



Det civile beredskab - et debatoplæg

Indholdsfortegnelse

[Kapitel 1](#)

[Indledning](#)

[1.1. Debatoplæggets baggrund og indhold](#)

[1.2. Resumé](#)

[Kapitel 2](#)

[Totalforsvaret og det civile beredskab på det centrale niveau](#)

[2.1. Totalforsvaret generelt](#)

[2.2. Det civile beredskab på det centrale niveau](#)

[2.2.1. Generelt](#)

[2.2.2. Ministrenes planlægningsansvar](#)

[2.2.3. Beredskabsstyrelsens koordinerende opgaver](#)

[2.2.4. Beredskabsstyrelsens opgaver](#)

[2.2.4.1. Indledning](#)

[2.2.4.2. Det administrative beredskab](#)

[2.2.5. Pålæg til offentlige og private virksomheder m.v.](#)

[2.3. Totalforsvarssamarbejdet på landsdelsniveau](#)

[Kapitel 3](#)

[Det civile beredskab på det regionale niveau og det regionale totalforsvarssamarbejde](#)

[3.1. Generelt](#)

[3.2. Civilregionens fredstidsopgaver](#)

[3.3. Civilregionens opgaver under krise eller krig, hvor der ikke er tale om en](#)

afskæringssituation

3.3.1. Opgaver og aktivering

3.3.2. Regionsamtmandens faglige rådgivere og delegation af kompetence i medfør af beredskabslovens § 31

3.4. Den regionale informationstjeneste

3.5. Civilregionens opgaver under krise eller krig, hvor der er tale om en afskæringssituation

3.6. Totalforsvarssamarbejdet på det regionale niveau

Kapitel 4

Beredskabet på det lokale niveau

4.1. Generelt

4.2. Den kommunale beredskabsplanlægning

4.3. Den amtskommunale beredskabsplanlægning

4.4. Politiets beredskabsopgaver

4.5. Statslig styring af det lokale beredskab under krise eller krig

Kapitel 5

Totalforsvaret og det civile beredskab i Sverige og Norge

5.1. Sverige

5.1.1. Totalforsvaret

5.1.2. Det civile forsvar

5.2. Norge

5.2.1. Totalforsvaret

5.2.2. Det civile beredskab

5.2.3. Indstilling fra Sårbarhedsudvalget

5.3. Sammenfatning

Kapitel 6

Faktorer af betydning for planlægningen af det civile beredskab

6.1. Den sikkerhedspolitiske situation

6.2. Udviklingen inden for forsvaret

[6.3. Udviklingen inden for redningsberedskabet](#)[6.4. Samfundets sårbarhed](#)[6.5. Sammenfatning](#)[Kapitel 7](#)[Foreløbig analyse af det civile beredskab](#)[7.1. Betegnelsen "det civile beredskab"](#)[7.2. De fremtidige opgaver for den civile sektors beredskab](#)[7.3. Den civile sektors beredskab på det centrale niveau, herunder planlægningen generelt](#)[7.3.1. Planlægningen generelt](#)[7.3.2. Planlægningens tilrettelæggelse på det centrale niveau](#)[7.3.3. Lovgivning vedrørende den civile sektors beredskab](#)[7.4. Landsdelsniveauet](#)[7.5. Det regionale niveau](#)[7.6. Det lokale niveau](#)[7.7. Særlige områder inden for det krigsmæssige beredskab](#)[7.8. Sammenfatning](#)

Kapitel 1

Indledning

1.1. Debatoplæggets baggrund og indhold

Indenrigsministeriet og Beredskabsstyrelsen udsendte i marts 1997 et oplæg til et nyt beredskab i Danmark - "Analyse af beredskabet" (den beredskabsfaglige analyse). Analysen rummede en lang række forslag vedrørende redningsberedskabet. Da den sikkerhedspolitiske udvikling fortsat blev vurderet positivt, blev der endvidere lagt op til en nærmere undersøgelse af, om der måtte være behov for at ændre de lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer for planlægningen og opgavevaretagelsen inden for det civile beredskab. Der blev desuden anført en række mål og temaer for en sådan undersøgelse.

På baggrund af den beredskabsfaglige analyse blev der med bred tilslutning fra Folketingets partier den 19. juni 1997 indgået en 4-årig aftale om beredskabet for perioden 1998-2001. I relation til det civile beredskab orienterede indenrigsministeren aftalepartierne om, at Indenrigsministeriet

bl.a. agtede at prioritere iværksættelse af en undersøgelse med henblik på at vurdere mulighederne for at tilpasse det civile beredskab til den sikkerhedspolitiske situation. Det blev herunder anført, at der i samarbejde med de øvrige myndigheder inden for totalforsvaret burde foretages en vurdering af behovet for den nuværende regionale inddeling af beredskabet.

Indenrigsministeriet tiltrådte den 5. marts 1998 et oplæg fra Beredskabsstyrelsen til undersøgelse af det civile beredskab, hvorefter undersøgelsesarbejdet i store træk gennemføres på tilsvarende måde som den beredskabsfaglige analyse. Der udarbejdes et debatoplæg, som drøftes med Indenrigsministeriet m.fl., hvorefter det sendes til høring hos en bredere kreds af interessenter. Debatoplægget og høringssvarene vil herefter udgøre undersøgelsen af det civile beredskab. Ministeriet forudsatte, at de nedenfor anførte mål og temaer fra den beredskabsfaglige analyse blev inddraget i undersøgelsesarbejdet.

I den beredskabsfaglige analyse anføres for det første, at et centralt mål for en analyse af det civile beredskab kunne være at undersøge mulighederne for at integrere den fredsmæssige og krigsmæssige planlægning og således helt forlade sondringen mellem fred, krise og krig til fordel for en sondring mellem henholdsvis uvarslede og varslede hændelser. Forholdet til de øvrige elementer i totalforsvaret kunne inddrages i disse overvejelser, således at sammenhængen i totalforsvarssamarbejdet sikres på det regionale og centrale niveau.

Endvidere anføres det, at det bør overvejes, om de enkelte ministres planlægnings- forpligtelse, som i beredskabsloven alene er en planlægning for krise eller krig, bør ændres således, at der generelt skal planlægges for et beredskab mod større ulykker og katastrofer, hvad enten disse situationer opstår i fredstid eller under krise eller krig.

For så vidt angår det regionale niveau anføres det i analysen, at det nærmere kan overvejes, om det er muligt i højere grad at integrere civilregionens og beredskabs- regionens administrative virksomhed, eksempelvis ved rådgivning af kommunerne om beredskabsplanlægning og koordination af beredskabet generelt inden for regionen.

For så vidt angår det kommunale niveau kunne det overvejes, om beredskabslovens intentioner om integration af planlægningen af redningsberedskabet og det civile beredskab i kommunerne kan videreudvikles med henblik på, at det fredsmæssige aspekt prioriteres højere, således at den nuværende opdeling mellem redningsberedskabet og det civile beredskab kan opgives.

For det amtskommunale civile beredskab kunne det - på samme måde som på det kommunale niveau - ligeledes undersøges, om den civile beredskabsplanlægning i højere grad kunne tage udgangspunkt i fredsmæssige ulykker og katastrofer, idet en sådan ændret vægtning formentlig også vil virke motiverende for amtskommunernes planlægning.

Dette debatoplæg indeholder en samlet beskrivelse og en foreløbig analyse af centrale elementer inden for det civile beredskab, herunder de nævnte mål og temaer fra den beredskabsfaglige analyse. Som nævnt

udsendes debatoplægget til høring hos en bred kreds af interessenter og vil herefter - på grundlag af høringssvarene - blive færdigbearbejdet med henblik på, at resultatet af den samlede undersøgelse (den færdige analyse og høringssvarene) kan afleveres til Indenrigsministeriet.

Analysen af det civile beredskab tager udgangspunkt i en beskrivelse af det eksisterende beredskab samt en beskrivelse og vurdering af de faktorer, der har betydning for planlægningen af det civile beredskab. Først og fremmest må den sikkerhedspolitiske udvikling og den generelle samfundsudvikling tages i betragtning, men også udviklingen inden for forsvaret og redningsberedskabet indgår i overvejelserne. Endvidere indgår totalforsvarets og det civile beredskabs tilrettelæggelse i Sverige og Norge som inspiration for arbejdet.

1.2. Resumé

Kapitlerne 2 - 4 indeholder en beskrivelse af det nuværende totalforsvar og det civile beredskab på det centrale niveau, det regionale niveau samt beredskabet på det lokale niveau.

Kapitel 5 indeholder en beskrivelse af de dele af det svenske og norske totalforsvar og civile forsvar/civile beredskab, som er inddraget i denne analyse.

Det er i sammenfatningen i slutningen af kapitlet fremhævet, at et fællestræk for det svenske og norske totalforsvar er, at alle civile beredskabsområder planlægningsmæssigt er samlet i én overordnet civil sektor, der betragtes som en parallel til det militære forsvar. Planlægningen er grundlæggende - som i Danmark - baseret på princippet om, at den myndighed, der varetager en opgave i fredstid, også skal varetage den under krise eller krig.

Kapitel 6 indeholder en beskrivelse og vurdering af de faktorer, der har betydning for planlægningen af det civile beredskab, dvs. den sikkerhedspolitiske situation, udviklingen inden for forsvaret og redningsberedskabet samt samfundets sårbarhed.

Det er i sammenfatningen i slutningen af kapitlet konkluderet, at samfundet må være forberedt på effektivt og fleksibelt at kunne gribe ind over for alle typer af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger. Endvidere må det civile samfund - i visse situationer sammen med forsvaret - være forberedt på at skulle yde bistand i forbindelse med fredsbevarende samt katastrofebekæmpende og humanitære indsatser i udlandet.

Under hensyn til den nuværende sikkerhedspolitiske situation bør et beredskab, der også kan anvendes i krig, indrettes således, at det kan opbygges gradvist efter behov på grundlag af det daglige beredskab.

Beredskabet mod ulykker og katastrofer bør opbygges således, at der i planlægningen tages udgangspunkt i, om en ulykke eller hændelse indtræder pludseligt (uvarslet hændelse) eller om den udvikler sig med et sandsynligt varsel (evolutionær hændelse). Herved kan den hidtidige sondring mellem fred, krise og krig i den beredskabsmæssige planlægning som udgangspunkt forlades. Visse dele af beredskabet vil dog overvejende være relevante under krig eller truende udsigt til krig (krise).

Der må ved beredskabsplanlægningens tilrettelæggelse også tages hensyn til samfundets sårbarhed på områder, hvor der ikke nødvendigvis foreligger en sikkerhedspolitisk

krisesituation, men hvor det vil være nødvendigt med en planlægning, der kan sikre samfundets "robusthed" således, at bl.a. forstyrrelser og ødelæggelser på væsentlige infrastrukturområder kan imødegås.

Kapitel 7 indeholder den foreløbige analyse af det civile beredskab. Analysens hovedforslag er følgende:

- ⌘ At betegnelsen "det civile beredskab" opgives, og at der i stedet anvendes betegnelsen "den civile sektors beredskab" i de tilfælde, hvor det er relevant at anvende denne betegnelse, f.eks. hvis beredskabsplanlægningen inden for den civile sektor omtales som modstykke til forsvarets planlægning.

- At der anvendes et ensartet planlægningsgrundlag overalt inden for den civile sektor. Beredskabet mod ulykker og katastrofer tilrettelægges således, at der i planlægningen tages udgangspunkt i, om en ulykke eller hændelse indtræder pludseligt (uvarslet hændelse) eller om den udvikler sig med et sandsynligt varsel (evolutionær hændelse). Herved kan den hidtidige sondring mellem fred, krise og krig i den beredskabsmæssige planlægning som udgangspunkt forlades. Der skal fortsat kunne etableres et beredskab for de større, men oftest varslede hændelser, herunder krigshandlinger m.v.

- At det civile beredskab som konsekvens af det foregående forslag udvides til også at omfatte beredskabet mod ulykker og katastrofer i fredstid. Herefter anvendes den civile sektors beredskab som en samlet betegnelse for de **foranstaltninger** (reduktion af sårbarhed), en myndighed eller virksomhed træffer med henblik på at kunne fungere videre under ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, samt visse større krisesituationer. Endvidere omfatter den civile sektors beredskab den **indsats**, myndigheden eller virksomheden kan yde i forbindelse hermed – enten for at forebygge, afhjælpe eller begrænse skader på egen virksomhed eller for at yde hjælp til andre.

Beredskabsplanlægningen inden for den civile sektor er en systematisk gennemgang af en myndigheds eller virksomheds sårbarhed, realistiske risici samt en vurdering af nødvendige foranstaltninger (reduktion af sårbarhed). Beredskabsplanlægning omfatter endvidere planlægning for indsats i tilfælde af ulykker eller katastrofer, herunder krigshandlinger og visse større krisesituationer, samt planlægning for samarbejdet med andre beredskabsmyndigheder og tilrettelæggelsen af informationsvirksomheden.

- ⌘ At den civile sektors beredskab fortsat baseres på princippet om, at den myndighed, der varetager den daglige funktion, også bør varetage funktionen i de ulykkes- og katastrofesituationer, hvor dagligdagens ressourcer ikke slår til. De foranstaltninger, der planlægges sat i værk i en situation, hvor dagligdagens ressourcer ikke længere slår til, vil derfor være en videreudvikling af det daglige beredskab, og foranstaltningerne vil bygge på den sædvanlige opgaveløsning og de eksisterende funktioner.
- ⌘ At der inden for hvert ministerområde foretages en beredskabsplanlægning med udgangspunkt i de daglige funktioner. Hver myndighed er fortsat ansvarlig for eget område (sektoransvaret).

- At det overvejes at etablere et centralt netværk af kontaktpersoner med henblik på at kunne varetage koordination af beredskabsplanlægningen samt en

overordnet krisestyringsfunktion, herunder informationsudveksling, med henblik på mere omfattende ulykker, katastrofer eller krisesituationer i øvrigt, der berører et større antal centrale myndigheder. Beredskabsstyrelsen vil - som ledende myndighed inden for det statslige redningsberedskab og på grundlag af styrelsens generelle viden om beredskabet - kunne rådgive de centrale myndigheder om beredskabsforhold. Endvidere vil styrelsen kunne varetage en mere aktiv rolle som inspirator og initiativtager f.eks. på områder, hvor nye initiativer bør sættes i gang, eller på områder, hvor eksisterende samarbejdsrelationer mellem centrale myndigheder trænger til en nærmere afklaring.

- ⌘ At Beredskabsstyrelsens opgaver som hidtil vil være koncentreret om varetagelsen af den rådgivningsfunktion, der er tillagt styrelsen i henhold til beredskabslovens § 5, stk. 1. Der vil blive lagt mere vægt på konkret rådgivning m.v. af myndigheder, f.eks. i forbindelse med ny lovgivning med beredskabsmæssigt indhold, planvejledninger til kommunerne, beredskabsplaner og andre tilsvarende initiativer af beredskabsmæssig karakter.

Beredskabsstyrelsen vil fortsat - efter aftale med de respektive myndigheder - varetage koordinationen af civile myndigheders deltagelse i en række af de totalforsvarsrelaterede planlægningsaktiviteter m.v., som varetages i tæt samarbejde med bl.a. forsvarrets myndigheder. Beredskabsstyrelsen vil endvidere fortsat sørge for, at relevante myndigheder inddrages i den civile beredskabsplanlægning i NATO samt tilbydes deltagelse i øvelser, seminarer, totalforsvarskurser og lign. Endelig vil styrelsen som hidtil tage initiativ til kortlægning m.v. af områder af beredskabsmæssig interesse for et større antal myndigheder.

- ⌘ At det som udgangspunkt ikke længere anses for nødvendigt at opretholde og ajourføre den eksisterende meget detaljerede planlægning for udflytning til regeringsanlæggene. Det vil dog ikke fuldstændig kunne udelukkes, at der kan opstå en situation, hvor regeringen og en begrænset del af centraladministrationen ønsker at tage ophold i et beskyttet anlæg i nærheden af København.

Det foreslås derfor, at den daglige drift af udflytningsanlægget på Sjælland opretholdes, hvorimod det kunne overvejes at indstille driften af anlægget i Jylland med henblik på udflytning. Der må dog med passende mellemrum foretages en afprøvning og vedligeholdelse af de tekniske installationer m.v. ved anlægget, således at det i givet fald vil være muligt at klargøre anlægget til senere brug. Det vurderes, at denne opgave vil kunne varetages af det tekniske personale, der er tilknyttet det sjællandske anlæg.

- At der ikke længere planlægges for et totalforsvarssamarbejde eller en kommandoorganisation på landsdelsniveauet.

- ⌘ Der opstilles fem modeller for det fremtidige regionale samarbejde. I de første to modeller (model A og B) foreslås etableret en bredt sammensat stab i hver region, hvilket indebærer, at civilregionerne nedlægges. I den tredje model (model C), som er foreslået af regionsamtmandene på baggrund af drøftelser af et udkast til dette debatoplæg, opretholdes den nuværende regionsledelse, idet de nuværende fire regionale myndigheder danner grundstammen i en beredskabsledelse, der foreslås oprettet i hver region. I den fjerde model (model D) opretholdes civilregionerne delvis, og i den femte model (model E) opretholdes civilregionerne uændret.

I **model A** etableres en bredt sammensat stab i hver region - benævnt det regionale beredskabsråd eller lignende - bl.a. til varetagelse af de koordinerende beredskabsopgaver, herunder beredskabsplanlægning og informationsformidling, i forbindelse med større ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger. I det regionale beredskabsråd indgår på lige fod repræsentanter fra relevante civile myndigheder m.fl. samt forsvaret. Rådet skal være fleksibelt sammensat og tilpasset behovet for repræsentation fra civile myndigheder m.fl. i den pågældende region. Sammensætningen vil således kunne variere fra region til region.

Der bør på forhånd udpeges en person, der kan tage initiativ til at indkalde rådet, sørge for, at relevante myndigheder m.fl. får lejlighed til at udpege repræsentanter til rådet samt kan varetage den praktiske ledelse af rådets virksomhed. Chefen for beredskabscentret/beredskabsregionen eller chefen for politiregionen vil kunne varetage denne funktion.

Rådet tænkes primært at skulle have en rådgivende og vejledende funktion med hensyn til koordinering af de forskellige myndigheders beredskabsplanlægning på områder, hvor flere myndigheder er involveret, og hvor det derfor kan være hensigtsmæssigt på forhånd at få fastlagt i hovedtræk, hvorledes der skal samarbejdes og informeres om opgaveløsningen.

Modellen indebærer, at civilregionerne nedlægges som selvstændige myndigheder. De koordinerende og informationsformidlende opgaver i relation til centrale og regionale myndigheder, der hidtil har været varetaget af civilregionerne med henblik på krise eller krig, varetages således fremover af de regionale beredskabsråd. De koordinerende opgaver i relation til den kommunale og amtskommunale beredskabsplanlægning, der som hidtil omfatter rådgivning og vejledning om planlægningens tilrettelæggelse og udførelse m.v., foreslås fremover varetaget af de statslige beredskabscentre, idet det endvidere foreslås, at de nuværende årsværk vedrørende civilregionernes beredskabskonsulenter overføres til beredskabscentrene.

I **model B** etableres et regionalt beredskabsråd som i den foregående model, men i model B varetager regionsamtmanden funktionen som leder af rådets virksomhed. Som i den foregående model nedlægges civilregionerne som selvstændige myndigheder og de koordinerende opgaver i relation til den kommunale og amtskommunale beredskabsplanlægning varetages fremover af de statslige beredskabscentre. Beredskabscentrene vil endvidere kunne varetage sekretariatsopgaverne for det regionale beredskabsråd, idet de nuværende årsværk vedrørende civilregionernes beredskabskonsulenter overføres til centrene.

Modellen opstilles med henblik på, at der fra centralt hold ønskes en neutral ledelse af arbejdet i de regionale beredskabsråd, der er uafhængig af specifikke beredskabsmæssige interesser. Dette tilgodeses ved, at det i alle regioner er regions-amtmanden, der udpeges som leder. Regionsamtmanden vil kunne fungere som bindeled mellem de centrale myndigheder og de regionale beredskabsråd, og der vil - hvis det ønskes - kunne gennemføres en vis central koordination af rådernes virksomhed.

I **model C** (foreslået af regionsamtmændene) opretholdes den nuværende

regions- ledelse, idet de nuværende fire regionsmyndigheder i regionsledelsen danner grundstammen i en regional beredskabsledelse (eventuelt benævnt beredskabsrådet). Regionsamtmanden er leder af beredskabsledelsen og står for koordinationen af beredskabsplanlægningen i regionen. Han tillægges kompetence til på eget initiativ eller efter regler fastsat af beredskabsledelsen at aktivere denne i tilfælde af katastrofer eller kriser, der kræver assistance i form af en koordineret indsats på regionalt niveau.

Beredskabsledelsen kan endvidere aktiveres efter regeringens beslutning herom. I en sådan situation kan regionsamtmanden bemyndiges til at træffe afgørelser med hensyn til koordinationen af indsatsen i tilfælde, hvor der er uenighed mellem de regionale myndigheder. Afgørelser kan dog ikke omfatte forhold vedrørende faglig kompetence.

Regionsamtmanden kan i en krisesituation supplere beredskabsledelsen med nøglepersoner, der repræsenterer den civile sektor og i forvejen er udpeget til at kunne indgå i denne med henblik på at bidrage til at koordinere indsatsen og i øvrigt rådgive.

Beredskabsledelsen bistås af et sekretariat (beredskabsekretariatet) under regions- amtmanden.

I **model D** varetages de koordinerende opgaver på regionalt niveau i forbindelse med større ulykker og katastrofer (såvel i fredstid som under krise eller krig) af den nuværende regionsledelse bestående af regionsamtmanden, chefen for militærregionen, chefen for beredskabsregionen og chefen for politiregionen. Regionsledelsen suppleres på ad hoc basis med repræsentanter for relevante civile myndigheder. Regionsamtmanden repræsenterer ikke som hidtil myndighederne inden for det civile beredskab. Hverken regionsledelsen eller regionsamtmanden har nogen selvstændig kompetence i forhold til de deltagende myndighedsrepræsentanter.

Civilregionen opretholdes som selvstændig myndighed med henblik på - i samarbejde med beredskabscentret/beredskabsregionen - at varetage koordineringen af beredskabsplanlægningen i regionen i relation til kommuner og amtskommuner samt offentlige og private virksomheder.

I **model E** opretholdes de nuværende civilregioner som selvstændige regionale myndigheder, der koordinerer planlægningen af den civile sektors beredskab såvel ved større ulykker og katastrofer som under krise eller krig. Den nuværende regionsledelse varetager fortsat sine opgaver såvel ved større ulykker og katastrofer som under krise eller krig. I regionsledelsen repræsenterer regionsamtmanden som hidtil alle myndigheder inden for det civile beredskab. Regionsledelsen har ingen særlig kompetence i forhold til andre myndigheder.

- At det kommunale beredskab ikke længere opdeles i redningsberedskabet og det civile beredskab. Det kommunale beredskab omfatter herefter alle de forvaltningsområder, som kommunalbestyrelsen efter lovgivningen eller på andet grundlag har et ansvar for, herunder redningsberedskabet. Tilsvarende foreslås betegnelsen "amtskommunens civile beredskab" ændret til "amtskommunens beredskab".

Som resultat af den foreløbige analyse foreslås det endvidere at iværksætte nærmere undersøgelser af visse dele af det krigsmæssige beredskab med henblik på at gennemføre administrative forenklinger m.v. Der peges på følgende områder og problemstillinger:

- ⚡ At det på alle relevante beredskabsområder undersøges, om bestemmelser, der alene regulerer de krigsmæssige dele af beredskabet, kan ophæves, integreres i bestemmelser, der regulerer det daglige beredskab, eller forenkles således, at de f.eks. kun omfatter overordnede bemyndigelsesbestemmelser og lign.
- ⚡ At det overvejes, om det statslige redningsberedskabs operative styring under krise eller krig af dele af politiets beredskab (det statslige lokale redningsberedskab) og sygehusberedskabet kan ændres således, at de centrale opgaver på disse områder varetages af henholdsvis Justitsministeriet/Rigspolitechefen og Sundhedsministeriet.
- ⚡ At det i øvrigt overvejes, om der fortsat er behov for at opretholde det statslige lokale redningsberedskab som et særligt politimæssigt beredskab under krise eller krig.

Kapitel 2

Totalforsvaret og det civile beredskab på det centrale niveau

2.1.Totalforsvaret generelt

Et troværdigt dansk forsvar kan ikke anskues som et isoleret militært anliggende. Det har været vurderet, at det under krise eller krig var nødvendigt at organisere en samlet og koordineret indsats af alle samfundets militære og civile ressourcer med henblik på såvel militær indsats som på indsats for at beskytte liv, ejendom og miljø samt at opretholde et organiseret samfund.

Totalforsvaret er hidtil blevet defineret på følgende måde:

Den samlede og koordinerede indsats på alle områder med henblik på at opretholde forsvarsviljen og sikre den bedst mulige udnyttelse af alle militære og civile ressourcer til at forebygge krig, at forsvare landet og at opretholde et organiseret og fungerende samfund, herunder beskytte befolkningens liv og ejendom.

Dansk totalforsvar er ikke en organisation i traditionel forstand, men mere nogle samarbejdsrelationer. Totalforsvaret er ikke nævnt specifikt i lovgivningen, men totalforsvaret er som begreb nævnt i en række lovbemærkninger. Der har gennem mange år i lovgivningen været anvendt betegnelsen "det samlede forsvar" som synonym med totalforsvaret.

Den væsentligste sondring inden for totalforsvaret er mellem den militære og den civile sektor. Denne inddeling må af lovgivningsmæssige årsager på det civile område suppleres med en overordnet inddeling mellem det civile beredskab og redningsberedskabet, idet der i beredskabsloven sondres mellem disse 2 beredskabsområder. På det regionale niveau er der fire totalforsvarsmyndigheder. Totalforsvarssamarbejdet på landsdelsniveauet og det regionale niveau er behandlet nedenfor i

henholdsvis kapitel 2.3. og 3.6.

2.2. Det civile beredskab på det centrale niveau

2.2.1. Generelt

Det civile beredskab er lovgivningsmæssigt et selvstændigt beredskabsområde ligesom forsvaret og redningsberedskabet. Det civile beredskab er grundlæggende et spørgsmål om offentlige myndigheders planlægningsansvar og -arbejde med henblik på løsning af opgaver under krise eller krig. Herved adskiller det civile beredskab sig fra redningsberedskabet og forsvaret, som er egentlige organisationer.

Planlægningen af det civile beredskab startede i 1950'erne og fandt i perioden 1960-1992 sted på grundlag af lov nr. 342 af 23. december 1959 om det civile beredskab med senere ændringer.

Den overordnede lovgivning om det civile beredskab findes nu i beredskabsloven, lovbekendtgørelse nr. 912 af 2. oktober 2000, der trådte i kraft den 1. januar 1993. Beredskabsloven erstattede brandloven, civilforsvarsloven og lov om det civile beredskab. Bortset fra ganske få ændringer af materiel karakter er der for så vidt angår bestemmelserne i beredskabsloven om det civile beredskab alene foretaget redaktionelle ændringer i forhold til de tidligere bestemmelser i lov om det civile beredskab.

Beredskabsloven fastlægger primært ansvaret for den civile beredskabsplanlægning i fredstid og indeholder kun få bemyndigelser til regelfastsættelse inden for dette område.

Beredskabslovens § 2 fastlægger det civile beredskabs opgaver, nemlig at det civile beredskab skal planlægge og træffe foranstaltninger med henblik på under krise eller krig at videreføre samfundets funktioner samt at yde støtte til landets samlede forsvar. Ved "krise" forstås i beredskabsloven overalt "truende udsigt til krig".

Planlægningen af det civile beredskab finder sted på centralt niveau (ministerier og styrelser), statsligt regionalt niveau (bl.a. civilregionerne) samt kommunalt og amtskommunalt niveau.

Planlægningen af det civile beredskab er baseret på princippet om, at den myndighed, der varetager en funktion i fredstid, også skal varetage den under krise eller krig. Hver myndighed er ansvarlig for eget område (sektoransvaret) og skal i fredstid planlægge for videreførelse af funktionerne under krise eller krig. Man har herved ønsket at sikre, at der til daglig tages beredskabsmæssige hensyn, således at flest mulige beredskabsforberedelser på denne måde bliver gennemført på den for samfundet billigste måde og således, at der skabes en beredskabskontinuitet fra dagligdagens funktioner over store ulykker til katastrofer, herunder krigshandlinger.

2.2.2. Ministrenes planlægningsansvar

Ifølge beredskabslovens § 24, stk. 1, skal de enkelte ministre hver inden for deres område planlægge og træffe foranstaltninger til udførelse af opgaver inden for det civile beredskab.

Planlægningsansvaret kan inden for de enkelte ministerområder i henhold til de almindelige principper delegeres til styrelses-/direktoratsniveau. Dette er eksempelvis sket inden for energiområdet, hvor energiministeren har delegeret en række beredskabsopgaver til Energistyrelsen.

Ministerierne skal sørge for den nødvendige lovgivning, bekendtgørelser m.m. og det fornødne planlægningsgrundlag, herunder vejledende retningslinier for kommunernes og amtskommunernes planlægning. Det er afgørende, at den enkelte minister i fredstid sørger for at tilvejebringe den nødvendige lovhjemmel til at udstede bekendtgørelser eller give konkrete pålæg inden for ministerens område.

Det er herved forudsat, at den fornødne regulering tilvejebringes i ressortlovgivningen. Herved tilgodeses også et ønske om at sikre, at der til daglig tages beredskabsmæssige hensyn. Regulering i ressortlovgivningen kan ske enten som en specifik beredskabsmæssig lovgivning, som det er sket eksempelvis med Skibsfartsnævnets virksomhed, eller som led i den almindelige lovgivning, som det er tilfældet på sundhedsområdet.

2.2.3. Beredskabsstyrelsens koordinerende opgaver

Ifølge beredskabslovens § 24, stk. 2, koordinerer indenrigsministeren planlægningen vedrørende det civile beredskab og de deraf følgende foranstaltninger og gennemfører den del af planlægningen, der ikke påhviler andre myndigheder.

Indenrigsministerens opgaver efter lovens § 24, stk. 2, er delegeret til Beredskabsstyrelsen, jf. § 4 i bekendtgørelse nr. 27 af 14. januar 1994 om tilsynet med det kommunale redningsberedskab og om henlæggelse af visse opgaver og beføjelser til Beredskabsstyrelsen. Koordineringen omfatter ministeriernes planlægning såvel på nationalt plan som i NATO-regi samt koordineringen af civilregionernes virksomhed. Det fremgår endvidere af beredskabslovens § 5, stk. 1, at Beredskabsstyrelsen rådgiver myndighederne i spørgsmål om det civile beredskab.

På en række områder varetager Beredskabsstyrelsen koordineringen af planlægningen af det civile beredskab i relation til forsvarrets myndigheder. Styrelsen er således involveret i bl.a. følgende totalforsvarsrelaterede planlægningsaktiviteter m.v.:

- Bestemmelser og forvaltning på nøglepunktsområdet, herunder bestemmelser for bevogtning m.v. af væsentlige

totalforsvarsinstallationer.

- Bestemmelser for det regionale forsvar.

- Planlægning for så vidt angår indlæggelse af militære syge og sårede på civile sygehuse under krise eller krig.

Beredskabsstyrelsen sørger for, at relevante ministerier og styrelser samt civilregioner og beredskabscentre/beredskabsregioner inddrages i planlægningsarbejdet. Der afholdes endvidere regelmæssige møder med blandt andet Forsvarskommandoen, Hærens Operative Kommando og Rigspolitichefen.

Styrelsen tager endvidere initiativ til eller bliver inddraget i kortlægning af områder af beredskabsmæssig interesse, der involverer en eller flere myndigheder. Der har eksempelvis været ført drøftelser mellem Beredskabsstyrelsen og Erhvervsfremmestyrelsen om, hvorvidt den hidtil gældende ordning med hensyn til prioriterede virksomheder skal opretholdes. Ifølge denne ordning kan der efter aftale med de ansvarlige myndigheder inden for de forskellige forsyningsområder udpeges prioriterede virksomheder, der under krise eller krig gives en fortrinsstilling til de ressourcer (energiforsyning, råvarer og arbejdskraft), der er nødvendige for opretholdelse af produktionen.

Beredskabsstyrelsen varetager ligeledes koordineringen inden for det civile beredskab i NATO. I NATO-sammenhæng omfatter begrebet "Civil Emergency Planning (CEP)" hvad der i Danmark henføres til både det civile beredskab og redningsberedskabet.

I NATO varetages den civile beredskabsplanlægning af den overordnede civile beredskabskomité – SCEPC (Senior Civil Emergency Planning Committee). Den danske repræsentation i komitéen varetages af Beredskabsstyrelsen og den danske repræsentation ved NATO (DANATO). Ved møderne i "plenary session", der normalt afholdes 2 gange om året, deltager direktøren for Beredskabsstyrelsen som dansk repræsentant. Ved møderne i "permanent session", der normalt afholdes 8 gange om året, varetages den danske repræsentation af DANATO.

Under SCEPC er der nedsat 9 planlægningskomitéer - Planning Boards and Committees, der varetager den fagspecifikke planlægning inden for de respektive områder på grundlag af SCEPC's direktiver herom. I planlægningskomitéerne indgår danske repræsentanter for de ministerier og styrelser, der er ansvarlige for den nationale planlægning på de pågældende områder. Beredskabsstyrelsen følger i hovedtræk arbejdet i komitéerne.

Beredskabsstyrelsen samler og formidler planlægningsforudsætninger og orienteringer om det civile beredskab i "Opslagsbogen for det civile beredskab". Formålet med opslagsbogen er at give centrale og regionale statslige

myndigheder en samlet vejledning og orientering om planlægningen af det civile beredskab. Opslagsbogen indeholder en generel orientering om det civile beredskab, herunder om civilregionernes virksomhed og det kommunale beredskab. Endvidere indeholder opslagsbogen en kortfattet orientering om de enkelte ministeriers beredskabsplanlægning. Der er endelig medtaget en orientering om forsvaret og redningsberedskabet.

Forsvarskommandoen udgiver i samarbejde med Beredskabsstyrelsen Totalforsvarets Beredskabsplan, hvor styrelsen koordinerer udarbejdelsen af den civile del af planen sammen med berørte ministerier og styrelser. For det civile beredskab er det ikke på samme måde som inden for forsvaret og redningsberedskabet muligt at planlægge et "optrappingsberedskab", da myndighederne normalt virker allerede i fredstid og dermed ikke behøver at blive etableret. Det civile beredskab er mere et "omstillingsberedskab". Af denne årsag er civile beredskabsforanstaltninger nærmere en checkliste, der er indpasset i en tænkt logisk sammenhæng med øvrige beredskabsforanstaltninger. En ny udgave af Totalforsvarets Beredskabsplan - baseret på det nye beredskabssystem i NATO - blev i 1997 udsendt til danske militære og civile myndigheder.

Beredskabsstyrelsen koordinerer civile myndigheders planlægning og deltagelse i NATO-krisestyingsøvelser (CMX-øvelserne) samt nationale totalforsvarsøvelser. Ligeledes arrangerer styrelsen i samarbejde med Forsvarsakademiet og Rigspolitichefen totalforsvarskurser for centrale og regionale myndigheder m.fl.

Konkret inddrages Beredskabsstyrelsen i andre myndigheders lovgivningsarbejde med beredskabsmæssige konsekvenser. Eksempelvis har Beredskabsstyrelsen været inddraget i forbindelse med udarbejdelse af bestemmelser med beredskabsmæssigt indhold i den nye lovgivning på teleområdet (lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet med tilhørende bekendtgørelser).

2.2.4. Beredskabsstyrelsens opgaver

2.2.4.1. Indledning

Beredskabsstyrelsens opgaver vedrørende "den del af planlægningen, der ikke påhviler andre myndigheder" (beredskabslovens § 24, stk. 2, 2. led) omfatter primært det administrative beredskab, idet der her er behov for koordinering mellem en række forskellige myndigheder.

2.2.4.2. Det administrative beredskab

Beredskabsstyrelsen vejleder om det administrative beredskab, der bl.a. omfatter planlægning af regeringens og centraladministrationens fortsatte virke under krise eller krig samt administrationen på regionalt niveau. Endvidere varetager styrelsen bl.a. drift og administration af udflytningsanlæggene.

Krisestyring

Regeringens overvejelser i forbindelse med sikkerhedspolitiske kriser finder sted i Regeringens Sikkerhedsudvalg med deltagelse af statsministeren (formand), udenrigsministeren, forsvarsministeren, justitsministeren samt, når spørgsmål om det civile beredskab behandles, indenrigsministeren.

Til støtte for Regeringens Sikkerhedsudvalg er der nedsat et embedsmandsudvalg med deltagelse af departementscheferne for de ovennævnte ministerier, chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste og chefen for Politiets Efterretningstjeneste. Endvidere er der planlagt nedsat en krisegruppe med repræsentanter på kontorchef- og afdelingschefniveau for de samme myndigheder samt Forsvarskommandoen og Beredskabsstyrelsen.

Selv om der opstår en mere alvorlig sikkerhedspolitisk spændingsperiode, vil centraladministrationens virksomhed i videst muligt omfang fortsætte uændret. Der må dog forudses en hyppigere mødeaktivitet i de ovennævnte udvalg således, at de fornødne foranstaltninger til håndtering af kritesituationen kan koordineres.

Hvis situationen tilspidnes, kan det blive nødvendigt, at krisestyringsorganisationen mødes med kort varsel eller eventuelt er samlet hele tiden. Da der vil blive behov for en øget tværministeriel koordinering på embedsmandsplan, vil det endvidere blive nødvendigt at inddrage ministerier og styrelser, der ikke er fast repræsenteret, i de sikkerhedspolitiske drøftelser.

Desuden vil der være behov for med kort varsel at kunne tilvejebringe nationalt koordinerede synspunkter med henblik på instruktioner til den danske repræsentation ved NATO (DANATO) og den danske militære repræsentation ved Militærkomitéen (DAMIREP). DANATO og DAMIREP varetager den danske deltagelse i komité-møderne i NATO-hovedkvarteret i Bruxelles, hvor der ligeledes må forventes en øget mødeaktivitet som følge af en opstået kritesituation.

Det er i en kritesituation hensigtsmæssigt, at alle oplysninger om trufne foranstaltninger m.v. samles og holdes ajour centralt, så der kan afgives situationsrapporter m.v. til regeringen, til NATO og til de nationale myndigheder, der måtte have behov herfor.

Ovennævnte funktioner er i en kritesituation planlagt henlagt til regeringens og centraladministrationens krisestyringscenter (Crisis Management Center - CMC), der er beliggende i Udenrigsministeriet.

Repræsentanter for relevante ministerier og styrelser deltager i møderne i krisestyringscenteret. Visse af forsvarrets myndigheder

opretter forbindelsesgrupper i krisestyringscenteret. Beredskabsstyrelsen opretter en koordineringsfunktion vedrørende det civile beredskab, og Udenrigsministeriet opretter en fælles sekretariatsfunktion.

Mødeaktiviteten i krisestyringscenteret vil afhænge af krisens udvikling. Der afholdes møder efter behov, normalt mindst en gang dagligt. Formålet med møderne er at orientere om situationens udvikling samt at træffe de fornødne sikkerhedspolitiske og overordnede administrative beslutninger. Det forudsættes, at centraladministrationen i øvrigt fortsætter sin virksomhed og herunder varetager udførelsen og opfølgningen af de overordnede beslutninger.

Forsvarsministeriet, forsvarets forbindelsesgrupper, koordineringsfunktionen vedrørende det civile beredskab og sekretariatsfunktionen samt Udenrigsministeriets kommunikationscenter vil kunne virke på døgnbasis med henblik på konstant ajourføring af oplysninger om krisens udvikling samt varetagelse af den fornødne kontakt til ministerier og styrelser uden for de tidsrum, hvor deres repræsentanter opholder sig i krisestyringscenteret.

Udflytning

I en krigssituation, hvor regeringen og den centrale statslige forvaltning ikke kan opretholde virksomheden i fredstidslokaliteterne, herunder krisestyringscenteret, vil regeringen kunne udøve sin myndighed fra et af de to etablerede udflytningsanlæg på Sjælland og i Jylland.

Den aktuelle situation vil være afgørende for, hvilket anlæg regeringen vælger som opholdssted, idet begge lokaliteter har de nødvendige faciliteter til varetagelse af regeringsudøvelsen.

En meget begrænset del af centraladministrationen bliver udflyttet til hvert af de to regeringsanlæg sammen med regeringen, idet det tilstræbes, at de to centraladministrationer, der benævnes Østre Centraladministration og Vestre Centraladministration, er ens opbygget og omfatter sagkyndig repræsentation fra samtlige ministerier m.fl.

Centraladministrationen i det anlæg, hvor regeringen tager ophold, er landets aktuelle centraladministration. Centraladministrationen i det andet udflytningsanlæg er landets alternative centraladministration, der følger med i og holdes underrettet om situationen med henblik på at kunne overtage funktionen som aktuel centraladministration, såfremt regeringen flytter til det pågældende anlæg, eller såfremt regeringens udflytningsanlæg sættes ud af funktion.

I en udflytningssituation påregnes regeringens udøvelse og statsforvaltningens virksomhed at ske i stærkt forenklet form, dog

under bibeholdelse af den normale ansvarsfordeling og administrationsprocedure, efter hvilken hver enkelt minister har ansvaret for sit område.

Det må påregnes, at regeringen og de rådgivende embedsmænd i denne situation koncentrerer sig om forsvarsbestræbelserne i diplomatisk, politisk og militær henseende. Endvidere skal befolkningens beskyttelse samt behovet for information vurderes.

Det må endvidere påregnes, at den mere detaljerede krise- og krigstidsmæssige administration på centralt niveau - bortset fra ganske særlige situationer - vil kunne udføres fra de sædvanlige kontorer, eventuelt fra de pågældende ministeriers og styrelsers egne udflytningssteder. Embedsmændene i regeringens udflytningsanlæg vil således i et vist omfang kunne få støtte derfra ved udførelsen af større opgaver.

Administrative opgaver, der ikke er væsentlige i den øjeblikkelige situation, kan blive suspenderet, og andre statsopgaver kan blive delegeret til regionalt eller kommunalt niveau.

I tilfælde af, at forbindelsen til regeringen og den aktuelle centraladministration afskæres, kan den anden centraladministration selv træffe afgørelse i sager, som ikke kræver regeringsbeslutning. Visse afgørelser af udenrigspolitisk og af forsvarsmæssig karakter kræver dog under alle omstændigheder politisk tilslutning, hvorfor afgørelser af denne art alene kan træffes af regeringen.

2.2.5. Pålæg til offentlige og private virksomheder m.v.

En minister kan efter beredskabslovens § 28, stk. 1, pålægge offentlige myndigheder samt offentlige og private virksomheder og institutioner at yde bistand ved planlægningen eller udførelsen af opgaver inden for det civile beredskab.

Pligten til at bistå ved planlægningen og udførelsen af civile beredskabsopgaver omfatter offentlige og private virksomheder og institutioner. Baggrunden herfor er ønsket om at sikre, at al samfundsvigtig virksomhed kan videreføres, uanset om denne foregår i offentligt eller privat regi, eksempelvis på teleområdet.

En minister kan endvidere efter beredskabslovens § 28, stk. 2, pålægge offentlige og private virksomheder og institutioner at træffe særlige foranstaltninger for så vidt angår varer, tjenesteydelser, produktionsmidler m.v. inden for deres normale virksomhed, hvis dette er påkrævet af hensyn til udførelsen af opgaver inden for det civile beredskab. Bestemmelsen tager sigte på de forberedelser, der er fornødne for, at et sådant påbud vil kunne efterkommes.

Beredskabslovens § 28, stk. 2, giver således vedkommende minister bemyndigelse til at udstede konkrete pålæg til enkelte virksomheder, hvorimod der ikke antages at være hjemmel til at

udstede generelle regler, f.eks. i bekendtgørelsesform.

Medfører et pålæg økonomisk tab for en virksomhed eller institution, er staten (dvs. vedkommende ministerium) erstatningsansvarlig efter lovgivningens almindelige regler. Erstatning kan ikke kræves, hvis de omkostninger, der er forbundet med pålæggets gennemførelse, kan dækkes ved indkalkulering i vedkommende vares eller tjenesteydelses pris. De pågældende virksomheder eller institutioner må ikke derved stilles mindre gunstigt end andre i samme branche.

Efter beredskabslovens § 45 kan vedkommende minister pålægge enhver pligt til at meddele oplysninger, der er nødvendige for planlægningen af det civile beredskab. Pligten omfatter primært de virksomheder m.fl., der er omfattet af beredskabslovens § 28, men kan også anvendes over for enkeltpersoner.

Efter beredskabslovens § 57 skal offentligt ansatte og ansatte i offentlige og private virksomheder og institutioner udføre de opgaver inden for redningsberedskabet og det civile beredskab, der pålægges dem. Pligten omfatter for det civile beredskabs vedkommende bl.a. ansatte i de virksomheder m.fl., der er omfattet af beredskabslovens § 28.

2.3.Totalforsvarssamarbejdet på landsdelsniveau

Den nuværende niveauopdeling af totalforsvaret indeholder et landsdelsniveau, der har til formål under krise eller krig at have et ledelsesorgan på begge sider af Storebælt.

Inden for forsvaret er opgaverne under krise eller krig på landsdelsniveauet hidtil blevet varetaget af Østre Landkommando? for så vidt angår militærregionerne V, VI og VII, mens Hærens Operative Kommando selv varetager opgaverne i relation til militærregionerne I, II, III og IV. Den nuværende landsdelsopdeling i totalforsvarsregi har kun begrænset betydning for forsvarets muligheder for at samarbejde med de øvrige totalforsvarsmyndigheder. Hovedparten af opgaverne varetages på enten regions- eller landsniveau.

Inden for redningsberedskabet indgår to landsdelskommandoer som en del af det statslige redningsberedskabs kommandoorganisation under krise eller krig. Landsdelskommandoerne bærer en række førings- og koordineringsopgaver, hvor der ved indsættelse af redningsberedskabets styrker er behov for koordinering mellem to eller flere regioner. Endvidere varetager landsdelskommandoen ledelsen af sygehusberedskabet på landsdelsniveau.

Inden for det civile beredskab er der ikke generelt tilvejebragt et særligt landsdelsniveau, hvilket er i overensstemmelse med princippet om, at det krigsmæssige beredskab med hensyn til organisation og ledelse skal ligge i forlængelse af den fredsmæssige organisation og ledelse. Der er kun på nogle få ministerområder planlagt oprettet en egentlig landsdelsadministration som led i en udflytning af centraladministrationen.

Inden for politiet har Rigspolitichefen forberedt oprettelsen af en

landsdelsledelse under krise eller krig i hver af landsdelene vest og øst for Storebælt.

Der er ikke fastsat nærmere bestemmelser om totalforsvarssamarbejdet på landsdelsniveau, idet de tidligere bestemmelser herom - fastsat i Statsministeriets skrivelse af 17. august 1962 - blev ophævet ved bekendtgørelse nr. 1070 af 15. december 1994 om civilregioner m.v.

Kapitel 3

1. Det civile beredskab på det regionale niveau og det regionale totalforsvarssamarbejde

1. 3.1. Generelt

Landet er inddelt i 7 regioner, hvis grænser er sammenfaldende for alle fire regionale totalforsvarsmyndigheders vedkommende, dvs. militærregionen, beredskabsregionen, civilregionen og politiregionen.

Regionerne omfatter følgende områder:

Jylland:

Region I: Nordjyllands Amt

Region II: Viborg, Ringkøbing og Århus Amter

Region III: Ribe, Vejle og Sønderjyllands Amter

Fyn:

Region IV: Fyns Amt

Sjælland:

Region V: Vestsjællands og Storstrøms Amter

Region VI: Københavns og Frederiksberg Kommuner, Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amter

Bornholm:

Region VII: Bornholms Amt

Et statsamt i hver region er udpeget til at varetage funktionen som en særlig civil regionsadministration - en civilregion.

Indenrigsministeren har udpeget statsamtmanden i henholdsvis Nordjyllands, Århus, Sønderjyllands, Fyns, Vestsjællands og Bornholms statsamter samt overpræsidenten i København som ledere af civilregionerne (regionsamtmand).

Civilregionen er en stabsorganisation, der fuldt ud etableret under krise

eller krig består af regionsamtmanden, en mindre stab, herunder et sekretariat med tilhørende signal- og kommunikationsmidler, samt en regional informationstjeneste. Civilregionen består yderligere af et antal personer, fortrinsvis statslige og kommunale rådgivere samt eventuelt privatansatte sagkyndige, der har til opgave at rådgive regionsamtmanden.

Civilregionsordningen blev etableret i 1960 til varetagelse af det civile beredskabs interesser i det da nyetablerede totalforsvarssamarbejde og til udførelse af nærmere beskrevne planlægningsopgaver. Det formelle grundlag for civilregionernes virksomhed var to statsministerielle skrivelser af 2. september 1960 og 17. august 1962, der fastlagde regionsinddelingen samt redegjorde for tilrettelæggelsen af det regionale totalforsvarssamarbejde og fastlagde regionsamtmandens kompetence.

Ved beredskabslovens ikrafttræden i 1993 blev der - på baggrund af et udvalgsarbejde igangsat i 1985 (nærmere omtalt i kapitel 7.3.) - indført en specifik lovhjemmel til at fastsætte regler om civilregionernes opgaver, sammensætning og ledelse under krise eller krig. I december 1994 fastsatte Indenrigsministeriet regler herom ved udsendelse af bekendtgørelse nr. 1070 af 15. december 1994 om civilregioner m.v. (civilregionsbekendtgørelsen) og vejledning nr. 226 af 15. december 1994 om civilregioner m.v. (civilregionsvejledningen). Samtidig hermed blev de 2 ovennævnte statsministerielle skrivelser ophævet.

3.2.Civilregionens fredstidsopgaver

I fredstid består civilregionerne af få medarbejdere. Der er i de 7 civilregioner ansat i alt 8 beredskabskonsulenter, i det væsentlige pensionerede officerer fra forsvaret, samt den fornødne kontorassistance, som under regionsamtmandenes ledelse varetager civilregionernes fredstidsopgaver.

I fredstid er det civilregionens hovedopgave at koordinere planlægningen af det civile beredskab i regionen. Civilregionen inddrager i relation hertil i fornødent omfang amtsråd og kommunalbestyrelser, andre offentlige myndigheder samt offentlige og private virksomheder.

Civilregionens fredstidsopgaver omfatter endvidere:

- ⌘ Udarbejdelse af planer for civilregionens bemanning under krise eller krig
- ⌘ Udarbejdelse af planer for kommunikations- og informationsvirksomheden på det regionale niveau
- ⌘ Udarbejdelse af planer for aktivering og etablering af civilregionen under krise eller krig
- ⌘ Deltagelse i samarbejdet med de øvrige regionale totalforsvarsmyndigheder
- ⌘ Administration af ordningen vedrørende sikring af samfundsvigtig telefontrafik

Der er udarbejdet planer for aktivering af civilregionen, som afprøves under øvelser og løbende revideres. Der er ligeledes udarbejdet beredskabsplaner for civilregionens egne

krigstidsopgaver, specielt hvad angår løsning af informations- og kommunikationsopgaver. Herudover har civilregionen udarbejdet administrative procedurer og instrukser, der i konkret form fastsætter regler for civilregionens virksomhed.

3.3.Civilregionens opgaver under krise eller krig, hvor der ikke er tale om en afskæringssituation

3.3.1.Opgaver og aktivering

Hovedopgaverne for civilregionen under krise eller krig er at prioritere og koordinere anvendelsen af regionens civile ressourcer. Civilregionen skal endvidere samle og formidle informationer om situationen inden for det civile beredskab i regionen (se nedenfor kapitel 3.4). Endelig skal civilregionen indgå i totalforsvarssamarbejdet med de øvrige regionale totalforsvarsmyndigheder (se nedenfor kapitel 3.6).

Civilregionen bliver først fuldt ud etableret under krig. I en situation med international spænding vil civilregionen gradvist kunne udbygges og aktiveres i den udstrækning, der er behov herfor. Når civilregionen er fuldt udbygget, vil den bl.a. omfatte de udpegede rådgivere og sagkyndige m.fl., ligesom regionsamtmanden vil have udpeget personale ved statsamterne i regionen til at varetage civilregionens sekretariats- og kommunikations- opgaver.

Hver civilregion har et beskyttet udflytningsanlæg, som vil blive taget i brug, når det ikke længere er muligt at fungere fra fredstidslokaliteten. I regionerne H-V er civilregionen planlagt placeret sammen med politiregionen. Disse udflytningsanlæg administreres af den pågældende civilregion (statsamt). I regionerne V-VII er civilregionen planlagt placeret sammen med beredskabsregionen og politiregionen.

3.3.2.Regionsamtmandens faglige rådgivere og delegation af kompetence i medfør af beredskabslovens § 31

I medfør af civilregionsbekendtgørelsen kan statslige myndigheder efter aftale med regionsamtmanden udpege et antal personer, der under krise eller krig indgår i civilregionen som rådgivere for regionsamtmanden.

Kommunalbestyrelser og amtsråd kan efter aftale med regionsamtmanden udpege et antal personer, der som rådgivere forventes at kunne dække de væsentligste kommunale og amtskommunale forvaltningsområder.

Efter behov kan regionsamtmanden udpege et antal privatansatte sagkyndige inden for områder af væsentlig betydning for det civile beredskab i regionen, eksempelvis forsynings- og transportområdet. Denne mulighed anvendes kun i de tilfælde, hvor statslige myndigheder ikke allerede har foretaget en udpegning af rådgivere for regionsamtmanden.

Som et led i de enkelte ministeriers planlægning af det civile beredskab, jf. beredskabslovens § 24, stk. 1, skal disse allerede i fredstid vurdere behovet for at tillægge decentrale forvaltningsorganer en ekstraordinær kompetence (beføjelser) under krise eller krig og fastlægge omfanget af en sådan delegation. Af beredskabslovens § 31 fremgår

således, at de enkelte ministre bestemmer, i hvilket omfang de beføjelser, der kan udøves af centrale forvaltningsmyndigheder, under krise eller krig skal kunne udøves af forvaltningsorganer, der udpeges hertil.

De statslige rådgivere, der udpeges efter aftale med regionsamtmanden til at indgå i civilregionen, forudsættes især udpeget inden for de ministerområder, hvor der kan forventes et behov for delegation af kompetence efter beredskabslovens § 31.

De rådgivere, der er udpeget af vedkommende minister, kan således varetage forvaltningsopgaver på grundlag af direktiver eller bemyndigelser fra ministeren. Under krise eller krig vil de pågældende selvstændigt skulle varetage de ministerielle opgaver på regionalt niveau. De kommunale og amtskommunale rådgivere kan derimod ikke tillægges selvstændige beføjelser under krise eller krig. De har alene en rådgivningsfunktion inden for deres respektive områder.

Regionsamtmanden har generelt under krise eller krig til opgave at holde regeringen orienteret om situationen inden for det civile beredskab i regionen samt at formidle informationer fra regeringen.

Beredskabsstyrelsen er bekendt med, at der er udpeget rådgivere samt forberedt delegation på følgende områder:

Post Danmark har ved brev af 7. marts 1995 meddelt, at de af det tidligere Generaldirektorat for P&T udpegede kontaktpersoner fortsat vil virke som rådgivere for respektive civilregioner vedrørende postale spørgsmål. De pågældende kredspostmestre vil som hidtil have som opgave at overtage ledelsen af postvæsenet i respektive regioner i en afskæringssituation.

Kirkeministeriet har ved cirkulæreskrivelse af 4. april 1979 til samtlige biskopper og stiftsøvrigheder bl.a. meddelt, at disse, såfremt krigsmæssige handlingers indtræden medfører en adskillelse imellem eller inden for landsdelene, således at forbindelsen med centralmyndigheden i København afbrydes, da er bemyndiget til, inden for kredsen af de sager, i hvilke de danner en instans under ministeriet, at udøve de beføjelser, som ellers tilkommer Kirkeministeriet. Bemyndigelsen omfatter sådanne sager, der ikke tåler opsættelse.

Trafikministeriet har udpeget regionstransportchefer, som er Trafikministeriets repræsentanter i de områder, der udgør civilregionerne. Ministeriet har i november 1967 udsendt en særlig instruks for regionstransportcheferne. Disse har gennem udpegede kontaktpersoner tæt forbindelse med havne-, jernbane- og lufthavnsmyndigheder i regionen. Regionstransportcheferne er i hovedparten af civilregionerne i det daglige typisk chef for det amtskommunale vejvæsen. I Civilregion VI er vedkommende dog ansat i Vejdirektoratet.

Herudover er der udpeget statslige rådgivere på følgende områder:

- ⌘ Energiområdet (olie, gas og el)
- ⌘ Forsyningsområdet (industri og handel samt landbrug og fiskeri)
- ⌘ Sundhedsområdet (embedslæge, kredsdyrlæge, levnedsmiddelkontrol og miljø)
- ⌘ Arbejdskraft

≈ Telekommunikation

≈ Skibsfart

3.4. Den regionale informationstjeneste

Den regionale informationstjeneste varetager under krise eller krig informationsopgaver efter retningslinier fastsat af regionsledelsen, og disse vil typisk være at holde pressen orienteret, udarbejde pressemeddelelser, arrangere pressemøder og orientere regionsledelsen om væsentlige nyheder. Informationstjenesten har endvidere til opgave at rådgive regionsledelsen om informationsspørgsmål.

Regionsamtmandene har - efter aftale med de pågældende og efter forhandling med regionsledelsen - udpeget en leder og et antal informationssagkyndige til de syv regionale informationstjenester. Den regionale informationstjeneste vil normalt være placeret sammen med den øvrige civilregion.

3.5. Civilregionens opgaver under krise eller krig, hvor der er tale om en afskæringssituation

Hvis der opstår uenighed mellem decentrale forvaltningsorganer om udførelse af en opgave, vil de pågældende ministerier normalt træffe den endelige afgørelse. I en afskæringssituation, hvor en sådan forelæggelse ikke er mulig, eller hvor en afgørelse ikke kan opnås i tide, er regionsamtmanden bemyndiget til at træffe den nødvendige afgørelse som regeringens stedlige repræsentant.

Regionsamtmanden kan dog alene træffe beslutninger inden for områder, hvor der er delegeret kompetence efter beredskabslovens § 31, og hvor der er uenighed mellem to eller flere af sådanne statslige forvaltningsorganer.

Regionsamtmanden har i en afskæringssituation ligeledes kompetence til at træffe afgørelse i tilfælde, hvor kommunale eller amtskommunale myndigheder ikke er enige om ressourceanvendelsen inden for det civile beredskab, jf. beredskabslovens § 32. Selv om det ikke fremgår direkte af ordlyden af denne bestemmelse eller af civilregionsbekendtgørelsen, vil det være i overensstemmelse med principperne i bekendtgørelsen i øvrigt, at regionsamtmandens kompetence udøves efter aftale med de ministerielle rådgivere på det pågældende område.

3.6. Totalforsvarssamarbejdet på det regionale niveau

Totalforsvarssamarbejdet på det regionale niveau varetages af civilregionen, militærregionen, beredskabsregionen (redningsregionen) og politiregionen. Regionsamtmanden og de øvrige tre regionschefer udgør regionsledelsen (den regionale totalforsvarsledelse). Regionsledelsen træffer under krise eller krig beslutning om prioriterings- og koordineringsspørgsmål, der angår totalforsvaret inden for regionen.

Bestemmelser herom er fastsat i civilregionsbekendtgørelsen og den tilhørende vejledning. I regionsledelsen, hvor regionsamtmanden leder møderne, orienteres om forhold af fælles interesse. Endvidere koordineres i nødvendigt omfang iværksættelsen af myndighedernes planer m.v.

Den enkelte regionschef har dog inden for sit eget ansvarsområde kompetence til at træffe de beslutninger og iværksætte de foranstaltninger, som situationen nødvendiggør. Den militære regionschef har endvidere visse beføjelser inden for områder, hvor foranstaltninger er øjeblikkeligt påkrævede af hensyn til igangværende eller umiddelbart forestående kamphandlinger.

I en afskæringssituation træffer regionsamtmanden som regeringens stedlige repræsentant beslutning i tilfælde af uenighed i regionsledelsen om prioriterings- og koordineringsspørgsmål, der har betydning for totalforsvaret i regionen. Han kan dog ikke træffe afgørelser af udenrigspolitisk og forsvarsmæssig karakter.

I fredstid foregår der et løbende samarbejde mellem de fire regionale totalforsvarsmyndigheder, bl.a. afholdes regelmæssigt møder i regionsledelsen og i nedsatte samarbejdsudvalg m.v.

Der har i en årrække været afholdt regionale totalforsvarsøvelser, hvor regionerne på skift (2-3 regioner pr. øvelse) øver iværksættelse og gennemførelse af beredskabsforanstaltninger og planer med særlig vægt på foranstaltninger, hvis gennemførelse forudsætter et samarbejde mellem flere af de regionale myndigheder. Øvelserne har været gennemført som stabs- og signaløvelser.

I visse regioner afholdes desuden beredskabsøvelser og lign. med deltagelse af myndigheder m.fl. inden for regionen.

Kapitel 4

Beredskabet på det lokale niveau

4.1. Generelt

Loven om det civile beredskab fra 1959 fastsatte, at kommunerne skulle yde bistand ved planlægningen eller gennemførelsen af foranstaltninger vedrørende det civile beredskab.

Loven og den administrative praksis, der udviklede sig efter lovens ikrafttræden, præciserede ikke, hvilke områder af den kommunale og amtskommunale forvaltning forpligtelsen vedrørte, eller hvilke opgaver kommunalbestyrelserne skulle varetage.

Først ved en lovændring i 1985 blev kommuner og amtskommuner pålagt en generel pligt til at planlægge for deres civile beredskab. Det blev samtidig bestemt, at de berørte ministerier skulle fastsætte regler for denne planlægning.

Der blev endvidere ved lovændringen tilvejebragt en hjemmel til at fravige reglerne i den kommunale styrelseslov om kommunernes styrelse i tilfælde, hvor det under krise eller krig var umuligt at samle kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget. Nødstyreregler blev efterfølgende med hjemmel i lovens § 3 a, stk. 3, fastsat i en bekendtgørelse fra november 1987 om kommunernes styrelse under krig eller truende udsigt til krig. Ved beredskabslovens ikrafttræden er hjemmelsbestemmelserne overført til de kommunale styrelseslove. Der er med hjemmel i § 69 i lov om kommunernes styrelse fastsat nye nødstyreregler i bekendtgørelse nr. 841 af 11. november 1997 om kommunernes styrelse under krise eller krig.

Indtil beredskabslovens ikrafttræden var lovbestemmelserne om planlægningen af det civile beredskab og vejledningsgrundlaget herfor fælles for den kommunale og amtskommunale planlægning.

Planintegrationen på det primærkommunale område, der blev gennemført ved beredskabslovens ikrafttræden, medførte, at der ikke længere kunne opretholdes et fælles generelt vejledningsgrundlag for den kommunale og amtskommunale planlægning.

4.2. Den kommunale beredskabsplanlægning

Ved beredskabslovens ikrafttræden blev der gennemført en integration af planlægningen af redningsberedskabet og det civile beredskab på det kommunale niveau, hvilket i øvrigt var et af lovens hovedformål. Begrundelsen herfor er, at planlægningen i vidt omfang omfatter de samme materiel- og personalemæssige ressourcer.

Kommunalbestyrelsen skal efter beredskabslovens § 25, stk. 1, udarbejde en samlet plan for kommunens redningsberedskab og civile beredskab. Planen skal vedtages af kommunalbestyrelsen i et møde og skal revideres mindst én gang i hver kommunal valgperiode. Planen og revisioner heraf skal indsendes til Beredskabsstyrelsen til orientering. Samtlige kommuner har udarbejdet en beredskabsplan i henhold til beredskabslovens § 25.

Vejledningsgrundlaget for den kommunale planlægning tilvejebringes som hidtil af Beredskabsstyrelsen (den generelle vejledning) og af de enkelte ministerier inden for hvert ministerområde.

Integrationen er kun gennemført på planområdet, idet loven i øvrigt opretholder en sondring mellem det kommunale redningsberedskab og civile beredskab.

I april 1998 udsendte Beredskabsstyrelsen en ny vejledning om kommunernes beredskabsplanlægning med tilhørende standardplan. I vejledningen anbefales, at den kommunale beredskabsplanlægning baseres på kommunens forvaltningsstruktur med en delplan for hver forvaltning, uanset om forvaltningens beredskabsopgaver betragtes som en del af redningsberedskabet eller det civile beredskab.

Beredskabsstyrelsen har desuden iværksat forskellige initiativer med henblik på at fremme planlægningen. Der har været afholdt orienteringsmøder og temadage for borgmestre, kommunalpolitikere og embedsmænd, ligesom der har været tilrettelagt seminarer og kurser for kommunale beredskabsplanlæggere. Endvidere har der i visse kommuner været afholdt målrettede "igangsatte" og "inspirationsdage" m.v., hvortil kommer deltagelse i øvelser og planspil m.v.

4.3. Den amtskommunale beredskabsplanlægning

Amtsrådet skal efter beredskabslovens § 25, stk. 2, udarbejde en samlet plan for amtskommunens civile beredskab. Planen skal vedtages af amtsrådet i et møde og skal - ligesom den kommunale beredskabsplan - revideres mindst én gang i hver kommunal valgperiode. Planer og revisioner heraf skal indsendes til Beredskabsstyrelsen til orientering. Beredskabsloven pålægger ikke amtskommunerne nye opgaver i forhold til den tidligere lov om det civile beredskab.

Ifølge bemærkningerne til forslaget til beredskabsloven skal den samlede plan omfatte amtskommunens opgaver inden for sundheds- og socialområdet, herunder sygehusberedskabet, beredskabet i den primære sundhedstjeneste og lægemiddelberedskabet. Planen skal endvidere omfatte områder som vejvæsen, transport, vandforsyning (vandindvinding), miljø m.v. Planen bør udarbejdes, så den også kan anvendes ved katastrofer i fremtiden.

For så vidt angår sundhedsberedskabet (sygehusberedskabet, lægemiddelberedskabet og beredskabet i den primære sundhedstjeneste), anbefaler Beredskabsstyrelsen, at planlægningen indgår i den samlede sundhedsplanlægning for amtskommunerne, som varetages i henhold til bestemmelserne i sygesikringslovens kapitel 6 a, specielt § 27 e.

I "Håndbog om sundhedsberedskabet" (3. udgave) udsendt af Beredskabsstyrelsen i april 1999 anbefales det, at amtskommunens civile beredskabsplan på sundhedsberedskabsområdet alene indeholder en henvisning til amtskommunens sundhedsplan. Herved undgås overlappning mellem sundhedsberedskabsplanlægningen efter sygesikringsloven og den civile beredskabsplanlægning efter beredskabsloven.

Vejledningsgrundlaget for den amtskommunale planlægning tilvejebringes som hidtil af Beredskabsstyrelsen (den generelle vejledning) og af de enkelte ministerier inden for hvert ministerområde.

En generel vejledning om planlægning af amtskommunernes civile beredskab blev udsendt i september 1996. Vejledningen anbefaler, at de amtskommunale planer udarbejdes efter samme princip som de kommunale beredskabsplaner med en delplan for hver forvaltning.

4.4. Politiets beredskabsopgaver

Politimesteren koordinerer i henhold til beredskabslovens § 17, stk. 1, den samlede indsats ved større fremtidsskader. Politikredsenes katastrofeberedskabsplaner er et centralt redskab ved udøvelsen af den koordinerende ledelse.

Politimesteren har ligeledes under krise eller krig den koordinerende ledelse i forhold til hændelser, der sker uafhængigt af, om der er tale om en krigssituation eller ej. I andre situationer, f.eks. ved omfattende egentlige krigsskader eller ved andre meget ressourcekrævende indsatsforhold, beror den samlede indsats og koordinering på et snævert samarbejde mellem de involverede myndigheder.

Det statslige lokale redningsberedskab hører under politimesteren, der under krise eller krig varetager opgaver som evakuering, varsling af civilbefolkningen, afspærring og bevogtning i forbindelse med udførelsen af redningsberedskabets opgaver samt tilsyn med mørklægning, jf. beredskabslovens § 30. Politiet planlægger i visse politikredse for opstilling af et beredskabsordenskorps til brug for politiets løsning af opgaverne inden for redningsberedskabet under krise eller krig.

Der uddannes lokalt ved de pågældende politikredse et føringsselement blandt frivillige med henblik på, at føringsselementet i en beredskabsfase kan bistå ved

mobilisering og beredskabsuddannelse af det øvrige mandskab i ordenskorpsset. Beredskabsstyrelsen fastsætter i samarbejde med politiet planer for denne uddannelse og afholder alle udgifter til uddannelsens gennemførelse samt til anskaffelse af uniformer og materiel til ordenskorpsset.

4.5. Statslig styring af det lokale beredskab under krise eller krig

Som udgangspunkt ligger styringsbeføjelsen for det lokale beredskab under krise eller krig hos de samme myndigheder, som er ansvarlige for beredskabet i fredstid. Beredskabsloven indeholder imidlertid bestemmelser eller giver hjemmel til at fastsætte bestemmelser, der fraviger dette princip.

Efter beredskabslovens § 1, stk. 2, indgår dele af politiets beredskab (det statslige lokale redningsberedskab) og sygehusberedskabet i redningsberedskabet under krise eller krig. Disse områder inden for det lokale beredskab er således under krise eller krig underlagt redningsberedskabets krigsmæssige kommandoorganisation. Dette indebærer for sygehusberedskabets vedkommende, at redningsberedskabets kommandomyndighed varetager den operative ledelse af sygehusenes beredskab.

Inden for redningsberedskabet, herunder sygehusberedskabet, indeholder beredskabslovens kapitel 6 hjemmel til, at indenrigsministeren fastsætter regler om opgavefordelingen og samarbejdet mellem det statslige redningsberedskab, det kommunale redningsberedskab og de myndigheder, der er ansvarlige for sygehusberedskabet.

Da der endnu ikke er udstedt en bekendtgørelse herom i medfør af beredskabsloven, gælder den hidtidige bekendtgørelse nr. 220 af 21. maj 1982 om civilforsvarets organisation og indsats under krig og andre ekstraordinære forhold samt cirkulære nr. 4 af 11. januar 1989 om ledelsen af civilforsvaret under krig og andre ekstraordinære forhold (krisesituationer).

Dette indebærer bl.a., at Beredskabsstyrelsen kan træffe beslutning om, at enheder af en kommunes redningsberedskab skal indsættes uden for eget område, samt at kommuner og amtskommuner skal iværksætte særlige beredskabsforanstaltninger. Den statslige styring iværksættes af Beredskabsstyrelsen, normalt efter indenrigsministerens eller regeringens beslutning herom.

Inden for det civile beredskab er det i beredskabslovens § 32 fastsat, at en kommunes eller amtskommunes ressourcer af indenrigsministeren eller forvaltningsorganer, som ministeren udpeger hertil, under krise eller krig kan kræves stillet til rådighed for en anden amtskommunes eller kommunes civile beredskab.

Bestemmelsen blev indføjet i loven efter indstilling herom i betænkningen om strukturen for det civile beredskab fra maj 1990. På grund af den flydende grænse mellem redningsberedskabet og det civile beredskab fandtes behov for en bestemmelse svarende til den tilsvarende bestemmelse om mellemkommunal bistand inden for redningsberedskabet.

I civilregionsbekendtgørelsen er beføjelsen efter lovens § 32 henlagt til

regionsamtmanden i en afskæringssituation, hvor forelæggelse for regeringen ikke er mulig, eller dennes afgørelse ikke kan opnås i tide. Beføjelsen er naturligvis kun tænkt anvendt i helt ekstraordinære situationer, hvor virkningerne af en krig berører dansk område.

Kapitel 5

Totalforsvaret og det civile beredskab i Sverige og Norge

5.1.Sverige

5.1.1.Totalforsvaret

I Sverige består totalforsvaret af det militære forsvar og af det civile forsvar (det civila försvaret/civilt försvar). Det civile forsvar er således ikke synonymt med den tidligere danske betegnelse civilforsvaret, der i Sverige benævnes "befolkningsskydd och räddningstjänst". Det civile forsvar omfatter hele den civile sektors beredskab.

Totalforsvarsbegrebet er ændret i forbindelse med den nye forsvarsordning og findes i lag om totalförsvar och höjd beredskap:

§ 1: Totalförsvar är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.

För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då skall bedrivas.

Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

§ 2: Totalförsvarsresurser skall utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.

Tanken bag totalforsvarsbegrebet er, at en moderne krig er total og påvirker hele samfundet. Civile og militære ressourcer må derfor samvirke for at imødegå og begrænse en krigs virkninger. Fredstidssamfundet, dvs. det samfund, som skal værnes gennem forsvarsanstrengelserne, udgør samtidig grundlaget for alle forsvarsressourcerne. Beredskabet skal derfor bygge på samfundets indbyggede muligheder for at imødegå kriser og krig.

Med lovfæstelsen af totalforsvarsbegrebet understreges, at totalforsvaret er en virksomhed - og ikke en organisation.

Forsvarsordningen for perioden 1997-2001 indebærer en prioritering af det civile forsvar. De styrende principper i forsvarsordningen er:

- Anpassning (Tilpasning)
- Helhetssyn (Helhedssyn)
- Folkförsvar
- Internationalisering

Forsvarsordningen indebærer i korthed, at totalforsvaret skal tage udgangspunkt i et udvidet sikkerhedsbegreb for at kunne imødegå et bredere sammensat spektrum af trusler, risici og ulykker. Foruden de traditionelle sikkerhedspolitiske trusler, som på langt sigt ikke kan udelukkes, må der også tages højde for følgerne af uro i omverdenen, grænseoverskridende organiseret kriminalitet, terrorisme m.m.

Totalforsvarets opgaver udvides til at omfatte internationale fredsfræmmende og humanitære indsatser. Endvidere skal totalforsvaret medvirke til at styrke samfundets evne til at forebygge og imødegå alvorlige påvirkninger i fredstid.

De trusler, som nu er aktuelle, strækker sig fra miljøkatastrofer og naturkatastrofer over terrorisme og lavniveaukonflikter til væbnede angreb. Det nye udvidede sikkerhedsbegreb omfatter alt, som kan påvirke Sveriges nationale sikkerhed. Grænsen mellem de risici, som opstår i fredstid, og de trusler, der er koblet til et væbnet angreb, bliver stadigt sværere at trække. Der gennemføres imidlertid fortsat en grundlæggende planlægning med henblik på at kunne imødegå et væbnet angreb.

Det vurderes, at risikoen for, at Sverige udsættes for et væbnet angreb, for tiden er lille, men at udviklingen på længere sigt er svær at forudsige. Konsekvensen heraf er, at der skal findes en umiddelbar kapacitet til at imødegå et begrænset angreb samtidig med, at der efter en opbygningsperiode skal kunne etableres et beredskab til at imødegå et større angreb.

Totalforsvaret skal have evnen til at tilpasse beredskabet til den sikkerhedspolitiske situation.

5.1.2. Det civile forsvar

Det civile forsvar er ikke en organisation som det militære forsvar, men omfatter hele samfundets civile virksomhed med bl.a. offentlige myndigheder og private virksomheder.

I den svenske forsvarsordning for årene 1997-2001 har Riksdagen besluttet, at det civile forsvar skal varetage følgende opgaver, idet opgaven i pkt. 1 hidtil har været den eneste opgave for det civile forsvar:

1) Värna civilbefolkningen, trygga livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till att öka Försvarsmaktens

förmåga vid väpnat angrepp och vid krig i vår omvärld.

2) Bidra til fred og sikkerhet i omvärlden.

3) Stärka samhällets samlade förmåga att möta svåra påfrestningar på samhället i fred.

Både det militære forsvar og det civile forsvar henhører under Forsvarsdepartementet, der overordnet bl.a. har til opgave at koordinere samarbejdet mellem totalforsvarets myndigheder.

Det civile forsvar er i medfør af beredskabsforordningen inddelt i 18 centrale samfundsområder, hvor planlægningen m.v. varetages af en funktionsansvarlig myndighed med direkte ansvar over for regeringen. Alle disse myndigheder skal i virksomhedsudøvelsen tilgodese totalforsvarets behov. Udgangspunktet for myndighedernes planlægning er, at en myndighed med et givent ansvar i fred, også har ansvaret i krig.

Det planlægningsmæssige og operative ansvar inden for det civile forsvar indeholder en sondring mellem områdeansvar og funktionsansvar.

Områdeansvaret påhviler på centralt niveau Överstyrelsen för Civil Beredskap (ÖCB), på regionalt niveau länsstyrelsen og på lokalt niveau kommunstyrelsen.

Områdeansvaret indebærer et ansvar med henblik på at sikre, at beredskabsforberedelserne inden for det pågældende geografiske område er koordineret og hensigtsmæssigt indrettet. På det centrale niveau varetager Överstyrelsen för Civil Beredskap (ÖCB) ledelsen og koordinering af det civile forsvars virksomhed, herunder det generelle samarbejde med det militære forsvar.

På det regionale niveau er länsstyrelsen områdeansvarlig.

Sverige er inddelt i 20 län, der ledes af en länsstyrelse med en landshövding som chef. Länsstyrelsen er direkte underlagt regeringen og varetager statslige forvaltningsopgaver i länet. En länsstyrelse har normalt bl.a. følgende enheder: beredskabs- og räddningsenhet, bostadsenhet, lantbruksenhet, länsveterinärenhet, miljövårdsenhet, planenhet, polisinspektionsenhet, enhet för regional utveckling, socialenhet og trafikenhet.

Beredskabs- og räddningsenheten har bl.a. ansvaret for det civile forsvar i länet og samarbejder med det militære forsvar. Länsstyrelsen er den øverste civile totalforsvarsmyndighed i länet og skal bl.a. tilse, at der tages risiko- og beredskabshensyn i samfundsudviklingen samt fremme arbejdet med kommunale risikoanalyser.

Sverige har 23 landsting (amtskommuner). Landstingene har bl.a. ansvaret for sundhedsområdet og visse dele af uddannelsesområdet.

Der findes 289 kommuner, der har ansvaret for det civile forsvar på lokalt niveau. Kommuner og landsting skal gennemføre de

beredskabsforberedelser, som behøves under forhøjet beredskab, og skal have de nødvendige planer for virksomheden under forhøjet beredskab. Kommunerne har ansvaret for räddningstjänsten (brandvæsen) inden for kommunen. En række redningsopgaver løses af statslige myndigheder, f.eks. fjeldredningstjeneste, flyredningstjeneste og søredningstjeneste.

5.2.Norge

5.2.1.Totalforsvaret

Norges beredskab mod kriser og krig bygger på et totalforsvarskoncept. Konceptet indebærer, at alle landets ressourcer indgår i løsningen af de opgaver samfundet stilles over for under krise eller krig. I tilslutning til det militære forsvar skal der opretholdes et stærkt og troværdigt civilt beredskab. Dette er en forudsætning for at forsvaret kan koncentrere ressourceanvendelsen til rent militære formål.

Det norske totalforsvar består af det militære forsvar og det civile beredskab. Det civile beredskab omfatter de civile myndigheders samlede forberedelser i fredstid for at styrke samfundets modstandskraft og planlægningen af, hvorledes de civile ressourcer bedst kan anvendes under krise eller krig.

Der er i Norge iværksat et totalforsvarsprojekt med det formål at afklare grundlaget for det norske totalforsvar og drøfte dets virksomhedsområde. Endvidere er det formålet at afdække forhold, som bør undersøges nærmere i studier og redegørelse med henblik på at sikre en effektiv ressourceudnyttelse inden for totalforsvaret. Endelig er det formålet, at processen vil medvirke til at øge kendskabet til, forståelsen af og engagementet omkring totalforsvaret.

Resultatet af totalforsvarsprojektet foreligger i form af en slutrapport, der beskriver en række forbedringsbehov og anbefaler forskellige initiativer iværksat med henblik på at udvikle og styrke totalforsvaret.

5.2.2.Det civile beredskab

Norges civile beredskab skal, med sigte på kriser og krig, sørge for, at samfundet så vidt muligt fungerer normalt, give befolkningen størst mulig sikkerhed for liv, sundhed og velfærd, samt yde støtte inden for rammen af det norske totalforsvar.

Med udgangspunkt i denne definition eller virksomhedsidé er det hovedformålet for det civile beredskab at:

- Reducere sårbarheden inden for samfundets infrastruktur, samt for livsvigtige og krigsvigtige virksomheder.
- Reducere skadevirkningerne af en krise- eller krigssituation og sikre befolkningens liv, sundhed og velfærd.

- Bidrage til at dække civilbefolkningens og forsvarrets behov for vigtige varer og tjenester under kriser og krig.
- Udnytte beredskabsressourcerne effektivt i fredstid.

Med virksomhedsideen og hovedformålene er det ønsket at understrege sammenhængen mellem opgaver i fred og de opgaver, der følger af en krigssituation.

Ved kongelig resolution af 21. april 1995 blev der udsendt nye forudsætninger for den civile beredskabsplanlægning. Planlægningsforudsætningerne hænger sammen med langtidsplanen for det civile beredskab for årene 1995-98.

Planlægningsforudsætningerne skal danne grundlag for planer, som er bedre tilpasset dagens trusselsbillede og nationale risikofaktorer, og planlægningen skal indrettes mod følgende hovedscenarier:

- Et strategisk overfald
- Et invasionsangreb mod nord med isolerede angreb mod syd
- Fredskriser

Planlægning af fredskriser udgør således en selvstændig planlægningsforudsætning. Kortlægning af samfundets sårbarhed over for forstyrrelser i fred skal prioriteres højt i alle dele af landet.

En krise er i Norge defineret således: "Ulykker og andre påkjenninger som i art eller omfang går utover det som regnes som normalrisiko og normalbelastning i fredstid". Som eksempler herpå kan nævnes større forureningstilfælde, omfattende brande, oversvømmelse eller orkan.

I Stortingsmelding nr. 25 (1997-98) om hovedretningslinier for det civile beredskabs virksomhed og udvikling i tiden 1999-2002 er det fremhævet, at hovedstrategien for det civile beredskab i den kommende planperiode vil være at videreføre og forstærke den kurs, som er fulgt i de senere år med vægt på at reducere samfundets sårbarhed.

Der må i denne forbindelse foretages en vurdering af, hvilke foranstaltninger, det vil være nødvendigt at etablere forud for en krisesituation. Endvidere må der foretages en klarere prioritering, hvorved der fokuseres på sårbarhedsreducerende foranstaltninger og evnen til krisehåndtering. Der lægges særlig vægt på planlægning til imødegåelse af kortvarige krisesituationer, der kan ramme sårbare samfundsfunktioner som f.eks. distribution og informationsteknologi, fremfor det mere langsigtede forsyningsberedskab.

Direktoratet for sivilt beredskab (DSB) under Justisdepartementet

har det overordnede ansvar for samordning af det civile beredskab. Men det mere direkte ansvar er fordelt på både centrale, regionale og lokale myndigheder efter det grundlæggende princip, at den myndighed, der har ansvaret for et område i fredstid, også har ansvaret for dette område under krise eller krig.

Til støtte for Justisdepartementet/DSB ved udøvelsen af samordningsansvaret er Rådet for sivilt beredskab etableret som et rådgivende organ, der ledes af Justisdepartementet. De beredskabsmæssigt vigtigste departementer samt DSB, Forsvarets overkommando, fylkesmændene og Kommunernes Sentralforbund er repræsenteret i rådet.

Fylkesmanden (amtmanden) er kongens og regeringens repræsentant i fylket. Fylkesmandsembedet er administrativt underlagt Planlægnings- og Samordningsdepartementet og henhører under Børne- og Familiedepartementet, Justitsdepartementet, Kommunal- og Arbejdsdepartementet, Justitsdepartementet, Landbrugsdepartementet, Miljøværnepartementet og Social- og Helsedepartementet i relation til respektive departementers faglige ansvarsområde.

Under Justisdepartementets ledelse skal fylkesmanden koordinere det civile beredskab i fylket. Der er oprettet et beredskabsråd til dette formål. Fylkesmændene har bl.a. til opgave at forestå beredskabsplanlægningen og gennemføre foranstaltninger inden for de sektorer, der henhører under deres ressort. Endvidere skal fylkesmændene koordinere og føre tilsyn med den samlede civile beredskabsplanlægning i fylket.

1. 5.2.3. Indstilling fra Sårbarhedsudvalget

Den norske regering nedsatte i september 1999 et udvalg - Sårbarhedsudvalget - der fik til opgave at udrede samfundets sårbarhed med henblik på at styrke sikkerhed og beredskab. I udvalgets indstilling "Et sårbart samfunn", som forelå i juli 2000, omtales en række sårbare samfundsområder, og der fremsættes sektorvise forslag til forbedring af samfundets sikkerhed og beredskab.

Indstillingen indeholder endvidere nogle organisatoriske forslag. Det anbefales, at ansvaret for at forbedre og gennemføre samordning af enhver krise- og konsekvenshåndtering mellem departementerne så vidt muligt henlægges til et departement med sikkerhed og beredskab som hovedområde. Der foreslås oprettet et selvstændigt departement, som skal have et overordnet ansvar for at være initiativtager og igangsætter samt koordinere og føre tilsyn med det ikke-militære arbejde for samfundssikkerhed.

Dette skal bidrage til kontinuerlig fokus på og prioritering af sikkerheds- og beredskabsarbejdet samt styrke mulighederne for effektiv krisehåndtering. Det understreges, at det fortsat er de enkelte departementer, der har det direkte ansvar for sikkerhed og beredskab inden for de respektive sektorer.

Der er endnu ikke taget politisk stilling til udvalgets indstilling.

5.3.Sammenfatning

Fælles for det svenske og norske totalforsvar er, at alle civile beredskabsområder planlægningsmæssigt er samlet i én overordnet civil sektor, der betragtes som en parallel til det militære forsvar.

Totalforsvaret i Sverige og Norge er begrundet i faren for krig, men fredstidsanvendelse prioriteres højere end tidligere.

Organisatorisk er koordineringen af det civile beredskab i Sverige og Norge henlagt til henholdsvis Forsvarsministeriet/Överstyrelsen för Civil Beredskap og Justitsministeriet/Direktoratet for Sivilt Beredskap. På regionalt niveau varetager det svenske og norske statsamt (länsstyrelsen henholdsvis fylkesmannen) langt flere regionale statslige opgaver end det danske statsamt. Væsentlige opgaver, som i Sverige og Norge varetages på dette niveau, varetages i Danmark af amtskommunerne eller af selvstændige regionale eller lokale statslige myndigheder.

Länene og fylkerne i Sverige og Norge dækker i sammenligning med de danske amter et væsentligt større geografisk område.

Planlægningen er grundlæggende - som i Danmark - baseret på princippet om, at den myndighed, der varetager en opgave i fredstid, også skal varetage den under krise eller krig.

Kapitel 6

Faktorer af betydning for planlægningen af det civile beredskab

6.1.Den sikkerhedspolitiske situation

Indtil omkring 1990 blev det vurderet, at det i tilfælde af krig måtte forventes, at Danmark ville blive angrebet med konventionelle våben, og at det ikke kunne udelukkes, at en angriber allerede i første fase ville bruge kemiske våben (krigsgas) eller mindre atomvåben. Ligeledes forventedes kamphandlinger uden for Danmarks grænser at kunne få følger for Danmark, hvis der blev anvendt atomvåben eller kemiske våben, da virkningerne af disse våben spredes over store afstande.

Med ophøret af den kolde krig er der sket afgørende ændringer i Danmarks sikkerhedspolitiske situation, idet der i dag ikke eksisterer en direkte militær trussel mod Danmark.

Forsvarskommissionen har i sin beretning fra december 1998 redegjort for den sikkerhedspolitiske udvikling og de forventede globale udviklingstendenser. Beretningen er nærmere omtalt nedenfor i kapitel 6.2. Fra beretningens resumé kan følgende fremhæves:

"Det er Kommissionens opfattelse, at Danmark i dag nyder godt af en sikkerhedsgeografisk placering, der indebærer tryghed nærmest uden

fortilfælde. Det er endvidere Kommissionens vurdering, at der ikke i de næste 10 år vil opstå en direkte konventionel militær trussel mod Danmarks sikkerhed.

Det konstateres, at den ustabilitet, som manifesterede eller latente voldelige konflikter afføder, kan udgøre et sikkerhedsproblem - også for Danmark. Truslerne behøver ikke at berøre Danmarks sikkerhed umiddelbart og direkte. Betydningen af indirekte sikkerhed? er i sit aktuelle omfang af kvalitativ ny betydning for Danmark. Danmark har engageret sig i en række militære opgaver, der på ingen måde synes at udgøre eksistentielle trusler for Danmark. Det sker først og fremmest fordi Danmark har en helt fundamental interesse i stabiliseringen af det mønster, der er opstået efter den kolde krigs afslutning, eftersom det giver en høj grad af direkte sikkerhed.

Interne konflikter - og den ustabilitet, som de skaber - kan også forplante sig. Egentlige militære trusler mod Danmark af denne årsag forekommer med Danmarks placering i Europa's stabilitetskerne ikke særligt sandsynlig i en overskuelig fremtid, men der er dog potentiale for øget spænding både i Danmarks nærområde og geografisk længere væk. Hertil kommer, at en række forhold afledt af konflikter på mærkbar vis kan berøre Danmark, for eksempel flygtningestrømme, almene moralske overvejelser eller humanitære forhold etc."

Forsvarsministeriet har endvidere fremhævet, at selv om der ikke eksisterer en større militær trussel mod NATO og dermed implicit Danmark over en tiårig varslingshorisont, udgør enkelte lande potentielle trusler mod stabiliteten og sikkerheden. Herudover vil udbredelsen af masseødelæggelsesvåben, international terrorisme og religiøs ekstremisme kunne udvikle sig til en trussel inden for tiårshorisonten.

6.2.Udviklingen inden for forsvaret

Den generelle udvikling inden for forsvaret har fundet sted i overensstemmelse med den sikkerhedspolitiske udvikling og forsvarets formål og opgaver, som i december 1993 blev fastlagt med vedtagelsen af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. (lov nr. 909 af 8. december 1993).

Loven fastslår, at det militære forsvar har til formål at forebygge konflikter og krig, at hævde Danmarks suverænitet, at sikre landets fortsatte eksistens og integritet samt at fremme en fredelig udvikling i verden med respekt for menneskerettighederne.

Loven omtaler endvidere forsvarets rolle i NATO's konfliktforebyggelse, krisestyring og forsvar. Som noget nyt fremhæves, at forsvaret på mandat af FN eller OSCE med militære midler, direkte eller stillet til rådighed gennem NATO, skal kunne bidrage til løsnings af konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende operationer.

Forsvarets hovedopgave er fortsat sikring af nationens eksistens, suverænitet og integritet. Loven og bemærkningerne til lovforslaget

afspejler imidlertid, at den nuværende sikkerhedspolitiske situation har muliggjort en forskydning af prioriteringen i anvendelsen af forsvarets ressourcer til fordel for en international indsats med henblik på varetagelse af de udvidede sikkerhedspolitiske mål.

Der er foretaget en række tilpasninger til den nye situation gennem bl.a. opstilling af reaktionsstyrker til NATO's styrkestruktur og etablering af Den Danske Internationale Brigade. Hertil kommer, at forsvaret skal kunne bidrage til de samarbejdsaftaler af forsvarsmæssig karakter, der er indgået med Polen, Letland, Litauen og Estland, og som bl.a. omfatter udvekslingsbesøg, stabsdrøftelser og uddannelses- og øvelsesmæssigt samarbejde.

Forsvarskommissionen af 1997 indledte sit arbejde i begyndelsen af 1997 som led i den politiske aftale om forsvarets ordning for perioden 1995-1999. Kommissionen skulle med udgangspunkt i 1993-loven om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. overveje, hvilke ændringer heraf der måtte være nødvendige set i lyset af den sikkerhedspolitiske udvikling.

Forsvarskommissionen fremhæver i sin beretning fra december 1998 følgende:

"Overvejelserne omkring den sikkerhedspolitiske udvikling samt dansk forsvars formål og opgaver peger på behovet for at opretholde forsvarets evne til at kunne bidrage til at fastholde den opnåede høje grad af direkte sikkerhed, som Danmark aktuelt nyder godt af. Dette vil som hidtil primært kunne finde sted gennem forsvarets aktive deltagelse i NATO's integrerede militære samarbejde.

Herudover peger konklusionerne på det hensigtsmæssige i en øget vægtning af forsvarets evne til aktivt at bidrage til at vedligeholde og udbygge det etablerede mønster af indirekte sikkerhed. Denne opgave løses primært i form af dansk forsvars deltagelse i internationale fredstøttende operationer og gennem forsvarets bidrag til indhold og udbygning af et netværk af stabilitetsfremmende samarbejdsrelationer og - aktiviteter med vægt på landene omkring Østersøen.

Et centralt hensyn er, at forsvaret må være i stand til at bidrage til den indirekte sikkerhed samtidig med, at de nødvendige grundlæggende strukturer og kapaciteter på forsvarsområdet til brug for opretholdelse af den direkte sikkerhed er til stede eller kan etableres rettidigt."

"Overvejelserne om udviklingen af forsvaret vil - i overensstemmelse med perspektiverne for den sikkerhedspolitiske udvikling - kunne baseres på, at der vurderes at være en tidshorisont på 10 år til der igen vil kunne opstå en direkte, substantiel militær trussel mod Danmark eller de nærmest beliggende allierede."

Forsvarskommissionen finder endvidere, at det vil være muligt at gennemføre rationaliseringer inden for forsvaret. Der foreslås ændringer, som samlet bl.a. vil indebære, at en overordnet stab, Østre Landkommando, og visse dertil knyttede støttende enheder nedlægges,

samt at antallet af regioner reduceres fra 7 militær- og 7 hjemneværnsregioner (inkl. Bornholm) til 5 integrerede regioner (lokalforsvarsregioner).

I "Aftale om forsvarets ordning 2000-2004" fremhæves det, at det i lighed med Forsvarskommissionens beretning er partiernes fælles opfattelse, at den ændrede sikkerhedspolitiske situation muliggør betydelige omstillinger af dansk forsvar. Denne udvikling giver mulighed for at foretage reduktioner af forsvarets kapacitet til forsvar af dansk territorium.

Forsvaret skal fortsat kunne yde et troværdigt bidrag til NATO, hvis der skulle opstå en trussel mod Alliancen. Danmark skal bidrage til den gunstige sikkerhedspolitiske udvikling ved en styrkelse af samarbejdet mellem landene i Europa. Danmark skal også fremover være et aktivt medlem af FN, OSCE og NATO og deltage i humanitære og fredsstøttende operationer.

Vægten i dansk forsvar forskydes fra mobilisering til krisestyring og vægt på reaktionsstyrker. Kapaciteten til internationale operationer styrkes. Materielinvesteringerne øges, og større mobilitet prioriteres. Den mindre krigsstyrke medfører, at der er behov for færre værnepligtige. Dette medfører behov for mindre støttestruktur, hvorfor der gennemføres betydelige strukturelle rationaliseringer og tilpasninger i forsvaret. Herved opnås sammenhæng mellem mål og midler.

I aftalen indgår endvidere en gennemførelse af Forsvarskommissionens forslag til ændringer i regionsstrukturen inden for forsvaret.

6.3.Udviklingen inden for redningsberedskabet

Beredskabsloven, der trådte i kraft den 1. januar 1993, skabte rammerne for en sammenlægning af det hidtidige civilforsvar og brandvæsen til et enstrengt redningsberedskab, hvor det fredsmæssige beredskab er udgangspunktet for de opgaver, der skal varetages såvel i fredstid som under krise eller krig.

I forbindelse med den politiske aftale om redningsberedskabet for 1996-97 blev det aftalt, at der skulle gennemføres en beredskabsfaglig analyse. Der blev på grundlag af analysen og høringen af beredskabets mange interessenter bl.a. draget følgende hovedkonklusioner:

? Samfundet må være forberedt på hurtigt og fleksibelt at kunne gribe ind over for alle typer af ulykker. Det fremtidige beredskab må opbygges, så det kan imødegå både de risici, der realistisk bedømt kan ramme uden varsel, og de risici, der rammer efter et vist varsel, f.eks. krigshandlinger eller behovet for ydelse af nødhjælp.

? Et fleksibelt og niveauopdelt beredskab bør opbygges så tæt på borgeren som muligt, hvilket kræver mange geografisk jævnt fordelte beredskaber og et mere begrænset antal beredskaber til assistance inden for ca. 1 time ved indsatser, der kræver specialmateriel, og ved sjældent forekommende, komplicerede eller mandskabskrævende indsatser.

? Det nuværende statslige krigsmæssige beredskab bør reduceres under hensyn til den ændrede sikkerhedspolitiske situation og et ændret skadebillede i tilfælde af krig. Beredskabet bør indrettes, således at det kan opbygges gradvist efter behov på grundlag af det fredsmæssige beredskab og med udgangspunkt i en pulje af personel, der omfatter værnepligtige og ledere på fast kontrakt eller rådighedskontrakt og fastansatte operative ledere.

? Der bør i højere grad satses på det ulykkesforebyggende og -bekæmpende arbejde gennem en systematisk og koordineret forskning og udvikling på beredskabsområdet.

De nævnte konklusioner dannede grundlag for aftalen om beredskabet for perioden 1998-2001, som i juni 1997 blev indgået med bred tilslutning fra Folketingets partier. Aftalen omfatter en række tilpasninger og omstillinger inden for redningsberedskabet. Redningsberedskabet skal fortsat yde indsats i udlandet bl.a. inden for rednings- og miljøområdet og det humanitære område.

Det fremtidige beredskab indrettes som et enstrengt og fleksibelt beredskab, hvor opbygningen af beredskabet på de vigtigste områder, nemlig brand, redning og miljø i princippet kan skitseres således:

Det niveaudelte beredskab

Niveau	Brand og redning	Miljø
1	Den enkelte kommune, evt. suppleret med assistance fra nabokommunen	Den enkelte kommune
2	6 statslige regionale beredskabscentre og 7 kommunale støttepunktsberedskaber - dækning ca. 1 time	Ca. 50 beredskaber på statslige regionale beredskabsstationer og ca. 45 beredskabsstationer - dækning ca. 1 time
3	6 statslige regionale beredskabscentre - specielt brand- og redningsmateriel og store mandskabsstyrker. I krig udvides med mobiliseringspligtigt personel	6 statslige regionale beredskabscentre med specialforureningsbekæmpelse mandskabsstyrker

1.

2. 6.4.Samfundets sårbarhed

Ved planlægningen af samfundets beredskab mod ulykker og katastrofer og videreførelsen af samfundets funktioner i krisesituationer må der udover de sikkerhedspolitiske krisesituationer, der er nævnt i kapitel 6.1., tages hensyn til samfundets sårbarhed i andre situationer.

Som eksempler herpå kan nævnes natur- og miljøkatastrofer, ulykker forbundet med kernekraft, afbrydelser af forsyningen af vigtige leverancer

(el, gas, vand, visse råvarer m.v.), forstyrrelser og afbrydelser af telekommunikation, international kriminalitet, internationale økonomiske krisesituationer m.v.

Hovedtendenserne i samfundets udvikling er en fortsat specialisering, koncentration og globalisering inden for en lang række områder af væsentlig betydning for samfundet. Dette betyder stigende afhængighed og sårbarhed over for omfattende forstyrrelser og ødelæggelser især på områder som transport, energiforsyning, telekommunikation og information (datasystemer).

De teknologiske fremskridt specielt inden for data- og informationssystemer har givet mulighed for at løse samfundets opgave på nye måder. Informations- og kommunikationsteknologien giver bedre informationsmuligheder og mere effektive beslutningsprocesser og distributionssystemer. Denne udvikling betyder imidlertid, at driftsforstyrrelser i vigtige datasystemer samt informationskrigsførelse i form af uberettiget indtrængning i datasystemer og udspreddelse af fejlinformation og datavirus er nye samfundstrusler, som der må tages hensyn til.

Den internationale specialisering og bestræbelserne på at mindske lagerbeholdningerne på visse forsyningsområder har øget sårbarheden inden for erhvervsområder, der er afhængige af, at samhandelen med udlandet og den internationale transportvirksomhed fungerer.

Teknologiudvikling og globalisering er stærke drivkræfter for fortsat velfærdsudvikling. Denne udvikling har imidlertid bevirket, at vi i dag står over for et meget komplekst samfund, hvor vigtige infrastrukturområder som f.eks. transport, energiforsyning og telekommunikation har udviklet en høj grad af indbyrdes afhængighed.

Dette betyder, at et svigt inden for en eller nogle få vitale samfundsfunktioner hurtigt kan få afsmittende virkning på andre områder. Hvis eksempelvis elforsyningen i et tæt befolket område bliver afbrudt i en længere periode vil dette få alvorlige konsekvenser for produktion, distribution og en række offentlige funktioner. Kun de mest kritiske funktioner som sygehussektoren og centrale ledelsesfunktioner vil kunne fungere i en begrænset periode ved hjælp af nødstrømforsyning.

Samfundet må - som det også er nævnt i kapitel 6.3. - være forberedt på hurtigt og fleksibelt at kunne gribe ind over for alle typer af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger.

Dette fører til, at man i stedet for at tale om ulykker og katastrofer i fredstid og under krise eller krig snarere i planlægningen skal tage udgangspunkt i, om en ulykke - hændelse - indtræder pludseligt (uvarslet hændelse) eller om den udvikler sig efter et sandsynligt varsel (evolutionær hændelse). Det bør således ikke være afgørende, hvordan man karakteriserer en foreliggende situation (fred/krise/krig).

6.5.Sammenfatning

Det kan på grundlag af de ovenfor nævnte udviklingstendenser fastslås, at samfundet må være forberedt på effektivt og fleksibelt at kunne gribe ind over for alle typer af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger. Endvidere må det civile samfund - i visse situationer sammen med forsvaret - være forberedt på at skulle yde bistand i forbindelse med fredsbevarende samt katastrofepåvirkende og humanitære indsatser i udlandet.

Under hensyn til den nuværende sikkerhedspolitiske situation bør et beredskab, der også kan anvendes i krig, indrettes således, at det kan opbygges gradvist efter behov på grundlag af det daglige beredskab.

Beredskabet mod ulykker og katastrofer bør opbygges således, at der i planlægningen tages udgangspunkt i, om en ulykke eller hændelse indtræder pludseligt (uvarslet hændelse) eller om den udvikler sig med et sandsynligt varsel (evolutionær hændelse). Herved kan den hidtidige sondring mellem fred, krise og krig i den beredskabsmæssige planlægning som udgangspunkt forlades. Visse dele af beredskabet vil dog overvejende være relevante under krig eller truende udsigt til krig.

Der må ved beredskabsplanlægningens tilrettelæggelse også tages hensyn til samfundets sårbarhed på områder, hvor der ikke nødvendigvis foreligger en sikkerhedspolitisk krisesituation, men hvor det vil være nødvendigt med en planlægning, der kan sikre samfundets "robusthed" således, at forstyrrelser og ødelæggelser på væsentlige infrastrukturområder kan imødegås.

Kapitel 7

Foreløbig analyse af det civile beredskab

7.1. Betegnelsen "det civile beredskab"

Som nævnt i kapitel 2.2.1. er det civile beredskab lovgivningsmæssigt et selvstændigt beredskabsområde, men det civile beredskab er - i modsætning til forsvaret og redningsberedskabet - et planlægningsbegreb, der ikke knytter sig til nogle organisatoriske rammer. Betegnelsen "det civile beredskab" er sprogligt set uheldig, fordi den ikke indeholder nogen afgrænsning bortset fra, at der er tale om civile myndigheders beredskab. Udtrykket "beredskab" opfattes naturligt som værende enhver planlægning og foranstaltning, der skal håndtere en ulykke- eller krisesituation såvel i det daglige som i krigstilfælde. Det civile beredskab omfatter mange forskellige beredskabsområder inden for det civile samfund. Dette har i tidens løb givet anledning til usikkerhed om forståelsen af begrebet, herunder, hvilke myndigheder, der har opgaver inden for det civile beredskab, og hvad disse opgaver går ud på.

Hertil kommer, at sondringen inden for det civile område mellem redningsberedskabet og det civile beredskab hidtil kun har været påkrævet, fordi der i henhold til beredskabsloven er fastlagt forskellige opgavesæt for de to områder. Det civile beredskab kan imidlertid i denne sammenhæng betragtes som et overordnet

begreb. Redningsberedskabets opgave - at forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker og katastrofer - skal også planlægges med henblik, på at opgaverne kan løses under krise eller krig.

Betragtes det civile beredskab i totalforsvarssammenhæng er sondringen mellem den militære og den civile sektor - som nævnt i kapitel 2.1. - den væsentligste sondring inden for totalforsvaret. Kernen i totalforsvaret er et samarbejde mellem militære og civile myndigheder. Kun på det regionale niveau findes en selvstændig totalforsvarsmyndighed inden for det civile beredskab - civilregionen.

De nævnte betragtninger fører til, at betegnelsen "det civile beredskab" kan overvejes opgivet, og at der i stedet anvendes betegnelsen "den civile sektors beredskab" i de tilfælde, hvor det er relevant at anvende denne betegnelse, f.eks. hvis beredskabsplanlægningen inden for den civile sektor omtales som modstykke til forsvarets planlægning.

Endvidere kan det overvejes at opgive sondringen mellem redningsberedskabet og det civile beredskab inden for totalforsvaret, som herefter kun inddeles i forsvaret og den civile sektors beredskab. Dette svarer også til den inddeling, der findes i Sverige og Norge, jf. kapitel 5.

I det følgende anvendes betegnelsen "den civile sektors beredskab". "Det civile beredskab" anvendes dog i forbindelse med omtale af tidligere og igangværende tiltag.

7.2.De fremtidige opgaver for den civile sektors beredskab

Det civile beredskabs opgave har hidtil været at planlægge og træffe foranstaltninger med henblik på under krise eller krig at videreføre samfundets funktioner samt at yde støtte til landets samlede forsvar, jf. beredskabslovens § 2.

På baggrund af den nuværende sikkerhedspolitiske situation, jf. kapitel 6.1., samt den udvikling, der er sket inden for redningsberedskabet, jf. kapitel 6.3., forekommer det naturligt, at den fremtidige planlægning inden for den civile sektors beredskab - ligesom inden for redningsberedskabet - tager sit udgangspunkt i dagligdagens ulykker og katastrofer.

Der vil fortsat være behov for, at de planlægningsansvarlige myndigheder (ministerier, amtskommuner og kommuner) viderefører deres planlægning, der fremover må baseres på, at planlægningen ikke udføres alene med henblik på krise eller krig. Der må således ske en integration af den fredsmæssige og den krigsmæssige planlægning på de områder, hvor dette endnu ikke er gennemført.

Det er også vigtigt at fastslå, at opgaveløsningen og samarbejdsrelationerne mellem de involverede myndigheder m.fl. må være de samme såvel i det daglige beredskab, ved ulykker og

katastrofer, herunder krisesituationer, som under krise eller krig.

Som konsekvens af det ændrede planlægningsgrundlag inden for den civile sektors beredskab må den koordinerende rolle, som i dag - efter delegation fra Indenrigsministeriet - varetages af Beredskabsstyrelsen for så vidt angår planlægningen på det centrale niveau med henblik på krise eller krig, anskues i et mere bredt perspektiv.

På det centrale niveau, som omfatter ministerier og styrelser m.fl., findes der ingen myndigheder, som har et overordnet koordinerende ansvar for beredskabsplanlægning og indsats i forbindelse med ulykker og katastrofer i fredstid. Hver myndighed er ansvarlig for eget område (sektoransvaret). Det centrale niveau kan beredskabsmæssigt karakteriseres som et politisk-strategisk ledelsesniveau.

Som eksempel på, at der inden for særlige specifikke beredskabsområder etableres overordnede stabe med opgaver af koordinerende og informationsformidlende karakter, kan nævnes, at der ved overgangen til år 2000 blev etableret en fleksibelt sammensat gruppe - Regeringens År 2000 Gruppe - med henblik på varetagelse af informationsformidling mellem centrale myndigheder i forbindelse med eventuelle år 2000 problemer. I denne gruppe indgik repræsentanter fra en række ministerier og styrelser. Gruppen var samlet i regeringens krisestyringscenter i Udenrigsministeriet i tiden lige omkring årsskiftet. Arbejdet blev koordineret af Forskningsministeriet, og gruppen havde til opgave at indsamle, vurdere og formidle relevant information i forbindelse med overgangen til år 2000 - både om internationale og nationale forhold.

Det kunne i denne forbindelse overvejes at etablere et centralt netværk af kontaktpersoner med henblik på at varetage en overordnet krisestyringsfunktion, herunder koordination og informationsudveksling, i tilfælde af mere omfattende krisesituationer eller ulykker og katastrofer, der berører et større antal centrale myndigheder.

Beredskabsstyrelsen vil - som ledende myndighed inden for det statslige redningsberedskab og på grundlag af styrelsens generelle viden om beredskabet - kunne rådgive de centrale myndigheder om beredskabsforhold. Endvidere vil styrelsen kunne varetage en mere aktiv rolle som inspirator og initiativtager f.eks. på områder, hvor nye initiativer bør sættes i gang, eller på områder, hvor eksisterende samarbejdsrelationer mellem centrale myndigheder trænger til en nærmere afklaring. Det er i denne forbindelse vigtigt at fastholde sektoransvaret, hvorefter hvert ministerium og styrelse er ansvarlig for eget område.

Det regionale niveau, som omfatter en række vidt forskellige myndigheder, kan beredskabsmæssigt karakteriseres som et strategisk ledelsesniveau. Som på det centrale niveau er hver myndighed ansvarlig for eget område, og der findes ingen myndigheder, som har et overordnet koordinerende ansvar for beredskabsplanlægning og indsats i forbindelse med ulykker og katastrofer i fredstid.

Der vil typisk være tale om planlægning og samarbejde om indsats til imødegåelse af virkningerne af mere omfattende ulykker og katastrofer.

Her er det vigtigt, at samarbejdsrelationer og informationsformidling mellem de deltagende myndigheder fungerer. Det vil også - som ved indsatsen efter orkanen - kunne forekomme, at de involverede myndigheder ikke til daglig indgår i et tættere beredskabsmæssigt samarbejde.

Der er derfor på det regionale niveau et behov for i større udstrækning at kunne koordinere de forskellige myndigheders opgaveløsning på områder, hvor flere myndigheder er involveret, og hvor det derfor kan være hensigtsmæssigt på forhånd at få fastlagt i hovedtræk, hvorledes der skal samarbejdes og informeres om opgaveløsningen.

Det kan i denne forbindelse nævnes, at Beredskabsstyrelsen i sin evaluering af den samlede redningsberedskabssektors opgaveløsning i forbindelse med orkanen i december 1999 har peget på behovet for, at der i ekstraordinære beredskabssituationer på relevante niveauer oprettes bredt sammensatte stabe med kontaktpersoner fra de centrale aktører. Herved skabes basis for et bredt overblik, så ressourcerne udnyttes optimalt, og kommunikationen på tværs af organisationerne fungerer smidigt. Tilsvarende har elsektoren i sin evaluering af orkanberedskabet peget på behovet for et tættere samarbejde og en bedre informationsudveksling mellem elsektoren og beredskabsmyndighederne om f.eks. reetablering af strømforsyning og rydning af veje.

Der synes således at være behov for, at der i hver region etableres en bredt sammensat stab til varetagelse af de koordinerende og informationsformidlende beredskabsopgaver i forbindelse med større ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger. Det er vigtigt at fremhæve, at der tale om en netværksmodel og ikke en ny regional myndighedsstruktur. Sammensætningen skal være fleksibel, således at den hele tiden er tilpasset behovet for myndighedsrepræsentation m.v. i hver region. Sammensætningen vil således kunne variere fra region til region og over tid.

Det er vigtigt, at der på forhånd udpeges en leder af stabens funktion. Den pågældende bør i sit daglige virke være beskæftiget med beredskabsopgaver på regionalt niveau, hvilket bl.a. indebærer et løbende samarbejde med øvrige regionale samt med lokale beredskabsmyndigheder m.v. Herved opnås, at den pågældende er en kendt samarbejdspartner blandt de myndigheder m.fl., der skal udpege repræsentanter til staben, samt har den fornødne erfaring med hensyn til at kunne lede stabens arbejde.

På det lokale niveau varetages bl.a. den operative/taktiske ledelse af beredskabet. Da der typisk på det lokale niveau optræder mange, men mindre beredskaber i forbindelse med en indsats koncentreret om et bestemt skadested, skønnes der ikke udover den taktiske og operative indsatsledelse at være behov for ændringer i relation til den tværgående koordination.

I de følgende afsnit foretages en nærmere analyse af, hvilke ændringer i planlægningsprincipper og samarbejdsrelationer samt strukturelle tilpasninger m.v., der bør gennemføres på henholdsvis det centrale, det

regionale og det lokale niveau med henblik på at kunne løse de nævnte opgaver.

7.3. Den civile sektors beredskab på det centrale niveau, herunder planlægningen generelt

7.3.1. Planlægningen generelt

Som det fremgår af kapitel 6.3., er aftalen om beredskabet for perioden 1998-2001 baseret på, at der ved beredskabsopbygningen sondres mellem risici, der realistisk bedømt kan ramme uden varsel, og risici, der rammer efter et vist forvarsel, f.eks. krigshandlinger. Denne sondring vil også være et naturligt udgangspunkt ved tilrettelæggelse af en beredskabsplanlægning, der skal tage hensyn til samfundets sårbarhed på vigtige infrastrukturområder, jf. kapitel 6.4.

Det foreslås derfor, at sondringen, der anvendes inden for redningsberedskabet, også indføres som planlægningsgrundlag på andre civile områder. Derved tilvejebringes et ensartet planlægningsgrundlag overalt inden for den civile sektor.

Beredskabet mod ulykker og katastrofer tilrettelægges herefter således, at der i planlægningen tages udgangspunkt i, om en ulykke eller hændelse indtræder pludseligt (uvarslet hændelse) eller om den udvikler sig med et sandsynligt varsel (evolutionær hændelse). Herved kan den hidtidige sondring mellem fred, krise og krig i den beredskabsmæssige planlægning som udgangspunkt forlades. Der skal fortsat kunne etableres et beredskab for de større, men oftest varslede hændelser, herunder krigshandlinger, samt de øvrige sikkerhedspolitiske trusler, der er nævnt i kapitel 6.1. Det samme gælder større krisesituationer - såvel nationale som internationale - som ikke har karakter af sikkerhedspolitiske kriser, f.eks. forsyningsmæssige kriser og lignende.

Visse dele af beredskabsplanlægningen vil overvejende være relevante under krig eller truende udsigt til krig, f.eks. nøglepunktsområdet og de øvrige totalforsvarsrelaterede planlægningsaktiviteter, der er omtalt i kapitel 2.2.3. Inden for disse områder er der ikke behov for at tage udgangspunkt i hverdagens ulykker eller katastrofer, idet risikoen for omfattende ulykker eller katastrofer ræppe er til stede i et omfang, der kan begrunde en planlægning herfor. På disse områder skal der derimod i planlægningen eller udførelsen af foranstaltninger tages udgangspunkt i varslede hændelser, herunder krigshandlinger. Det vurderes derfor ikke, at planlægningsforpligtelsen generelt forøges.

Anvendelsen af et ensartet planlægningsgrundlag inden for den civile sektor vil medføre, at den civile sektors beredskab anvendes som en samlet betegnelse for de **foranstaltninger** (reduktion af sårbarhed), en myndighed eller virksomhed træffer med henblik på at kunne fungere videre under ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, samt visse større krisesituationer. Endvidere

omfatter den civile sektors beredskab den **indsats**, myndigheden eller virksomheden kan yde i forbindelse hermed - enten for at forebygge, afhjælpe eller begrænse skader på egen virksomhed eller for at yde hjælp til andre.

Beredskabsplanlægningen inden for den civile sektor er en systematisk gennemgang af en myndigheds eller virksomheds sårbarhed, realistiske risici samt en vurdering af nødvendige foranstaltninger (reduktion af sårbarhed). Beredskabsplanlægning omfatter endvidere planlægning for indsats i tilfælde af ulykker eller katastrofer, herunder krigshandlinger og visse større krisesituationer, samt planlægning for samarbejdet med andre beredskabsmyndigheder og tilrettelæggelsen af informationsvirksomheden.

Den civile sektors beredskab bør fortsat baseres på princippet om, at den myndighed, der varetager den daglige funktion, også bør varetage funktionen i de ulykkes- og katastrofesituationer, hvor dagligdagens ressourcer ikke længere slår til. Planlægningen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at håndtere sådanne situationer, beror derfor hos de pågældende myndigheder. Herved sikres, at der i den daglige administration tages de fornødne beredskabsmæssige hensyn, således at flest mulige beredskabsforberedelser kan gennemføres på en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig måde og således, at der skabes en beredskabskontinuitet fra dagligdagens funktioner over større ulykker til katastrofer, herunder krigshandlinger.

De foranstaltninger, der planlægges sat i værk i en situation, hvor dagligdagens ressourcer ikke længere slår til, vil derfor være en videreudvikling af det daglige beredskab, og foranstaltningerne vil bygge på den sædvanlige opgaveløsning og de eksisterende funktioner.

Med hensyn til planlægningens udførelse er der i de senere år sket betydelige ændringer i planlægningsgrundlaget inden for det civile beredskab, og der er derfor et tilsvarende behov for ændringer i planlægningsprincipperne.

I den tidligere planlægning kunne der på grundlag af forskellige scenarier opstilles en eskalationstrappe fra fredstid over forskellige niveauer af krise - forstærket fredsberedskab, overgangsberedskab, forstærket overgangsberedskab - til krigen, hvor der ville ske et massivt angreb på dansk territorium.

Denne tankegang er ikke længere aktuel. Som det fremgår af kapitel 6.1., kan der ikke på grundlag af den nuværende sikkerhedspolitiske situation i relation til dansk område opstilles specifikke scenarier, der kan anlægges som udgangspunkt for tilrettelæggelsen af beredskabet.

I stedet må der fokuseres generelt på samfundets kapaciteter, som kan justeres og kombineres i forskellige situationer. Der kan være

tale om pludseligt indtrufne hændelser som brande, sammenstyrtninger, strømsvigt og miljøkatastrofer. Der kan også være tale om hændelser, hvor et vist varsel er sandsynligt, f.eks. usædvanlige vejsituationer, flygtningestrømme, forsyningsmæssige kriser og krigshandlinger. Den tidligere trusselorientering bør således erstattes af en kapacitetsorientering.

7.3.2. Planlægningens tilrettelæggelse på det centrale niveau

Som konsekvens af indførelsen af de planlægningsprincipper, der er omtalt i det foregående afsnit, vil der være behov for, at der inden for hvert ministerområde foretages en beredskabsplanlægning med udgangspunkt i de daglige funktioner. Bestemmelsen i beredskabslovens § 24, stk. 1, sammenholdt med § 2, bør opretholdes, dog således, at beredskabsplanlægningen ikke alene skal udføres med henblik på krise eller krig. Det må også fremgå af bestemmelserne (eller af lovbemærkningerne), at der ved "krise" ikke længere kun forstås "truende udsigt til krig". Hver myndighed er fortsat ansvarlig for eget område (sektoransvaret).

Den koordinerende rolle, som hidtil - efter delegation fra Indenrigsministeriet - har været varetaget af Beredskabsstyrelsen, forventes fremover at få et ændret indhold. Som konsekvens af, at beredskabsplanlægningen inden for den civile sektor ikke længere alene udføres med henblik på krise eller krig må der foretages en afgrænsning af den koordinerende opgave i henhold til beredskabslovens § 24, stk. 2.

Som nævnt i kapitel 7.2. kunne det overvejes at etablere et centralt netværk af kontaktpersoner med henblik på at kunne varetage koordination af beredskabsplanlægningen samt en overordnet krisestyringsfunktion, herunder informationsudveksling, med henblik på mere omfattende ulykker, katastrofer eller krisesituationer i øvrigt, der berører et større antal centrale myndigheder.

Beredskabsstyrelsen vil - som ledende myndighed inden for det statslige redningsberedskab og på grundlag af styrelsens generelle viden om beredskabet - kunne rådgive de centrale myndigheder om beredskabsforhold. Endvidere vil styrelsen kunne varetage en mere aktiv rolle som inspirator og initiativtager f.eks. på områder, hvor nye initiativer bør sættes i gang, eller på områder, hvor eksisterende samarbejdsrelationer mellem centrale myndigheder trænger til en nærmere afklaring.

Det må i øvrigt forventes, at Beredskabsstyrelsens opgaver som hidtil vil være koncentreret om varetagelsen af den rådgivningsfunktion, der er tillagt styrelsen i henhold til beredskabslovens § 5, stk. 1. Der vil blive lagt mere vægt på konkret rådgivning m.v. af myndigheder, f.eks. i forbindelse med ny lovgivning med beredskabsmæssigt indhold, planvejledninger til kommunerne, beredskabsplaner og andre tilsvarende initiativer af beredskabsmæssig karakter.

Beredskabsstyrelsen vil fortsat - efter aftale med de respektive myndigheder - kunne varetage koordinationen af civile myndigheders deltagelse i en række af de totalforsvarsrelaterede planlægningsaktiviteter m.v., som varetages i tæt samarbejde med bl.a. forsvarrets myndigheder, jf. kapitel 2.2.3.

Beredskabsstyrelsen vil endvidere fortsat sørge for, at relevante myndigheder inddrages i den civile beredskabsplanlægning i NATO samt tilbydes deltagelse i øvelser, seminarer, totalforsvarskurser og lign. Endelig vil styrelsen som hidtil kunne tage initiativ til kortlægning m.v. af områder af beredskabsmæssig interesse for et større antal myndigheder.

Den sikkerhedspolitiske udvikling giver anledning til overvejelser om det fremtidige administrative beredskab, herunder navnlig planlægningen af regeringens og centraladministrationens udflytning til de to etablerede udflytningsanlæg.

Som konsekvens af den sikkerhedspolitiske udvikling anses det som udgangspunkt ikke bænger for nødvendigt at opretholde og ajourføre den eksisterende meget detaljerede planlægning for udflytning til regeringsanlæggene. Det vil dog ikke fuldstændig kunne udelukkes, at der kan opstå en situation, hvor regeringen og en begrænset del af centraladministrationen ønsker at tage ophold i et beskyttet anlæg i nærheden af København.

Det foreslås derfor, at den daglige drift af udflytningsanlægget på Sjælland opretholdes, hvorimod det kunne overvejes at indstille driften af anlægget i Jylland med henblik på udflytning. Der må dog med passende mellemrum foretages en afprøvning og vedligeholdelse af de tekniske installationer m.v. ved anlægget, således at det i givet fald vil være muligt at klargøre anlægget til senere brug. Det vurderes, at denne opgave vil kunne varetages af det tekniske personale, der er tilknyttet det sjællandske anlæg.

7.3.3. Lovgivning vedrørende den civile sektors beredskab

Myndighedernes beredskabsplanlægning bør fortsat være reguleret i den relevante sektorlovgivning, således at der i den generelle beredskabslovgivning kun findes enkelte generelle bestemmelser om den civile sektors beredskab. De nuværende få bestemmelser i beredskabsloven, der regulerer det civile beredskab, bør som udgangspunkt opretholdes.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der ikke foreslås nogen udvidelse af bestemmelsen i beredskabslovens § 28, stk. 2, som giver vedkommende minister bemyndigelse til at udstede konkrete pålæg til enkelte virksomheder, hvorimod der ikke antages at være hjemmel til at udstede generelle regler, f.eks. i bekendtgørelsesform. For at sikre den fornødne sammenhæng i sektorlovgivningen må lovbestemmelser, der giver hjemmel til regeludstedelse, som hidtil medtages i den pågældende sektorlov.

Det er også vigtigt inden for sektorlovgivningen, at det i forbindelse med ny lovgivning eller ændringer i eksisterende lovgivning overvejes, om der skal indføres bestemmelser om beredskabsmæssige forhold, der f.eks. giver mulighed for at stille krav til myndigheders eller virksomheders planlægning og udførelse af foranstaltninger inden for bl.a. særligt sårbare dele af infrastrukturen. Som eksempler på sådanne områder kan nævnes elforsyning, telekommunikation, informationsteknologi, trafik anlæg og vandforsyning.

7.4.Landsdelsniveauet

Som det fremgår af beskrivelsen i kapitel 2.3. af totalforsvarssamarbejdet på landsdelsniveau har man tidligere anset det for nødvendigt at have en kommandostruktur på dette niveau. Niveauopdelingen havde til formål at tilsikre et ledelsesorgan på begge sider af Storebælt, idet man i den tidligere trusselvurdering forudså, at Danmark med stor sandsynlighed kunne blive delt.

Set ud fra den nuværende sikkerhedspolitiske situation, hvorefter der ikke længere eksisterer en direkte militær trussel mod Danmark, anses det ikke længere for nødvendigt at opretholde et landsdelsniveau. Hertil kommer, at landsdelsniveauet ikke eksisterer i det daglige beredskab, samt at der med den nuværende ordning kun på få områder er opgaver, der under krise eller krig skal løses på landsdelsniveauet. Det skønnes, at disse opgaver lige så sikkert og hurtigt vil kunne løses enten på lands- eller regionsniveauet.

Forsvarskommandoen, Beredskabsstyrelsen og Rigspolicechefen har på grundlag af et fælles notat om behovet for samarbejdsrelationer mellem totalforsvarsmyndighederne på landsdelsniveau anmodet henholdsvis Forsvarsministeriet, Indenrigsministeriet og Justitsministeriet om tilslutning til, at der ikke længere planlægges for et totalforsvarssamarbejde på landsdelsniveau.

Forsvarsministeriet har i brev af 18. juni 1998 meddelt, at ministeriet på det foreliggende grundlag finder det hensigtsmæssigt, at landsdelsniveauet udgår af det formaliserede totalforsvarssamarbejde, samt at de opgaver, der hidtil er løst på landsdelsniveau, fremover henføres til det centrale eller regionale niveau.

Justitsministeriet har i brev af 13. juli 1998 meddelt, at ministeriet kan tiltræde Rigspolicechefens indstilling om, at landsdelsniveauet udgår af totalforsvarssammenhæng.

Indenrigsministeriet har i brev af 7. maj 1998 meddelt, at ministeriet som udgangspunkt kan tilslutte sig, at der ikke længere planlægges for et totalforsvarssamarbejde på landsdelsniveau, men at notatets synspunkter bør indgå i den vurdering af behovet for den nuværende regionale inddeling af beredskabet, som er et led i Beredskabsstyrelsens undersøgelse af det civile beredskab.

Det skal hertil bemærkes, at de opgaver, der hidtil har været forudsat løst

på landsdelsniveauet under krise eller krig, som ovenfor nævnt vil kunne løses enten på lands- eller regionsniveauet - afhængig af, hvorledes den fremtidige regionsstruktur fastlægges inden for de fire hidtidige områder (forsvaret, redningsberedskabet, det civile beredskab og politiet).

Det skal på denne baggrund foreslås, at der ikke længere planlægges for et totalforsvarssamarbejde eller en kommandoorganisation på landsdelsniveauet.

7.5. Det regionale niveau

Civilregionernes nuværende organisation og opgavesæt kan - med få ændringer - føres tilbage til 1960, hvor civilregionerne blev etableret. Det har kun i enkelte tilfælde været overvejet, om der på baggrund af den sikkerhedspolitiske udvikling burde ske ændringer i civilregionsstrukturen.

I 1985 nedsatte Indenrigsministeriet et udvalg med henblik på en nærmere undersøgelse af strukturen for det civile beredskab. Udvalgets hovedopgave var at stille forslag om civilregionernes fremtidige opgaver, ledelse, kompetence og sammensætning.

Resultatet af udvalgsarbejdet forelå i 1990 i form af en betænkning, hvor det blev konkluderet, at civilregionens væsentligste opgaver er følgende:

- ⚡ I fredstid at udarbejde beredskabsplaner for egne opgaver og - efter aftale med de berørte amtskommuner og kommuner - at koordinere den kommunale og amtskommunale civile beredskabsplanlægning i regionen samt koordinere denne med den øvrige totalforsvarsplanlægning i regionen.
- ⚡ Under krig eller truende udsigt til krig at virke som et informationsknudepunkt for samling af informationer om den civile situation i regionen med henblik på løbende underretning af regeringen samt formidling af informationer fra regeringen til de øvrige totalforsvarsmyndigheder i regionen, til øvrige kommunale og statslige myndigheder i regionen og til borgerne. I en afskæringssituation skal regionsamtmanden som leder af civilregionen fungere som regeringens stedlige repræsentant, der har kompetence til at træffe de nødvendige afgørelser og foretage den nødvendige prioritering.

Ved beredskabslovens ikrafttræden i 1993 blev der indført en specifik lovhjemmel til at fastsætte regler om civilregionernes opgaver, sammensætning og ledelse under krise eller krig.

I medfør heraf og på grundlag af strukturudvalgets betænkning m.v. fastsatte Indenrigsministeriet efter forhandling med samtlige ministre bestemmelser om landets inddeling i civilregioner, deres ledelse, sammensætning og opgaver samt regionsamtmandens kompetence i fredstid og under krise eller krig. Bestemmelserne blev fastsat i Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 1070 af 15. december 1994 om civilregioner m.v. med tilhørende vejledning nr. 226 af 15. december 1994 om civilregioner m.v.

Der blev dog ikke i forbindelse med lovarbejdet vedrørende beredskabsloven foretaget en nærmere analyse af behovet for at ændre de grundlæggende bestemmelser om det civile beredskab eller foretage ændringer i regionsstrukturen inden for det civile beredskab og redningsberedskabet.

I den beredskabsfaglige analyse (nærmere omtalt i kapitel 1.1.) blev det for så vidt angår det regionale niveau anført, at det nærmere kan overvejes, om det er muligt i højere grad at integrere civilregionens og beredskabsregionens administrative virksomhed, eksempelvis ved rådgivning af kommunerne om beredskabsplanlægning og koordination af beredskabet generelt inden for regionen.

Forsvarskommissionen har i sin redegørelse fra december 1998 foreslået ændringer i den regionale struktur inden for forsvaret. Der foreslås ændringer, som samlet bl.a. vil indebære, at en overordnet stab, Østre Landkommando, og visse dertil knyttede støttende enheder nedlægges, samt at antallet af regioner reduceres fra 7 militærregioner og 7 hjemmeværnsregioner (inkl. Bornholm) til 5 integrerede regioner (lokalforsvarsregioner).

I forbindelse med den politiske aftale fra maj 1999 om forsvarets ordning for perioden 2000-2004 blev der truffet beslutning om at gennemføre Forsvarskommissionens forslag om ændringer i regionsstrukturen. Ændringerne gennemføres med henblik på rationaliseringer inden for forsvaret og har derfor som udgangspunkt ingen direkte betydning for overvejelserne om den regionale struktur inden for det civile beredskab.

Antallet af regioner inden for det civile beredskab vil som udgangspunkt formentlig skulle være mellem 5 (svarende til forsvarets regionale inddeling) og 14 (svarende til amtsstrukturen, idet det storkøbenhavnske område betragtes som én region). Det er væsentligt at holde fast ved, at der ved en eventuel ændring af regionsinddelingen må tages hensyn til nødvendigheden af en rimelig "lokal" forankring i forbindelse med varetagelsen af koordinations- og rådgivningsfunktionen over for amter og kommuner. Antallet af amter og kommuner i hver region bør ikke væsentligt overstige det nuværende for så vidt angår de fire store regioner (region II, III, V og VI), hvori der indgår henholdsvis 62, 53, 47 og 50 kommuner. Dette kunne tale for, at antallet af regioner ikke reduceres til under det nuværende antal på 7 regioner.

Det indgår som en væsentlig del af analysen af civilregionernes organisation og opgaver at få afklaret, hvilket behov ministerier og styrelser med beredskabsmæssigt ansvar har for at kunne etablere en særlig regional administration i krigstid inden for deres respektive områder. Dette kan efter de gældende bestemmelser ske ved at tillægge decentrale forvaltningsorganer - typisk de særligt udpegede rådgivere for regionsamtmanden - en ekstraordinær kompetence under krise eller krig, jf. beredskabslovens § 31.

Beredskabsstyrelsen har på denne baggrund ved brev af 28. oktober 1999 anmodet en række ministerier og styrelser m.fl. samt beredskabscentrene og civilregionerne om en vurdering af den nuværende ordning vedrørende civilregionernes organisation og opgaver med henblik på, om der i forbindelse med undersøgelsen af det civile beredskab vil være behov for at foreslå en ændret tilrettelæggelse af det regionale samarbejde mellem myndigheder med beredskabsopgaver.

Høringsrunden har givet følgende resultat:

De myndigheder, der enten har etableret en regional administration i fredstid (Arbejdsministeriet, Fødevareministeriet, Sundhedsministeriet/Sundhedsstyrelsen, Banestyrelsen, DSB og Post Danmark) eller ikke har behov for en regional administration (Socialministeriet) peger på, at der ikke er behov for en særlig krigstidsorganisation. Erhvervsfremmestyrelsen peger på, at civilregionerne på baggrund af deres lokalkendskab vil kunne varetage en række opgaver inden for forsyningsområdet. Øvrige myndigheder (Søfartsstyrelsen, Telestyrelsen, Energistyrelsen og Trafikministeriet) peger overvejende på

opretholdelse af den nuværende civilregionsstruktur samt på, at en regional administration også vil kunne anvendes i forbindelse med større fredstidskatastrofer.

Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, beredskabscentrene og civilregionerne har givet udtryk for, at civilregionerne bør opretholdes af hensyn til det regionale totalforsvarssamarbejde samt at den eksisterende regionsstruktur også vil kunne anvendes i forbindelse med større fredstidskatastrofer.

Som det ses, har høringsrunden ikke givet noget klart resultat. Forklaringen herpå kan være, at der ikke i forbindelse med høringen har været præsenteret alternative løsninger til den nuværende ordning vedrørende civilregionernes organisation og opgaver. Dette gælder navnlig alternative forslag til etablering af et regionalt samarbejde i forbindelse med større fredstidskatastrofer og andre krisesituationer i fredstid.

Resultatet af høringsrunden har været drøftet på et møde den 29. marts 2000 med regionsamtmandene og repræsentanter for ministerier og styrelser m.fl. På mødet blev der peget på følgende grundlæggende forhold, der bør tages i betragtning i forbindelse med tilrettelæggelsen af det fremtidige regionssamarbejde:

- ⌘ Strukturen og samarbejdsrelationerne skal være de samme i det daglige beredskab som under krise eller krig.
- ⌘ Der er behov for et regionalt informationsnetværk ved større ulykker og katastrofer (f.eks. orkanen i december 1999) samt under krise eller krig.
- ⌘ De ministerielt udpegede repræsentanters rådgiverfunktion over for regionsamtmanden bør ændres i retning af en informationsformidlende rolle.
- ⌘ Den særlige bestemmelse i beredskabslovens § 31, der giver mulighed for, at ministerier og styrelser kan tillægge decentrale forvaltningsorganer ekstraordinær kompetence under krise eller krig, ophæves.
- ⌘ Det er endvidere Beredskabsstyrelsens vurdering, at regionsamtmandens særlige beføjelser i en afskæringssituation under krise eller krig bør ophæves, idet sådanne situationer efter Beredskabsstyrelsens opfattelse ikke længere vurderes at være realistiske.

Det må på dette grundlag overvejes, hvorledes koordineringen af planlægning, udførelse af foranstaltninger og indsats, herunder informationsformidling, fremover skal tilrettelægges på det regionale niveau inden for den civile sektor.

Som nævnt i kapitel 7.2. synes der at være behov for, at der i hver region etableres en bredt sammensat stab til varetagelse af de koordinerende og informationsformidlende beredskabsopgaver i forbindelse med større ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger.

Som det fremgår af kapitel 3.2. har civilregionen - og regionsamtmanden som leder af civilregionen - kun få opgaver i det daglige beredskab og har ikke - i modsætning til de øvrige regionale beredskabsmyndigheder m.fl. (Beredskabskorpset, politiet, forsvaret, øvrige myndigheder samt offentlige og private virksomheder) - nogen selvstændige beredskabsopgaver i forbindelse med ulykker og katastrofer. Det vil derfor ikke som udgangspunkt være hensigtsmæssigt at tillægge civilregionen eller regionsamtmanden en egentlig koordinerende funktion inden for det daglige beredskab.

En løsning kunne være at lade den nuværende regionsledelse (bestående af regionsamtmanden, chefen for militærregionen, chefen for beredskabsregionen (redningsregionen) og chefen for politiregionen) varetage koordineringsopgaver også i forbindelse med større ulykker og katastrofer i fredstid. Denne løsning tilgodeser ikke behovet for en bredt sammensat stab og må i hvert fald forudsætte, at regionsledelsen på ad hoc basis suppleres med repræsentanter for relevante regionale myndigheder og virksomheder m.v. F.eks. vil det være relevant at inddrage elforsynings- og teleselskaberne samt vejmyndighederne m.fl. i forbindelse med en varslet orkan eller kraftig storm.

I det følgende opstilles fem modeller for det fremtidige regionale samarbejde. I de første to modeller (model A og B) foreslås etableret en bredt sammensat stab i hver region, hvilket indebærer, at civilregionerne nedlægges. I den tredje model (model C), som er foreslået af regionsamtmandene på baggrund af drøftelser af et udkast til dette debatoplæg, opretholdes den nuværende regionsledelse, idet de nuværende fire regionale myndigheder danner grundstammen i en beredskabsledelse, der foreslås oprettet i hver region. I den fjerde model (model D) opretholdes civilregionerne delvis, og i den femte model (model E) opretholdes civilregionerne uændret.

Model A

Der etableres en bredt sammensat stab i hver region - benævnt det regionale beredskabsråd eller lignende - bl.a. til varetagelse af de koordinerende beredskabsopgaver, herunder beredskabsplanlægning og informationsformidling, i forbindelse med større ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger. I det regionale beredskabsråd indgår på lige fod repræsentanter fra relevante civile myndigheder m.fl. samt forsvaret.

Det er vigtigt at fremhæve, at der er tale om en netværksmodel og ikke en ny regional myndighedsstruktur. Rådet skal være fleksibelt sammensat og tilpasset behovet for repræsentation fra civile myndigheder m.fl. i den pågældende region. Sammensætningen vil således kunne variere fra region til region.

Der bør på forhånd udpeges en person, der kan tage initiativ til at indkalde rådet, sørge for, at relevante myndigheder m.fl. får lejlighed til at udpege repræsentanter til rådet samt kan varetage ledelsen af rådets virksomhed. Som nævnt i kapitel 7.2. må den pågældende i sit daglige virke være beskæftiget med varetagelsen af beredskabsopgaver på regionalt niveau, der bl.a. indebærer et løbende samarbejde med øvrige regionale samt lokale beredskabsmyndigheder m.v. Herved opnås, at den pågældende er en kendt samarbejdspartner blandt de myndigheder m.fl., der skal udpege repræsentanter til staben, samt har den fornødne erfaring med hensyn til at kunne lede stabens arbejde.

Det ville være mest nærliggende at lade chefen for beredskabscentret/beredskabsregionen eller chefen for politiregionen varetage denne funktion. Det vil endvidere være hensigtsmæssigt, hvis den pågældende kan stille sekretariatsbistand og mødelokale m.v. til rådighed. Den pågældende chef har ikke derudover nogen selvstændig kompetence i forhold til rådets medlemmer, som deltager i arbejdet med den kompetence, de er tildelt af de udpegende myndigheder.

Rådet tænkes primært at skulle have en rådgivende og vejledende funktion med hensyn til koordinering af de forskellige myndigheders beredskabsplanlægning på områder, hvor flere myndigheder er involveret, og hvor det derfor kan være hensigtsmæssigt på forhånd at få fastlagt i hovedtræk, hvorledes der skal samarbejdes og informeres om opgaveløsningen. I

forbindelse med større ulykker og katastrofer kan relevante dele af det regionale beredskabsråd indkaldes med henblik på at bistå ved den samlede indsats i overensstemmelse med de aftaler, der er truffet med de enkelte myndigheder.

Opgaveløsningen kan - afhængig af hændelsens karakter og af varslingstidens længde i de konkrete tilfælde - enten ske forud for eller under en varslet hændelse, eller der kan være tale om en efterfølgende evaluering og erfaringsopsamling med henblik på at kunne forbedre samarbejdsrelationerne og informationsformidlingen, hvis en tilsvarende hændelse skulle indtræffe på et senere tidspunkt.

Det skal understreges, at der med den skitserede model ikke foreslås ændringer i kompetenceforholdet mellem de berørte myndigheder. Modellen griber ikke ind i politimesterens koordinerende ledelse i forbindelse med større ulykker og katastrofer (beredskabslovens § 17) og berører heller ikke politiregionens koordinerende funktion i forbindelse med politimæssige opgaver, der berører flere politikredse i regionen.

Modellen bygger bl.a. på erfaringerne fra region III, hvor der i forbindelse med den kraftige storm, der blev varslet kort tid efter orkanen den 3.- 4. december 1999, blev etableret en koordinerende stab med forbindelsesofficerer fra beredskabscentret, politiregionen og militærregionen og med forbindelse til Falcks Redningskorps, elforsyningsvirksomheder og andre myndigheder efter behov.

Modellen indebærer, at civilregionerne nedlægges som selvstændige myndigheder. De koordinerende og informationsformidlende opgaver i relation til centrale og regionale myndigheder, der hidtil har været varetaget af civilregionerne med henblik på krise eller krig, varetages således fremover af de regionale beredskabsråd.

Der planlægges ikke længere for en udbygning og aktivering af civilregionen med en regional informationstjeneste samt udpegede statslige og kommunale rådgivere. Tidligere udpegede statslige rådgivere vil kunne fortsætte som de pågældende myndigheders repræsentanter i det regionale beredskabsråd. Det forudsættes, at statslige myndigheder, der har behov for i særlige tilfælde at kunne etablere en regional administration, selv planlægger herfor inden for eget ministerområde.

De koordinerende opgaver i relation til den kommunale og amtskommunale beredskabsplanlægning omfatter som hidtil rådgivning og vejledning om planlægningens tilrettelæggelse og udførelse m.v. Disse opgaver foreslås fremover varetaget af de statslige beredskabscentre, som på baggrund af deres funktion som assistenceberedskab, deres erfaring med hensyn til uddannelse inden for brand, redning og miljø samt varetagelse af andre serviceydelser over for kommuner m.fl., er i besiddelse af en stor beredskabsfaglig viden. Det foreslås i denne forbindelse, at de nuværende årsværk vedrørende civilregionernes beredskabskonsulenter overføres til beredskabscentrene.

Den skitserede løsning tilgodeser den model for det regionale niveau, som ifølge den beredskabsfaglige analyse bør indgå i overvejelserne vedrørende det civile beredskab, jf. kapitel 1.1.

Løsningsmodellen indebærer en forenkling og styrkelse af regionsniveauet i relation til kommunerne, idet alle hidtidige opgaver med hensyn til rådgivning og vejledning om kommunernes beredskabsplanlægning m.v. herefter varetages af beredskabscentrene.

Model B

Der etableres et regionalt beredskabsråd som i den foregående model, men i model B varetager regionsamtmanden funktionen som leder af rådets virksomhed. Regionsamtmanden har ikke derudover særlige beføjelser i forhold til rådets medlemmer, der som i den foregående model deltager i arbejdet med den kompetence, de er tildelt af de udpegende myndigheder.

Som i den foregående model nedlægges civilregionerne som selvstændige myndigheder og de koordinerende opgaver i relation til den kommunale og amtskommunale beredskabsplanlægning varetages fremover af de statslige beredskabscentre. Beredskabscentrene vil endvidere kunne varetage sekretariatsopgaverne for det regionale beredskabsråd, idet de nuværende årsværk vedrørende civilregionernes beredskabskonsulenter overføres til centrene.

Modellen opstilles med henblik på, at der fra centralt hold ønskes en neutral ledelse af arbejdet i de regionale beredskabsråd, som er uafhængig af specifikke beredskabsmæssige interesser. Dette tilgodeses ved, at det i alle regioner er regionsamtmanden, der udpeges som leder. Regionsamtmanden vil kunne fungere som bindeled mellem de centrale myndigheder og de regionale beredskabsråd, og der vil - hvis det ønskes - kunne gennemføres en vis central koordination af rådernes virksomhed.

Model C (foreslået af regionsamtmandene)

Den nuværende regionsledelse bibeholdes i princippet, idet de nuværende fire regionsmyndigheder i regionsledelsen danner grundstammen i en regional beredskabsledelse (eventuelt benævnt beredskabsrådet).

Regionsamtmanden, der er neutral i forhold til de forskellige udførende instanser, bliver leder af beredskabsledelsen og sikrer koordinationen af beredskabsplanlægningen i regionen. Han tillægges kompetence til på eget initiativ eller efter regler fastsat af beredskabsledelsen at aktivere denne i tilfælde af indtrådte og/eller varslede hændelser omfattende ulykker, katastrofer eller kriser, der ikke kan håndteres af en kommune eller politikreds, men kræver assistance i form af en koordineret indsats på regionalt niveau.

Beredskabsledelsen kan endvidere aktiveres efter regeringsbeslutning, såfremt regeringen ønsker regional ledelse af en indsats. I en sådan situation kan regionsamtmanden bemyndiges til at træffe afgørelser med hensyn til koordinationen af indsatsen i tilfælde, hvor der er uenighed mellem de regionale myndigheder. Afgørelser kan dog ikke omfatte forhold vedrørende faglig kompetence.

Regionsamtmanden får kompetence til i en krisesituation i nødvendigt omfang at supplere beredskabsledelsen med nøglepersoner, der repræsenterer den civile sektor og i forvejen er udpeget til at kunne indgå i denne med henblik på at bidrage til at koordinere indsatsen og i øvrigt rådgive på egne fagområder.

Beredskabsledelsen støttes af et sekretariat (beredskabssekretariatet) under regionsamtmanden. Beredskabssekretariatet får til opgave i samarbejde med nøglepersoner fra den civile sektor at koordinere beredskabsplanlægningen såvel inden for den civile sektor som i relation til beredskabsregionen, politiregionen og lokalforsvarsregionen. Beredskabssekretariatet får endvidere til opgave i samarbejde med ovennævnte myndigheder at rådgive og vejlede amtskommuner og kommuner med hensyn til beredskabsplanlægning.

Til beredskabsledelsen knyttes en informationstjeneste i lighed med den, der eksisterer i dag.

Nuværende kompetencer tillagt politiet og redningsberedskabet i forbindelse med ulykker og katastrofer, der kan løses af lokale myndigheder, ændres ikke.

I modellen skelnes ikke mellem en fredstids- og en krise/krigsorganisation, idet der i den skitserede organisation skal være en fleksibilitet, der sikrer et krisestyringsinstrument i form af en regional beredskabsledelse, der kan tilpasses situationens udvikling. Beredskabssekretariatet kan fuldt udbygget være bemannet med hovedparten af de nøglepersoner, der indgår i den nuværende krise/krigsorganisation.

Beredskabsledelsen afholder regelmæssige møder, hvori repræsentanter inden for den civile sektor enten kan indgå permanent eller når behov for forelæggelse af et problem opstår.

Model C indebærer således:

- z at det nuværende regionale totalforsvarssamarbejde opretholdes og udvides til også at omfatte større ulykker og katastrofer i fredstid,
- z at regionsamtmanden som koordinator er en neutral person i forhold til aktørerne (de udførende myndigheder),
- z at regionsamtmanden fungerer som regeringens stedlige repræsentant i ekstraordinære situationer.

Model D

I denne model varetages de koordinerende opgaver på regionalt niveau i forbindelse med større ulykker og katastrofer (såvel i fredstid som under krise eller krig) af den nuværende regionsledelse bestående af regionsamtmanden, chefen for militærregionen, chefen for beredskabsregionen og chefen for politiregionen. Endvidere forudsættes det, at relevante civile myndigheder repræsenteres på ad hoc basis på lige fod med de "faste" repræsentanter. Regionsamtmanden repræsenterer ikke som hidtil myndighederne inden for det civile beredskab. Hverken regionsledelsen eller regionsamtmanden har nogen selvstændig kompetence i forhold til de deltagende myndighedsrepræsentanter, der - som i model A og B - deltager i arbejdet med den kompetence, de er tildelt af de udpegende myndigheder.

Den skitserede løsning indebærer, at den nuværende regionsledelse udgør kernen i det regionale samarbejde. Civilregionen opretholdes som selvstændig myndighed med henblik på - i samarbejde med beredskabscentret/beredskabsregionen - at varetage koordineringen af beredskabsplanlægningen i regionen i relation til kommuner og amtskommuner samt offentlige og private virksomheder.

Model E

I denne model opretholdes de nuværende civilregioner som selvstændige regionale myndigheder, der koordinerer planlægningen af den civile sektors beredskab såvel ved større ulykker og katastrofer som under krise eller krig. Den fuldt ud etablerede civilregion består som hidtil af regionsamtmanden, et mindre sekretariat, en regional

informationstjeneste samt udpegede statslige og kommunale repræsentanter og eventuelt privatansatte sagkyndige. Udbygning og aktivering af civilregionen sker efter behov. Regionsamtmanden er leder af civilregionen, men har derudover ingen særlig kompetence i forhold til øvrige myndighedsrepræsentanter, idet det som tidligere nævnt forudsættes, at der ikke vil opstå en afskæringssituation.

Det forudsættes endvidere, at den særlige bestemmelse i beredskabslovens § 31 ophæves, men de statslige repræsentanter vil fortsat kunne tillægges beslutningskompetence af de respektive udpegende myndigheder i overensstemmelse med de almindelige gældende forvaltningsprincipper.

Den nuværende regionsledelse varetager fortsat sine opgaver såvel ved større ulykker og katastrofer som under krise eller krig. I regionsledelsen repræsenterer regionsamtmanden som hidtil alle myndigheder inden for det civile beredskab. Regionsledelsen har ingen særlig kompetence i forhold til andre myndigheder.

7.6. Det lokale niveau

Som konsekvens af forslaget om generelt at opgive sondringen mellem redningsberedskabet og det civile beredskab inden for totalforsvaret, jf. kapitel 7.1, samt de foreslåede ændringer i de generelle planlægningsprincipper, jf. kapitel 7.3.1., foreslås, at det kommunale beredskab ikke længere opdeles i redningsberedskabet og det civile beredskab. Det kommunale beredskab omfatter herefter alle de forvaltningsområder, som kommunalbestyrelsen efter lovgivningen eller på andet grundlag har et ansvar for, herunder redningsberedskabet.

Tilsvarende foreslås betegnelsen "amtskommunens civile beredskab" ændret til "amtskommunens beredskab".

Både den kommunale og amtskommunale beredskabsplanlægning må tage udgangspunkt i de hændelser, der mere eller mindre uvarslet indtræffer i hverdagen. Der skal fortsat kunne etableres et beredskab for de større, oftest varslede hændelser, herunder krigshandlinger.

Hovedformålet med beredskabsplanlægningen er fortsat at sikre en koordineret anvendelse af de kommunale og amtskommunale ressourcer og samarbejdet med øvrige myndigheder navnlig i tilfælde af større ulykker eller katastrofer, som involverer flere forvaltningsområder eller nødvendiggør et samarbejde med øvrige beredskabsmyndigheder.

Der foreslås i øvrigt ingen ændringer i de gældende bestemmelser og vejledende retningslinier for planernes udarbejdelse og revision samt indsendelse til orientering for Beredskabsstyrelsen.

Beredskabsstyrelsen vil fortsat udsende og ajourføre det generelle vejledningsmateriale for den kommunale og amtskommunale beredskabsplanlægning.

7.7. Særlige områder inden for det krigsmæssige beredskab

Det foreslås at iværksætte nærmere undersøgelser af visse dele af det krigsmæssige beredskab med henblik på at gennemføre administrative forenklinger m.v. Da det er

nødvendigt i større omfang at inddrage de berørte myndigheder i disse undersøgelser, vil det føre for vidt at gennemføre undersøgelserne inden for rammerne af denne analyse. Der peges derfor i det følgende blot på de nævnte områder og de problemstillinger, der bør indgå i undersøgelserne.

Regelsæt, der regulerer dele af det krigsmæssige beredskab

Som konsekvens af den foreslåede integration af det daglige beredskab og det krigsmæssige beredskab bør det på alle relevante områder inden for det civile beredskab undersøges, om de eksisterende regelsæt afspejler denne integration. Bestemmelser, der alene regulerer de krigsmæssige dele af beredskabet, bør søges ophævet, integreret i bestemmelser, der regulerer det daglige beredskab, eller forenklet således, at de f.eks. kun omfatter overordnede bemyndigelsesbestemmelser og lign.

Som eksempel kan nævnes, at der inden for Indenrigsministeriets og Beredskabsstyrelsens område findes nogle forældede regelsæt, der alene regulerer det krigsmæssige redningsberedskabs organisation og etablering.

Det drejer sig om bekendtgørelse nr. 220 af 21. maj 1982 om civilforsvarets organisation og indsats under krig og andre ekstraordinære forhold og cirkulære nr. 4 af 11. januar 1989 om ledelsen af civilforsvaret under krig og andre ekstraordinære forhold (krisesituationer). Bestemmelserne er udstedt i medfør af den nu ophævede lov om civilforsvaret, men i henhold til overgangsbestemmelserne i beredskabsloven opretholdes bestemmelserne, indtil de er erstattet af bestemmelser udstedt i medfør af beredskabsloven.

Indenrigsministeriet har i brev af 7. maj 1998 meddelt, at udarbejdelsen af regler om redningsberedskabets organisation og indsats under krise eller krig til afløsning af ovennævnte bekendtgørelse og cirkulære om civilforsvarets organisation og indsats under krise eller krig afventer afslutningen af undersøgelsen af det civile beredskab.

Endvidere findes et sæt beredskabsbestemmelser - Civilforsvarets beredskabsbestemmelser - udgivet i 1990 og revideret i 1992. Bestemmelserne indeholder foranstaltninger, som skal iværksættes af de forskellige beredskabsmyndigheder ved en trinvis iværksættelse af et forhøjet beredskab. Der er efterfølgende - til erstatning for disse bestemmelser - udarbejdet et udkast til Redningsberedskabets beredskabsbestemmelser, men udkastet har kun været anvendt til øvelses- og undervisningsbrug, og der er ikke aktuelle planer om at udgive bestemmelserne i den foreliggende form.

Desuden har Beredskabsstyrelsen for Indenrigsministeriet forelagt et udkast til cirkulære om det statslige lokale redningsberedskab, der foreslås udstedt i medfør af beredskabslovens § 30. Indenrigsministeriet har i denne anledning meddelt, at behovet for udstedelse af sådanne regler skal indgå i styrelsens behandling af regler om redningsberedskabets organisation m.v. under krise eller krig, der som nævnt afventer afslutningen af undersøgelsen af det civile beredskab.

Som det fremgår af de foregående afsnit i dette kapitel, foreslås der ikke opretholdt eller etableret en selvstændig krigsmæssig kommandoorganisation på nogen af de administrative niveauer. Det bør i lyset heraf overvejes at opgive den særlige krigsmæssige organisation inden for redningsberedskabet, som omfatter en beredskabskommando bestående af en landskommando, 2 landsdelskommandoer og 7 beredskabsregioner.

Der vil herefter kunne gennemføres en væsentlig forenkling af de nævnte regelsæt. De

flESTE af bestemmelserne vil kunne ophæves, og det vil antageligvis kun være nødvendigt at opretholde få bestemmelser, der sikrer, at der i ekstraordinære tilfælde, herunder også i fredstid, vil kunne pålægges beredskabsmyndighederne at træffe særlige foranstaltninger.

Statslig styring af dele af politiets beredskab og sygehusberedskabet

Som led i en forenkling af det civile beredskab bør det overvejes at opgive den operative styring, som det statslige redningsberedskabs myndigheder under krise eller krig varetager med hensyn til dele af politiets beredskab (i beredskabsloven betegnet som det statslige lokale redningsberedskab) og sygehusberedskabet, jf. beredskabslovens § 1, stk. 2, og § 30. De centrale opgaver på disse områder ville mere naturligt kunne varetages af henholdsvis Justitsministeriet/Rigspolitichefen og Sundhedsministeriet, der i øvrigt overordnet varetager opgaverne til daglig.

Ordningen er nærmere beskrevet i kapitel 4.5.

Politiets beredskab

Med hensyn til varetagelsen af politiets beredskabsopgaver bør det i øvrigt overvejes, om der fortsat er behov for at opretholde det statslige lokale redningsberedskab som et særligt politimæssigt beredskab under krise eller krig.

Det statslige lokale redningsberedskabs opgaver, som er fastsat i beredskabslovens § 30, er alle (bortset fra tilsyn med mørklægning) omfattet af bestemmelsen i lovens § 17, stk. 2, om politiets opgaver og indsats i det daglige beredskab.

Politiets beredskab er nærmere beskrevet i kapitel 4.4.

7.8.Sammenfatning

Den foreløbige analyse af det civile beredskab indeholder følgende hovedforslag:

- ⚡ At betegnelsen "det civile beredskab" opgives, og at der i stedet anvendes betegnelsen "den civile sektors beredskab" i de tilfælde, hvor det er relevant at anvende denne betegnelse, f.eks. hvis beredskabsplanlægningen inden for den civile sektor omtales som modstykke til forsvarets planlægning.
 - At der anvendes et ensartet planlægningsgrundlag overalt inden for den civile sektor. Beredskabet mod ulykker og katastrofer tilrettelægges således, at der i planlægningen tages udgangspunkt i, om en ulykke eller hændelse indtræder pludseligt (uvarslet hændelse) eller om den udvikler sig med et sandsynligt varsel (evolutionær hændelse). Herved kan den hidtidige sondring mellem fred, krise og krig i den beredskabsmæssige planlægning som udgangspunkt forlades. Der skal fortsat kunne etableres et beredskab for de større, men oftest varslede hændelser, herunder krigshandlinger m.v.
 - At det civile beredskab som konsekvens af det foregående forslag udvides til også at omfatte beredskabet mod ulykker og katastrofer i fredstid. Herefter anvendes den civile sektors beredskab som en samlet betegnelse for de **foranstaltninger** (reduktion af sårbarhed), en myndighed eller virksomhed

træffer med henblik på at kunne fungere videre under ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, samt visse større krisesituationer. Endvidere omfatter den civile sektors beredskab den **indsats**, myndigheden eller virksomheden kan yde i forbindelse hermed – enten for at forebygge, afhjælpe eller begrænse skader på egen virksomhed eller for at yde hjælp til andre.

Beredskabsplanlægningen inden for den civile sektor er en systematisk gennemgang af en myndigheds eller virksomheds sårbarhed, realistiske risici samt en vurdering af nødvendige foranstaltninger (reduktion af sårbarhed). Beredskabsplanlægning omfatter endvidere planlægning for indsats i tilfælde af ulykker eller katastrofer, herunder krigshandlinger og visse større krisesituationer, samt planlægning for samarbejdet med andre beredskabsmyndigheder og tilrettelæggelsen af informationsvirksomheden.

- ⌘ At den civile sektors beredskab fortsat baseres på princippet om, at den myndighed, der varetager den daglige funktion, også bør varetage funktionen i de ulykkes- og katastrofesituationer, hvor dagligdagens ressourcer ikke slår til. De foranstaltninger, der planlægges sat i værk i en situation, hvor dagligdagens ressourcer ikke længere slår til, vil derfor være en videreudvikling af det daglige beredskab, og foranstaltningerne vil bygge på den sædvanlige opgaveløsning og de eksisterende funktioner.
- ⌘ At der inden for hvert ministerområde foretages en beredskabsplanlægning med udgangspunkt i de daglige funktioner. Hver myndighed er fortsat ansvarlig for eget område (sektoransvaret).
 - At det overvejes at etablere et centralt netværk af kontaktpersoner med henblik på at kunne varetage koordination af beredskabsplanlægningen samt en overordnet krisestyringsfunktion, herunder informationsudveksling, med henblik på mere omfattende ulykker, katastrofer eller krisesituationer i øvrigt, der berører et større antal centrale myndigheder. Beredskabsstyrelsen vil - som ledende myndighed inden for det statslige redningsberedskab og på grundlag af styrelsens generelle viden om beredskabet - kunne rådgive de centrale myndigheder om beredskabsforhold. Endvidere vil styrelsen kunne varetage en mere aktiv rolle som inspirator og initiativtager f. eks. på områder, hvor nye initiativer bør sættes i gang, eller på områder, hvor eksisterende samarbejdsrelationer mellem centrale myndigheder trænger til en nærmere afklaring.
- ⌘ At Beredskabsstyrelsens opgaver som hidtil vil være koncentreret om varetagelsen af den rådgivningsfunktion, der er tillagt styrelsen i henhold til beredskabslovens § 5, stk. 1. Der vil blive lagt mere vægt på konkret rådgivning m.v. af myndigheder, f.eks. i forbindelse med ny lovgivning med beredskabsmæssigt indhold, planvejledninger til kommunerne, beredskabsplaner og andre tilsvarende initiativer af beredskabsmæssig karakter.

Beredskabsstyrelsen vil fortsat - efter aftale med de respektive myndigheder - varetage koordinationen af civile myndigheders deltagelse i en række af de totalforsvarsrelaterede planlægningsaktiviteter m.v., som varetages i tæt samarbejde med bl.a. forsvarrets myndigheder. Beredskabsstyrelsen vil endvidere fortsat sørge for, at relevante myndigheder inddrages i den civile beredskabsplanlægning i NATO samt tilbydes deltagelse i øvelser, seminarer, totalforsvarskurser og lign. Endelig vil styrelsen som hidtil tage initiativ til

kortlægning m.v. af områder af beredskabsmæssig interesse for et større antal myndigheder.

- At det som udgangspunkt ikke længere anses for nødvendigt at opretholde og ajourføre den eksisterende meget detaljerede planlægning for udflytning til regeringsanlæggene. Det vil dog ikke fuldstændig kunne udelukkes, at der kan opstå en situation, hvor regeringen og en begrænset del af centraladministrationen ønsker at tage ophold i et beskyttet anlæg i nærheden af København.

Det foreslås derfor, at den daglige drift af udflytningsanlægget på Sjælland opretholdes, hvorimod det kunne overvejes at indstille driften af anlægget i Jylland med henblik på udflytning. Der må dog med passende mellemrum foretages en afprøvning og vedligeholdelse af de tekniske installationer m.v. ved anlægget, således at det i givet fald vil være muligt at klargøre anlægget til senere brug. Det vurderes, at denne opgave vil kunne varetages af det tekniske personale, der er tilknyttet det sjællandske anlæg.

- At der ikke længere planlægges for et totalforsvarssamarbejde eller en kommandoorganisation på landsdelsniveauet.

Der opstilles fem modeller for det fremtidige regionale samarbejde. I de første to modeller (model A og B) foreslås etableret en bredt sammensat stab i hver region, hvilket indebærer, at civilregionerne nedlægges. I den tredje model (model C), som er foreslået af regionsamtmændene på baggrund af drøftelser af et udkast til dette debatoplæg, opretholdes den nuværende regionsledelse, idet de nuværende fire regionale myndigheder danner grundstammen i en beredskabsledelse, der foreslås oprettet i hver region. I den fjerde model (model D) opretholdes civilregionerne delvis, og i den femte model (model E) opretholdes civilregionerne uændret.

I **model A** etableres en bredt sammensat stab i hver region - benævnt det regionale beredskabsråd eller lignende - bl.a. til varetagelse af de koordinerende beredskabsopgaver, herunder beredskabsplanlægning og informationsformidling, i forbindelse med større ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger. I det regionale beredskabsråd indgår på lige fod repræsentanter fra relevante civile myndigheder m.fl. samt forsvaret. Rådet skal være fleksibelt sammensat og tilpasset behovet for repræsentation fra civile myndigheder m.fl. i den pågældende region. Sammensætningen vil således kunne variere fra region til region.

Der bør på forhånd udpeges en person, der kan tage initiativ til at indkalde rådet, sørge for, at relevante myndigheder m.fl. får lejlighed til at udpege repræsentanter til rådet samt kan varetage den praktiske ledelse af rådets virksomhed. Chef for beredskabscentret/beredskabsregionen eller chef for politiregionen vil kunne varetage denne funktion.

Rådet tænkes primært at skulle have en rådgivende og vejledende funktion med hensyn til koordinering af de forskellige myndigheders beredskabsplanlægning på områder, hvor flere myndigheder er involveret, og hvor det derfor kan være hensigtsmæssigt på forhånd at få fastlagt i hovedtræk, hvorledes der skal samarbejdes og informeres om opgaveløsningen.

Modellen indebærer, at civilregionerne nedlægges som selvstændige

myndigheder. De koordinerende og informationsformidlende opgaver i relation til centrale og regionale myndigheder, der hidtil har været varetaget af civilregionerne med henblik på krise eller krig, varetages således fremover af de regionale beredskabsråd. De koordinerende opgaver i relation til den kommunale og amtskommunale beredskabsplanlægning, der som hidtil omfatter rådgivning og vejledning om planlægningens tilrettelæggelse og udførelse m.v., foreslås fremover varetaget af de statslige beredskabscentre, idet det endvidere foreslås, at de nuværende årsværk vedrørende civilregionernes beredskabskonsulenter overføres til beredskabscentrene.

I **model B** etableres et regionalt beredskabsråd som i den foregående model, men i model B varetager regionsamtmanden funktionen som leder af rådets virksomhed. Som i den foregående model nedlægges civilregionerne som selvstændige myndigheder og de koordinerende opgaver i relation til den kommunale og amtskommunale beredskabsplanlægning varetages fremover af de statslige beredskabscentre. Beredskabscentrene vil endvidere kunne varetage sekretariatsopgaverne for det regionale beredskabsråd, idet de nuværende årsværk vedrørende civilregionernes beredskabskonsulenter overføres til centrene.

Modellen opstilles med henblik på, at der fra centralt hold ønskes en neutral ledelse af arbejdet i de regionale beredskabsråd, der er uafhængig af specifikke beredskabsmæssige interesser. Dette tilgodeses ved, at det i alle regioner er regions-amtmanden, der udpeges som leder. Regionsamtmanden vil kunne fungere som bindeled mellem de centrale myndigheder og de regionale beredskabsråd, og der vil - hvis det ønskes - kunne gennemføres en vis central koordination af rådernes virksomhed.

I **model C** (foreslået af regionsamtmandene) opretholdes den nuværende regions- ledelse, idet de nuværende fire regionsmyndigheder i regionsledelsen danner grundstammen i en regional beredskabsledelse (eventuelt benævnt beredskabsrådet). Regionsamtmanden er leder af beredskabsledelsen og står for koordinationen af beredskabsplanlægningen i regionen. Han tillægges kompetence til på eget initiativ eller efter regler fastsat af beredskabsledelsen at aktivere denne i tilfælde af katastrofer eller kriser, der kræver assistance i form af en koordineret indsats på regionalt niveau.

Beredskabsledelsen kan endvidere aktiveres efter regeringens beslutning. I en sådan situation kan regionsamtmanden bemyndiges til at træffe afgørelser med hensyn til koordinationen af indsatsen i tilfælde, hvor der er uenighed mellem de regionale myndigheder. Afgørelser kan dog ikke omfatte forhold vedrørende faglig kompetence.

Regionsamtmanden kan i en krisesituation supplere beredskabsledelsen med nøglepersoner, der repræsenterer den civile sektor og i forvejen er udpeget til at kunne indgå i denne med henblik på at bidrage til at koordinere indsatsen og i øvrigt rådgive.

Beredskabsledelsen bistås af et sekretariat (beredskabsekretariatet) under regions- amtmanden.

I **model D** varetages de koordinerende opgaver på regionalt niveau i forbindelse med større ulykker og katastrofer (såvel i fredstid som under krise

eller krig) af den nuværende regionsledelse bestående af regionsamtmanden, chefen for militærregionen, chefen for beredskabsregionen og chefen for politiregionen. Regionsledelsen suppleres på ad hoc basis med repræsentanter for relevante civile myndigheder. Regionsamtmanden repræsenterer ikke som hidtil myndighederne inden for det civile beredskab. Hverken regionsledelsen eller regionsamtmanden har nogen selvstændig kompetence i forhold til de deltagende myndighedsrepræsentanter.

Civilregionen opretholdes som selvstændig myndighed med henblik på - i samarbejde med beredskabscentret/beredskabsregionen - at varetage koordineringen af beredskabsplanlægningen i regionen i relation til kommuner og amtskommuner samt offentlige og private virksomheder.

I **model E** opretholdes de nuværende civilregioner som selvstændige regionale myndigheder, der koordinerer planlægningen af den civile sektors beredskab såvel ved større ulykker og katastrofer som under krise eller krig. Den nuværende regionsledelse varetager fortsat sine opgaver såvel ved større ulykker og katastrofer som under krise eller krig. I regionsledelsen repræsenterer regionsamtmanden som hidtil alle myndigheder inden for det civile beredskab. Regionsledelsen har ingen særlig kompetence i forhold til andre myndigheder.

- At det kommunale beredskab ikke længere opdeles i redningsberedskabet og det civile beredskab. Det kommunale beredskab omfatter herefter alle de forvaltningsområder, som kommunalbestyrelsen efter lovgivningen eller på andet grundlag har et ansvar for, herunder redningsberedskabet. Tilsvarende foreslås betegnelsen "amtskommunens civile beredskab" ændret til "amtskommunens beredskab".

Som resultat af den foreløbige analyse foreslås det endvidere at iværksætte nærmere undersøgelser af visse dele af det krigsmæssige beredskab med henblik på at gennemføre administrative forenklinger m.v. Der peges på følgende områder og problemstillinger:

- ⌘ At det på alle relevante beredskabsområder undersøges, om bestemmelser, der alene regulerer de krigsmæssige dele af beredskabet, kan ophæves, integreres i bestemmelser, der regulerer det daglige beredskab, eller forenkles således, at de f.eks. kun omfatter overordnede bemyndigelsesbestemmelser og lign.
- ⌘ At det overvejes, om det statslige redningsberedskabs operative styring under krise eller krig af dele af politiets beredskab (det statslige lokale redningsberedskab) og sygehusberedskabet kan ændres således, at de centrale opgaver på disse områder varetages af henholdsvis Justitsministeriet/Rigspolitichefen og Sundhedsministeriet.
- ⌘ At det i øvrigt overvejes, om der fortsat er behov for at opretholde det statslige lokale redningsberedskab som et særligt politimæssigt beredskab under krise eller krig.

opdateret 28-03-01 12:23

