivilliga brandmän. Tack vare att dessa åtnjuter en mycket hög social prestige är det inga svårigheter att rekrytera frivilliga. De frivilliga utbildas och övas för sina uppgifter.

### Varning

Varnings- och alarmeringssystemet är väl utbyggt i landet. Där finns cirka 6 000 sirener runt om i landet som kan larma befolkningen. Med dessa täcker man omkring 60 procent av befolkningen.

### Skydd - skyddsrum

Någon allmän skyldighet att bygga skyddsrum finns inte i Österrike. Det råder för närvarande stor brist på skyddsrumspatser och man har nu endast skyddsrumspatser åt cirka 5 procent av befolkningen. Svårigheterna beträffande skyddsrumproduktionen har hittills haft sin grund i problem med finansieringen, den självständighet i frågor av detta slag som delstaterna har. Vidare har det också funnits med ett psykologiskt motiv som härrör från landets medverkan i andra världskriget.

Staten bygger skyddsrum i varje ny statlig byggnad av typ skola, förvalt-



ningsbyggnad, sjukhus etc. I två av delstaterna har myndigheterna fattat beslut om obligatorisk skyldighet att bygga skyddsrum i privata byggnader, i andra delstater finns det endast beslut om att skyddsrum skall byggas i offentliga byggnader såsom skolor och lokala förvaltningsbyggnader.

### Utrymning

Man planerar inte för några mera omfattande utrymningar inom landet. I händelse av bombanfall mot landet kommer endast bestämda persongrupper som barn, kvinnor och gamla att utrymmas från städer och industricentra.

Vid krigshändelser i övrigt inom landet kommer endast småskaliga utrymningar i krigsområdets omedelbara närhet att ske. Några särskilda regler för transporter och inkvartering finns inte eftersom tillgången på transportresurser i form av bilar och bussar är så god att det räcker för de utrymningar som planeras. Samma sak gäller beträffande inkvarteringen som beräknas kunna klaras med hjälp av de cirka 1,2 miljoner hotellrumsplatser som finns i landet.

### Hälsa- och sjukvården

I hälsa- och sjukvården är både staten, delstaterna, Bezirken och kommunerna medverkande. För att klara sjukvården i krislägen behövs både privata och offentliga inrättningar med både stationära och rörliga enheter.

I landet fins cirka 480 000 sjukvårdsplatser. Endast i de större städerna finns offentliga sjuktransporter. I övriga delar av landet sköts transporterna genom frivilliga organ såsom Röda korset, Johanniterordern m. fl.

### Utbildning och övning

Det centrala lednings- och samordningsorganet på den centrala nivån – das Krisenmanagement des Bundes – har ännu inte genomfört någon gemensam övning.

Under innevarande år kommer den första övningen av ledningsorganet på delstatsnivå att äga rum under medverkan av Bundeskanzleramt.

Varje år sedan 1979 genomför också Bundeskanzleramt samordnade övningar på Bezirk-nivån. Sådana övningar brukar pågå under två dagar.

Insatsorganisationen som består av brandförsvaret och räddningstjänsten och som till övervägande del består av frivilliga, utbildas och övas regelbundet. Räddningstjänsten består av omkring 25 000 frivilliga.

Utbildningen av insatsorganisationens personal sker på någon av delstaternas brandförsvarskolor. Det finns åtta sådana skolor. Någon skola finns inte i Wien, eftersom där finns ett brandförsvaret med anställda brandmän.

Då respektive Bezirk övar sin organisation betalar delstaten materiel, förbrukningsartiklar m. m. Övningarna genomförs under veckosluten.

Omkring 300 av landets kommuner har byggt särskilda s. k. självskyddscentra där bl. a. civilbefolkningen utbildas i skyddet av sig själv och den närmaste omgivning. Staten hjälper till med finansieringen av dessa självskyddscentra.

Omfattningen av övningarna på den kommunala nivån varierar från kommun till kommun. I exempelvis kommunen Poysdorf, som utredningen besökte, övas insatsorganisationen sex gånger två timmar per år. Därtill kommer vissa särskilda övningar som kan vara av större eller mindre omfattning. Man har också kurser i sjukvård som för deras del består av kurser om två gånger sexton timmar.

Även i skolorna ges civilförsvarsutbildning i tredje eller fjärde klass. Utbildningen sker under tre-fyra timmar. Även under militärtjänstgöringen ges utbildning i civilförsvar.

### Övrigt

Det finns betydande skillnader mellan Österrike och Sverige vad gäller utformningen av civilförsvarsverksamheten. I Österrike utbildar och övar man inte för att kunna motstå ett krig utan för att kunna motstå katastrofer av skilda slag. Den civila och militära delen samverkar inte alls i samma utsträckning i Österrike som i Sverige.

I Österrike är frivilligheten av mycket stor betydelse för hela civilförsvarsverksamheten. Verksamheten kan i stort sägas vara uppbyggd på de frivilliga insatserna. Landet räknar med att ha omkring 500 000 personer i frivilliga organisationer som på olika sätt deltar i civilförsvarsverksamheten.

## Reserapport från utredningens besök i Jugoslavien den 20 – 24 mars 1988

### Allmänt om Jugoslavien

Jugoslavien är en federal stat som består av sex republiker och två autonoma områden.

Federationen leds enligt tesen demokratisk centralism, varvid varje republik och autonomt område har ett socialistiskt självstyre. Nationen är den åttonde till storlek i Europa och har 23 milj. invånare.

Under andra världskriget var Serbien den enda fria republiken.

Under första världskriget förlorade Serbien ca 40 % av sin yta och ca 26 % av befolkningen.

Mot bakgrund av sin historia genomförs beredskapsförberedelserna från två ståndpunkter

- 1 existerande stridserfarenheter,
- 2 folkets vilja att försvara landet.

### Totalförsvarskonceptet

Totalförsvarskonceptet bygger på:

a) *den marxistiska filosofin*: Var och en är efter sin förmåga skyldig att försvara landet. Varje medborgare är såväl arbetare som militär. Endast en begränsad del av personalen är professionell.

b) *Partisankriget*: Under general Titos ledning genomfördes ett väpnat upp-



ror mot den tyska ockupationsmakten. Fram till år 1945 omfattade armén 850 000 man.

c) *efterkrigserfarenheter*: Visar på behovet av

- personella och materiella resurser
- envars rättighet och skyldighet att medverka
- funktionell säkerhet i systemet såväl i fred som i krig.

De fredstida erfarenheterna visar att räddningstjänsten ofta måste tas i anspråk (flera jordbävningar har förekommit i landet). Inom området ordning och säkerhet har också stora resurser avdelats för att bemöta inre oroligheter som skapas av grupper såväl från öst som väst. Direkta uppgifter och mål för totalförsvarsförberedelserna är skydd för befolkningen och samhällets överlevnad.

Totalförsvarsutbildningen påbörjas redan i småskolan och ingår generellt som ett inslag i undervisningen. Den allmänna värnplikten är 12 månader och omfattar kvinnor i åldern 15 - 55 år och män i åldern 15 - 60 år.

Försvarsmakten består av

- folkarmén,
- territorialförsvaret, vilket är den vidaste formen av ett väpnat samhälle,
- företag,
- kommuner.

Mobilisering kan ske vid extraordinära situationer och vid krigssituationer.

Enligt 1982 års nationella försvarsakt ges förutsättningar för att agera i dylika situationer, vilket också innebär att fredstida försvarsförberedelser kan genomföras.

Förberedelserna har som mål att nå

- ett säkert fredstida system,
- ett väl förberett system som möjliggör en snabb omställning i samhället (också under ett ockupations illstånd),
- förutsättningar för att kunna föra ett långt krig på eget område.

#### Organisationen för befolkningskydd och räddningstjänst

Federationen lägger fast målen för civilförsvarsverksamheten, vilka verkställs av delrepublikerna i deras utbildnings- och träningscentrum. Ca 3,5 milj. människor deltar i skilda civilförsvarsverksamheter, varan ca 40 % är kvinnor.

Varje republik har sitt högkvarter. Dessutom finns ledningsstaber i varje kommun och på varje företag.

Det finns två typer av civilförsvarsenheter:

- Allmänna enhet, vilka organiseras som enheter eller plutoner vid skolor,
- Special enheter, vilka arbetar med räddningstjänst, brandförsvar, ra-

diaksanering och första hjälpen. I städerna arbetar man även med livsmedelsförsörjningen.

På federal nivå finns ingen central ledning av civilförsvaret. Civilförvarsorganisationen är att betrakta som ett rådgivande organ till regeringen. I denna rådgivande verksamhet deltar även Röda Korset.

Eventuellt kommer ett koordineringsorgan på central nivå att inrättas. Vi återkommer till detta.

### Organisationen och ekonomi av hälso- och sjukvården

#### Grundfilosofin i

##### *fred*

- rätt till vård för alla
- rätt till dräglig levnadsstandard
- solidaritet (rättigheter och skyldigheter på alla områden)

##### *krig*

- samhällets skyldighet att alla skall få vård oberoende av uppgifter i krig
- individens skyldighet att också hjälpa sig själv
- regional organisation som förenar alla organ inom ett territorium
- funktionella enheter upprättas.

På grund av de stora erfarenheterna från fredskatastrofer är det nödvändigt att skapa ett enhetligt system.

I dagligt tal talar man i Jugoslavien om sjukvårdsbrukare och sjukvårdsgivare med en gemensam grundsyn som är finansierad av brukarna inom ett geografiskt område. t. ex. kommun.

I kommunen finns mödra- och barnavård, tandläkarvård, hemsjukvård och allmän vård inkl. första hjälpen.

I republikerna och i de autonoma områdena finns delspecialistvård.

Vidare kan flera republiker gå ihop och avgöra fördelningen av sjukvårdsresurserna, varvid även olika specialistområden kan fördelas.

Till försvarsmaktens förfogande står även mobila grupper av sjukvårdsresurser.

Mer än 40 000 läkare finns att tillgå i landet.

#### Utbildningen

Utbildningen för civilförsvaret sker på lokala utbildningsanläggningar med en grundläggande utbildning på 10 - 80 timmar/år.

Härutöver tillkommer kompletterande utbildning samt övningsverksamhet på 30 timmar/år.

Dessutom sker utbildning på regionala utbildningscentrum samt på ett federalt centrum (vårt besök).



### Behövs det ett koordineringsorgan?

Vid vårt besök på ett federala utbildningscentrumet framkom att man i Jugoslavien har planer på att inrätta ett centralt koordinerande organ för det civila försvaret. Frågan ställdes varför ett sådant behövs.

Svaret blev att det för försvarsmakten inte finns något egentligt behov av ett centralt koordineringsorgan eftersom den finansieras med federala medel. För det civila försvaret däremot är behovet av ett sådant organ större eftersom det finansieras av de olika republikerna. De civila försvarsanställningarna kan därför variera i kvalitet. Koordineringsorganet skulle även kunna arbeta med internationell hjälp, menade man. Med hänsyn till de stora naturkatastrofer som har drabbat Jugoslavien (Skoplje, Banja Luka och Monte Negro) har erfarenheterna från lednings- och beslutssidan visat på ett behov av ett koordineringsorgan (dubbelkommando förefaller ha lämnats).

### Civilförsvaret på tre nivåer

En av dagarna genomfördes besök såväl på republiknivå som på regional nivå (staden Belgrad) och lokal nivå (stadsdelen nya Belgrad).

Varje *republik* plus de två autonoma områdena Kosovo och Vojvodina är ålagd att ha ett civilförsvaret. Organisationen läggs fast på republiknivå medan insatserna genomförs på den lokala nivån.

Försvarsverksamheten omfattar 16 olika typer av åtgärder till stöd för civilbefolkningen. Civilförsvartsverksamheten tillmäts mycket stor betydelse mot bakgrund av nationens förvärvade erfarenheter i förlusten av människoliv såväl på grund av krig som på grund av naturkatastrofer.

Utöver att den lokala nivån svarar för genomförandet av civilförsvartsåtgärderna finns skilda interkommunala enheter (dessa motsvarar våra kommunalförbund).

*Finansieringen* genomförs från republiknivån, utgående från respektive republiks budget (BNP). Civilförsvaret får ca 0,5 % av BNP, medan det militära försvaret får 4,8 % av nationens BNP.

*Utbildningen* fastställs på federal nivå och genomförs på republiknivå, interkommunal eller kommunal nivå.

I *Belgradsområdet* finns ca 1,6 milj. invånare. Ca 15 % av befolkningen är involverad i civilförsvartsverksamheten.

Ansvar för evakuering, mörkläggnings och transporter vilar på fullmäktige i Belgrad. Ansvar för att ta hand om oexploderad ammunition vilar i fred på stadens inre avdelning. I krig ligger ansvaret på stadens civilförsvarts-högkvarter.

Livsmedelsförsörjningen vilar också på stadens civilförsvarts-högkvarter men en samverkan sker med stadens ekonomiska avdelning (drätselkontoret).

Den "hierarkiska" studien avslutades med ett besök i kommunen nya Belgrad, som har 250 000 invånare.

Också på den lokala nivån bedrivs en årlig utbildnings- och övningsverksamhet. I syfte att nå så bra resultat som möjligt äger årliga tävlingar rum

mellan olika civilförvarsheter. Den enhet och individ som löser sina uppgifter bäst premieras.

I fråga om risken för kompetensvister finns vissa bestämmelser fastlagda avseende ansvarsförhållande mellan staden Belgrad och kommunen nya Belgrad. Med hänsyn till struktur och presumtiva hot finns möjligheter till lokala lösningar.

#### Skyddsrumbyggnad

Moderna skyddsrum började byggas i början av 1950-talet. Skyddsrummen har en multifunktion, dvs. kan i fred vara järnvägsstationer, garage eller dylikt.

Det föreligger en juridisk skyldighet att bygga skyddsrum varje gång ett hus byggs påbörjas.

Prioriteringarna läggs fast i samband med stadsplaneringen. Lokalisering, storlek och fredstida användning fastställs således på planeringsstadiet (kan jämföras med våra tankar om BIS).

Byggherren skall för varje 50 m<sup>2</sup> i byggnaden ha en skyddsrumsp plats.

Om ett skyddsrum inte byggs åläggs byggherren att betala ett vite på 2 % av byggnadens totalkostnad. Härigenom har vissa fonder bildats som disponeras till förbättringsåtgärder och utrustning av befintliga skyddsrum.

2 % av bostadsrättsinnehavarens hyra går till en kommunal fond för underhåll av befintliga skyddsrum. Detsamma gäller hyran i offentliga byggnader eller affärslokaler. Dessa 2 % går dock till en stadsfond.

Stadsfonden svarar för underhåll av offentliga skyddsrum medan kommunfonden ger bidrag till underhåll av skyddsrum i bostadshusen.

#### Besök på företag (verkskydd)

Vi fick också besöka företaget Kron, vars produktion är inriktad på komponenttillverkning för tung trafik. Företaget har 540 anställda och 10 % av produktionen går på export.

Med hänsyn till att det i tillverknigen behövs material av "farligt gods"-karaktär har lagerhållningen flyttats till nya och säkrare lokaler. Problemen med farligt gods har under senare år ökat.

Drygt 20 % av de anställda ingår i företagets civilförsvarsorganisation (verkskyddet). Dessutom finns civilförsvarspersonal anställd vid företaget. Ledningsstaben för verkskyddet är kopplad till företagsledningen. Dessutom är sambandet utvecklat med skilda förvaltningar i kommunen.

Företaget har tre brandenheter. Dessutom finns specialenheter och allmänna enheter för civilförsvarsverksamheten.

De allmänna enheterna består av personal från respektive fabriksanläggning. Dessa genomför i huvudsak det löpande arbetet.

Specialenheterna är bäst utrustade och tränade. Chefen för varje specialenhet är direkt underställd anläggningschefen.

Företagsledningen har ett ansvar och en skyldighet att medverka i civilskyddsverksamheten. Finansiella fonder byggs upp inom företaget i syfte att sörja för civilskyddets utrustning och produktion (utbildnings- och övnings-



verksamhet). 0,44 % av företagets resultat avsätts årligen till dessa fonder. Dessutom skall årligen minst 3 % av företagets investeringar gå till byggande av skyddsrum. Dock har företaget f. n. inga skyddsrum. Företagets årliga investeringar ligger runt 600 milj. dinarer (motsvarar ca 2,5 milj. kr.).

#### *Besök hos amiral Stok, chef för civilförsvarsverksamheten i försvarsministeriet*

Under överläggningar med amiral Stok deltog även ambassadör Jan af Silén. Diskussionerna behandlade främst finansieringsprinciperna.

En del av försvarsmakten (Yugoslavian Peoples Army, YPA) finansieras direkt från den federala budgeten medan territorialförsvaret och civilförsvaret finansieras genom medel som avsatts i skilda fonder.

För civilförsvarets del sker dessutom finansieringen genom republikernas och de autonoma områdenas budgetar. Ca 0,5 % av republikens BNP avsätts för civilförsvarsändamål. Dessa medel används främst för materialanskaffning. Ersättning till civilförsvarspersonalen omfattas inte av dessa resurser.

Från jugoslaviskt håll påtalades att det är ett visst problem med den principen att finansieringen sker från respektive republiks budget. Med hänsyn till att republikerna har helt olika förutsättningar och ekonomi uppkommer obalanser i republikernas beredskapsförberedelser, vilka är svåra att överblicka från regeringens sida. Det är bl. a. därför man önskar etablera ett koordineringsorgan på federal nivå. Ett annat skäl är att det föreligger ett behov på federal nivå att samordna bl. a. transporter, livsmedelsförsörjning, hälso- och sjukvård samt barnomsorgen.

Ett tredje skäl är att de fonder som finns i kommunerna och som skall tas i anspråk för skyddsrum byggandet inte används till fullo. För år 1987 förbrukades endast 30 % av tillgängliga medel.

Dessutom har det förekommit att medel tagits ur fonderna för andra ändamål, t. ex. lån till andra kommuner med dålig ekonomi. Dessa uttag återinsätts mycket sällan.

Med ett federalt koordineringsorgan kan styrningen av dessa medel bli ändamålsenlig. Härutöver ansåg man att offentliga skyddsrum var mycket dyra skyddsrum.

Men hänsyn till att ca 3,5 milj. invånare i landet är involverade i civilförsvarsverksamheten anser man att kvantiteten är tillfredställande. De närmaste åren kommer främst att inriktas mot att höja kvaliteten.

#### *Lagstiftningen och de olika ledningsnivåernas kompetensområden*

På *federal* nivå läggs principerna och grunderna för verksamheten fast genom s. k. ustaver (politiska uttalanden). Med stöd av dessa ustaver regleras olika lagar. Försvarsfrågorna regleras i ett kapitel av konstitutionen.

Härutöver regleras försvarsfrågorna genom 1982 års Total National Defence Act. I denna totalförsvarslag finns några kapitel som behandlar civilförsvarsverksamheten. Exempel härpå är

- den enskildes rättigheter och skyldigheter (tjänsteplikt),
- myndigheternas rättigheter och skyldigheter,
- utbildnings- och övningsverksamhet,
- de olika nivåernas kompetensområden.

*Republikernas och de autonoma områdena* kan också utfärda egna ustaver och lagar som gäller inom den egna republiken. Dessa är mer konkreta än de som utfärdats på federal nivå. På denna nivå regleras också civilförsvarsorganisationens uppbyggnad.

På den *kommunala nivån* finns egna lagar och föreskrifter. Dessa bestämmelser reglerar främst hur genomförandet skall ske och är av detaljkaraktär.



Det er en af de vigtigste opgaver for den offentlige administration at sikre, at de offentlige tjenester er tilgængelige og effektive for alle borgere. Dette kræver en tæt samarbejde mellem de forskellige myndigheder og en høj grad af gennemsigtighed og ansvarlighed.

Republikken er et demokratisk land, og det er vigtigt at sikre, at alle borgere har mulighed for at deltage i den offentlige debat og tage del i beslutningerne. Dette kræver en høj grad af gennemsigtighed og ansvarlighed.

Den offentlige administration er nødt til at være effektiv og økonomisk. Dette kræver en tæt samarbejde mellem de forskellige myndigheder og en høj grad af gennemsigtighed og ansvarlighed.

Det er vigtigt at sikre, at den offentlige administration er tilgængelig og effektiv for alle borgere. Dette kræver en tæt samarbejde mellem de forskellige myndigheder og en høj grad af gennemsigtighed og ansvarlighed.

Den offentlige administration er nødt til at være effektiv og økonomisk. Dette kræver en tæt samarbejde mellem de forskellige myndigheder og en høj grad af gennemsigtighed og ansvarlighed.

Det er vigtigt at sikre, at den offentlige administration er tilgængelig og effektiv for alle borgere. Dette kræver en tæt samarbejde mellem de forskellige myndigheder og en høj grad af gennemsigtighed og ansvarlighed.

Den offentlige administration er nødt til at være effektiv og økonomisk. Dette kræver en tæt samarbejde mellem de forskellige myndigheder og en høj grad af gennemsigtighed og ansvarlighed.

Det er vigtigt at sikre, at den offentlige administration er tilgængelig og effektiv for alle borgere. Dette kræver en tæt samarbejde mellem de forskellige myndigheder og en høj grad af gennemsigtighed og ansvarlighed.

Den offentlige administration er nødt til at være effektiv og økonomisk. Dette kræver en tæt samarbejde mellem de forskellige myndigheder og en høj grad af gennemsigtighed og ansvarlighed.

Det er vigtigt at sikre, at den offentlige administration er tilgængelig og effektiv for alle borgere. Dette kræver en tæt samarbejde mellem de forskellige myndigheder og en høj grad af gennemsigtighed og ansvarlighed.

Den offentlige administration er nødt til at være effektiv og økonomisk. Dette kræver en tæt samarbejde mellem de forskellige myndigheder og en høj grad af gennemsigtighed og ansvarlighed.

Det er vigtigt at sikre, at den offentlige administration er tilgængelig og effektiv for alle borgere. Dette kræver en tæt samarbejde mellem de forskellige myndigheder og en høj grad af gennemsigtighed og ansvarlighed.

Den offentlige administration er nødt til at være effektiv og økonomisk. Dette kræver en tæt samarbejde mellem de forskellige myndigheder og en høj grad af gennemsigtighed og ansvarlighed.

Det er vigtigt at sikre, at den offentlige administration er tilgængelig og effektiv for alle borgere. Dette kræver en tæt samarbejde mellem de forskellige myndigheder og en høj grad af gennemsigtighed og ansvarlighed.

## Utveckling av civilbefolkningens skydd vid väpnade angrepp

- 1914-18 Luftangrepp mot andra delar av ett område än det egentliga stridsområdet kom att utvecklas, skyddet om hemorten och civilbefolkningen började framstå som allt viktigare.
- 1928 Luftförsvarsutredningen tillkallades med uppgift att lämna förslag till ordnandet av landets luftförsvar, särskilt avseende frågan om skyldighet för kommuner, civila myndigheter m.fl att medverka.
- 1932 Såvitt angick det civila luftskyddet föreslog utredningen dels en lag om luftförsvarstillstånd, dels en förordning om planläggning av åtgärder till befolkningens skyddande vid luftangrepp. Betänkandet föranledde ingen lagstiftning i ämnet.
- 1936 Den samma år tillkallade civila luftskyddsutredningen överlämnade sitt betänkande (SOU 1936:58) beträffande planläggning och organisation av det civila luftskyddet med förslag till bl.a. en luftskyddslag.
- 1937 Riksdagen antog en luftskyddslag (1937:504). I lagen definierades luftskydd som de åtgärder av icke-militär natur, vilka syftade till att försvåra anfall från luften eller begränsa verkningarna av ett sådant anfall samt därtill hörande tillämpningsföreskrifter (KK 1937:505). Dessa författningar utgjorde de första bestämmelserna inom det område som några år senare erhöll namnet civilförsvar.
- 1938 Riksdagen antog en lag (1938:90) om förfoganderätt för luftskyddets behov. Genom lagen skapades möjligheter att för luftförsvarsändamål ta i anspråk markområden, byggnader, personal m.m. I lagen reglerades även föriutsättningarna att förordna om utrymning av den ort som hotades av anfall från luften.
- 1939 Utfärdades bestämmelser om alarmering och mörkläggning (1939:800).
- 1940 Tillkom regler om skyldighet för ägare av anläggningar och byggnader att anordna skyddsrum m.m. (1940:119).
- 1941 Utrymningslagen tillkom detta år. Samma år tillkom lagen med vissa bestämmelser angående omhändertagande av flyktingar m.m. Hemortsförsvarssakkunniga tillkallades med uppgift att belysa viktigare samordningsproblem beträffande hemortsförsvaret.



- 1943 Hemortsförsvarssakkunniga överlämnade sitt betänkande (SOU 1943:27) med förslag till lag om folkskyddsväsendet (folkskyddslag) m.m. I betänkandet föreslogs tillskapandet av en ny försvarsorganisation, folkskyddet. Denna skulle vara av blandad civil och militär karaktär. Folkskyddet föreslogs komma att bestå av två huvuddelar, hemvärnet och civilskyddet. Folkskyddet skulle bildas genom en sammanslagning av hemvärnet, luftskyddet, skogsbrandskyddet för krig och utrymningsorganisationen. Enligt förslaget skulle denna vara underställd överbefälhavaren utom i de hänseenden Konungen bestämde.
- 1943 Mot bakgrund av remisskritiken tillsattes 1943 års civilförsvarsutredning med uppgift att biträda med fortsatt utredning om hemortsförsvarets samordnande.
- 1944 Civilförsvarsutredningen överlämnade sitt betänkande (SOU 1944:5) med förslag till Civilförsvarslag m.m. Utredningen föreslog att denna del av totalförsvaret skulle benämnas civilförsvaret och bildas genom en sammanslagning av luftskyddet och dess tjänstegrenar - däribland såväl allmänna brandförsvaret som skogsbrandförsvaret samt utrymningsorganisationen jämte inkvartering och socialtjänst. Utredningen föreslog vidare att organisationen skulle ha civil karaktär. Dessutom skulle nya uppgifter tillföras civilförsvaret, bl. a. undanförsel och förstörelse. Utredningen föreslog även att den centrala ledningen av civilförsvaret under dåvarande Konungl. Maj:t skulle handhas av ett centralt verk benämnt civilförsvarsstyrelsen.
- 1944 Regeringen anslöt sig i allt väsentligt till civilförsvarsutredningens förslag. Riksdagen antog i juli 1944 (prop. 1944:268) med vissa justeringar förslaget till en ny civilförsvarslag (1944:536). Giltighetstiden begränsades till fem år. Efter överarbetning 1948 blev civilförsvarslagen permanent från den 1 juli 1949.
- 1953 Med hänsyn till den krigstekniska utvecklingen under andra världskriget tillkallades 1953 års civilförsvarsutredning med uppgift att bl. a. närmare se över civilförsvarets verksamhet och att upprätta en tids- och kostnadsplan för civilförsvarsorganisationens uppbyggnad. Samma år tillkallades även en utbildningsutredning med uppgift att se över planerna för obligatorisk civilförsvarsutbildning och därmed sammanhängande frågor.
- 1955 Tillkallades en utredning för prövning av frågan om beaktande av samvetsbetänkligheter mot civilförsvarstjänst och införande av möjligheten att fullgöra ersättningstjänst.

- 1959 De angränsningar av civilförsvarets uppgifter som föranledes av 1953 och 1958 års utredningar och ändringarna i civilförsvarslagen medförde att kommunerna fick ansvaret för en rad uppgifter som de tidigare inte haft. I den mån uppgifterna fanns författningsmässigt reglerade hade detta inte skett med hänsynstagande till att uppgifterna skulle kunna genomföras under beredskap och i krig. 1959 tillkallades därför en kommunalrättskommitté med uppgift att bl.a. undersöka behovet av författningsmässig reglering av kommunernas skyldigheter på detta område.
- 1960 Med hänsyn till att så omfattande förändringar genomfördes i civilförsvarslagen mot bakgrund av 1953 och 1955 års utredningar, bl.a. avseende civilförsvarets organisation, förelades riksdagen ett förslag till en ny civilförsvarslag (Prop. 1960:5). Riksdagen antog våren 1960 en ny civilförsvarslag (1960:74).
- 1962 Kommunalrättskommittén överlämnade i januari 1962 sitt betänkande (SOU 1962:7) Kommunal beredskap.
- 1964 På grundval av 1962 års utredning förelade regeringen riksdagen vissa författningsförslag. Riksdagen beslutade därefter om en lag (1964:63) om kommunal beredskap den 20 mars 1964. Samma dag utfärdades lagen (1964:65) om skyldighet att upplåta inkvarteringsbostad i krig m.m.
- 1982 I 1982 års försvarsbeslut beslutade riksdagen att kommunerna från den 1 januari 1987 skulle överta ledningen av civilförsvarsverksamheten på lokal nivå i krig och det planläggningsansvar i fred som hängde samman härmed.
- 1984 Erforderliga författningsändringar genomfördes i civilförsvarslagen (prop. 1984/85:49, SFS 1984:1026) med anledning av riksdagens beslut våren 1982.
- 1985 Tillkallades CFL-utredningen med uppgift att göra en författningsteknisk översyn av civilförsvarslagen och lagen om kommunal beredskap samt de övriga författningar som behandlar dessa frågor.  
Samma år beslutade riksdagen i juni (prop. 1984/85:160, FöU 11, rskr 388) om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret samt om inrättandet av statens räddningsverk (prop. 1984/85:161, FöU 12, rskr 389).  
Regeringens förslag syftade till att förbättra samordningen inom totalförsvaret. Den civila delen av totalförsvaret föreslogs komma att indelas i funktioner med en ansvarig myndighet för varje funktion.
- 1986 Överstyrelsen för ekonomiskt försvar ombildades från den



1 juli 1986 till överstyrelsen för civil beredskap. Överstyrelsen erhöll därvid vidgade uppgifter när det gäller att leda och samordna de civila beredskapsförberedelserna. Från samma tidpunkt upphörde civilförvarsstyrelsen som myndighet. Statens räddningsverk inrättades från denna dag genom en sammanslagning av civilförvarsstyrelsen och statens brandnämnd. Till statens räddningsverk överfördes från sjöfartsverket frågor rörande landtransporter av farligt gods.

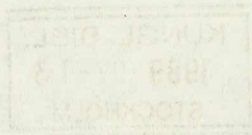
Från den 1 juli 1986 gäller vidare förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del.

# Statens offentliga utredningar 1989

## Kronologisk förteckning

---

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
8. UD:s prestjänst. UD.
9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
10. Två nya treåriga linjer. U.
11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
12. Den regionala problembilden. A.
13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.
20. Tullregisterlag m.m. Fi.
21. Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. ME.
22. Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. U.
23. Parkeringsköp. Bo.
24. Statligt finansiellt stöd? I.
25. Rapporter till finansieringsutredningen. I.
26. Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. Fi.
27. Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. U.
28. Utbildningar för framtidens tandvård. U.
29. Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. U.
30. Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. U.
31. Statens mät- och provstyrelse. I.
32. Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. ME.
33. Reformerad inkomstbeskattning
  - Skattereformens huvudlinjer. Del 1.
  - Inkomst av kapital. Del 2.
  - Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3.
  - Bilagor, expertrapporter. Del 4. Fi.
34. Reformerad företagsbeskattning
  - Motiv och lagförslag. Del 1.
  - Expertrapporter. Del 2. Fi.
35. Reformerad mervärdeskatt m.m.
  - Motiv. Del 1.
  - Lagtext och bilagor. Del 2. Fi.
36. Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. Fi.
37. Utländska förvärv av Svenska företag - en studie av utvecklingen. I.
38. Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. Fi.
39. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling. S.
40. Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. Fi.
41. Samerätt och Sameting. Ju.
42. Det civila försvaret. Del 1.
  - Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. Fö.





# Statens offentliga utredningar 1989

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

Samerätt och Sameting. [41]

### Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]

### Försvarsdepartementet

Risker och skydd för befolkningen. [17]

Det civila försvaret. Del 1. [42]

Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. [42]

### Socialdepartementet

Hjälpmedelverksamhetens utveckling. [39]

### Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]

Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]

### Finansdepartementet

Beskattning av fåmansföretag. [2]

Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]

Hushållsparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]

Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]

Tullregisterlag m.m. [20]

Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. [26]

Reformerad inkomstbeskattning

- Skattereformens huvudlinjer. Del 1. [33]

- Inkomst av kapital. Del 2. [33]

- Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3. [33]

- Bilagor, expertrapporter. Del 4. [33]

Reformerad företagsbeskattning

- Motiv och lagförslag. Del 1. [34]

- Expertrapporter. Del 2. [34]

Reformerad mervärdeskatt m.m.

- Motiv. Del 1. [35]

- Lagtext och bilagor. Del 2. [35]

Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. [36]

Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. [38]

Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. [40]

### Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]

Två nya treåriga linjer. [10]

Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. [22]

Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. [27]

Utbildningar för framtidens tandvård. [28]

Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. [29]

Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänst. [30]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]

Mångfald mot enfald. Del 1. [13]

Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och

rättsfrågor. [14]

Regionalpolitikens förutsättningar. [19]

### Industridepartementet

Statligt finansiellt stöd. [24]

Rapporter till finansieringsutredningen. [25]

Statens mät- och provstyrelse. [31]

Utländska förvärv av svenska företag - en studie av utvecklingen. [37]

### Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]

Integriteten vid statistikproduktion. [3]

Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]

Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]

SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]

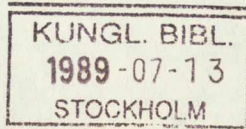
### Bostadsdepartementet

Parkeringsköp. [23]

### Miljö- och energidepartementet

Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. [21]

Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. [32]







# Systematisk förteckning

## Justitiedepartementet

Enskilda och Svarstag. (17)

## Förklaringspartementet

Årskr. (18)

## Försvarsdepartementet

Årskr. och Svarstag. (19)

Öfverstyrelsen (20)

Öfverstyrelsen, Del 1. Beslutningar. (21)

## Socialdepartementet

Hjälpsmedel och försörjning. (22)

## Kommunikationsdepartementet

Fartygsregistret. (23)

Statensbåt 7. Skipsregistret. (24)

## Finansdepartementet

Revisions- och utredning. (25)

Revisions- och utredning, för utredning om (26)

Revisions- och utredning, för utredning om (27)

Revisions- och utredning, för utredning om (28)

Revisions- och utredning, för utredning om (29)

Revisions- och utredning, för utredning om (30)

Revisions- och utredning, för utredning om (31)

(32)

Revisions- och utredning, för utredning om (33)

Revisions- och utredning, för utredning om (34)

Revisions- och utredning, för utredning om (35)

Revisions- och utredning, för utredning om (36)

Revisions- och utredning, för utredning om (37)

Revisions- och utredning, för utredning om (38)

Revisions- och utredning, för utredning om (39)

Revisions- och utredning, för utredning om (40)

Revisions- och utredning, för utredning om (41)

Revisions- och utredning, för utredning om (42)

Revisions- och utredning, för utredning om (43)

Revisions- och utredning, för utredning om (44)

Revisions- och utredning, för utredning om (45)

Revisions- och utredning, för utredning om (46)

Revisions- och utredning, för utredning om (47)

Revisions- och utredning, för utredning om (48)

Revisions- och utredning, för utredning om (49)

Revisions- och utredning, för utredning om (50)

Revisions- och utredning, för utredning om (51)

Revisions- och utredning, för utredning om (52)

Revisions- och utredning, för utredning om (53)

Revisions- och utredning, för utredning om (54)

Revisions- och utredning, för utredning om (55)

Revisions- och utredning, för utredning om (56)

Revisions- och utredning, för utredning om (57)

Revisions- och utredning, för utredning om (58)

Revisions- och utredning, för utredning om (59)

Revisions- och utredning, för utredning om (60)

Revisions- och utredning, för utredning om (61)

Revisions- och utredning, för utredning om (62)

Revisions- och utredning, för utredning om (63)

Revisions- och utredning, för utredning om (64)

Revisions- och utredning, för utredning om (65)

Revisions- och utredning, för utredning om (66)

Revisions- och utredning, för utredning om (67)

Revisions- och utredning, för utredning om (68)

Revisions- och utredning, för utredning om (69)

Revisions- och utredning, för utredning om (70)

Revisions- och utredning, för utredning om (71)

Revisions- och utredning, för utredning om (72)

Revisions- och utredning, för utredning om (73)

Revisions- och utredning, för utredning om (74)

Revisions- och utredning, för utredning om (75)

Revisions- och utredning, för utredning om (76)

Revisions- och utredning, för utredning om (77)

Revisions- och utredning, för utredning om (78)

Revisions- och utredning, för utredning om (79)

Revisions- och utredning, för utredning om (80)

Revisions- och utredning, för utredning om (81)

Revisions- och utredning, för utredning om (82)

Revisions- och utredning, för utredning om (83)

Revisions- och utredning, för utredning om (84)

Revisions- och utredning, för utredning om (85)

Revisions- och utredning, för utredning om (86)

Revisions- och utredning, för utredning om (87)

Revisions- och utredning, för utredning om (88)

Revisions- och utredning, för utredning om (89)

Revisions- och utredning, för utredning om (90)

Revisions- och utredning, för utredning om (91)

Revisions- och utredning, för utredning om (92)

