

CIVILA BEREDSKAPSSTYRKOR

REGERINGSUPPDRAK 57 – P30-134/96

CIVILA BEREDSKAPSSTYRKOR

Rapporten har utarbetats gemensamt
av ÖCB och SRV

1996 Statens räddningsverk, Karlstad
Verksledningen
ISBN 91-88890-11-2
Beställningsnummer P30-134/96
1996 års utgåva

SAMMANFATTNING	3
BAKGRUND	
1. UPPDRAGET	5
2. ETT SÄKRARE SAMHÄLLE	7
3. LAGSTIFTNINGEN	9
UTREDNING	
1. INLEDNING	13
2. CIVILA BEREDSKAPSSTYRKOR	14
2.1 Beredskapsstyrkornas mål och uppgifter	
3. TILLÄMPNINGSSOMRÅDEN	16
3.1 Kommunal förstärkningsresurs	
3.1.1 Organisationsform	
3.1.2 Utbildningens innehåll och längd	
3.1.3 Förläggning av utbildningen	
3.1.4 Kostnader för grundutbildningen	
3.2 Regional statlig förstärkningsresurs	
3.3 Gränsövervakning	
3.4 Bevakning	
3.5 Övrigt	
4. RESURSBAS FÖR INTERNATIONELLA FREDSBEVARANDE OCH HUMANITÄRA INSATSER	24
5. TILLÄGGSUPPDRAGET	25
6. SAMRÅD	25
Bilagor	

ÖCB/RÄDDNINGSVERKET

REGERINGSUPPDRAG 57 – CIVILA BEREDSKAPSSTYRKOR

SAMMANFATTNING

ÖCB och Räddningsverket har utrett hur civila beredskapsstyrkor kan organiseras och utbildas för uppgifter under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. En utgångspunkt för utredningsarbetet har varit nu gällande principer för ansvar och uppgifter inom totalförsvaret.

Uppbyggnaden av civila beredskapsstyrkor bör baseras på bedömda behov vid höjd beredskap. Någon samlad behovsinventering har dock inte kunnat göras.

De civila beredskapsstyrkorna skall kunna tas i anspråk under vissa situationer i fred med stöd av pliktbestämmelserna i räddningstjänstlagen och den föreslagna lagen om särskilda befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället.

I utredningen ges förslag till olika tillämpningsområden för de civila beredskapsstyrkorna. En av de tillämpningar som utredningen föreslår är att styrkorna organiseras som kommunala förstärkningsresurser med uppgift att komplettera och/eller förstärka kommunernas och landstingens ordinarie resurser för verksamheten under höjd beredskap eller vid svåra påfrestningar i fred. Respektive kommun fastställer behovet av personal, och hur styrkorna skall organiseras. Denna behovsbedömning bör ske i samband med den planläggning som kommunerna nu gör med anledning av lagen om civilt försvar och räddningstjänstlagen.

Ett annat alternativt tillämpningsområde är att bygga upp civila beredskapsstyrkor i form av regionala statliga förstärkningsresurser, som kan ställas till den kommun eller statliga myndighets förfogande som har behov av sådana resurser under höjd beredskap, eller när en svår påfrestning inträffar i fred. Den regionala statliga förstärkningsresursen bör byggas upp länsvis, och länsstyrelsen bör besluta om insats på begäran av den kommun eller myndighet, som svarar för åtgärderna. Den närmare rollfördelningen mellan länsstyrelsen och kommunerna i detta sammanhang kan behöva övervägas ytterligare.

De totalförsvarspliktiga, som skall ingå i dessa civila beredskapsstyrkor, föreslås genomgå en 12 veckor lång grundutbildning. Denna består dels av en 9 veckor lång allmän utbildning, som gör de civilpliktiga flexibelt användbara såväl under höjd beredskap som under svåra påfrestningar i fred, och dels en specialutbildning om 3 veckor. Specialutbildningen inriktar den civilpliktige mot vissa specifika uppgifter i krigsorganisationen.

Grundutbildningen ger härutöver en god grund för att allmänt medverka till att säkerhetsmedvetandet i samhället ökar.

Utredningen har studerat olika alternativ till förläggning av grundutbildningen och därvid funnit att mest kostnadseffektivt är att förlägga grundutbildningen vid Räddningsverkets skolor och vissa större kommuner. Regimenten och andra utbildningsanläggningar, som har merkapacitet, är också lämpliga som utbildningsanordnare. Försvarmakten har emellertid anmält, att man avvisar grundutbildning av civilpliktiga vid militära förband.

I regeringens proposition 1995/96:12 framhålls de stora behov av bevakning, som inte är tillgodosedda idag. I ÖCB och Räddningsverkets utredning presenteras ett alternativ för placering av civilpliktiga i bevaknings- och gränsbevakningstjänst. Utbildningen för denna tjänst bör bestå av en militär grundutbildning kompletterad med en kortare specialutbildning om sammanlagt totalt 15 veckor. ÖCB och Räddningsverket vill emellertid i detta sammanhang erinra om, att behovet av bevakningspersonal för dessa uppgifter även kan tillgodoses med värnpliktiga, som överförs från Försvarmakten och ges en kompletterande polisiär utbildning.

Det kan inte uteslutas, att antalet totalförvarspliktiga som mönstrar vissa år överstiger totalförsvarets samlade behov inklusive behovet för civila beredskapsstyrkor. Om alla mönstrande, som är tjänstbara, likväl skall ges möjlighet att genomgå en lång grundutbildning, bör övervägas att genom en ändring i lagen om totalförvarsplikt öppna möjligheten att skriva in personal för grundutbildning med efterföljande placering i en utbildad reserv. En utbildad reserv skulle också medge en större flexibilitet vid placering av de totalförvarspliktiga. ÖCB och Räddningsverket överlämnade i juni 1995 ett underlag avseende utbildad reserv till Förvarsdepartementet.

Alternativt kan en ökad omsättningstakt i krigsorganisationen möjliggöra att ett större antal totalförvarspliktiga kan krigsplaceras.

Utredningsarbetet har varit upplagt så, att Räddningsverket har utarbetat förslaget om den kommunala förstärkningsresursen. Sammantaget anser Räddningsverket, att det finns goda möjligheter att inom föreslagen ekonomisk ram, och utöver nuvarande utbildning av totalförvarspliktiga för det civila försvaret, grundutbilda och organisera upp till 8000 totalförvarspliktiga per år som kommunala förstärkningsresurser.

Övriga förslag till civila beredskapsstyrkor har utarbetats av ÖCB. Dessa förslag behöver utredas ytterligare, innan de kan genomföras.

BAKGRUND

1. UPPDRAGET

I 1995 års planeringsanvisningar ger regeringen Överstyrelsen för civil beredskap och Statens Räddningsverk följande uppdrag (nr 57):

Regeringen har i prop. 1995/96:12 Totalförsvaret i förnyelse avsnitt 7.1.5 föreslagit att civila beredskapsstyrkor skall utbildas så att en lätt tillgänglig personalresurs skall kunna sättas in vid svåra nationella påfrestningar såväl i fred som vid höjd beredskap. Utbildningen bör bygga på de förslag som våren 1995 lämnats av Överstyrelsen för civil beredskap och Statens Räddningsverk samt enligt de exempel omfattande räddningstjänst, vård och omsorg, skydd av miljön, allmän totalförsvarskunskap, folkrätt, ledning m.m. Utbildningen kan bedrivas, utöver hos Räddningsverket, även hos de myndigheter i övrigt vid vilka totalförsvarspliktiga avses kunna tjänstgöra. Utbildningen kan också bedrivas av Försvarsmakten. Genom en allmän totalförsvarsutbildning skall länsstyrelser, landsting, kommuner och andra bemanningsansvariga organ få möjlighet att snabbt inkalla personal vid fredstida katastrofer och för att förstärka det civila försvaret.

Överstyrelsen för civil beredskap och Statens Räddningsverk skall tillsammans senast den 1 mars 1996, och efter hörande av Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och andra berörda myndigheter, redovisa ett underlag för regeringens ställningstagande till formerna för ett successivt inrättande av civila beredskapsstyrkor och årlig utbildning av på sikt ca 10 000 totalförsvarspliktiga. Det får förväntas att denna nya utbildningsform införs successivt under försvarsbeslutsperioden med tyngdpunkt det sista året av försvarsbeslutsperioden dvs år 2001.

Planeringen skall utgå ifrån att 500 miljoner kr årligen skall avsättas vid försvarsbeslutsperiodens slut för denna utbildning. Av dessa kommer högst 400 miljoner kr successivt i takt med att den civila utbildningen byggs upp att tillföras den civila planeringsramen. I dessa anvisningar har antagits en preliminär fördelning på högst 50 miljoner kr vardera år 1997 och 1998 samt högst 100 miljoner vardera de följande åren av försvarsbeslutsperioden. Underlaget skall, utöver det som regeringen angett som utgångspunkt, också behandla kostnader, tidsförhållanden, organisationsformer, konsekvenser för räddningsskolornas verksamhet samt alternativa förläggningar. I sistnämnda hänseende skall Överstyrelsen för civil beredskap samråda med Försvarsmakten och Fortifikationsverket om möjligheterna att utnyttja militära etablissemang.

I underlaget bör redovisas övriga förhållanden av betydelse för styrkornas uppbyggnad, vidmakthållande och användning.

Vidare skall efter samråd med SIDA redovisas hur beredskapsstyrkorna skall kunna utgöra en del av resursbasen för internationella humanitära insatser.

Härutöver har regeringen i planeringsanvisningarna gett vissa uppdrag, som har beröring med uppdraget att utreda civila beredskapsstyrkor. ÖCB skall således redovisa behovet av totalförsvarspliktig personal som utbildas med civilplikt, exklusive civila beredskapsstyrkor. En prövning skall göras av möjligheterna att förkorta utbildningstidernas längd och på andra sätt effektivisera utbildningen (uppdrag 56). Försvarsmakten skall efter samråd med Överstyrelsen för civil beredskap och Totalförsvarets pliktverk lämna förslag till hur en mer omfattande utbildning av totalförsvarspliktiga kan utformas. I det sammanhanget skall förslag om utbildning av bevakningssoldater särskilt övervägas (uppdrag 20). Slutligen skall ÖCB också närmare precisera hur det civila försvaret skall kunna bidra till samhällets förmåga vid svåra nationella påfrestningar i fred. Utgångspunkten skall enligt uppdraget vara att en mycket långtgående integrering av resurser för fred och krig skall eftersträvas i syfte att åstadkomma en tillräcklig grundberedskap. En redovisning skall lämnas avseende de olika restriktioner som finns när det gäller möjligheterna att utnyttja det civila försvarets resurser för skilda uppgifter (uppdrag 49). Samtliga uppdrag skall avrapporteras i anslutning till programplanerna.

I regeringens beslut 95-12-21 görs vissa tillägg till planeringsanvisningarna. Följande tillägg berör uppdrag 57 om civila beredskapsstyrkor”. I arbetet med uppdrag 20, 56 och 57 skall även prövas vilka uttalade personalbehov som kan tillgodoses genom de frivilliga försvarsorganisationernas medverkan eller på annat sätt än genom grundutbildning”.

2. ETT SÄKRARE SAMHÄLLE

I försvarspropositionen konstaterar regeringen att ” de senaste årens utveckling medför att vi idag måste teckna en bredare bild av tänkbara risker, hot och påfrestningar som kan drabba samhället även i fred . Sammantaget talar detta för ett vidgat säkerhetsbegrepp”. Som exempel på nya hot nämner regeringen miljöförstöring, internationell terrorism och flyktingströmmar. Med utgångspunkten att en samlad syn på hot och risker totalt sett ger en mer effektiv och rationell hantering bör en helhetssyn prägla samhällets satsningar och åtgärder. De resurser som skapas inom skilda områden för att hantera stora hot och risker med konsekvenser på nationell nivå och för viktiga samhällsfunktioner bör enligt regeringen kunna utnyttjas så att de gör mest total nytta. Helhetssynen bör omfatta det som hotar gemensamma säkerhetsintressen, vårt nationella oberoende, samhällets existens eller väsentliga samhällsvärden i övrigt.

Detta vidgade säkerhetsbegrepp medför, enligt regeringen, att totalförsvarets uppgifter bör förändras så att ” totalförsvaret också utformas för att kunna bidra till att hantera svåra nationella påfrestningar och katastrofer, även när dessa inte i sig utgör något hot mot Sveriges frihet och oberoende. Syftet skall vara att i extraordinära lägen kunna förstärka det normala fredssamhällets resurser för hantering av risker och störningar”. Mot bakgrund av ovanstående konstateranden anser regeringen att ” det finns anledning att i större omfattning än tidigare utbilda pliktpersonal för att stärka samhällets förmåga att hantera svåra nationella påfrestningar i fred och vid höjd beredskap”. För att skapa en lätt tillgänglig personalresurs för att sättas in vid sådana situationer bör, enligt regeringen, civila beredskapsstyrkor skapas.

Enligt regeringen ”bör utbildningen syfta till att ge de totalförsvarspliktiga en bred och allsidig kunskap i ämnen som gör dem lämpliga att ingå i kommunernas och olika myndigheters beredskap”. Utbildningen skall vidare öka de totalförsvarspliktigas säkerhetsmedvetande och därmed ”allmänt medverka till att förebygga och begränsa olyckor och bidra till att minska samhällets sårbarhet”. I regeringsuppdraget anges, att civila beredskapsstyrkor skall utbildas och att länsstyrelser, landsting, kommuner och andra bemanningsansvariga organ skall få möjlighet att snabbt inkalla personal vid fredstida katastrofer och för att förstärka det civila försvaret. Den civila beredskapspersonalen bör i allmänhet kunna omsättas relativt snabbt och ersättas med nyutbildad personal efter ett antal år. Enligt regeringen ”bör beslut om ianspråktagande för annat än ren räddningstjänst i fred för att hantera allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner fattas av regeringen”.

Utbildningen bör enligt propositionen för huvuddelen av den civila beredskapspersonalen omfatta en blandning av praktiska och teoretiska delar inom områdena räddningstjänst, vård och omsorg, skydd av miljön samt allmän totalförsvarskunskap och folkrätt. Tyngdpunkten bör ligga på de praktiska momenten.

Enligt utredningsuppdraget skall på sikt cirka 10 000 totalförsvarspliktiga utbildas årligen. I denna summa inräknas de cirka 2000 personer som f.n. utbildas som räddningsmän, reparatörer för elkraftbolagens och Banverkets behov etc. Hur årsbehovet kommer att utvecklas beror bl.a. på hur många totalförsvarspliktiga med lång grundutbildning, som kommuner och landsting anser sig behöva i sina krigsorganisationer. Utbildningen för civila beredskapsstyrkor har i utredningen bedömts omfatta cirka 8000 personer per år.

I uppdraget anges att den nya utbildningsformen skall införas successivt under försvarsbeslutsperioden med tyngdpunkt det sista året av försvarsbeslutsperioden, d.v.s. år 2001.

Utbildningen kan enligt regeringen genomföras på Räddningsverkets skolor, i kommunerna eller vid annan berörd myndighet. Så långt möjligt bör befintliga utbildningsanläggningar inom totalförsvaret utnyttjas i syfte att nå största möjliga kostnadseffektivitet.

Den civila planeringsramen tillförs högst medel enligt följande: 1997 50 milj kr, 1998 100 milj kr, 1999 200 milj kr, 2000 300 milj kr, 2001 400 milj kr. För att nå upp till 500 milj kr som enligt regeringen skall avsättas vid försvarsbeslutsperiodens slut, dvs 2001, förutsätts resterande medel tillskjutas genom omfördelning inom den civila utgiftsramen.

Försvarsutskottet skriver i sitt betänkande över totalförsvarspropositionen bl.a. följande:

”Utskottet delar regeringens syn att det finns behov av resurser som, utöver att kunna lösa uppgifter vid höjd beredskap, också skall kunna användas vid långvariga insatser för räddningstjänsten och vid nationella katastrofer och allvarliga påfrestningar på det fredstida samhället. Utskottet har uppfattat att det, precis som för det militära försvaret, återstår ett flertal frågor att lösa i det fortsatta arbetet med underlaget till försvarsbeslutets andra etapp. En sådan fråga gäller att precisera för vilka uppgifter och i vilka funktioner civila beredskapsenheter skall utnyttjas och vilket utbildningsbehov som följer härav, och som inte kan tillgodoses genom frivilliga eller genom att med allmän tjänsteplikt ta i anspråk dem som redan i fred löser motsvarande uppgifter. Här behöver bl.a. en avvägning ske i uppgiftsfördelningen mellan militära och civila ansvarsområden, t.ex. i fråga om bevakning av militära och civila skyddsobjekt. Överhuvudtaget är det viktigt att inte dubbla resurser byggs upp för samma ändamål. Utskottet har i det föregående framhållit att militära resurser, om det är ändamålsenligt, skall kunna utnyttjas i civil myndighetsutövning. En annan fråga är huvudmannaskapet för utbildning och krigsplacering för olika enheter samt tillhörande finansiering. Här behöver bl.a. ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter, kommuner, landsting och i beredskapen engagerade bolag närmare klarläggas. En tredje fråga rör behovet av författningsändringar.

Utskottet förutsätter, i likhet med vad som nyss anförts beträffande det militära försvaret, att det av regeringen initierade underlagsarbetet skall klarlägga utestående frågor och i ett avvägt förslag redovisa behov, uppgifter, utbildning och organisation”.

3. LAGSTIFTNINGEN

Regeringens uppdrag att utreda formerna för ett successivt inrättande av civila beredskapsstyrkor bör lösas med beaktande av den fördelning av ansvar och uppgifter inom det civila försvaret och det system för inskrivning, utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga som för närvarande gäller enligt den lagstiftning om civilt försvar och om totalförsvarsplikt som trädde i kraft den 1 juli 1995.

Av 2 kap 1 § lagen om civilt försvar framgår att kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna är skyldiga att vidta de beredskapsförberedelser som behövs för deras respektive verksamhet under höjd beredskap. Detta innebär bl.a. att kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna skall ta fram en krigsorganisation och ange vilka som skall tjänstgöra i denna. Det senare framgår av 2 kap 1 § förordningen om civilt försvar. Föreskrifter om motsvarande skyldigheter för statliga myndigheter finns i beredskapsförordningen.

Det skall också erinras om att regeringen i den nu framlagda totalförsvarspropositionen betonar att den s.k. ansvarsprincipen skall fortsätta att gälla. Detta innebär att den som ansvarar för en viss verksamhet i fred, t.ex. en kommun, skall behålla detta ansvar även under höjd beredskap och i krig.

3 kap 2 § lagen om totalförsvarsplikt föreskriver att för värnplikt och civilplikt skall det antal totalförsvarspliktiga skrivas in som i krig behövs i Försvarsmakten och det civila försvaret eller för Försvarsmaktens fredstida beredskap. Den som vill få totalförsvarspliktiga inskrivna skall enligt 4 kap 6 § förordningen om totalförsvarsplikt lämna Totalförsvarets pliktverk det underlag som behövs för inskrivningen.

I regeringens proposition 1994/95:6, Totalförsvarsplikt, sammanfattas det hela på följande sätt (sid 110 f):

”Ansvar och uppgifter inom det civila försvaret är fördelat mellan statliga myndigheter, kommuner, företag, organisationer m.fl. Den som har en sådan uppgift skall förbereda sig i fred, bl.a. genom att bygga upp och vidmakthålla en krigsorganisation. Uppgifterna vid höjd beredskap och i krig skall vara styrande för dimensioneringen av krigsorganisationen. Den som är ansvarig för en krigsorganisation har att fortlöpande avväga behovet av personal mot den uppgift som organisationen har, de mål som ställts upp och tillgängliga medel. Man bedömer också i vilken utsträckning bemanningen skall göras med anställd personal, frivilliga eller pliktpersonal. Antalet pliktiga som kommer att tas ut till det civila försvaret blir således beroende av dessa avvägningar.”

Den nu gällande lagstiftningen innebär således att endast så många totalförsvarspliktiga skall skrivas in, grundutbildas och krigsplaceras, som de olika bemanningsansvariga

organen bedömer erforderligt för att täcka behoven i sina krigsorganisationer. Kommunernas, landstingens och de kyrkliga kommunernas lagliga skyldighet att vidmakthålla en krigsorganisation kombineras med befogenheten att på eget ansvar avgöra organisationens utformning och bemanningsbehov.

Av lagen om totalförsvarsplikt (3 kap 5 §) framgår att inskrivning för civilplikt som omfattar grundutbildning skall innehålla uppgift om befattning eller typ av befattning, var grundutbildningen skall fullgöras, grundutbildningens längd samt när grundutbildningen påbörjas.

I förordningen om totalförsvarsplikt har regeringen preciserat de verksamheter i det civila försvaret, i vilka civilplikt får fullgöras. Dessa är:

1. Polisverksamhet
2. Befolkningsskydd
3. Hemskydd
4. Räddningstjänst, inklusive räddningstjänst vid flygplatserna
5. Hälso- och sjukvård
6. Tandvård
7. Kommunal tillsyn inom miljö- och hälsoområdet
8. Underhåll och reparationer av järnvägar och vägar
9. Veterinärverksamhet
10. Flyktingmottagning
11. Drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet
12. Barn- och familjeomsorg
13. Handikapp- och äldreomsorg
14. Självvård och sociala insatser
15. Begravningsverksamhet

Försvarsdepartementet har mot bakgrund av hot- och riskutredningens arbete i en särskild promemoria (Ds 1996:4) arbetat fram ett förslag till lag om särskilda befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. Förslaget, som har betydelse för användningen av de civila beredskapsstyrkorna i fred, innebär i sammanfattning följande.

Det finns ett rättsligt system för hantering av påfrestningar i samhället till följd av krig och krigsfara. För påfrestningar i det fredstida samhället finns främst räddningstjänstlagen (1986:1102). Hot- och riskutredningen redovisar genom sina scenarion ett antal typfall där behovet av extraordinära åtgärder från statsmakternas och myndigheternas sida framstår tydligt. De beskrivna situationerna har uppkommit genom naturhändelser, sabotage, olyckor samt politisk och ekonomisk oro i världen. Det finns skäl att genom särskild lagstiftning ge regeringen utökade befogenheter i situationer där en stor del av landets befolkning riskerar att drabbas till liv och /eller hälsa till följd av störningar i en viktig samhällsfunktion eller andra händelser i vår omvärld än krig och krigsfara.

Promemorians lagförslag utgår från begreppet svåra påfrestningar på samhället. Med detta avses

1. en allvarlig störning i en viktig samhällsfunktion till följd av olyckshändelse, naturkatastrof eller sabotage som innebär att möjligheterna att tillgodose en stor del av landets invånares behov av nödvändiga förnödenheter, som livsmedel, vatten eller energi, eller husrum allvarligt försvåras eller helt omöjliggörs och som kan befaras leda till fara för människors liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. överhängande fara för en sådan störning som sägs i 1,
3. en så omfattande tillströmning av flyktingar till Sverige att det för att förhindra fara för deras liv, personlig säkerhet eller hälsa krävs en särskilt stor insats från samhället för att tillgodose deras behov av medicinsk vård och husrum.

Vid svåra påfrestningar på samhället får enligt förslaget regeringen eller den länsstyrelse eller någon annan statlig myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att t.ex. besluta om tillträde till och användning av annans fastighet, avspärning eller utrymning av område, användning, bortförande eller förstöring av egendom samt annat ingrepp i annans rätt.

Efter hörande av Socialstyrelsen får beslutas om utnyttjande av vårdplatser, förflyttning av personal, patienter och förnödenheter om det oundgängligen erfordras.

En statlig eller kommunal myndighet skall delta i åtgärderna med personal och egendom på anmodan av den som får besluta om åtgärderna.

Lagförslaget innebär också en skyldighet för var och en som under kalenderåret fyller lägst arton och högst sjuttio år att delta i åtgärder som syftar till att hantera svåra påfrestningar i den mån hans kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det och han inte är tagen i anspråk för annan pliktjänstgöring enligt lag.

UTREDNING

1. INLEDNING

De moderna krigen drabbar i allt högre utsträckning civilbefolkningen. Under första världskriget var endast några få procent av antalet dödade och sårade civilpersoner. Under Vietnamkriget uppskattas att mellan 80 och 90 procent av antalet dödade/sårade utgjordes av civilbefolkning. En tydlig tendens i senare års väpnade konflikter är dessutom att krigshandlingarna i ökad utsträckning direkt riktas mot civilbefolkningen. Ett exempel på detta är konflikten i f.d. Jugoslavien.

Behovet av att säkra ett väl utbyggt och effektivt system för skydd, vård och omsorg av civilbefolkningen är uppenbart.

En mycket viktig del av skyddet för civilbefolkningen är den enskildes förmåga att vidta adekvata åtgärder vid olika former av hot och därigenom kunna medverka till att stärka samhällets totala säkerhet. För detta krävs bl.a. information och utbildning, som förs ut genom många olika kanaler. Denna information och utbildning måste emellertid kompletteras med utökad specialutbildning för de grupper i samhället som mera direkt skall förstärka samhällets ordinarie resurser vid svåra påfrestningar under höjd beredskap.

I takt med att samhällets komplexitet och teknikberoende ökar, blir också dess sårbarhet för störningar större. Omfattande el- och vattenavbrott, översvämningar, stora skogsbränder, snöoväder är exempel på händelser som sätter samhället på svåra prov och blir ett hot för många människor.

Om de personer som skall förstärka samhällsorganens resurser vid sådana situationer har utbildats på lämpligt sätt ökas användbarheten och förmågan hos dessa personer att medverka till att situationen klaras upp.

En viktig bouseffekt av utbildningen för att förstärka samhällets ordinarie resurser vid svåra påfrestningar under höjd beredskap är att utbildningen samtidigt ger ökade kunskaper om hur olyckor och andra allvarliga störningar i det fredstida samhället kan förebyggas eller begränsas.

Sett i ett framtidsperspektiv finns det flera faktorer som kan påverka behovet av personer, som fått särskild utbildning i säkerhetsrelaterade ämnen.

En sådan faktor är eventuell ökande förekomst av extrema vädersituationer, antingen beroende på naturliga variationer eller successiva klimatförändringar. Dessa vädervariationer kan medföra fler och mer omfattande naturolyckor t.ex. översvämningar, oväder, ras och skred, vilket medför krav på ökade personella och materiella resurser för att hantera dessa olyckor.

En annan faktor av betydelse är ökade framtida krav på den enskilda människans förmåga att själv förebygga olyckor och att agera rätt, när något inträffar. Detta krav kan bedömas öka i takt med att människor upplever, att samhället, bl.a. av ekonomiska skäl, inte kan ta hand om alla situationer, som medborgarna berörs av. Individen måste själv ta ett större ansvar för sin situation. Detta kräver i sin tur ökad information och utbildning.

Förändringar i befolkningsstrukturen med ett ökat antal äldre människor som av olika skäl är i behov av omsorg eller vård i enskilt boende istället för på institution, medför ökade behov av personella förstärkningar av samhällets ordinarie hjälporgan vid svåra påfrestningar.

Den utredning Räddningsverket och Överstyrelsen för civil beredskap nedan presenterar skall ses bland annat mot ovanstående bakgrund. En utbildning av 8000 unga människor per år i säkerhetsrelaterade ämnen möjliggör dels att samhällets ordinarie resurser snabbt kan förstärkas vid svåra påfrestningar såväl under höjd beredskap som i fred, och dels att det skapas en kader av säkerhetsutbildad personal, som på ett aktivt sätt kan bidra till att höja säkerhetsmedvetandet i landet.

För arbetet med utredningen har en särskild arbetsgrupp bildats med sammansättning enligt bilaga 1.

2. CIVILA BEREDSKAPSSTYRKOR

De civila beredskapsstyrkorna som utbildas med totalförsvarsplikt är en totalförsvarsresurs för uppgifter under höjd beredskap. Styrkorna skall emellertid vara så utformade, att de kan lösa uppgifter under svåra påfrestningar på samhället såväl under höjd beredskap som i fred. Styrkornas storlek och antal skall bygga på behovet av förstärkningsresurser.

Härutöver skall styrkorna utgöra en rekryteringsbas för internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet och kunna medverka till att förebygga och begränsa olyckor och därmed bidra till att minska samhällets sårbarhet.

Inrättandet av civila beredskapsstyrkor måste bygga på konstaterade behov vid höjd beredskap och de uppgifter som följer av behoven. Det ankommer på den som är ansvarig för verksamheten att ta ställning till behovet. Vid påfrestningar på samhället i fred utnyttjas totalförsvarsresurser inklusive beredskapsstyrkorna för användning i enlighet med den helhetssyn, som fastlagts i totalförsvarspropositionen.

Plikttjänstgöring innebär alltid ett intrång i den enskildes frihet. För att tjänstgöringen skall upplevas som meningsfull, måste den civilpliktige kunna identifiera sig med sin roll och uppgift. Det innebär, att man skall eftersträva att den civilpliktige efter utbildningen

krigsplaceras, och att detta sker på befattning i beredskapsstyrkan. Det måste finnas en ansvarig organisation för beredskapsstyrkan, som svarar för depåhållning av organisationen och dess materiel. En sådan organisation kan vara en kommun, landsting, kyrklig kommun eller en statlig myndighet. Det är för trovärdigheten särskilt viktigt att utbildningen har en nära koppling till beredskapsstyrkornas uppgifter och de krav som befattningen ställer.

I utredningen har begreppet civila beredskapsstyrkor setts i ett vidare perspektiv, vilket bl.a. tagit sig uttryck i, att i ett av de alternativa tillämpningsområden som presenteras ges möjlighet att krigsplacera de utbildade civilpliktiga i annan organisationsform än i sammanhållna beredskapsstyrkor. Utredningen menar, att detta ger möjlighet till ett mer flexibelt utnyttjande av den utbildade personalen

I andra alternativ är utbildningen helt inriktad på beredskapsstyrkornas huvuduppgift, varför den allmänna kunskapsdelen utgått.

2.1 Beredskapsstyrkornas mål och uppgifter

Beredskapsstyrkorna skall utgöra en förstärkningsresurs till samhällsorganens ordinarie personella och materiella resurser och till de övriga resurser som utbildats, övats och anskaffats för uppgifter under höjd beredskap. Som en förstärkningsresurs skall de kunna utnyttjas, där påfrestningarna på samhället blir särskilt stora. Förstärkningsresursen skall då ställas till berörd myndighets eller organisations förfogande eller i förväg vara organisatoriskt knuten till resp. myndighet.

Utredningen har funnit att totalförsvarspliktiga som skrivs in för grundutbildning med civilplikt för krigsplacering i en beredskapsstyrka behöver genomgå grundutbildning, som är längre än 60 dagar. I de fall beredskapsstyrkorna skall kunna utnyttjas flexibelt för olika situationer, bör grundutbildningen vara allsidig och dels ge kunskaper av mer allmängiltig karaktär och dels kompletteras med specialutbildning inriktad mot aktuell befattning i krigsorganisationen. Specialutbildningen bör genomföras i direkt anslutning till den allmänna delen av utbildningen.

Grundutbildningen bör vara upplagd så, att den ger de civilpliktiga en god grund för att allmänt medverka till att säkerhetsmedvetandet i samhället ökar. Utbildningen bör därför omfatta ämnen som ökar kunskapen om att förebygga och begränsa olyckor såväl i fred som under höjd beredskap. Utbildningen bör härutöver stimulera den totalförsvarspliktige att engagera sig i den frivilliga försvarsverksamheten, när krigsplaceringen upphör.

De civilpliktiga bör redan under grundutbildningen kunna användas i situationer då det krävs stora personella insatser som t.ex. vid skogsbränder, översvämningar, snöoväder, oljeolyckor etc. För att förbereda de civilpliktiga på insatser i internationell miljö bör utbildningen ge grundläggande kunskaper i internationella organs uppgifter och arbetssätt samt Sveriges medverkan i det internationella arbetet.

3. TILLÄMPNINGSSOMRÅDEN FÖR CIVILA BEREDSKAPSSTYRKOR

3.1 Kommunal förstärkningsresurs

Som tidigare berörts har kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna ansvaret för de beredskapsförberedelser som behövs för deras respektive verksamhet under höjd beredskap. Det innebär, att varje kommun (motsv) utifrån en bedömd riskbild skall bygga upp en organisation för att kunna hantera de situationer, som kan uppstå under höjd beredskap. Utöver den anställda personalen får kommunerna och landstingen därvid utnyttja personal som utbildats för uppgiften med totalförsvarsplikt.

På sidan 10 har redovisats i vilka verksamheter civilplikt får fullgöras. I kommuner och landsting kan de grundutbildade civilpliktiga användas för att vid behov förstärka vissa av dessa verksamheter, såsom

- befolkningsskydd
- hemskydd
- räddningstjänst
- hälso- och sjukvård
- kommunal tillsyn inom miljö- och hälsoområdet
- underhåll och reparationer av järnvägsspår och vägar
- flyktmottagning
- drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet
- handikapp- och äldreomsorg

Under såväl höjd beredskap som i fred bör de civilpliktiga i första hand ges uppgifter som kompletterar och/eller förstärker kommunernas och landstingens ordinarie resurser i form av anställda, övriga totalförsvarspliktiga och frivilligpersonal. Ofta kan det gälla stöd- och servicefunktioner, som inte fullt ut kan tillgodoses, då samhällets ordinarie resurser är upptagna av att operativt arbeta med orsaken till den uppkomna situationen. Om inte stöd- och servicefunktionerna kan tillgodoses, finns det risk för att förtroendet för de offentliga organ, som har att hantera situationen, minskar.

En viktig effekt av att olika verksamheter i kommuner och landsting vid behov kan tillföras förstärkningsresurser, med i denna utredning föreslagen utbildning, är att kompetens inom området säkerhet/räddningstjänst på så sätt tillförs dessa verksamheter under höjd beredskap.

Exempel på särskilda servicefunktioner som kan ha behov av förstärkning:

- Information-kommunikationsvägar-kontaktorgan
- Stöd till transportorgan vid utrymning och undanförel
- Omhändertagande av utrymmande och flyktingar
- Krishantering
- Social omsorg inkl viss vårdservice
- Kollektiv utspisning
- Stöd vid de kommunala räddningstjänstinsatserna
- Biträde inom sjukvården
- Miljöskyddsinsatser

3.1.1 Organisationsform

Vid uppbyggnad av sin krigsorganisation anmäler aktuell kommun till Pliktverket sina behov av pliktpersonal. Pliktverket genomför mönstring och skriver in personal mot en viss befattning eller befattningstyp. Efter grundutbildningen sker krigsplacering hos respektive kommun i enlighet med det system, som gäller idag.

Kommunen kan välja att antingen organisera de totalförsvarspliktiga i speciella beredskapsstyrkor med egen ledningsorganisation, som vid behov kan förstärka olika delar av kommunens ordinarie krigsorganisation, eller att direkt krigsplacera de civilpliktiga på olika befattningar i den ordinarie krigsorganisationen.

Hela den nu beskrivna processen i en kommun finns åskådliggjord i bilaga 2.

Under en svår påfrestning på samhället i fred kan personalen ianspråkta med räddningstjänstplikt eller med tjänsteplikt enligt en eventuell kommande lagstiftning om särskilda befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället. Personalen kan då givetvis organiseras på det sätt som är mest lämpligt vid det tillfället.

I detta alternativ, där kommunernas roll i det civila försvaret inte förändras och där kommunerna även fortsättningsvis avgör behovet av pliktpersonal inom sina verksamhetsområden, kan behoven av utbildad personal variera något från år till år. Det kan inte uteslutas, att antalet totalförsvarspliktiga som mönstrar vissa år överstiger totalförsvarets samlade behov inklusive behovet för civila beredskapsstyrkor. Om alla mönstrande, som är tjänstbara, likväl skall ges möjlighet att genomgå en lång grundutbildning, bör övervägas att genom en ändring i lagen om totalförsvarsplikt öppna möjligheten att skriva in personal för grundutbildning med efterföljande placering i en utbildad reserv. En utbildad reserv skulle också medge en större flexibilitet vid placering av de totalförsvarspliktiga. ÖCB och Räddningsverket överlämnade i juni 1995 ett underlag avseende utbildad reserv till Försvarsdepartementet.

Alternativt kan en ökad omsättningstakt i krigsorganisationen möjliggöra att ett större antal totalförsvarspliktiga kan krigsplaceras.

Utbildning av cirka 8000 civilpliktiga per år innebär en betydligt snabbare omsättning av totalförsvarspliktiga än idag. Detta öppnar möjligheter att bygga upp hemskyddsorganisationen och andra frivilligorganisationer med unga, relativt nyutbildade personer. Utredningen föreslår därför, att de bemanningsansvariga myndigheterna rekommenderas att låta de totalförsvarspliktiga kvarstå i ursprunglig befattning under cirka fem år för att därefter kunna få annan uppgift i totalförsvaret.

3.1.2 Utbildningens innehåll och längd

Enligt bilaga 3.

3.1.3 Förläggning av utbildningen

Enligt regeringens proposition 1995/96:12 kan utbildningen genomföras på Räddningsverkets skolor, i kommunerna eller vid annan berörd myndighet. Regeringen anger vidare, att befintliga utbildningsanläggningar inom totalförsvaret bör utnyttjas i syfte att nå största möjliga kostnadseffektivitet.

Utredningen har studerat de olika alternativ som regeringen angivit i propositionen och därvid funnit, att den största kostnadseffektiviteten uppnås om utbildningen kan förläggas till platser, där redan befintlig utbildningsadministration kan merutnyttjas. Detta innebär, att det inte bedöms kostnadseffektivt att bygga upp unika resurser för utbildningen, då de fasta kostnaderna för lokaler, administration och övrig stödverksamhet blir för höga. Detta gäller t.ex. Forsvarsmaktens och andra utbildningsanordnares nerlagda utbildningsanläggningar. Bedömningen har enbart gjorts ur ekonomisk synvinkel, varför regionalpolitiska och andra skäl inte vägts in.

Som framgår mer detaljerat nedan under **3.1.4.Kostnader** bedömer utredningen, att varje räddningsskola kan genomföra 10 kurser per år. Resterande kurser kan förläggas till vissa kommuner och/eller vid utbildningsanläggningar i övrigt, t.ex. regementen, som har merkapacitet.

Av praktiska och utbildningstekniska skäl bedömer utredningen att en utbildningsanläggning bör ha kapacitet att producera 6 - 10 kurser per år. Utbildningsanläggningarna bör dessutom av såväl ekonomiska skäl som ur beredskapssynpunkt spridas över landet. För att en kommun skall kunna genomföra utbildningen kostnadseffektivt krävs att kommunen har ovan nämnda kapacitet.

Regementen och andra utbildningsanläggningar, som har merkapacitet, är också lämpliga som utbildningsanordnare. Försvarsmakten har emellertid anmält, att man avvisar grundutbildning av civilpliktiga vid militära förband.

3.1.4 Kostnader för grundutbildningen

Vid beräkning av kostnaderna för utbildning av personal för de civila beredskapsstyrkorna har utredningen utgått från den kostnadsbild Räddningsverket har för de mindre komplicerade kurser som idag bedrivs vid verkets skolor t. ex hemskyddsutbildning samt andra mindre materiel- och anordningskrävande kurser. Utredningen har också analyserat material från sådana kurser som vissa kommuner genomfört i SRV:s regi avseende utbildning av brandman deltid i slutet på 80-talet.

Utredningen har utgått från en uppbyggnadsperiod på fem år för att nå målet om en utbildningsvolym på 8000 civilpliktiga per år. Med trettio elever per kurs innebär detta att c:a 260 kurser skall genomföras per år. Vidare har förutsatts, att varje räddningsskola skall kunna genomföra 10 kurser per år.

För att genomföra resterande utbildningsvolym, vilket blir huvuddelen, bedömer utredningen att den kan ske vid ett antal kommuner, som har resurser för denna typ av verksamhet. Cirka 35 kommuner bedöms ha förutsättningar att klara i genomsnitt sex kurser per år, vilket motsvarar de 220 kurser som krävs, för att systemet skall fungera. Fler kommuner skulle säkerligen kunna åta sig att bedriva någon eller några kurser per år, men bl a rekryterings- och anståndsskäl har bedömts göra detta alternativ mindre lämpligt.

Utredningen föreslår, att Räddningsverket blir sammanhållande myndighet för utbildningen.

Kostnads kalkylen är gjord i tre delar:

- direkta utbildningskostnader
- förmåner till de totalförsvarspliktiga
- kostnader för administration, materiel, litteratur och investeringar

De direkta utbildningskostnaderna har beräknats till 113 000 kr per kursvecka. Här ingår kostnader för lärare, lokaler, kost och logi, service, viss förbrukningsmateriel etc. Utredningen har utgått från att kostnadsbilden är densamma oavsett valet av utbildningsarrangör.

Kostnaderna för förmåner till de totalförsvarspliktiga har uppskattats till 37 000 kr per kursvecka. Här ingår kostnader för dag-, måltids- och beklädnadsersättningar, utryckningsbidrag, resor m m. Här ingår också ersättningar till Pliktverket för den service, som verket tillhandahåller. För administration, materiel, läromedel samt vissa investeringar har beräknats en kostnad på 10% av totalkostnaden de inledande åren för att därefter sjunka till ca 6% per år i ett fortvarighetstillstånd.

Utredningen har valt att redovisa kostnaderna per kursvecka eftersom detta mått får anses mer adekvat än kostnader per elev eller utbildningsdag. Det är egentligen bara den totala kostnaden för ersättningen till de civilpliktiga som förändras vid högre resp lägre uppfyllnad av kurserna.

I utredningen redovisas ett utkast till utbildningsinnehåll. Utan att ha tillgång till detaljerade utbildningsplaner har ändå bedömts, att ambitionsnivån kan sättas till en lärartäthet om två per kurs.

Naturligtvis kan en säkrare kostnadsbild ges efter det att ett antal försökskurser genomförts, men utredningen bedömer ändå, att utbildningen kan genomföras med en acceptabel ambitionsnivå och god kvalitet. De kostnadsuppskattningar som redovisades i totalförsvarspropositionen förefaller vara rimligt avvägda och med den utgångspunkten föreslås en uppbyggnad enligt nedanstående tabell. Av bilaga 4 framgår mer detaljerade kostnadsberäkningar.

	97	98	99	00	01	◆
Antal elever	750	1 500	3 000	4 610	6 420	8 000
Antal kurser	25	50	100	155	208	260

3.2 Regional statlig förstärkningsresurs

Vid krigshändelser och andra svåra påfrestningar finns ett stort behov av samverkan och kraftsamling av resurserna till de mest utsatta områdena. Såväl lagen om civilt försvar som räddningstjänstlagen och den föreslagna lagen om särskilda befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället innehåller bestämmelser som är avsedda att möjliggöra att resurserna koncentreras där de bäst behövs.

De civila beredskapsstyrkorna kan organiseras i form av regionala statliga förstärkningsresurser för att ställas till förfogande till den kommun eller statliga myndighet som svarar för insatserna, när en svår händelse eller påfrestning har inträffat. Styrkorna bör ha en specificerad huvuduppgift vid höjd beredskap, som beroende på behovet i regionen kan vara t.ex am- och minröjning, c-skydd (RC-lotsar) eller biträde vid stora utrymningar. Styrkorna bör dessutom vara en flexibel resurs för andra situationer vid höjd beredskap eller vid svåra påfrestningar i fred. Utbildningen bör bestå av en allmän del och en specialiserad del för huvuduppgiften.

Den regionala statliga förstärkningsresursen kan lämpligen byggas upp länsvis i form av en eller flera civila beredskapsstyrkor per län. Det bör vara länsstyrelsen som beslutar om insats på begäran av den kommun eller myndighet som svarar för åtgärderna. Länsstyrelsen eller en av kommunerna i länet kan vara hemvist för styrkan dvs. svara för personalen och materielen, när styrkan inte används. Utredningen förordar det senare alternativet. Staten bör sluta avtal med en eller ett par kommuner i varje län om hemvist för en civil statlig beredskapsstyrka. Storleken på styrkorna och det antal civilpliktiga som på detta sätt kan ges en uppgift inom totalförsvaret blir beroende av den behovsbedömning, som måste göras för varje län och av ambitionsnivån för beredskapen för insatser vid svåra påfrestningar.

En beredskapsstyrka om i genomsnitt 1000 totalförsvarspliktiga per län skulle med fem års omsättningstakt innebära, att cirka 5000 totalförsvarspliktiga per år skulle kunna utbildas för detta ändamål. Den närmare rollfördelningen mellan länsstyrelsen och kommunerna behöver ytterligare övervägas om regionala statliga förstärkningsresurser skall organiseras.

Utbildningen för den regionala förstärkningsresursen kan i allt väsentligt utformas och genomföras på samma sätt som utbildningen för den kommunala förstärkningsresursen. Utöver de kostnader som framgår av avsnitt **3.1.4. Kostnader för grundutbildning** tillkommer organisationskostnader för att bygga upp och vidmakthålla de regionala beredskapsstyrkorna. Det bör påpekas, att specialutbildning inom områdena ammunitionsröjning och skydd mot AC-stridsmedel innebär en dyrare utbildning.

3.3 Gränsövervakning

Länsstyrelsen är ansvarig för den del av gränsövervakningen i krig som bedrivs i form av samordnad gränsövervakning. Verksamheten regleras i en särskild lag (1979:1088) om gränsövervakning i krig m.m. I lagen stadgas att den övervakning av samfärdseln över rikets gränser som ankommer på polis- och tullväsendet samt på Försvarmakten och Kustbevakningen skall samordnas om riket kommer i krig. Samordning skall ske av den gränsövervakning som syftar till att förhindra brott mot rikets säkerhet eller annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet, överträdelser av bestämmelser om inresa till och utresa från Sverige samt införsel till eller utförsel från riket av gods, vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet.

I varje län, som har uppgiften skall det finnas en särskild organisationsplan för verksamheten.

Den personal som behövs tas ut från polis- och tullväsendet och från Försvarsmakten. I lagen regleras gränsövervakningspersonalens befogenheter. Som en yttersta utväg för att fullgöra uppgiften får våld tillgripas. Skjutvapen eller annat hjälpmedel får användas om det är försvarligt med hänsyn till tjänsteuppgiftens syfte. När det gäller det folkrättsliga skyddet är personalen kombattanter.

Den nuvarande organisationen har relativt stora brister. Det gäller främst i fråga om de personella resurserna men även utbildning och övning. De personella bristerna finns hos Försvarsmakten och inom tullväsendet. Sen mobilisering och lång mobiliseringstid i delar av organisationen innebär dessutom att den samordnade gränsövervakningen inte kan bedrivas med full kapacitet i det skede då den behövs som bäst.

I propositionen Totalförsvar i förnyelse nämns förstärkt kust- och gränsbevakning och omhändertagande av flyktingar som tänkbara befattningar för de som ingår i de civila beredskapsstyrkorna. En tänkbar lösning är, att tillföra de regionala polismyndigheterna civilpliktiga som utbildats till gränsövervakningsmän/beredskapspoliser. Organisatoriskt skulle de civilpliktiga tillhöra beredskapspolisen i form av gränsövervakningsavdelningar med en särskild ledningsorganisation. En rekrytering av 500 totalförsvarspliktiga per år för detta ändamål (5 000 i fullt utbyggd organisation) skulle innebära, att den nuvarande personalbristen skulle kunna täckas, samtidigt som mobiliseringstiderna kortades. Utbildningen bör bestå av en militär grundutbildning kompletterad med en särskild gränsövervakningsutbildning om sammanlagt totalt 15 veckor. Kostnaden för hela utbildningen av årsbehovet om 500 totalförsvarspliktiga kan preliminärt beräknas till cirka 32 miljoner kr. Gränsövervakningspersonalens utrustningsbehov bör i huvudsak kunna tillgodoses genom att militär överskottsmateriel övertas.

Gränsövervakningen är ett område som kan behöva förstärka sina fredsresurser i olika situationer. Som exempel på sådana situationer kan nämnas hot om terroristattacker och en stor tillströmning av flyktingar. Gränsövervakningspersonalen skulle med stöd av särskilda avtal kunna tas i anspråk mycket snabbt för sådana uppgifter, vilket skulle innebära en väsentlig förstärkning av vårt gränsskydd.

Kustbevakningen har till uppgift att utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsyns- verksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss. Under krig skall personal och materiel ur Kustbevakningen användas inom Försvarsmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen.

Det bör undersökas om det är möjligt att förstärka Kustbevakningens organisation för gränsbevakning i krig genom utbildning av civilpliktiga och uppbyggnad av särskilda beredskapsstyrkor. En möjlig uppgift i fred kan vara att medverka vid stora miljöskydds- insatser.

3.4 Bevakning

En anläggning eller ett område som har stor betydelse för totalförsvaret kan enligt vissa kriterier i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. efter beslut av länsstyrelsen eller försvarsområdesbefälhavaren bli skyddsobjekt. Ett skyddsobjekt kan ges förstärkt tillträdesskydd.

Bevakningen av skyddsobjekt och andra skyddsvärda civila och militära objekt är en uppgift för polisväsendet, Försvarsmakten och vaktbolagen. Vem som skall fullgöra bevakningsuppgiften avgörs dels av objektets beskaffenhet, vem som äger eller brukar det och av frågan om bevakningen skall ske i fredstid och/eller vid höjd beredskap. Den som bevakar ett skyddsobjekt har mycket långtgående befogenheter för att kunna fullgöra sin uppgift. Som en yttersta utväg får i vissa situationer skjutvapen användas. Personal med denna typ av bevakningsuppgifter har folkrättslig ställning som kombattanter.

I regeringens proposition Totalförsvaret i förnyelse framhålls att behovet av ytterligare personal för bevakningsuppgifter under höjd beredskap skall tillgodoses. Det sägs vidare att möjligheterna att bevaka många totalförsvarsviktiga skyddsobjekt i samband med höjd beredskap kommer att bli begränsade utan ökad tillgång på bevakningssoldater eller beredskapspoliser. Bevakningsbehovet kan enligt propositionen tillgodoses genom att totalförsvarspliktiga ges en kort utbildning för bevakningsuppgifter. ÖCB och Räddningsverket vill emellertid i detta sammanhang erinra om att behovet av bevakningspersonal även kan tillgodoses med värnpliktiga, som överförs från Försvarsmakten och ges en kompletterande polisiär utbildning.

I annan ordning redovisar ÖCB, Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten förslag till utbildning av ytterligare beredskapspoliser respektive bevakningssoldater. Utöver personal som kan bevaka och försvara skyddsobjekt behövs även annan personal för objekt som behöver bevakas utan att vara högt prioriterade. Totalförsvarspliktiga med relativt kort utbildning skulle på detta sätt kunna bli ett komplement till mer kvalificerad bevakningspersonal. Den bör inte tas in anspråk för mer kvalificerade stridsuppgifter.

ÖCB och RPS har tillsammans tagit fram ett förslag till organisation och grundutbildning med civilplikt för detta ändamål, som innebär att 8000 totalförsvarspliktiga per år (40000 i full organisation) tas ut i samband med mönstringen och ges en allmän militär utbildning kompletterad med en polisiär utbildning om sammanlagt 15 veckor. Efter fullgjord utbildning krigsplaceras de civilpliktiga vid regional eller lokal polismyndighet som bevakningsmän inom beredskapspolisen. Den militära grundutbildningen genomförs på uppdrag av RPS av Försvarsmakten vid militära utbildningsanläggningar och den polisiära av Polishögskolan. Befäl rekryteras och utbildas i särskild ordning. Utrustningsbehovet tillgodoses genom dels övertagande av militär materiel dels nyanskaffning. Kostnaden för utbildningen motsvarar kostnaden för utbildningen av gränsövervakningspersonalen (Se **3.3 Gränsövervakning**). Det innebär, att 8000 totalförsvarspliktiga kan utbildas för denna uppgift inom kostnadsramen 500 miljoner kr. Vid svåra påfrestningar på samhället och omfattande flyktmottagning kan beredskapspoliserna förstärka den ordinarie polisorganisationen.

3.5 Övrigt

NUTEK utbildar civilpliktiga för elberedskapen vid höjd beredskap. Totalt utbildas 216 civilpliktiga under budgetåret 1995/96, varav 120 linjereparatörer. Krigsplacering sker vid olika energiföretag. Man kan överväga att utöka utbildningen till 400 totalt per år.

Det bör med beaktande av krigsbehoven utredas, om linjereparatörerna kan organiseras i form av beredskapsstyrkor, så att insatser också kan göras i samband med allvarliga störningar i eldistributionen i fred.

4. RESURSBAS FÖR INTERNATIONELLA FREDSBEVARANDE OCH HUMANITÄRA INSATSER

De totalförsvarspliktiga skall efter utbildningen kunna utgöra en rekryteringsbas för civil internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet.

De erfarenheter som Räddningsverket fått i samband med humanitära insatser utomlands visar, att det på personal som skall delta i denna typ av verksamhet ställs alldeles speciella krav. Utöver rent personliga egenskaper som psykisk balans, gott omdöme m.m. krävs det som regel någon form av specialkunskaper. Dessa kan antingen vara av mer teoretisk karaktär såsom språkkunskaper, administrativ erfarenhet etc. eller av mer praktisk natur t.ex. sambandstjänst, kunskaper om motorfordon, byggkunskap.

Det torde knappast vara möjligt, att under grundutbildningen ge de totalförsvarspliktiga en så omfattande utbildning i internationell verksamhet att de, med enbart denna utbildning som grund, kan tas ut för tjänstgöring i internationell hjälpverksamhet.

Uttagning (på frivillig grund) av totalförsvarspliktiga för internationell verksamhet måste därför utgå från de speciella kunskaper som de totalförsvarspliktiga förvärvat före och efter utbildningen. Under grundutbildningen kan dessa kunskaper kompletteras med kunskap om hur internationella hjälporganisationer (motsv) är organiserade och verkar samt Sveriges roll och medverkan i det internationella humanitära arbetet.

För de totalförsvarspliktiga som efter grundutbildningen anmäler intresse för internationell tjänstgöring bör en särskild utbildning organiseras. Denna kan ligga antingen i direkt anslutning till grundutbildningen eller organiseras, då en insats skall genomföras.

För det första alternativet talar, att det vid många fall av internationella hjälpinsatser är mycket ont om tid när det gäller förberedelser. För att få maximal effekt av hjälparbetet måste detta i regel komma igång efter bara något/några dygn, och då finns det mycket lite utrymme för kompletterande utbildningsinsatser. Fördelen med det senare alternativet är, att utbildningen direkt kan anpassas till den speciella uppgift, som skall lösas under uppdraget.

Sammanfattningsvis kan sägas att kombinationen av en bra yrkesutbildning, yrkeserfarenhet och utbildning i enlighet med utredningens förslag ger en god grund för deltagande i internationella insatser.

5. TILLÄGGSUPPDRAGET

Enligt regeringsbeslut 95-12-21 skall även prövas vilka uttalade personalbehov som kan tillgodoses genom de frivilliga försvarsorganisationernas medverkan eller på annat sätt än genom grundutbildning.

Beredskapsstyrkorna skall enbart bestå av totalförsvarspliktiga som genomgått grundutbildning med civilplikt. Beredskapsstyrkornas roll som förstärkningsresurs innebär att de skall utnyttjas när andra resurser inklusive frivilliga krafter inte räcker till.

Om personal ur frivilligorganisationerna skall lösa relativt omfattande uppgifter som de civilpliktiga i beredskapsstyrkorna tilldelats, krävs en avsevärd utökning av den nuvarande frivilligutbildningen. Det är tveksamt, om detta är möjligt att genomföra på frivillig väg.

Däremot har frivilligpersonalen sin givna plats bland de organ som, i första hand under höjd beredskap, medverkar till att höja befolkningens säkerhetsmedvetande. Inom detta område kan de därigenom sägas komplettera beredskapsstyrkornas personal.

Som tidigare berörts, kan de totalförsvarspliktiga i beredskapsstyrkorna utgöra en rekryteringskälla för frivilligorganisationerna, efter det att deras krigsplacering i kommuner (motsv) upphört. Frivilligorganisationerna skulle på så sätt få tillgång till unga, välutbildade människor i sin organisation och därigenom kunna bidra till den baskapacitet som samhället behöver inför svåra påfrestningar under höjd beredskap och i fred.

6. SAMRÅD

Samråd har skett med Försvarsmakten och Fortifikationsverket vad avser möjligheterna att utnyttja militära etablissemang och med SIDA vad gäller resursbas för internationella humanitära insatser.

Försvarsmakten avvisar i sin samrådsskrivelse (bilaga 5) grundutbildning av civilpliktiga på militära förband, tills dess statsmakterna tar ansvar för att besluta annorlunda.

Underlaget har tagits fram efter hörande av Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen.

Arbetsgruppens sammansättning

Lennart Myhlback, SRV (ordf)

Enrico Lundin, SRV (sekr)

Anders Bergwall, ÖCB

Göte Emilsson, Pliktverket

Sigvard Strömberg, Pliktverket

Sven Hammarstedt, Kommunförbundet

Göran Schnell, Uppsala brandförsvär

Håkan Wolff, Räddningstjänsten Falun

Roland Lundqvist, SRV

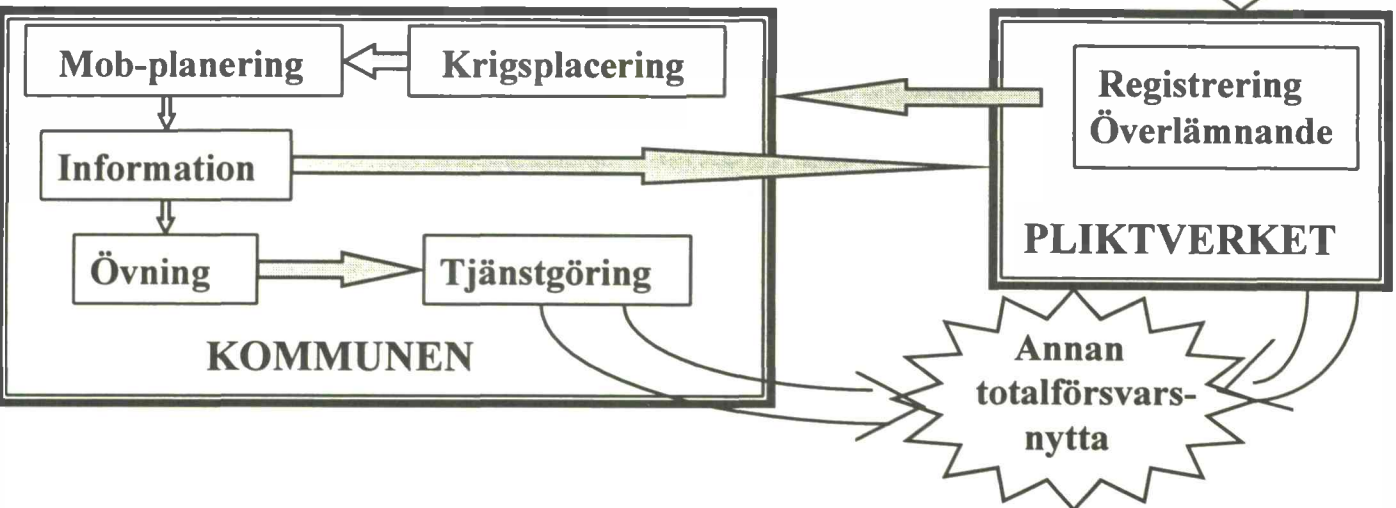
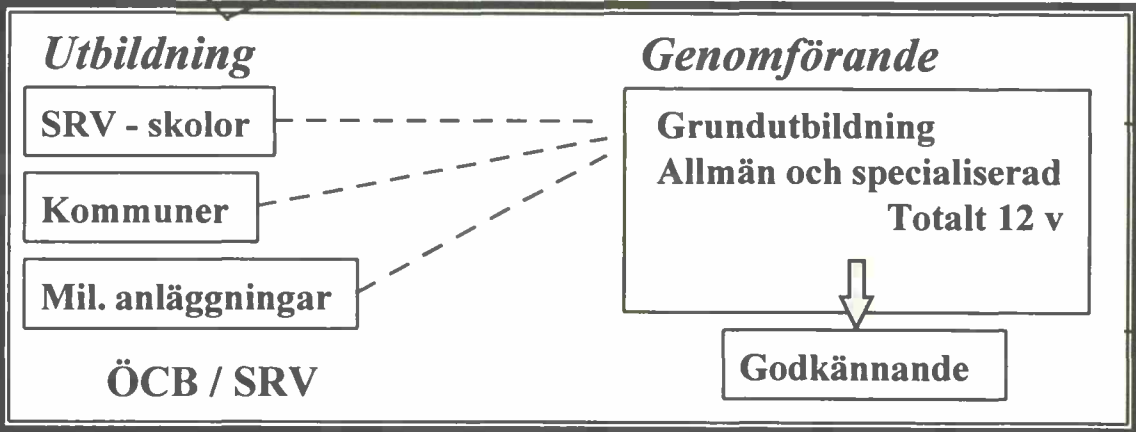
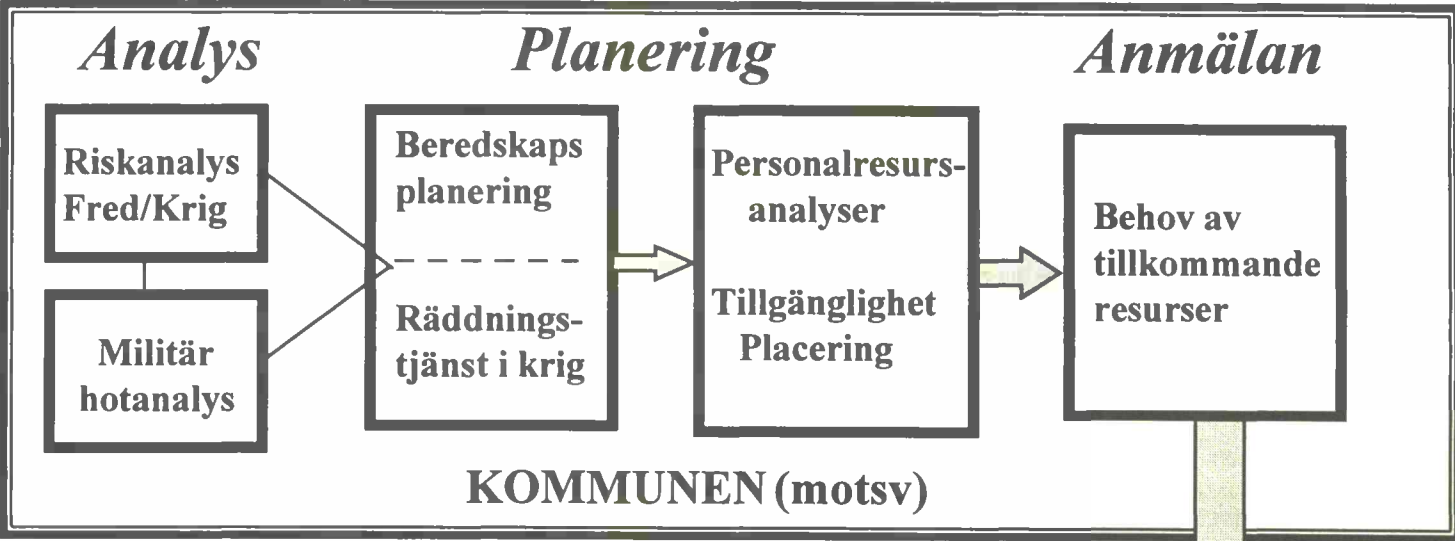
Kennie Thörn, SRV

Rune Moberg, SRV

Lars Persson, SRV

Key Hedström, SRV

Carl-Axel Hermansson, SRV



UTBILDNINGENS INNEHÅLL OCH LÄNGD (Exempel avseende kommunal förstärkningsresurs)

Grundutbildningen föreslås organiseras dels med en allmän del som alla elever genomgår, dels med en specialutbildning direkt inriktad mot den uppgift/befattning, i vilken den civilpliktige skall krigsplaceras.

Grundutbildningen föreslås omfatta 12 veckor (480 tim) med följande mål och innehåll:

Allmän del omfattande 9 veckor (360 tim).

1. Basutbildning avseende totalförsvarets mål och uppgifter

Mål: Eleven skall under kursen få en övergripande kännedom om Sveriges försvars- och säkerhetspolitik. Få förståelse för folkrättsliga regler i räddningstjänst under höjd beredskap samt få insikt om behovet av beredskapslagstiftning och beredskapsförberedelser.

Tid: 32 tim

2. Säkrare samhälle

Mål: Eleven skall få kunskap och förståelse för samhällets struktur, dess organisation och uppbyggnad. Känna till de risker och hot som kan förekomma i samhället i fredstid och under höjd beredskap samt ha kännedom om hur samhället planerar och genomför verksamhet för att förebygga olyckor. Eleven skall dessutom förstå hur olyckor kan förebyggas och skador begränsas.

Tid: 24 tim (16 teori/ 8 praktik)

3. Räddningstjänst

Mål: Eleven skall under utbildningen tillgodogöra sig teoretiska kunskaper och praktiska färdigheter för att kunna arbeta som en resurs och handräckning med de vanligtvis förekommande uppgifterna vid ett räddningstjänstuppdrag.

Exempel på händelser där eleven skall kunna utgöra en resurs: Bränder, översvämningar, ras, större kommunikationsolyckor, miljöskador såsom större kemikalieutsläpp eller stora oljeskador. Eleven ska känna till hoten från minor och oexploderad ammunition och hur man ska agera för att undvika hoten.

Tid: 80 tim (26 teori/ 54 praktik)

4. Skydd, varning och information.

Mål: Eleven skall efter genomgången utbildning ha kännedom om totalförsvarets organisation med tonvikt lagd på kommunens räddningstjänst under höjd beredskap. Eleven skall också ha kännedom om larmsignaler och deras innebörd, om olika skydd för civilbefolkningen samt om förfaringssättet vid personräddning ur blockerade skydd. Vidare skall eleven få kännedom om hur myndigheternas informationsbehov ser ut samt vilka informationsvägar som kan tillämpas och hur en kommunal informationsplan kan vara uppbyggd.

Tid: 20 tim (teori)

5. Åtgärder vid avbrott av teknisk försörjning

Mål: Eleven skall efter kursen känna till kommunernas produktion och distribution av el-kraft, vatten, värme och avlopp. Eleven skall vidare skapa en förmåga att medverka vid transporter av tekniska produkter, underhåll av vissa servicefunktioner samt kunna vara behjälplig vid nödvändiga omflyttningar inom sjuk,-åldrings och barnavården

Tid: 36 tim (20 teori/ 16 praktik)

6. Sjukvård

Mål: Eleven skall efter genomförd utbildning ha goda kunskaper inom området Förstahjälpen, (på lekmananivå).

Eleven skall kunna genomföra hjärt-lungräddning (HLR).

Eleven skall ha kännedom om vanliga psykiska reaktioner vid med svåra påfrestningar, känna till principerna för psykiskt och socialt omhändertagande samt förstå vikten av eftersnack (debriefing).

Eleven skall kunna de sekretessregler och den etik som råder inom hälso- och sjukvården.

Tid: 40 tim (24 teori/ 16 praktik)

7. Omsorg

Mål: Eleven skall få förståelse för helhetssynen vid omvårdnad såväl inom äldreomsorg som barnomsorg. Vidare skall eleven få kännedom om de fysiska, psykiska samt sociala behovsbegreppen samt förstå innebörden av empatisk förmåga.

Tid: 24 tim (12 teori/ 16 praktik)

8. Fysisk träning - Hälsa

Mål: Eleven skall under kurstiden utveckla idéer till en allsidig och skadeförebyggande fysisk träning samt få insikt om den fysiska, psykiska och sociala hälsans betydelse ur den enskilda individens synvinkel. Eleven skall förstå hur olika faktorer påverkar det allmänna hälsotillståndet.

Tid: 28 tim (10 teori/ 18 praktik)

9. Överlevnadskunskap

Mål: Eleven skall efter genomgången kurs ha tillägnat sig kunskap för att under lägen av strypt tillgång på livsmedel och olja kunna använda de alternativ som finns tillgängliga för den enskilda individen.

Tid: 20 tim (4 teori/ 16 praktik)

10. Humanitära insatser

Mål: Eleven ska ha insikt om de behov som uppstår när stora grupper av hemlösa/flyktingar ska beredas bostäder, ges mat och adekvat sjukvård och omvårdnad. Eleven ska därvid kunna arbeta som en resurs med handräckning i de vanligaste uppgifterna vid uppbyggnaden av ett bostadsläger för hemlösa/flyktingar. Eleven ska ha insikt i den planläggning som genomförs för ändamålet.

Vidare ska eleven ha kännedom om hur internationella humanitära insatser planeras, beslutas och genomförs.

Tid : 16 tim (8 teori/ 8 praktik)

11. Miljöskydd

Mål: Eleven ska kunna arbeta som en handräckningsresurs vid olika typer av miljöskador. Därvid ska eleven kunna medverka vid olika typer av provtagningar och mätningar avseende miljön. Eleven ska ha kännedom om olika metoder för att begränsa miljöskador som uppstått på lång sikt och känna till olika saneringsmetoder. Eleven ska vidare känna till den materiel som vanligtvis används vid begränsning och sanering.

Eleven ska kunna skydda sig själv avseende kemiska, biologiska och atomvapen och vara medveten om de särskilda riskerna för miljöförstöring när landet är i beredskap eller i krig.

Tid: 40 tim (16 teori/ 24 praktik)

Lärarkompetens

Lärare till de olika ämnesområdena i grundutbildningen hämtas från den kommunala förvaltningen, länsstyrelser, landstingen, frivilligorganisationer, Försvarsmakten , Räddningsverket m.fl.

12. Specialutbildning

Specialutbildningen ska ge kunskaper som är direkt inriktade på den uppgift den civilpliktige kommer att tilldelas i organisationen. Under denna utbildning bör vissa av eleverna, som bedöms särskilt lämpliga, ges viss ledarskapsutbildning.

Utbildningen bör omfatta 3 veckor. Nedan redovisas exempel på specialutbildning avseende räddningstjänst.

Exempel på specialutbildning inom räddningstjänst

Kurstid 3-veckor (120 tim)

Fördelning: 42 tim teori 78 tim praktik.

Ämne: Brandsläckning.

Tid: 30 tim

Fördelning = 6 tim teori 24 tim praktik

Mål: Eleven skall efter detta avsnitt känna till det elementära inom brandförlopps-teorin. Känna till tekniken vid utvändig släckinsats Eleven skall känna till den basutrustning som används inom räddningstjänsten. Kunna köra en motorspruta samt kunna lägga ut och koppla upp ett slangsystem för rökdykning och för utvändig brandsläckning.

Följande delar skall beröras:

Brandsläckningslära

Motorsprutor

Brandarmatur och slangutrustning

Släckteknik

Kommunikation på skadeplats

Ämne: Räddning.

Tid: 30 tim

Fördelning = 6 tim teori 24 tim praktik

Mål: Eleven skall under utbildningen tillgodogöra sig teoretiska kunskaper och praktiska färdigheter för att som handräckningsresurs kunna delta i ett räddningsuppdrag.

Eleven skall vidare, för eget skydd, fått kännedom om minor och oexploderad ammunition.(OXA)

Samt hur oexploderad ammunition upptäcks och röjes

Följande delar skall beröras:
Basutrustning för losstagning och lyft
Trafikolyckan
Arbete i rasmassor
Organisation på skadeplats
Minor och OXA

Ämne: Räddningskemi.

Tid: 30 tim

Fördelning = 24 tim teori 6 tim praktik

Mål: Eleven skall under kursen skapa förståelse för innebörden i uttrycket Farligt gods. Eleven skall vidare känna till AC-stridsmedel samt hur man kan skydda sig mot dessa. Vidare skall eleven få nödig kännedom och färdighet för att som handräckning kunna delta i saneringsarbete.

Ämne: Lagstiftning.

Tid: 6 tim

Fördelning = 6 tim teori

Mål: Eleven skall efter genomgången kurs, känna till tillämpliga delar ur räddningstjänstlagen, som tex, Räddningstjänstplaner, informationsplan, räddningsledares uppgift och befogenheter. Eleven skall också känna till Arbetsmiljölagens tillämpning ur den civilpliktiges tjänstesituation.

Ämne: Fysisk träning.

Tid: 8 tim

Fördelning = 8 tim praktik

Mål: Eleven skall under kursen ges tillfälle att under lärarledning utföra fysisk träning i syfte att behålla eller förbättra den fysiska status eleven erhållit i grundkursen

Tillämpningsövningar

Tid: 16 tim

Fördelning = 16 tim praktik

Mål: Eleven skall ges möjlighet att tillämpa sina nyvunna kunskaper och färdigheter i ämnet räddningstjänst genom att under verklighetsliknande förhållanden delta i moment och kadorövningar. Detta kan lämpligen ske genom samövning med en kommunal räddningsstyrka eller med färdigutbildade räddningsmän.

Praktikperiod

Det bör undersökas möjligheten att växla en del av utbildningstiden till praktik hos kommun/beställare för att där erhålla en lokalt anpassad del av specialutbildningen. Denna del bör vara direkt riktad mot den befattning eleven kommer att inneha vid sin placering i organisation under höjd beredskap. Förslagsvis 2-5 studiedagar.

Medveten om vissa praktiska svårigheter att genomföra detta moment tror vi att det kan vara många fördelar med en viss praktiktid.

ANTAL ELEVER, KURSER OCH KOSTNADER 1997--02

	97	98	99	00	01	⇨
ANTAL ELEVER	750	1500	3000	4610	6420	8000
ANTAL KURSER	25	50	100	155	208	260
ANTAL KURS-VECKOR	300	600	1200	1865	2496	3120
ANTAL UTBILDN. DAGAR	45000	90000	180000	279000	374000	468000
UTBILDN. KOSTNAD (MKR)	34	68	136	210	282	353
FÖRMÅN. RESOR MM (MKR)	11	22	44	70	93	117
MATERIEL INVEST ADM	5	10	20	20	25	30
TOTAL KOSTNAD (MKR)	50	100	200	300	400	500



Sändlista

Ert tjänsteställe

Ert datum

Ert beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare
Övlt L Krönmark

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Svar på hemställan om samråd med Försvarsmakten från ÖCB

Bakgrund

ÖCB har hemställt om samråd med Försvarsmakten avseende möjligheterna att genomföra grundutbildning av civilpliktiga på militära förband. Hemställan är föranledd av utredningsarbete inom ramen för uppdrag 57 i 1995 års planeringsanvisningar för myndigheter inom totalförsvaret m. m.

Överväganden

En samtidig grundutbildning på Försvarsmaktens förband och skolor av soldater uttagna till tjänst i det militära försvaret och av civilpliktiga uttagna till tjänst i kommunernas verksamhetsområden, innebär en avsevärd risktagning avseende anda och motivation inom militära krigsförband. Det är inom Försvarsmakten en väl grundad erfarenhet att personliga uppoffringar och en krävande utbildning kan fördragas av den enskilde om bördorna delas lika. Skillnader i utbildningsvillkor för soldater och civilpliktiga, såväl vad avser tjänstgöringstidens längd som vad avser tjänstgöringsförhållanden i övrigt, är så påtagliga att en sådan grundläggande förutsättning för Försvarsmaktens verksamhet inte bedöms föreligga.

Beslut

Försvarsmakten avvisar grundutbildning av civilpliktiga på militära förband, till dess att statsmakterna tar ansvar för att besluta annorlunda.

Owe Wiktorin

Anders Bifvertsson

Sändlista
ÖCB

Som orientering
Regeringen
SRV



Biblioteket M101
Idnr 6817.1.1

Karlstad



25

Civila beredskapsstyrkor

STATENS

Räddningsverkets bibliotek
Karlstad



26152001806

Beställningsnr P30-134/96

Tfn 054-10 42 86, fax 054-10 42 10



**RÄDDNINGSG
VERKET**

Si

*Linna bered-
skapsstyhor ...*