Rikspolisstyrelsen

Beredskapspolisen

vägval 2010

Sven Johansson

2010-05-20

Beredskapspolisen

Sammanfattning

Beredskapspolisen har sitt ursprung i civilförsvarspolisen. Diskussioner kring lämpligheten av att ha väpnade ordningsstyrkor i civilförsvaret ledde 1986 till att dessa överfördes i en särskild beredskapspolisorganisation som förstärkning till Polisen vid höjd beredskap och krig. Organisationen bemannades med 9 000 civilpliktiga – tidigare värnpliktiga som lämnat krigsplaceringen vid Försvarsmakten vid 47 års ålder. I början av 1990-talet, med de säkerhets- och försvarspolitiska överväganden som då gällde, bedömdes styrkan inte tillräcklig: 15 000 beredskapspoliser blev inriktningen, 10 000 i den allmänna och 5 000 i den särskilda beredskapspolisen. Den särskilda beredskapspolisen var avsedd att vara lite ”vassare” för att även kunna stödja polisen vid insats mot sabotageförband.

Sovjetunionens sammanbrott, och därmed kalla krigets slut, medförde att beredskapspolisen aldrig hann byggas upp till tänkt nivå. Det nya säkerhetspolitiska läget under 1990-talet medförde nedbantning av totalförsvaret, både dess militära och civila grenar. Beredskapspolisens styrka bedömdes i slutet av 1990-talet endast behöva uppgå till 1 500 civilpliktiga som togs från den särskilda beredskapspolisen. Den allmänna beredskapspolisen utbildades inte längre och avvecklades efter hand.

Mål och syfte med beredskapspolisorganisationen är att förstärka Polisen med 1 500 civilpliktiga vid höjd beredskap eller vid allvarliga fredstida kriser, primärt för befolkningsskydd och räddningstjänst. För det rekryteras och utbildas varje år ett antal civilpliktiga, numera endast de som är villiga att ingå avtal om frivillig tjänstgöring i fredstid. Repetitionsutbildning sker vart annat år. Kompetens och utrustning för uppdraget måste bedömas som mycket god. Tillgängligheten, i bemärkelsen möjlighet till snabb inställelse, likaså. Däremot finns brister i måluppfyllelse vad gäller antalet civilpliktiga, men även vad gäller poliser för chefsuppgifter i organisationen.

Under de nära 25 år som organisationen funnits har beredskapspoliser endast disponerats för insatser vid två tillfällen: år 1991 för bevakningsuppgifter i Stockholmsområdet med anledning av Gulf-kriget och 2005 i Kronobergs län efter stormen Gudrun. Begäran om disponering har dock gjorts vid fler tillfällen, varvid även tillstånd till användning getts i några fall, men behovet har sedan visat sig inte uppstå eller så har begäran avslagits med hänvisning till att de legala förutsättningarna inte förelegat.

Kostnaderna är svårbedömda och därmed försvåras även möjligheterna att bedöma kostnadseffektivitet i sammanhanget. Totalt torde beredskapspolisorganisationen kosta ca 25 miljoner kronor per år. Merparten

av detta finansieras över MSB:s anslag 2:4 Krisberedskap. Effekterna av denna investering måste dock bedömas ha gett en förstärkningsresurs till Polisen med god förmåga att klara uppgifter vid både höjd beredskap och vid fredstida krishantering. Däremot finns brister i måluppfyllelse vad avser antalet, endast ca 1 200 civilpliktiga och 250 poliser är i dag utbildade och placerade i organisationen.

Beredskapspolisen står nu 2010 inför ett avgörande vägval: förändringar i totalförsvarsplikten, där frivillighet gäller i fortsättning under fredstid, totalförsvarets transformering till enbart ett juridiskt begrepp och Polisens exempellösa personalförstärkning till 20 500 poliser, har ställt frågan om beredskapspolisens fortsatta existens på sin spets. Då dessutom finansieringsfrågan via MSB:s anslag i fortsättningen är oklar, måste behov, nyttjandegrad och kostnader ställas mot varandra. Denna översyn visar på att *starka skäl talar för en nedläggning*. Det är även rekommendationen.

Med hänvisning till vad som översynen visat föreslås därför vägvalsalternativet om en nedläggning under 2010. Ytterligare två alternativ redovisas dock då det kan finnas skäl att överväga dessa med hänsyn till samhällets krisberedskap *i stort*. Totalförsvarets nedläggning, samt att Försvarsmaktens personalförsörjning i fortsättning ska ske med frivilliga, kan leda till en viss osäkerhet kring samhällets förmåga att hantera kriser under detta övergångsskede. På den grunden kan det finnas anledning att beakta även alternativen 2 och 3 - även om behovet ur strikt polisär synvinkel kring förstärkning måste anses som ringa.

Vägvalsalternativ

1. Nedläggning 2010 – huvudalternativ
2. Avveckling 2010 – 2019
3. Fortsatt verksamhet

Alternativen bygger på att nuvarande förordning om beredskapspolisen bibehålls och förändringen av totalförsvarsplikten genomförs som planerat. Alternativens innebörd och motivering framgår i det följande.

Eskilstuna i maj 2010

Sven Johansson

INNEHÅLL

1 INLEDNING ... 7
1.1 Uppdraget ... 7
1.2 Genomförande ... 8
1.3 Avgränsningar och disposition ... 8

2 BAKGRUND ... 9
2.1 Polisens förstärkningsbehov ... 9
2.2 Civilförsvarspolis ... 9
2.3 Allmänna och särskilda beredskapspolisen ... 10

3 TIDIGARE UTREDNINGAR ... 13
3.1 Göteborg 2001 - Betänkande av Göteborgskommittén (SOU 2002:122) ... 13
3.2 Utökad användning av beredskapspolisen (Ju2005/4576/PO) ... 14
3.3 Utvärdering av beredskapspolisen (KBM 1303/2007) ... 15

4 REGELVERK M.M. ... 16
4.1 Totalförsvar ... 16
4.2 Räddningstjänst ... 17
4.3 Polisen ... 18
4.4 Beredskapspolisen ... 19
4.5 ”Svåra påfrestningar” m.m. ... 21
4.6 Försvarsmaktens stöd till polisen ... 23

5 ANVÄNDNING AV BEREDSKAPSPOLISEN ... 26
5.1 Händelser 1986 - 2010 ... 26
5.1.1 Stockholm 1991 (Gulf-kriget) ... 26
5.1.2 Göteborg 2001 (EU-mötet) ... 27
5.1.3 Stockholm 2001 (efter 11 september - händelserna) ... 30
5.1.4 Stockholm 2004 (Folkmordskonferensen) ... 30
5.1.5 Kronoberg 2005 (stormen Gudrun) ... 30
5.1.6 Halland 2005 (klorgasolycka Kungsbacka) ... 35
5.1.7 Nationellt 2006 (fågelviruset H5N1) ... 39
5.1.8 Nationellt 2006 (fågelviruset H5N1, förlängt beslut) ... 39
5.1.9 Västra Götaland, Halland och Värmland 2006 (höga vattenflöden) ... 39
5.1.10 Kronoberg 2007 (stormen Per) ... 40
5.1.11 Västmanland 2007 (Power Meet) ... 40
5.1.12 Nationellt 2008 (fågelviruset H5N1 - nytt beslut) ... 41
5.1.13 Västra Götaland och Värmland 2008 (höga vattenflöden) ... 41
5.1.14 Västmanland 2008 (Power Meet) ... 42
5.1.15 Västmanland 2009 (Power Meet) ... 42
5.1.16 Västerbotten 2009 (EU-mötet) ... 43
5.2 Bedömningar och beslut ... 44
5.3 Behov av polisär befogenhet ... 48

6 BEREDSKAPSPOLISEN - NULÄGET ... 49
6.1 Mål och syfte ... 49
6.2 Bemanning – allmänt ... 50
6.2.1 Bemanning – polismyndigheter/län ... 51
6.2.2 Organisation ... 53
6.3 Rekrytering och utbildning ... 55
6.3.1 Grundutbildning ... 56
6.3.2 Repetitionsutbildning ... 57
6.3.3 Särskild utbildning – övning ... 58

6.4 Utrustning ... 59
6.5 Finansiering ... 60
6.6 Kostnader ... 61

7 POLISENS UTVECKLING ... 64
7.1 Personal ... 64
7.2 Organisationsutveckling ... 65
7.2.1 Regional förstärkningsmöjlighet ... 65
7.2.2 Nationell förstärkningsorganisation ... 65
7.2.3 Taktik- och metodutveckling ... 67
7.2.4 Fortsatt utveckling ... 67
7.3 Internationell krissamverkan ... 68

8 ÖVERGRIPANDE UTGÅNGSPUNKTER FÖR BEHOVSBEDÖMNING ... 68
8.1 Säkerhets- och försvarspolitisk inriktning ... 68
8.2 Totalförsvaret och frivillighet ... 69
8.3 Polisens krisberedskap ... 70
8.3.1 Vid höjd beredskap ... 70
8.3.2 Fredstida krishantering ... 72
8.3.3 Andra samhällssektorers behov ... 73

9 SAMMANFATTANDE BEDÖMNING ... 74
9.1 Mål och måluppfyllelse ... 74
9.2 Användning och effekt ... 76
9.3 Bedömningar – beslut ... 76
9.4 Förändrade förutsättningar ... 77
9.5 Kostnader ... 77

10 SLUTSATS ... 78

11 VÄGVAL ... 79
11.1 Alternativ nedläggning 2010 ... 80
11.2 Alternativ avveckling 2010 - 2019 ... 82
11.3 Alternativ fortsättning ... 84

(Referens- och litteraturförteckning)

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Direktivet för denna översyn av beredskapspolisen fastställdes den 31 mars 2010 av rikspolischefen, efter att ha kommunicerats med polismyndigheterna och Polishögskolan.[1] Sammanfattningsvis kan sägas att direktivet innehåller en kort bakgrundsbeskrivning kring beredskapspolisorganisationen och sammanfattas med: ”en övergripande bedömning av beredskapspolisen är att användandet och behovet har minskat.” Rikspolisstyrelsen har därför hemställt till regeringen att antalet utbildade totalförsvarspliktiga avsedda för den särskilda beredskapspolisen får understiga 1 500.

Översynen ska redovisas i en rapport som ska besvara frågorna:

- I vilken omfattning har beredskapspolisen använts?
- Vad har karaktäriserat dessa tillfällen?
- I vilken utsträckning har beredskapspolisen använt, eller haft anledning att använda sina polisiära befogenheter?
- Kostnaderna för beredskapspolisen? Kostnaderna ska ställas i relation till nyttjandegraden och i relation till Polisens uppdrag
- Den tid som åtgått för att hantera beredskapspolisorganisationen

Rapporten ska övergripande klargöra nuläget och kunna ligga till grund för en bedömning av vilket behov beredskapspolisen svarar mot och vilket polisiärt behov av en beredskapspolis som finns i dag. Översynen ska genomföras i samverkan med personalorganisationerna, polismyndigheterna i form av regionala representanter, samt Polishögskolan.

Ansvarig för översynen/förstudien
Polismästare Sven Johansson, Polismyndigheten i Södermanlands län

Personalorganisationerna

Göran Malmborg	SPF
Ebrahim Nikkhah	SEKO
Jari Lönn	ST

Polismyndigheterna/regionerna och Polishögskolan

Ola Andersson	Region Bergslagen
Klas-Anders Johansson	Region Nord
Tommy H Andersson	Region Stockholm
Lars Holmdahl	Region Väst
Claes-Göran Håvedal	Region Mitt

[1] RPS POA-134-6927/09 Direktiv för översyn av beredskapspolisen, 2010-03-05, fastställt 2010-03-31

Anders Karlsson Region Syd
Torbjörn Björkegren Polishögskolan
(Region Öst har ej anmält representant)

Sista redovisningsdag den 21 maj 2010.

1.2 Genomförande

Arbetet med översynen har till övervägande del bestått i genomgång av ett omfattande skriftligt material vid Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna, samt riksdagens, regeringens och vissa myndigheters utredningsrapporter, promemorior och propositioner, relaterade till totalförsvarsfrågor och civil krishantering i stort och beredskapspolisen i synnerhet.

Under översynen har, vid sidan av samverkan med polismyndigheter och enheter/funktioner under Rikspolisstyrelsen, kontakter bl.a. skett med Totalförsvarets Pliktverk (Pliktverket) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Med hänsyn till den korta utredningstiden har endast två sammanträden hunnits med för arbetsgruppen, varvid även personalorganisationernas representanter varit närvarande. Arbetsgruppens möten har skett i form endagskonferenser där behov och vägval för beredskapspolisorganisationen varit huvudpunkterna. Ur översynsansvariges perspektiv har diskussionerna varit mycket värdefulla.

1.3 Avgränsningar och disposition

Den begränsade tid som stått till förfogande för genomförande av översynsuppdraget har medfört att tyngdpunkten fått läggas på att bedöma *behovet* av beredskapspolisen - i dag och i framtiden. De övriga områden som ska belysas enligt direktivet har givetvis beaktats, men i delar endast översiktligt, som exempelvis vissa kostnader där exakta uppgifter inte alltid kunnat erhållas.

Rapportens disposition och uppbyggnad följer:

- Utvecklingen av beredskapspolisorganisationen fram till idag
- Tidigare utredningar och översyner
- Regelverket i sammanhanget – tidigare och nu gällande
- Användningen av beredskapspolisen - initiering, bedömning, beslut och karaktäristik för tillfällena
- Beredskapspolisen idag - uppgift, bemanning, utbildning m.m.
- Polisen – utveckling relaterat till förstärkningsbehovet
- Sammanfattande bedömningar och slutsats
- Tänkbara vägval inför framtiden med rekommendation

2 Bakgrund

2.1 Polisens förstärkningsbehov

Vid svåra påfrestningar och krissituationer som går utöver de krav som vardagen ställer på ordningsmakten, har det alltid funnits behov av att förstärka den i en eller annan form. Tidigare var det alltid militär som kom i fråga av det enkla skälet att det var det enda alternativet. Det var landshövdingarna, med stöd av sina landsfogdar, som hade det yttersta ansvaret för ordning och säkerhet i länen och när poliserna inte räckte till kontaktades militära myndigheter. Denna situation rådde långt in på 1930-talet då en statspolis inrättades för att i vissa fall kunna stödja de lokala poliskårerna: på den tiden ibland bestående av några få anställda. Fortfarande förlitade man sig dock på militär om det skulle uppstå riktigt svåra situationer.

Ett exempel på de ibland ganska formlösa förstärkningsbesluten och insatserna, är det militära stödet till den lokala polisen vid efterspaning av en pistolbeväpnad man i Halmstad den 17 augusti 1949. Mannen hade skottskadat flera personer och försvunnit. Den lokala poliskåren behövde hjälp och både hemvärn och en styrka från Hallands regemente på sammanlagt ca 100 man ställdes efter begäran till förfogade. Direktiven för vapenanvändning till militärpersonalen var att ordinarie vapen skulle bäras och att ”eld fick avgivas endast till självförsvar, varvid fritt skottfält skulle eftersträvas”.[2]

Formerna för samverkan mellan polis och militär under såväl krig som i fred, har fått allt tydligare strukturer och för militärt stöd till polisverksamhet finns numera tydliga regelverk där gränssnitten klargörs.

2.2 Civilförsvarspolis

Polisära reservstyrkor för användning vid krig eller under beredskapsförhållanden tillskapades på grundval av erfarenheterna från andra världskriget och kom att inordnas i det civila försvaret. De enorma lidanden och påfrestningar som civilbefolkningen utsattes för, inte minst i våra grannländer i form av flyganfall och av krigshandlingar framtvingande massutrymningar som i Karelen, Nordfinland och Nordnorge, var några av de erfarenheter som diskuterades i den tidens säkerhets- och försvarspolitiska debatter och som bl.a. ledde fram till att även det civila försvaret ansågs behöva väpnade enheter med polisiära befogenheter.

Civilförsvaret utvecklades från den år 1937 tillkomna frivilligorganisationen Riksluftskyddsförbundet. Samma år tillkom luftskyddslagen

[2] Folke Rutstedt, Polistaktik. Lärobok i ordningspolistaktik, 1959, s. 174 ff

(1937:504) som gällde för åtgärder av civil natur syftande till att försvåra anfall från luften och att begränsa verkningarna av sådana. En central Luftskyddsinspektion inrättades som ett rådgivande organ till länsstyrelserna. Länsstyrelserna hade planeringsansvar på området och länen indelades i luftskyddsområden med lokala polischefer som ansvariga. Bland alla de åtgärder länsstyrelserna hade att genomföra inom ramen för befolkningsskyddet ingick även planering för ordningens upprätthållande. Verksamheten byggde på frivillighet, men om behov skulle uppstå fanns möjlighet till tvångsuttagning.

Behovet av en effektivare organisation av befolkningsskyddet blev dock alltmer uppenbar och 1943 års civilförsvarsutredning resulterade i en civilförsvarslag 1944. Civilförsvarsstyrelsen, med direktivrätt till länsstyrelserna, inrättades och enhetliga strukturer för all verksamhet knuten till befolkningsskydd infördes. En civilförsvarsplikt tillkom och som omfattade hela befolkningen som inte hade andra uppgifter inom totalförsvaret - ett begrepp som nu började användas.

Civilförsvarets behov av polisiära resurser och befogenheter i sina med tiden omfattande styrkor för lokal och regional undsättning, kvarstod oförändrat under atombombshotet. Utrymning, undanförsel, utspridning, och bevakning av viktiga objekt för totalförsvarets behov blev primära begrepp i den civila försvarsplaneringen, vilket självfallet ställde krav på tillgänglighet av enheter med polisiära befogenheter för ordnings- och bevakningstjänst. Personalen i dessa enheter benämndes civilförsvarspolis och rekryterades från polisväsendet, värnpliktiga och övriga civilförsvarspliktiga och hade alla beretts det folkrättsliga skydd som tillkommer polismän under krig. Civilförsvarsstyrelsen fastställde i januari 1957 de första provisoriska anvisningarna för civilförsvarets ordnings- och bevakningstjänst.[3]

Under flera decennier diskuterades behovet och lämpligheten av beväpnade enheter inom det civila försvaret, men först 1980 föreslog regeringen att civilförsvarets ordningsuppgifter skulle överförs till polisen.[4] Under de kommande åren utreddes detaljerna kring detta, bland annat av 1981 års polisberedning.[5] Förändringen genomfördes 1986 genom beslut om förordning (1986:616) om beredskapspolisen, varvid så småningom både ordnings- och bevakningsuppgifterna i totalförsvarets civila delar överfördes på den nya beredskapspolisen. Den tänkta styrkan var avsedd att uppgå till 9 000 totalförsvarspliktiga och 2 000 polismän.

2.3 Allmänna och särskilda beredskapspolisen

Regeringen föreslog tio år senare att beredskapspolisen skulle utökas samt att den skulle delas i två delar: den allmänna och den särskilda

[3] Polisen i krig. Allmänna anvisningar rörande polisens verksamhet vid krig eller krigsfara. Fast. av Kungl. Maj:t den 25 april 1958
[4] Prop. 1979/80:100, Bilaga 7 s. 312 ff
[5] Ds Ju 1985:2 (Delbetänkande)

beredskapspolisen.[6] Den allmänna beredskapspolisen fick som huvudsaklig uppgift att svara för bevakning och skydd av viktiga totalförsvarsobjekt och skulle ha en styrka på 10 000 totalförsvarspliktiga. Den särskilda beredskapspolisen, med 5 000 totalförsvarspliktiga, var avsedd att vara ”lite vassare”: en kvalificerad resurs till stöd åt Polisen vid höjd beredskap vid insatser mot sabotage. Den föreslagna 19 dagar långa utbildningen kom därför sedan att till stor del inriktas på antisabotageverksamhet.

De bakomliggande diskussionerna till styrkans utökning, och särskilt vad gäller den särskilda beredskapspolisen, speglade den säkerhets- och försvarspolitiska debatten under 1980- och början av 1990-talen: det överraskande anfallet med insatser av specialförband för sabotage mot viktiga totalförsvarsobjekt och likvidering av nyckelpersoner för att ”förlama” förmågan till motstånd. Företeelser som då förväntades utspelas i ett ”skymningsläge” mellan krig och fred och där gränsdragningen mellan militära och polisiära uppgifter och ansvar inte alltid var klar. Även den ökande företeelsen av terrorism diskuterades alltmer.

Efter det kalla krigets slut i och med Sovjetunionens sönderfall fick de säkerhetspolitiska övervägandena en annan inriktning där invasionshotet mot Sverige tonade bort och den nationella säkerheten debatterades i mer breda perspektiv och där internationell samverkan lyftes fram.[7] Uppbyggnaden av beredskapspolisens båda delar enligt den dimensionering som angetts, kom inte att förverkligas p.g.a. den nedtonade hotbilden. Regeringen bedömde läget som att det inte längre förelåg ett behov av att bygga ut den allmänna beredskapspolisen, samt att det räckte med 1 500 utbildade totalförsvarspliktiga i den särskilda beredskapspolisen.[8] Riksdagen beslutade i linje med detta.

Diskussioner förekom kring möjligheten av att använda beredskapspolisen även under fredstid. Fotbolls-EM år 1992 föranledde diskussioner om styrkan kunde användas om de ordinarie polisresurserna inte skulle räcka till. Det konstaterades dock att vare sig lagstiftning eller beredskapspolisernas utbildning medgav att detta var möjligt.[9]

Inför millennieskiftet, där oron för omfattande IT-sammanbrott var stor, begärde Rikspolisstyrelsen att gällande förordning om beredskapspolisen skulle ändras så det blev möjligt att disponera styrkan även under fred vid svåra påfrestningar på samhället.[10] Genom en ändring 1999 i förordningen (1986:616) om beredskapspolisen tillskapades denna möjlighet.[11] Vid särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt kunde beredskapspolisen ur den särskilda delen

[6] Prop. 1996/97:4 s.181 ff
[7] Prop. 1995/96:12
[8] Prop. 1998/99:74 s. 157 f
[9] Riksdagen. Snabbprotokoll. 1991/92:18 anförande 91-94
[10] RPS SA-059-1295/98
[11] SFS 1999:726

kallas in efter beslut av regeringen. Det var dock försett med förbehållet att de totalförsvarspliktiga ingått avtal med Rikspolisstyrelsen om frivillig tjänstgöring.

Rikspolisstyrelsen hemställde några år in på 2000-talet hos regeringen om att den allmänna beredskapspolisen skulle avvecklas, den ansågs då ha spelat ut sin roll med hänsyn till bortfallet av militära hot mot landet inom överskådlig tid. Den särskilda beredskapspolisen ansåg man däremot vara väl utbildad och utrustad för de ökande kraven på en polisiär stödresurs. Rikspolisstyrelsen ville även att den särskilda beredskapspolisen skulle få användas i större utsträckning än vad gällande förordning medgav.[12] Rikspolisstyrelsens framställning resulterade i att Justitiedepartementet tillsatte en utredning för att klarlägga förhållandena.[13]

Utredningen redovisades 2005 och förslagen var där i stort i linje med synpunkterna från Rikspolisstyrelsen.[14] Regeringen beslutade den 27 november 2008 om ny förordning (2008:1097) om beredskapspolisen, gällande från 1 januari 2009. Den nya förordningen innebar i praktiken att den allmänna beredskapspolisen avskaffades. De efterfrågade möjligheterna till utökad användning vid fredstida krissituationer var tillgodosedda genom skrivningen att beredskapspoliser som ingått avtal med Rikspolisstyrelsen om tjänstgöring får kallas in till polismyndighet och delta i polisverksamhet föranledd av allvarliga eller omfattande störningar på samhället från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, eller vid risk för sådana störningar. En förutsättning är dock att det inte finns någon påtaglig risk för att de kan komma att använda våld mot enskilda. Förändringar genomfördes i beredskapspolisens utbildning och utrustning med hänsyn till detta, eftersom fokus nu riktades mer mot befolkningsskydd och räddningstjänst.

De kraftfulla satsningarna för att öka antalet poliser som gjorts under senare år, vilket lett till att målet om 20 000 poliser nås under 2010, i kombination med att beredskapspolisen i stort sett aldrig används, har medfört att Rikspolisstyrelsen bedömt att behovet av denna minskat. En hemställan har den 20 januari 2010 gjorts om att regeringen, med ändring av sitt tidigare ställningstagande, beslutar att antalet utbildade totalförsvarspliktiga avsedda för den särskilda beredskapspolisorganisationen får understiga 1 500. En situation som skulle uppstå genom förslaget om att enbart repetitionsutbildning genomförs under åren 2010-2011.[15]

I Rikspolisstyrelsens skrivelse till regeringen berörs även osäkerheten kring beredskapspolisens personalförsörjning i framtiden då reglerna

[12] RPS POL 134-3891/03
[13] Ju2005/78P Direktiv angående utredning kring utökad användning av beredskapspolisen
[14] Ju2005/4576/PO Utökad användning av beredskapspolisen
[15] RPS POA 134-6927/09

om totalförsvarsplikt förändras samt oklarheter kring den fortsatta finansieringen.

3 Tidigare utredningar

Beredskapspolisen har sedan 1980-talet behandlats i utredningar, promemorior, skrivelser, propositioner, m.m. En intressant diskussion fördes exempelvis i Polisverksamhetsutredningen, som i delbetänkande *Polisverksamhet i förändring* (SOU 2002:7) föreslog att beredskapspoliser skulle vara en kompletterande resurs till polisen i glesbygdsområden, och för den uppgiften förordnas som ordningsvakter. Utredningen fann att beredskapspolisen var en outnyttjad resurs med god grundläggande utbildning och därför borde användas till de föreslagna åtgärderna. Förslaget ledde inte till några förändringar.

Under de senaste åren, och med relevans för dagens beredskapspolisorganisation, framträder dock tre utredningar av särskilt intresse och som redovisas i det följande.

3.1 Göteborg 2001 - Betänkande av Göteborgskommittén (SOU 2002:122)

Göteborgskommittén, som hade att primärt utreda polisens agerande under händelserna i Göteborg 2001, hade även att titta på reglerna om användning av beredskapspolisen och då överväga om det fanns anledning att utvidga möjligheterna att använda beredskapspoliser i fredstid.[16]

De slutsatser som Göteborgskommittén kom fram till var att beredskapspolisen var en reservstyrka som bara ska användas under exceptionella förhållanden i samhället, eller som förväntas inträffa, och då polisen redan utnyttjat alla sina resurser. I annat fall såg man en ”risk för att de frivilliga beredskapspoliserna blev ett ordinärt inslag i polisens verksamhet”.

Ett annat skäl som anfördes för att inte ändra gällande regler var att man bedömde att beredskapspolisen normalt saknade den särskilda kompetens och utrustning som krävs för att ingripa mot folksamlingar i samband med allvarliga ordningsstörningar.[17] Sammantaget såg man ingen anledning att utvidga möjligheterna att använda beredskapspoliser i fredstid.[18]

[16] Dir. 2001:60 Översyn av polisens arbete för att säkra ordningen, värna demonstrationsfriheten och säkra den enskildes rättstrygghet i samband med stora evenemang
[17] Rikspolisstyrelsen har senare anmält till regeringen att dessa brister åtgärdats och att den aspekten därför inte längre kan anses relevant.
[18] SOU 2002:122 s. 763 ff

3.2 Utökad användning av beredskapspolisen (Ju2005/4576/PO)

Länspolismästare Gunno Gunnmo fick i december 2004 regeringskansliets uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda frågan om en utökad användning av beredskapspolisen.[19] Uppdraget hade föregåtts av skrivelser från Rikspolisstyrelsen med begäran om bl.a. en sammanläggning av den allmänna och den särskilda beredskapspolisen samt utökade möjligheter att använda styrkan även under fredstid. Utredningen skulle därför se över möjligheterna för detta och de konsekvenser som kunde uppkomma. Beredskapspolisens beväpning skulle även den belysas och förslag till en ny förordning för beredskapspolisen skulle presenteras.

Utredaren redovisade i mars 2005 utredningen och de slutsatser han kommit fram till. Han fann sammantaget att en ökad användning av beredskapspolisen för vissa uppgifter i fredstid var motiverad, dock med vissa reservationer, som att detta primärt skulle vara kopplat till räddningstjänst och befolkningsskydd. Rikspolisstyrelsen föreslogs, vid sidan av regeringen, få rätt att vid behov få kalla in kontrakterade beredskapspoliser i fredstid. Beredskapspolisen bedömdes inte behöva vara beväpnade i de fall Rikspolisstyrelsen hade att fatta beslut om inkallelse. Beredskapspolisen föreslogs då enbart få användas för arbetsuppgifter där det inte skulle kunna komma i fråga att använda skjutvapen för att genomföra uppdraget.

I likhet med Rikspolisstyrelsens förslag, ansåg utredaren att den allmänna och den särskilda beredskapspolisen skulle läggas samman och i fortsättningen benämnas enbart beredskapspolisen. Stommen i den nya beredskapspolisen skulle vara personal från den tidigare särskilda beredskapspolisen och personalstyrkan föreslogs vara 1 500 och fördelad på samtliga län utom Gotland.

Utredningens förslag kom i huvudsak att realiseras. Rikspolisstyrelsens yttrande över utredningen var, naturligt nog, positivt med undantag för beväpningsfrågan, där man framförde sin principiella uppfattning att en beredskapspolis har i tillämpliga delar samma skyldigheter och befogenheter som en yrkespolis och bör förväntas kunna ingripa med oinskränkt befogenhet vid olika händelser under ett uppdrag. Styrelsen var dock enligt yttrandet beredd att acceptera att beredskapspolisen i normala fall inte beväpnades (vad som avsågs med uttrycket ”i normala fall” framgår dock inte). Rikspolisstyrelsen ville ha befogenhet att beväpna beredskapspolisen även i dessa normala fall om behov skulle uppstå och

[19] Ju2005/78/P

framförde även att vapenutbildning skulle kvarstå i beredskapspolisens utbildningsprogram. [20]

I den nya förordningen för beredskapspolisen är inte beväpningsfrågan berörd, annat än i den bemärkelsen att där stadgas att vad som i lag eller annan författning är föreskrivet om poliser gäller i tillämpliga delar även beredskapspoliser. Rikspolisstyrelsens principiella uppfattning enligt vad som redovisats ovan gäller således alltjämt.

3.3 Utvärdering av beredskapspolisen (KBM 1303/2007)

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) redovisade 2008 en utvärdering av beredskapspolisen. Syftet med utvärderingen var, i enlighet med förordning (2007:856) för Krisberedskapsmyndigheten, att belysa frågor om verksamhetens måluppfyllelse, effekter, kostnader och hur erfarenheterna från verksamheten kunde användas i det fortsatta arbetet med att utveckla krishanteringssystemet.

KBM konstaterade i utredningen att regeringen beslutat medge användning av beredskapspolisen vid ett flertal situationer då det funnits risk för allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner, men att Polisen endast vid ett tillfälle utnyttjat resursen. Man ansåg att Polisen i fortsättningen i största möjliga utsträckning borde använda sig av möjligheterna att använda beredskapspolisen, även i de fall situationerna ännu inte utvecklats till fullskaliga kriser. För detta bedömdes utrymme finnas i den då gällande förordningen. Det skulle leda till att samhällets operativa förmåga under kris sammantaget skulle förbättras, genom att myndigheter och andra aktörer skulle få ökad kunskap om beredskapspolisen som förstärkningsresurs och att styrkan successivt skulle bli bättre rustad för sin uppgift.[21]

KBM såg tre alternativa vägval:

1. Breddad användning av beredskapspolisen till att inte enbart avse situationer som kan definieras som extraordinära händelser
2. Oförändrat regelverk för disponering av styrkan
3. Förändring av regelverken mot att beredskapspolis endast får användas vid höjd beredskap – i praktiken en avveckling.

Alternativen 1 och 3 skulle medföra konsekvenser för finansieringen i så måtto att möjligheterna till fortsatt finansiering genom Försvarsdepartementets anslag för krisberedskap minskade.[22]

KBM kom fram till slutsatsen att Polisen i fortsättningen i största möjliga utsträckning bör tillvarata möjligheterna att använda beredskapspoli-

[20] RPS RÄS 134-2537/05
[21] KBM 1303/2007 Utvärdering av beredskapspolisen s. 5
[22] Ibid. s. 8

sen. Motiven för detta var att myndigheter och andra aktörer därmed skulle öka sina kunskaper om hur beredskapspolisen kan användas som förstärkningsresurs. En ökad användning skulle dessutom innebära att beredskapspolisen successivt skulle bli bättre rustad för sin uppgift och att detta skulle leda till en förbättrad samhällelig operativ förmåga under kris.[23]

4 Regelverk m.m.

I det följande redogörs kortfattat kring några av de viktigaste regelverken med koppling till Polisens förstärkningsbehov och till beredskapspolisen som organisation, disponeringsmöjligheter, befogenheter m.m. De aviserade förändringarna kring totalförsvarsplikt och frivillighet, som i allra högsta grad berör beredskapspolisen, kommenteras även.

4.1 Totalförsvar

Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt
I lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt slås fast att totalförsvaret är en angelägenhet för hela befolkningen och vars personalförsörjning tillgodoses genom en totalförsvarsplikt som gäller för varje svensk medborgare mellan 16 och 70 år. Den del av totalförsvarsplikten som benämnes civilplikt ska fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver och får inte omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter än ordnings- eller bevakningsuppgifter. De totalförsvarspliktiga som är krigsplacerade enligt totalförsvarslagen är skyldiga att fullgöra krigstjänstgöring under höjd beredskap, men även, vilket hänvisningen i beredskapspolisförordningens 1 § påvisar, beredskapstjänstgöring om det i annat fall behövs för Sveriges försvarsberedskap, om regeringen så beslutar.

Totalförsvarets personalförsörjning kommer dock inte längre att tryggas genom plikt genom de förändringar som kommer att genomföras från den 1 juli 2010. Se särskilt angående detta längre fram i rapporten.

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap
I förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap finns regler för statliga myndigheter om hur de genom sin verksamhet ska minska samhällets sårbarhet och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under såväl fredstida krissituationer som under höjd beredskap. I förordningens 4 § definieras vad som avses med krisberedskap: ”förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer, och säkra kryptografiska funktioner: kryptografiska funktioner godkända av Försvarsmakten.”

[23] Ibid. s. 5

Förordningen innehåller i övrigt bestämmelser om särskilt ansvar för krisberedskapen och för åtgärder vid höjd beredskap som åvilar vissa myndigheter, däribland Rikspolisstyrelsen. I den 16 § finns ett övergripande krav: ”Varje myndighet skall i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I myndigheternas planering för totalförsvaret skall det ingå att myndigheten under höjd beredskap skall fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Myndigheternas planering för totalförsvaret skall ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.”

Av 19 § framgår att inriktningen vid höjd beredskap är att i första hand inrikta verksamheten på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret, men att den fredstida verksamheten om möjligt ska upprätthållas i normal omfattning.

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)
I totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) finns anvisningar för hur man för svensk del ska tolka och tillämpa den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter enligt Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949 angående skydd för krigets offer och dess tilläggsprotokoll I och II från 1977.[24]

I förordningens 2 och 3 paragrafer klarläggs totalförsvarspersonalens folkrättsliga ställning som kombattanter. Med kombattant avses en medlem av en parts väpnade styrkor med undantag av sjukvårds- och själavårdspersonal. Kombattant är berättigad att delta i striderna och får inom ramarna för folkrätten använda vapen för självförsvar samt för att skada eller nedkämpa fienden. För polisens del är situationen mer komplicerad och där kombattantstatus – och därmed även krigsfångesstatus - kan betecknas som temporär: den gäller endast under deltagande i rikets försvar och upphör vid en återgång till ordinarie verksamhet.[25]

I förordningens 3 § framgår att kombattantskapet omfattas av polismän som enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar, liksom av beredskapspoliser som tjänstgör enligt förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen och som även de deltar i rikets försvar.

4.2 Räddningstjänst

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor m.m.
Lag (2003:778) om skydd mot olyckor m.m. ersatte den tidigare räddningstjänstlagen (1986:1102). I den 2 § sägs att med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för

[24] SÖ 1953:14--17 respektive SÖ 1979:22--23
[25] Ove Bring. Folkrätt för totalförsvaret, en handbok, 1994 s. 88 ff

vid olyckor och överhängande fara för olyckor, för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön.

Ansvaret för kommuner, landsting, länsstyrelser och statliga myndigheter för planering och insatser i sammanhanget regleras även i lagen eller i förordning (2003:789) om olyckor, bl.a. Polisens ansvar för fjällräddningstjänst, respektive efterforskning av försvunna personer i övrigt.

I lagens 8 kap. regleras räddningstjänst under höjd beredskap och krig och i 9 kap. finns bestämmelser om utländskt bistånd vid räddningstjänst där det framgår att regeringen, en kommun eller en statlig myndighet som ansvarar för räddningstjänst får i enlighet med överenskommelser som Sverige ingått med Danmark, Finland, Island eller Norge begära bistånd från, eller lämna bistånd till, utländska myndigheter vid räddningsinsatser.

4.3 Polisen

Polislag (1984:387)
I polislagens (1984:387) inledande paragrafer definieras polisverksamhetens ändamål och uppgifter till: ”som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet skall polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.” Polisens uppgifter anges till:

- förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten
- övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar samt ingripa när sådana har inträffat
- bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal
- lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen
- fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser

Det lokala ansvaret för polisverksamheten läggs fast i lagens 4 § där det anges att varje län utgör ett polisdistrikt och att i varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet.

De allmänna principerna för polisingripanden finns i 8 § och i 10 § klarläggs vad som gäller om våld måste användas. I övrigt regleras i lagen vad som gäller för tillfälliga omhändertaganden, avlägsnanden, husrannsakningar, avspärrningar m.m.

Polisförordning (1998:1558)
I polisförordningen (1998:1558) regleras vad som avses med begreppet ”polisman” och att detta också gäller militärpoliser, vilket framgår av förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen, och för

beredskapspoliser i enlighet med förordning (2008:1098) för beredskapspolisen.

Beträffande användning av frivilliga som stöd i polisverksamhet är detta reglerat i paragraferna 14 och 14a. Polismyndigheten får bl.a. använda frivilliga för eftersökning genom skallgång eller på annat sätt och utöver detta anlita lämpliga personer som ideellt stöder myndigheten i dess verksamhet. Denna typ av stöd får dock inte innefatta myndighetsutövning.

Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen
Av förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen framgår att Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har att verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Rikspolisstyrelsen innefattar även Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Polishögskolan.

I 2 § anges bl.a. att Rikspolisstyrelsen ska utarbeta planer för Polisens beredskap och enligt 3 § punkt 3 ansvara för samordning av Polisens planering för sådana särskilda händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande.

I förordningens 10 b § berörs beredskapspolisen. Där anges att Rikspolisstyrelsen får ingå avtal med beredskapspolismän om tjänstgöring under tid då samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för ”särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt”. Således en skrivning som är i överensstämmelse med begrepp som finns i den *äldre* förordningen för beredskapspolisen och som inte ändrats när den nya förordning (2008:1097) tillkom. Förhållandet saknar förmodligen all praktisk betydelse med hänvisning till de begreppsförskjutningar som skett kring ”svåra påfrestningar”, vilket redovisas längre fram.

Kungörelse (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten
I kungörelse (1969:84) om användning av skjutvapen i polistjänsten regleras polismans rätt att använda skjutvapen och de begränsningar som finns i denna rätt. Utöver nödvärnsreglerna enligt 24 kap. 1 § brottsbalken, får polisman använda skjutvapen under vissa förutsättningar för att gripa personer misstänkta för vissa grova brott m.m.

I förordningens 5 § sägs att polisman som uppträder i grupp eller avdelning under direkt ledning av polisbefäl får använda skjutvapen endast på order av den som har befälet. Om det är oundgängligen nödvändigt får dock vapen användas omedelbart om gruppen, avdelningen eller annan utsättes för angrepp eller hot om angrepp.

4.4 Beredskapspolisen

Förordning (1986:616) om beredskapspolisen
I den första förordning (1986:616) om beredskapspolisen fastställdes mål och syfte med beredskapspolisen i dess 1 §: ”Under höjd beredskap eller då regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt skall beredskapspolismän finnas vid polismyndigheterna. Beredskapspolismännens huvudsakliga uppgift är att delta i sådan polisverksamhet som har anknytning till befolkningsskydd och räddningstjänst, men de får tas i anspråk även för andra lämpliga polisuppgifter.”

År 1999 tillkom genom ändring i förordningen möjligheten att använda beredskapspolis även i fredstid under vissa förutsättningar: ”Då samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt får det vid polismyndigheterna finnas beredskapspolismän, under förutsättning av att dessa ingått avtal med Rikspolisstyrelsen om sådan tjänstgöring. Regeringen beslutar efter framställning från Rikspolisstyrelsen om när sådana beredskapspolismän får tas i anspråk. Vad som i lag eller annan författning är föreskrivet om polismän gäller i tillämpliga delar även beredskapspolismännen.” [26]

Förordning (2008:1097) om beredskapspolisen
Den nu gällande förordning (2008:1097) om beredskapspolisen trädde i kraft 1 januari 2009. I dess inledande paragrafer återkommer grunduppgiften: förstärkning till polismyndigheterna under höjd beredskap och med inriktning mot befolkningsskydd eller räddningstjänst. Möjligheterna till disponering av beredskapspolis i fredstid har utvidgats något i förhållande till tidigare och beslutsbefogenheten har förts över till Rikspolisstyrelsen. Det betonas dock särskilt att beredskapspolis, i de fall där Rikspolisstyrelsen beslutar, inte får användas i situationer där det finns en påtaglig risk för att de kan komma att behöva bruka våld mot enskilda. Förordningen är kortfattat och återges här i sin helhet.

1 § Beredskapspoliser ska kallas in till polismyndigheterna under höjd beredskap eller då regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.
2 § Beredskapspoliser som har ingått avtal med Rikspolisstyrelsen om tjänstgöring får också kallas in till en polismyndighet vid allvarliga eller omfattande störningar på samhället från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, eller vid risk för sådana störningar.
3 § Beredskapspoliser får delta i polisverksamhet som bedrivs med anledning av en sådan situation som avses i 1 eller 2 §.
4 § Beredskapspolisernas grundläggande uppgift är att delta i polisverksamhet som har anknytning till befolkningsskydd eller räddningstjänst. Beredskapspoliser får även utföra bevakningsuppgifter, tillträdesskydd och transporter.
5 § När beredskapspoliser deltar i polisverksamhet enligt 2 § får de inte användas i situationer eller för uppgifter där det finns en påtaglig risk för att de kan komma att använda våld mot enskilda.
6 § När en beredskapspolis deltar i polisverksamhet enligt 1 eller 2 § ska han eller hon stå under direkt ledning av en polis.

[26] SFS 1999:726

7 § Beredskapspoliser får tillfälligt kallas in till polismyndigheterna för övning och utbildning.
8 § Beslut om att kalla in beredskapspoliser enligt 2 och 7 §§ fattas av Rikspolisstyrelsen.
9 § Vad som i lag eller annan författning är föreskrivet om poliser gäller i tillämpliga delar även beredskapspoliser.
10 § En beredskapspolis ska bära klädsel eller kännetecken som gör det klart att personen tjänstgör som beredskapspolis.
11 § Rikspolisstyrelsen får meddela ytterligare föreskrifter om beredskapspolisens organisation efter att ha hört Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Rikspolisstyrelsen får också meddela föreskrifter om utbildningens utformning och genomförande efter att ha hört Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

4.5 ”Svåra påfrestningar” m.m.

Det finns ett antal centrala begrepp inom krishantering och som är viktiga för planering, bedömning och beslut kring nivåer, mål och insats. Mål och syfte med beredskapspolisorganisationen och de legala förutsättningar för disponering av styrkan är intimt förknippade med dessa begrepp, som dock inte alltid är så lätta att applicera på en situation eller händelse och där innebörden dessutom förändrats över tid.

Särskilt svåra påfrestningar
I förordning (1986:616) om beredskapspolisen var det gränssättande kriteriet ”särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt” det avgörande för disponeringsbeslut. I begreppet ligger något som kan tolkas som en nationell katastrofsituation. I budgetpropositionen för år 2000 berörs begreppet i form av exemplifiering av situationer i fredstid där det skulle kunna bli aktuellt att använda beredskapspolisen: situationer som medför allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och därmed fara för många människors liv eller hälsa eller fara för mycket omfattande skador på miljön eller egendom. Där framgår även att begreppet ”särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt” är ett begrepp som avser att täcka de situationer som ansetts utgöra ”svåra påfrestningar på samhället i fredstid”. [27]

Svåra påfrestningar på samhället i fred
I propositionen *Totalförsvar i förnyelse* redovisade regeringen sin syn på det vidgade säkerhetsbegrepp som måste gälla för krisberedskap för ”svåra påfrestningar” på samhället i fred.[28] De hot och risker som skulle beaktas inom det vidgade säkerhetsbegreppet var förutom hot om väpnade angrepp, även exempelvis avbrott i elförsörjningen, kärnkraftsolyckor, miljökatastrofer, internationell terrorism, stora flyktingströmmar och naturkatastrofer.

[27] Prop. 1999/2000:1 UO 4 s. 67 f
[28] Prop. 1995/96:12 s. 8 f

I propositionen *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred* gjorde regeringen följande uttalande kring begreppet ”svår” påfrestning: ”I det förslag till lag om ändring av lagen (1992:1403) om höjd beredskap som regeringen i dag framlägger i propositionen om totalförsvarets fortsatta utveckling för åren 1997 - 2001 används termen ´svåra påfrestningar på samhället i fred´ och inte som i proposition 1995/96:12 ´svåra nationella påfrestningar i fred´. Det senare begreppet kan nämligen ge intrycket att en katastrof måste omfatta och lamslå hela landet för att den skall vara att betrakta som en svår påfrestning. Det är enligt regeringen inte rimligt att förutsätta att det skulle vara fråga om landsomfattande konsekvenser för att man skall tala om svåra påfrestningar. Av det skälet har i stället termen ´svår påfrestning på samhället i fred´ använts.” [29]

I samma proposition fann regeringen det nödvändigt att precisera vilka svåra påfrestningar i fred som det skulle finnas en *särskilt* god beredskap mot. Där listas ett tiotal olika svåra påfrestningar som kunde förekomma enskilt eller i kombination med varandra.

- Nedfall av radioaktiva ämnen
- Svåra störningar i viktiga infrastruktursystem:
  Elförsörjning
  Telekommunikationer
  Hälso- och sjukvårdens el- och vattenförsörjning
  Radio och TV
  Försörjning med vatten
- Översvämningar och dammbrott
- Massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige
- Allvarlig smitta
- Terrorism
- Kemikalieolyckor och utsläpp av farliga ämnen till sjöss m.m.
- Störningar i samhällsviktiga datasystem

Regeringen konstaterade att beredskap för att hantera dessa typer av händelser måste finnas inom olika delar av samhället men att exempelvis Polisen måste ha förmåga att kunna agera vid i stort sett samtliga.

Det som utmärker en situation som uppstår vid en svår påfrestning på samhället i fred är:[30]

- Avviker från det som betraktas som normalt
- Uppstår hastigt, mer eller mindre oväntat och utan förvarning
- Hotar grundläggande värden
- Kräver snabba beslut och nödvändiggör en koordinerad och koncentrerad insats av flera insatser

[29] Prop. 1996/97:11 s. 11 f
[30] Ibid. s. 19

I betänkandet *Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred* tolkas begreppet ”svåra påfrestningar” som att det inte är en enskild händelse i sig utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig till att omfatta flera delar av samhället. Omfattningen är sådan att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner, hotar grundläggande värden av olika slag och kräver insatser från myndigheter och andra organ för att bemästra situationen och minska konsekvenserna.[31]

Extraordinära händelser
I propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* anger regeringen att begreppet ”extraordinära händelser” i fortsättningen bör användas som ett samlingsbegrepp för allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och svåra påfrestningar.[32] Definitionen preciseras till att avse en situation som avviker från det normala och som innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en sådan störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver skyndsamma insatser.

Kris
Begreppet ”kris” förekommer parallellt med tidigare nämnda begrepp. Begreppet definieras i propositionen *Stärkt krisberedskap - för säkerhets skull*: [33]

- En händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället
- Hotar grundläggande värden och funktioner
- Ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser eller normal organisation
- Är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga
- Lösningen av den kräver samordnade åtgärder från flera aktörer

4.6 Försvarsmaktens stöd till polisen

I sammanhanget polisiärt förstärkningsbehov finns anledning att beröra Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen under svåra påfrestningar på samhället från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Utgångspunkten är att Försvarsmakten sedan länge gett stöd åt det civila samhället under sådana förhållanden, oftast i form av medverkan i räddningstjänst. Polisen har även i andra sammanhang fått hjälp i form av transporter och lån av olika slag av utrustning.

Försvarsmaktens stöd till det civila samhället finns övergripande reglerat genom 6 § förvaltningslagen (1986:223) där det föreskrivs att varje myndighet ska hjälpa andra myndigheter inom ramen för den egna verk-

[31] Ds 1998:32 s. 9
[32] Prop. 2005/06:133
[33] Prop. 2007/08:92, bil. 3

samheten. Med uttrycket ”inom ramen för den egna verksamheten” avses att det är den myndighet som får begäran som har att avgöra om hjälp kan ges med hänsyn till om egen verksamhet och resurser medger det. Samma förutsättningar råder för bedömningar om stöd kan ges enligt 3 § polislagen (1984:387) där det anges att myndigheterna har en skyldighet att bistå polisen i dess verksamhet.

Stödförordningen
I förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen) regleras formerna för det stöd som får och kan ges. Stödet får endast ges till det civila samhället om Försvarsmakten har lämpliga resurser för uppgiften och om det inte hindrar den ordinarie verksamheten eller dess medverkan i räddningstjänst. Försvarsmakten får i övrigt i princip medverka med alla sina resurser bortsett från att dess personal inte får användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda.

Om en situation uppstår där försvarsmaktens personal tvingas använda tvång eller våld under en stödinsats enligt stödförordningen, har denna personal inga särskilda befogenheter utöver det som tillkommer alla: de straffrättsliga ansvarsfrihetsgrunderna nöd och nödvärn och rättegångsbalkens regler om s.k. envarsgripande. I sammanhanget är viktigt att påpeka att det inte finns något principiellt hinder mot att försvarsmaktspersonal medverkar i en insats, med stöd av förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, där polisen utövar våld.[34]

Stöd för terrorismbekämpning
Efter terrordåden i USA den 11 september 2001 fick begreppet ”svåra påfrestningar på samhället” en ny dimension som ledde till en översyn av Försvarsmaktens stöd till polisen. Två utredningar genomfördes under de följande åren där polisens behov av stöd i terrorismbekämpningen belystes.[35] [36] De hotbildsscenarier som diskuterades var bl.a. attack med flygplan, kapning av fartyg, angrepp mot vattenmagasin i en Norrlandsälv och kapning av tåg på Öresundsbron. Scenarier som väl illustrerar den typ av insatser där polisens kompetens och resurser inte räcker till. I den år 2006 antagna lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, fick frågan en lösning som innebar att Rikspolisstyrelsen fick möjlighet att begära stöd från Försvarsmakten vid ingripande mot en handling som kan utgöra brott enligt lag (2003:148) om straff för terroristbrott. Förutsättningarna är dock att polisen inte har tillgång till relevanta resurser och kompetens och att regeringen ger sitt medgivande. I brådskande fall kan regeringens prövning dock ske i efterhand. Den stödjande militära enheten ska stå under militärt befäl, som vid insats står under direkt ledning av polisen. Endast militär personal med för uppgiften lämplig utbildning och erfarenhet får

[34] Prop. 2005/06:111 s. 13 f
[35] SOU 2003:32
[36] SOU 2005:70

medverka och har under insatsen samma befogenhet som en polisman. Någon tillämpningspraxis finns inte och det finns farhågor kring möjligheterna att tillämpa lagen i ett skarp läge.[37] [38]

Av det redovisade framgår att Försvarsmakten således under vissa förutsättningar kan ge långtgående stöd till polisen för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, inkluderat att använda våld. Det är då viktigt att påpeka att regeringen i propositionen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, betonar att utgångspunkten bör vara att Försvarsmakten inte utför uppgifter som innebär användande av våld eller tvång mot den egna befolkningen. Stödet till polisen vid terrorismbekämpning ska ses som ett begränsat avsteg från denna princip[39]

Polisära befogenheter
Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning är således ett klart avgränsat undantag vad gäller medverkan vid insatser för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i fredstid och där utövande av tvång eller våld kan aktualiseras för försvarsmaktspersonal. Bestämmelserna i stödförordningen ger inte Försvarsmaktens personal några befogenheter som polisman.

I debatten kring beredskapspolisen förekommer ibland åsikten att dess uppgifter sammanfaller med – eller kan överföras på - Hemvärnet. Hemvärnet har dock sina specifika uppgifter i totalförsvaret och är ingen förstärkningsorganisation till Polisen vare sig vid krig, under höjd beredskap eller i fredstid. Beredskapspolisens mer allmänna polisiära befogenheter och uppdrag täcks inte av befogenheter som Försvarsmaktens personal eller andra har. Visserligen har det s.k. polisiära våldsmonopolet i vissa fall ”utsträckts” till att omfatta exempelvis kustbevakningspersonal, skyddsvakter, ordningsvakter och militärpoliser, vilka har försetts med vissa av de befogenheter som tillkommer en polisman, men befogenheterna är då begränsade till vissa förhållande eller objekt. Ett överförande av beredskapspolisens nuvarande uppgifter med kvarstående polisiära befogenheter, är således inte möjligt utan ändring i lagstiftningen.

Diskussionerna om överförande av beredskapspolisens uppgifter till Hemvärnet har förmodligen sitt ursprung i erfarenheterna av den ofta förekommande och värdefulla samverkan mellan polis och hemvärnspersonal i samband med olika räddningstjänstinsatser: främst vad gäller eftersökning av försvunna personer. Det stöd som hemvärnspersonal vid de tillfällen ger grundas dock på regelverket i lagen om skydd mot olyckor och innefattar inte några polisiära befogenheter. Det medför att om exempelvis polis och hemvärnspersonal samverkar för att verkställa

[37] RPS POA-204-2009/06 Utredningen om polisinsatser vid särskilt komplicerade och farliga situationer, s. 64 ff
[38] Viss försvarsmaktspersonal har genomgått utbildning bl.a. i polismans befogenheter vid Polishögskolan för att kunna agera inom ramen för angiven lagstiftning.
[39] Prop. 2005/06:111 s. 16 ff

en omfattande utrymning, får endast polispersonal utöva det tvång eller våld som skulle kunna behöva användas i sammanhanget.

5 Användning av beredskapspolisen

5.1 Händelser 1986 - 2010

Sedan 1986 har beredskapspolis används endast vid två tillfällen. Behov av att nyttja beredskapspolis har dock aktualiserats vid sammanlagt 16 tillfällen. Här följer en sammanställning av alla de tillfällen där beredskapspolis använts, eller där begäran om tillstånd att använda styrkan ingetts till regeringen eller Rikspolisstyrelsen, under perioden 1986 till maj 2010.

Utöver detta finns tillfällen där möjligheterna att använda beredskapspolis har diskuterats mellan polismyndighet och Rikspolisstyrelsen, men som aldrig betraktats som en formell begäran, respektive avgörande, och därmed inte heller dokumenterats, i vart fall inte vid Rikspolisstyrelsen. I samband med utbildning/övning har beredskapspoliser dessutom vid något tillfälle deltagit i räddningstjänstinsats efter försvunnen person.

5.1.1 Stockholm 1991 (Gulf-kriget)

I den ytterst osäkra situation som uppstod i samband med Gulf-kriget: utvecklingen på krigsskådeplatsen, risken för användning av massförstörelsevapen och viss risk för terroraktioner och andra väpnade aktioner även i Sverige, beslutade regeringen efter framställan från Rikspolisstyrelsen att kalla in personal från beredskapspolisen för att förstärka polisen i Stockholm. Beredskapspoliserna, till antalet ca 100, nyttjades för bevakningsuppgifter vid olika ambassader under en månads tid.[40]

Regeringen utnyttjande då tillgängliga befogenheter till inkallelse av civilförsvarspliktiga för tjänstgöring enligt civilförsvarslag (1960:74) samt lag (1984:272) om skyldighet för civilförsvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret. Innebörden av beslutet innebar i praktiken att man genomförde en ”partiellt” höjd beredskap.

Det uppstod inga incidenter eller komplikationer under den aktuella tiden som beredskapspoliser tjänstgjorde. Beredskapspoliserna utgjordes av totalförsvarspliktiga som hade lämnat försvarsmaktens rullor vid 47 års ålder och krigsplacerats med civilplikt i beredskapspolisen. Under tjänstgöringen var de beväpnade med kulsprutepistol m/45.

[40] Ju2005/4576/PO Utökad användning av beredskapspolisen s. 36 f

5.1.2 Göteborg 2001 (EU-mötet)

Ett möte för EU:s stats- och utrikesministrar förlades under Sveriges ordförandeskapsperiod år 2001 till Göteborg under några dagar i juni. Mötet inleddes med ett presidentbesök från USA den 14 juni och fortsatte sedan med möten och överläggningar fram till den 16 juni. Under hela mötet pågick demonstrationer och andra opinionsyttringar, varav några våldsamma iscensatta av aktivister av olika slag. Tillståndsgivna demonstrationer, 43 stycken, kunde dock genomföras och själva mötesförhandlingarna stördes inte. Poliserna utsattes för våldsamma prövningar, några kände sig tvingade att använda sina tjänstevapen och ett stort antal skadades. Under händelserna gjorde polisen ca 1 100 frihetsberövanden och de rättsliga processerna pågick i flera år.

Polismyndigheten i Västra Götaland inrättade tidigt en planeringsstab inför EU-toppmötet. De 2 700 egna poliser som myndigheten hade bedömdes tidigt inte räcka till. Den 13 december 2000 begärde polismyndigheten att Rikspolisstyrelsen hos regeringen skulle hemställa om att få disponera upp till 250 beredskapspoliser med hänvisning till att det inte gick att bortse från allvarliga ordningsstörningar under mötet. Beredskapspolisen avsågs användas för vissa bevakningsuppgifter, exempelvis vid Landvetter och Säve flygplatser, och därmed friställa motsvarande antal poliser för andra uppgifter. Den tid som begäran avsåg var 11 - 16 juni 2001.

Rikspolisstyrelsen begärde i januari 2001 att regeringen skulle bifalla hemställan och med de grunder som polismyndigheten angett. Begäran återkallades emellertid den 16 februari då det vid underhandskontakter mellan tjänstemän vid Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen framkom att begäran inte kunde bifallas på så allmänna grunder som angetts i skrivelsen. Om förutsättningarna för att kunna genomföra mötet förändrades kunde dock ny bedömning bli aktuell. Någon ytterligare begäran ingavs inte från Rikspolisstyrelsen som under slutet av februari 2001 meddelade polismyndigheten att det inte var aktuellt att disponera den särskilda beredskapspolisen.[41]

Hur angeläget var förstärkningsbehovet – relaterat till beredskapspolisen?
I januari 2000 aviserade polismyndigheten behov om polisförstärkning i form av piketpoliser och vissa andra specialenheter, i kontakter med polismyndigheterna i Stockholms län och i Skåne. Antal poliser angavs ej. Den 13 december 2000 gjordes den tidigare nämnda begäran om att få disponera beredskapspoliser. Den 29 december begärdes förstärkning med 170 poliser i en framställan till Rikspolisstyrelsen. Den 5 mars 2001 begärdes ytterligare 150 poliser, och så fortsatte det fram till toppmötet, allt eftersom hotbilden förstärktes. Sammanlagt kom ca 2 500 poliser, från polismyndigheten och tillkommande från landet i öv-

[41] SOU 2002:122 s. 387 f

rigt (ca 1 100) att delta i insatsen under mötet. Även delar av Nationella Insatsstyrkan disponerades [42] [43]

I ett tidigt skede bedömde polismyndigheten att man behövde förstärkning men valde då primärt att begära beredskapspoliser för vissa bevakningsuppgifter för att på så sätt frigöra polis till andra uppdrag. När begäran om beredskapspolis gjordes kan knappast sägas att polisens resurser var uttömda. I senare skede, allt eftersom tidpunkten för mötet närmade sig, ökade behovet av förstärkning och omedelbart innan mötet tillfördes förstärkning av polis i stor omfattning. Om en begäran att få disponera beredskapspolis i *det* läget hade gjorts är det möjligt att den beviljats med hänvisning till den förhöjda hotbilden och att det då kanske inte fanns att hämta så många fler poliser på annat håll med adekvat utbildning och utrustning. Det får dock förbli bli en spekulation, poliskommenderingen kunde genomföras utan dess stöd. Lagstiftningens rekvisit för disponering av styrkan torde dock ha varit uppfyllda.

Hade man kunnat disponera beredskapspoliser om det blivit aktuellt?
Antalet beredskapspoliser i landet var vid tidpunkten ca 4 500, 3 000 i den allmänna och 1 500 i den särskilda beredskapspolisen. Det var endast personal från den särskilda beredskapspolisen som kunde komma i fråga, under förutsättning att man ingått avtal med Rikspolisstyrelsen om frivillig tjänstgöring. Av de 1 500 särskilda beredskapspolismännen hade ca 400 ingått avtal om frivillig tjänstgöring i fredstid, varav ett 100-tal fanns vid Polismyndigheten i Stockholms län. Vid ett antal polismyndigheter saknades avtal med beredskapspoliserna i de lokala avdelningarna.[44]

Hur många av de 400 beredskapspoliserna med avtal som verkligen hade kunnat inställa sig till tjänstgöring är oklart, men förmodligen hade det antal som begärdes från polismyndigheten kunnat disponeras om rekrytering skett från hela landet. Den tillgängliga resursen var välutrustad och utbildad för de uppgifter som polismyndigheten hade avsett använda den i: bevakningsuppgifter kring flygplatser och vissa transportvägar.

Göteborgskommitténs slutsatser
Göteborgskommittén kom i sitt betänkande *Göteborg 2001* sammantaget fram till att poliskommenderingen vid mötet var den mest komplexa och en av de största som ägt rum i Sverige. Trots detta kunde mötet och den amerikanske presidentens besök genomföras och demonstrationsrätten värnas. Kommittén uppmärksammade dock en hel del brister i polisens hantering av händelsen vilket i stor utsträckning kunde hänföras till planering och förberedelser.[45] Man betonar särskilt i rapporten vikten av

[42] Ibid. s. 388 ff
[43] RPS POL-100-3635/01 Rikspolisstyrelsens utvärdering av EU-kommenderingen i Göteborg år 2001 s. 30 f.
[44] SOU 2002:122 s. 766
[45] Ibid. s. 714 f

Rikspolisstyrelsens roll som samordnare av planeringen inför stora internationella evenemang. Man fann även att polisen måste ha en nationellt enhetlig utbildning för agerande vid omfattande ordningsstörningar och en utrustning avpassad för detta.

Beträffande beredskapspolisen var kommitténs uppfattning att den skulle förbli en reservstyrka och bara kunna tas i anspråk då exceptionella förhållanden råder i samhället eller förväntas inträffa och då polisen redan uttömt alla sina resurser. Några utökade möjligheter att använda sig av beredskapspolisen föreslogs inte: ”i annat fall finns det risk för att de frivilliga beredskapspoliserna blir ett ordinärt inslag i polisens verksamhet”. [46]

Hade då beredskapspolisen behövts?
När begäran ingavs från polismyndigheten hade endast direktkontakter om hjälp med vissa polisiära specialenheter utgått till övriga storstadsdistrikt. Antal hade inte specificerats. I övrigt bedömde man i huvudsak att kunna klara sig med egna resurser. Någon framställan till Rikspolisstyrelsen att samordna polisförstärkning från övriga storstadsmyndigheter eller landet i övrigt hade ej gjorts vid tidpunkten då beredskapspolisen begärdes. Polisens samlade resurser, ca 16 100 poliser vid denna tidpunkt, kan rimligtvis inte anses ha varit uttömda.

I efterhand, efter alla utredningar, rättsprocesser och med ett decenniums perspektiv, kan man givetvis med den efterklokes klarsynthet säga, att beredskapspolisen inte hade behövt blandas in i planeringen inför händelsen. Polisen visade sig ha egna resurser att förstärka den lokala polisen med. Beredskapspolisen hade med all sannolikhet inte gjort vare sig till eller från när det gällde att lösa de påfrestningar som polismyndigheten utsattes för.

Riktigt så enkelt är det naturligtvis inte. Planering och beslut i operativ verksamhet måste ske utifrån den hotbild som finns vid tillfället och de resurser man disponerar. Det ter sig därför inte särskilt märkligt att polismyndigheten, när hotbilden förstärktes, begärde att Rikspolisstyrelsen hemställde hos regeringen att få disponera beredskapspolis. Förstärkningsbehovet kunde dock efterhand löstes genom kontinuerligt ökad tillförsel från övriga polismyndigheter. Bevakningen, exempelvis kring flygplatsen Säve där det var tänkt att beredskapspolis skulle utföra denna, kunde lösas genom medverkan av militär då flygplatsens huvuddel var klassat som skyddsområde.[47]

Göteborgshändelserna ger egentligen ingen vägledning för bedömning kring det framtida behovet av att använda beredskapspolis som en extraresurs för polisen vid omfattande störning av allmän ordningen och sä-

[46] Ibid. s. 766 f
[47] Polismyndigheten i Västra Götaland AL 199-5993/01, EU 2001-kommenderingen, utvärdering s. 19

kerhet, eller vid fara för detta, vid stora evenemang. Förstärkningsbehov och regelverk har dessutom förändrats. De brister inom polisen som då uppmärksammades kring nationell planerings- och förstärkningssamordning vid stora internationella evenemang, utbildnings- och utrustningsbrister samt taktiska agerandet vid upploppsliknande situationer, har åtgärdats. Antalet poliser har ökat väsentligt. Regelverket i dag medger inte att beredskapspolis sätts in i situationer där det finns en påtaglig risk för att de kan komma att använda våld mot enskilda.

5.1.3 Stockholm 2001 (efter 11 september - händelserna)

Polismyndigheten i Stockholms län begärde hos Rikspolisstyrelsen den 7 november 2001 att styrelsen hemställde hos regeringen att få disponera beredskapspolis med hänvisning till den förhöjda hotbild som uppstått efter händelserna i USA den 11 september 2001. Omfattande bevakningsinsatser vid bl.a. ambassader hade vidtagits, vilket tog stora polisresurser i anspråk. Om hotbilden ökade ansåg man sig behöva disponera 50 beredskapspoliser för bevakningsuppgifter. Regeringen kom dock aldrig att pröva ärendet då Rikspolisstyrelsen avslog polismyndighetens hemställan.[48] Kriterierna för disponering av beredskapspolis bedömdes inte uppfyllda.

5.1.4 Stockholm 2004 (Folkmordskonferensen)

I januari 2004 genomfördes konferensen mot folkmord i Stockholm vilket föranledde en stor polisiär insats. Polismyndigheten hade under planeringsarbetet gjort bedömningen att det inte kunde uteslutas att samhället kunde utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Man ansåg sig ha behov av den förstärkning som beredskapspolisen utgjorde för bevakningsuppgifter vid flygplatser, färdvägsbevakning mellan flygplatser och konferenslokaler samt för bevakning av det inhyrda fartyg där poliskommenderingen skulle inlogeras. I ansökan framfördes att om beredskapspolis kunde disponeras under perioden 23 – 29 januari, så kunde därmed ordinarie polisresurser användas för mer kvalificerade uppgifter. Inte heller i detta fall kom regeringen att pröva ärendet, då Rikspolisstyrelsen avslog polismyndighetens hemställan.[49]

5.1.5 Kronoberg 2005 (stormen Gudrun)

Stormen Gudrun drog lördagen den 8 januari 2005 in över södra delen av landet. Stormen varade från eftermiddagen fram till 22-tiden. Många län drabbades men det stod snart klart att Kronobergs län var det län som fått svårast skador. Omfattningen av skadorna i södra delen av landet var enorma: Skogsstyrelsen beräknade att 75 miljoner kubikmeter skog fälldes eller bröts av och lade sig över vägar, järnvägar, elledning-

[48] Ju2005/4576/PO Utökad användning av beredskapspolisen s. 38
[49] Ibid.

ar, telefonledningar och byggnader. Flera personer dödades. Telekommunikationer och vägförbindelser bröts och människor isolerades. Strömavbrotten drabbade i huvudsak landsbygden medan tätorterna klarade sig bättre. I södra Sverige var ca 730 000 elkunder utan ström, 30 000 kilometer ledningsnät skadade. En del fick vänta i 45 dagar innan de fick ström igen.

Vid insatser i Kronobergs län deltog Försvarsmakten med över 1 000 värnpliktiga och hemvärn i vägröjningar, röjning för elledningsreparationer, eftersök av försvunna eller isolerade personer, upprättande av telesamband, bevakning m.m. Bevakningsuppgifterna rörde bl.a. de reservelverk som ställts ut vid teleanläggningar. Anledningen var att många av dessa reservelverk inledningsvis stals.

För att återställa elförsörjningen i det drabbade området krävdes mycket stora resurser och över 5 000 linjereparatörer och elinstallatörer från sammanlagt sju länder sattes in. För första gången togs även civilpliktutbildade linjereparatörer, med avtal om frivillig tjänstgöring med Svenska Kraftnät, in och av dessa var det 62 som kom att delta i återuppbyggnadsarbetet.

Länsstyrelsen i Kronobergs län utarbetade ett underlag för omfallsplanering några dagar in i krisen. Förutsättningarna var att det skulle falla 20 centimeter snö och temperaturen skulle gå ned till -15°C samt att elleverans inte skulle kunna påbörjas förrän en månad senare. Planering för omfattande evakuering av ett stort antal personer skedde i länets kommuner med detta underlag som bas. Ett väderomslag till det sämre skedde men evakuering behövde inte genomföras i den utsträckning som planerats. Som mest var cirka 300 personer evakuerade.[50] [51] [52]

Polisens förstärkningsbehov
Polismyndigheten i Kronobergs län begärde den 10 januari i en skrivelse till Rikspolisstyrelsen att få disponera den särskilda beredskapspolisen. Läget beskrevs som mycket allvarligt, människor var instängda och i behov av undsättning och eventuell evakuering. För att klara polisens uppgifter krävdes omfattande insatser, inte minst för bevakning.

Rikspolisstyrelsen begärde, med hänvisning till polismyndighetens hemställan, den 11 januari hos regeringen att få använda beredskapspolis för insatser i Kronobergs län. I styrelsens skrivelse motiverades behovet av konsekvenserna av stormen. Endast i länets huvudorter fungerade el- och telefonförbindelserna, i övrigt var 90 000 abonnenter utan. Äldre med särskilt vårdbehov och sjuka i behov av teknisk apparatur

[50] Svenska Kraftnät, Beredskapsstaben, erfarenheter av krishanteringsarbetet efter Gudrun, PM 2005-04-25
[51] Länsstyrelsen i Kronobergs län, Utvärdering av krishanteringsarbetet efter orkanen Gudrun i Kronobergs län vintern 2005
[52] KBM 0257/2005 Krishantering i stormens spår, sammanställning av myndigheternas erfarenheter

hade börjat evakueras. Även boende i glesbygdsområdena bedömdes vara i behov av evakuering. De polisiära uppgifter där den egna personalen inte bedömdes räcka till för var bevakning av industrier och butiker med utslagna larmsystem, evakuerade bostäder och att utföra räddningstjänstuppgifter i samband med evakuering. Det försämrade vädret med ökande vind, risk för nederbörd och fallande temperatur samt höga vattenflöden underströk angelägenheten i disponeringsbegäran.

Regeringen beslutade samma dag som Rikspolisstyrelsens ansökan inkom, den 11 januari, om att Polismyndigheten i Kronobergs län fick disponera beredskapspolis så länge det fanns behov, dock längst två månader.[53]

Beredskapspoliserna kom snabbt i tjänst, många samma dag. Sammanlagt tjänstgjorde ett 60-tal beredskapspoliser, 40 från egna polismyndigheten och 21 från Polismyndigheten i Blekinge län, under tiden 11 till 28 januari. Blekinges förstärkning bestod av tre grupper civilpliktiga beredskapspoliser och tre poliser som gruppchefer.[54] Tjänstgöringen genomfördes gruppvis på så sätt att två poliser och sex beredskapspoliser bildade en grupp. Grupper kunde sedan delas vid behov så att en polis och tre beredskapspoliser åkte tillsammans i ett fordon vilket medförde att fler uppgifter kunde lösas och större område täckas. Orsaken till att den vanliga formen av grupp frångicks var således behov av att få polisiär närvaro på större område. Arbetsuppgifterna var i huvudsak att leta efter saknade, eller i vart fall ej kontaktbara, personer men även andra uppdrag förekom. Beredskapspolisernas lokalkännedom och i många fall ”skogsvana” (motorsåg var ett viktigt arbetsredskap under insatserna) var av stor betydelse och ett av de kriterier som vägdes in när behovet av förstärkning gjordes.

Polismyndigheten var mycket nöjd med beredskapspolisernas insatser. En bedömning av polisens totala insatser gjordes av Länsstyrelsen i Kronobergs län i samband med utvärdering av krishanteringen. Man konstaterade:

- att polismyndigheten hade värdefull vana att arbeta med omfattande händelser
- att det gick flera dagar innan polisen lyckades skapa sig en acceptabel lägesbild av framkomligheten i länet p.g.a. sambandsstörningarna
- att polisledningen på måndagen den 10 januari konstaterade att den egna organisationen inte räckte till och att man därför begärde att beredskapspolis skulle kallas in
- att polisen har en relativt begränsad organisation för den typ av kris som stormen utgjorde vilket medförde problem med uthållighet. In-

[53] KBM 1303/2007 Utvärdering av beredskapspolisen s. 25 ff
[54] AA 201-855/05 Polismyndigheten i Blekinge län, Erfarenheter av krishanteringsarbetet i samband med orkanen som drabbade södra Sverige i januari 2005

kallandet av beredskapspolis medförde bättre förutsättningar för såväl uthållighet som verksamhet ute i kommunerna
- att förstärkningen med beredskapspoliser visade sig vara av avgörande betydelse.[55]

Även Rikspolisstyrelsen har i sin utvärdering av händelsen berört beredskapspolisen och dess insatser i positiva tongångar.[56]

Hur angeläget var behovet av beredskapspolis?
Polismyndigheten, Rikspolisstyrelsen och regeringen gjorde alla samma bedömning kring förstärkningsbehovet och de legala förutsättningarna för disponering av beredskapspolisen. De enorma följder som stormen medfört och svårigheterna att överblicka dess fulla konsekvenser, var en sådan situation som avsetts för insats av beredskapspolis med skrivningen i den då gällande förordningen. En viktig del i beslutet var att förstärkning av polis inte ansågs kunna ske från omkringliggande län då även dessa drabbats av stormens verkningar. Polismyndigheterna bedömde att de egna resurserna kunde behövas på hemmaplan. Om Rikspolisstyrelsen övervägde eller undersökte möjligheterna att förstärka från län som inte drabbats så hårt, är okänt. Förmodligen gjordes inte detta med hänsyn till den osäkra situationen i så många län i södra delen av landet, inte minst med tanke på möjligheterna att få fram förstärkning på vägar som förmodades vara blockerade.

De bedömningar och beslut som gjordes kring behovet av att kalla in beredskapspolis ter sig även i efterhand rimliga. Ur perspektivet polisens förstärkningsbehov kan man dock fundera över vad som hänt om beredskapspolisen *inte* funnits att tillgå. Förstärkning från polismyndigheter som drabbats mindre eller inte alls av stormen, hade rimligtvis kunnat föras över till Kronobergs län i en omfattning som minst motsvarade den styrka beredskapspolismän som kom att användas. Om förstärkningen i så fall hade kommit i tjänst lika snabbt som beredskapspoliserna är dock tveksamt. Med någon dags varsel hade säkerligen förstärkning kunnat sändas iväg och relativt snabbt kunnat vara på plats. Enligt Vägverket var hela huvudvägnätet i det drabbade området röjt den första dagen efter stormen.[57]

I övrigt förtjänar det att påpekas beträffande frågan om polisens förstärkningsbehov vid stormen Gudrun att Polismyndigheten i Kronobergs län i dag har egna resurser som överstiger det antal beredskapspoliser som kallades in år 2005.

[55] Länsstyrelsen i Kronobergs län. Utvärdering av krishanteringsarbetet efter orkanen Gudrun i Kronobergs län vintern 2005 s. 25
[56] RPS POL-201-1033/05 Redovisning av krishanteringsarbetet inom berörda delar av polisorganisationen i samband med orkanen Gudrun i januari 2005
[57] KBM 257/2005 Krishantering i stormens spår, sammanställning av myndigheternas erfarenheter s. 10

Beredskapspolisens uppgifter
Den operativa ledningen vid polismyndigheten gjorde bedömningen att frångå det normala grupprelaterade uppdragskonceptet som beredskapspoliser utbildas för: en polis leder en grupp och en avdelningsledning med en stabs- eller sambandsgrupp leder tropparna/grupperna. Anledningen var att man ansåg sig behöva fler poliser på ett större område i den kritiska situationen och såg heller inget behov av modellen med en särskild sambandsgrupp för beredskapspolisavdelningen. Aktuella arbetsuppgifter bedömdes kunna lösas bäst med den typ av patruller som valdes.

Uppdraget för beredskapspoliserna vid händelsen var övergripande att medverka i räddningstjänstinsatser och andra ärenden där det gällde att undsätta människor. Man hade även att verka brottsförebyggande genom hög synlighet i områden som drabbats av elbortfall och där då inbrotts- och stöldriskerna bedömdes förhöjda genom strömlösheten och det faktum att många människor lämnat sina hem. Ett led i denna synlighet var att genomföra trafikkontroller – fordons- och förarkontroller i de fordon som rörde sig i områdena.

Under den period som beredskapspolisen fanns i tjänst vid polismyndigheten noterades sammanlagt 228 händelser/ingripanden vid polisens länskommunikationscentral i Växjö där beredskapspoliser var involverade.[58] Exempelvis:

Räddningstjänstuppdrag enligt lagen om skydd mot olyckor	5
Övriga räddnings- och stödinsatser (Polislagen)	24
Trafikkontroller	43
Övriga fordonskontroller	49
Rattfylleri – och drograttfylleriärenden	7
Trafikolyckor	9
Trafikbrott	13
Inbrotts – och andra stöldärenden	17
Narkotikabrott	4
Gripna för brott	7

Beredskapspolisens taktiska disponering
Det har förekommit diskussioner kring lämpligheten av att frångå beredskapspolisens grupp- och avdelningsrelaterade arbetssätt, men även kring att beredskapspolis i vissa fall gjorde ”vanligt” polisarbete. Det finns dock här ingen anledning att närmare penetrera dessa omständigheter: det var operativa beslut som togs utifrån rådande situation och att beredskapspolismän blev involverade i ”vanligt polisarbete” är vare sig märkligt eller strider mot mål och syfte i gällande regelverk. Denna

[58] APG 201-757/05 Polismyndigheten i Kronobergs län, Utvärdering av ledningsarbete m.m. vid Polismyndigheten i Kronobergs län under och efter stormen Gudruns härjningar i januari 2005

översyn har heller ej funnit att Rikspolisstyrelsen fastställt ”taktiska anvisningar” eller liknande för hur en inkallad beredskapspolisstyrka skall användas, varför det således var upp till polismyndigheten att på egen hand avgöra lämpliga operativa dispositioner.

Beväpningsfrågan
Beträffande frågan om beredskapspolisernas beväpning vid händelsen finns anledning att närmare penetrera denna. Polismyndigheten bedömde i ansökan om disponering av beredskapspolisen att beväpning inte var nödvändig. Beredskapspoliserna bar ej heller vapen. De kom dock, tillsammans med poliser, att göra ingripanden i situationer där den ordinarie polisen sedan länge bedömts kunna ha behov av vapen för självskydd eller för genomförande av tjänsteuppgiften, och har skyldighet att bära tjänstevapen. Frågan i sammanhanget blir då varför polismyndigheten valde att ha beredskapspolisen obeväpnad?

Den vid händelsen operativt ansvarige vid polismyndigheten gör i dag reflektionen att beslutet om att inte beväpna styrkan förmodligen till stor del grundades på att de vapen som beredskapspolisen vid tillfället var utrustade med var automatvapnet CGA5 P. Även om vapnet är relativt lätthanterligt ansågs det alltför otympligt att bäras under de uppdrag som styrkan sattes in i. Som exempel ges att en räddningsinsats efter en försvunnen person inte sällan fick genomföras krypande under och över stormfälld skog med invävda elledningar och staket. Det bedömdes även olämpligt av andra skäl att vid denna typ av händelse, med huvudinriktning mot räddningstjänst och allmän hjälp och stöd åt en svårt drabbad befolkning, ha insatspersonal med automatvapen. På frågan om beredskapspolisen skulle ha tjänstgjort beväpnade vid tillfället om de haft utbildning och tillgång till det vapen som nu är aktuellt, polisens Sig Sauer- pistol, blir svaret att det inte är otänkbart att så skulle skett.[59]

5.1.6 Halland 2005 (klorgasolycka Kungsbacka)

Vid samhället Anneberg inom Kungsbacka kommun inträffade 28 februari 2005 en olycka där ett godståg med tankvagnar innehållande flera hundra ton klor spårade ur. Inga personskador uppstod vid olyckan. Räddningsledaren beslutade om räddningstjänstinsats enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor m.m. Vagnarna var för tunga för att kunna flyttas till säker plats, varför enda alternativet var den riskfyllda hanteringen genom tömning (läktring) på plats. För det krävdes omfattande åtgärder, bl.a. snöröjning och vägbygge till olycksplatsen.

Totalförsvarets forskningsinstitut anlitades för riskbedömning, vilken visade på att allvarliga risker förelåg för personer som uppehöll sig inom en radie av 1 km från ett eventuellt klorgasutsläpp. Riskerna beräknades till 71 procent döda och 29 procent svårt skadade. Upp till 5

[59] Polisintendent Anders Karlsson, Polismyndigheten i Kronobergs län, intervju 2010-04-20

km från ett utsläpp förelåg hög risk för allvarliga skador. Arbetet med att få bort klorlasten pågick till den 16 mars då räddningstjänstinsatsen avslutades. Inga skador inträffade under arbetet.

Polisens uppgift under insatsen var primärt att stödja räddningstjänstinsatsen med evakuering om sådan skulle bli aktuell. Enligt polismyndighetens egen utvärdering, varierade utsträckningen på det område som skulle utrymmas och avspärras. Brister i kommunikation mellan räddningsledare och polismyndigheten medförde diskussioner och agerande föranlett av ”planeringsuppdrag” och ”inriktningsbeslut” för en utrymningszon med 1,5 km radie, en ”inrymningszon” upp till 2,5 km från utsläpp samt ett ”avspärrningsområde” med 5 km radie från utsläpp. Även de tidsperioder för insats och utrymning som angavs gälla vid ett eventuellt utsläpp varierade. Enligt polismyndighetens utvärdering av det egna stabsarbetet finns inga noteringar kring polisiär planering som berör zonen med radien 2,5 km från utsläpp. Klart är dock att vid en avspärrning med upp till 5 km från ett utsläpp hade ett stort antal människor kommit att beröras.[60]

Vilka bedömningar gjordes kring behovet av beredskapspolis?
Polismyndigheten i Hallands län begärde i en skrivelse den 3 mars 2005 till Rikspolisstyrelsen att få använda upp till 250 beredskapspoliser för de insatser som föranleddes av olyckan. Motiveringen var att Kungsbacka kommun riskerade utsättas för en särskilt svår och påfrestande situation från ordnings- och säkerhetssynpunkt: arbetet med att tömma klorgasvagnarna medförde risk för utsläpp. Enligt räddningstjänsten kunde ett sådant utsläpp medföra behov av utrymning av ett område med upp till en radie av 5 km. Det innebar då evakuering av ca 20 000 människor, vilket beräknades ta 48 timmar, varpå det utrymda området skulle behöva vara avspärrat och bevakat under ca tre dygn. Osäkerhet rådde om de utlovade polisförstärkningarna från Skåne och Västra Götaland skulle räcka till.

Rikspolisstyrelsen begäran till regeringen om att få disponera beredskapspolis för insatser föranledda av olyckan omfattade 150 beredskapspoliser för bevakningsuppgifter kring olycksplatsen, av bostäder och butiker och av tillfartsvägar samt räddningstjänstuppgifter vid utrymningen.[61]

Regeringen beslutade den 8 mars i enlighet med Rikspolisstyrelsens begäran. Tillståndet gällde så länge behov förelåg i händelse av utrymningsbeslut och fram till den 21 mars. Beslutet hade föregåtts av en del underhandskontakter mellan Rikspolisstyrelsen och regeringen kring hur brådskande beslutet var och omfattningen på utrymningszonen. In-

[60] Polismyndigheten i Hallands län AA 128-4267/05, Utvärdering av hallandspolisens stabsarbete i samband med klortransportolyckan i Kungsbacka kommun i februari – mars 2005
[61] Ju2005/4576/PO Utökad användning av beredskapspolisen s. 40 f

kallelse av beredskapspolis behövde dock ej ske eftersom räddningsledningen aldrig beslutade om utrymning.[62]

Regeringens beslut om disponeringsmöjligheten gällde själva utrymningsuppdraget om detta skulle aktualiseras och var således inte knutet till Polismyndigheten i Hallands län.[63]

Polismyndigheten hade självfallet svårt att inledningsvis bedöma behovet av resurser för att genomföra evakuering och bevakning. Kontakter togs med polismyndigheterna i Västra Götaland och Skåne om möjligheter till förstärkning av en omfattning som inledningsvis inte specificerades till antal. Båda myndigheterna började planera för att sända förstärkning. Vid en stabsorientering i myndighetens operativa stab den 7 mars beräknades behovet av polis för avspärrning av en zon med en radie av 1,5 km från olycksplatsen till 39 poliser. Om en zon med radien 5 km skulle avspärras behövdes 46 poliser.[64]

I beredskap vid polismyndigheten fanns från den 9 mars 46 poliser. Ute vid olycksplatsen fanns fyra poliser under dagtid och tre nattetid. Den 14 mars underrättades de förstärkningsberedda polismyndigheterna om att de endast behövde ha ”mental beredskap” för att sända förstärkningsresurser eftersom risken för utsläpp hade minskat. För polisen avslutades insatsen den 16 mars.

Hur angeläget var förstärkningsbehovet?
Polismyndigheten ingav ansökan om att få disponera beredskapspolis i ett läge av stor osäkerhet kring risker, utrymningszoner och resursåtgång för de uppgifter som åvilar polisen i dessa sammanhang. Regeringen fann att kriterierna för disposition var uppfyllda - under förutsättning att resurserna inte skulle räcka till ens om begärda polisförstärkningar från Skåne och Västra Götaland anlänt. Polisförstärkning fanns att tillgå men kom aldrig att kallas in då något utrymningsbeslut inte togs. Det kan då inte avgöras om polisförstärkningen ensamt varit tillräcklig. Följaktligen kan således frågan om beredskapspolis hade kunnat kallas in, än mindre om den behövts, inte besvaras.

Hade man kunnat disponera beredskapspolis om det blivit aktuellt?
NBC-utbildad och väl utrustad beredskapspolis hade med all sannolikhet kunnat sättas in i önskad omfattning om behov och förutsättning för detta förelegat, låt vara med rekrytering av beredskapspoliser med avtal även utanför eget och angränsande län.

[62] KBM 1303/2007 Utvärdering av beredskapspolisen s. 27 f
[63] Ju2005/4576/PO Utökad användning av beredskapspolisen s. 40 f
[64] Polismyndigheten i Hallands län AA 128-4267/05 Utvärdering av hallandspolisens stabsarbete i samband med klortransportolyckan i Kungsbacka kommun i februari – mars 2005

Resursbehov vid katastrofolyckor - utrymning
Frågan om behovet av att använda beredskapspolis vid händelsen i Kungsbacka kan således inte besvaras. Rent generellt finns inte heller någon utgångspunkt i något slags typiskt katastrofolycksscenario att ta till för vägledning för resursbehov. Var händelse måste bedömas för sig och insats utformas och resurser disponeras därefter. Insatser vid katastrofartade olyckor som medför (eventuellt) behov av evakuering som en del av räddningstjänstinsatsen, är komplexa och komplicerade. Polisen ska enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor m.m. på begäran från räddningsledaren lämna den hjälp som kan behövas. Det innebär att en mängd uppgifter faller på polisen om en omfattande utrymning behöver genomföras.

- Hjälpa till med att informera/varna/larma berörda inom utrymningszon
- Reglera trafiken ut ur utrymningszon för utrymmande och in för räddnings- och transportresurser, samt omdirigera och övervaka trafiken runt zonen.
- Avspärrning av vägar och terräng/vattenområden runt beslutad utrymningszon
- Evakuera boende och andra som vistas i beslutad utrymningszon via särskilt upprättade utrymningsstationer
- Säkerställande av att alla evakuerats genom systematisk genomsökning av bostäder, lokaler och terräng
- Om indikation finns på skadade eller personer som av annan orsak bedöms befinna sig i livsfara och som försvunnit inom eller i närheten av utrymningszonen, ansvarar polisen för eftersökningen
- Omhändertagande och frihetsberövanden – situationer kan uppstå där polis kan tvingas till detta vid en utrymning.
- Bevakning av utrymt område
- Registrering av utrymmande
- Registrering/identifiering av döda
- Registrering/identifiering av skadade
- Registrering av gods – vid en utrymning kan det avse omhändertagande och registrering av djur av olika slag
- Upprätta upplysningscentral för drabbade/evakuerade och anhöriga
- I samverkan med andra ansvariga aktörer medverka till samordnad och korrekt information ges om det inträffade

Med tanke på alla dessa uppgifter, som i ett ”worst case scenario” hade kunnat bli aktuellt vid Kungsbackaolyckan, var begäran att få disponera beredskapspolis inte särskilt märklig, särskilt med så många osäkerhetsfaktorer i bedömningsunderlaget. Uppgifterna som skulle ha kunnat aktualiserats är så många att det kan till och med te sig övermäktigt initialt. En tröst i sammanhanget är att forskningen visar att det är den enskildes självverksamhet som är grunden för beteenden vid stora olyckor. De flesta människor agerar rationellt utifrån den information de har/får.

Det är en myt att majoriteten skulle gripas av panik och handlingsförlamning. Vad myndigheterna i stället bör inrikta sig på är att underlätta för människor att hjälpa sig själva och koncentrera sig på det fåtal som verkligen behöver hjälp.[65]

5.1.7 Nationellt 2006 (fågelviruset H5N1)

Den 13 mars 2006 begärde Rikspolisstyrelsen att beredskapspolisen vid behov, och efter begäran från berörda polismyndigheter, skulle få disponeras vid åtgärder som föranleddes av misstänkta eller konstaterade fall av fågelviruset H5N1. Ett antal konstaterade fall med smittade fåglar fanns och hög risk för utbrott av influensa bedömdes föreligga under våren och sommaren i skilda delar av landet. Jordbruksverket skulle i så fall tvingas besluta om skydds- och övervakningszoner där stora polisresurser förväntades behövas för bevakning och kontroller. Påfrestningarna för berörda polismyndigheter bedömdes riskera bli så stora att kriterierna för användning av beredskapspolis uppfylldes. Beredskapspolisen bedömdes ha både lämplig utbildning och utrustning för det aktuella uppdraget.

Regeringen beslutade i enlighet med Rikspolisstyrelsens begäran och delegerade till styrelsen att vid begäran från berörd polismyndighet fatta beslut om att använda beredskapspolis vid behov, fram till och med den 30 november 2006. Något behov av beredskapspolis anmäldes emellertid inte till Rikspolisstyrelsen under aktuell tidsperiod.[66]

5.1.8 Nationellt 2006 (fågelviruset H5N1, förlängt beslut)

Rikspolisstyrelsen begärde den 6 november 2006 att det tidigare beslutet med anledning av utbrott av H5N1-viruset skulle förlängas till och med 31 december 2007. Motiveringen var att oaktat inga stora utbrott inträffat kvarstod behovet av hög beredskap. Regeringen beslutade den 7 december 2006 om förlängning i enlighet med Rikspolisstyrelsens begäran. Inget behov anmäldes under tidsperioden [67]

5.1.9 Västra Götaland, Halland och Värmland 2006 (höga vattenflöden)

Rikspolisstyrelsen begärde den 14 december 2006 hos regeringen att få disponera beredskapspolis med anledningen av de mycket höga vattennivåerna i västra Sverige som drabbats av stora mängder nederbörd. Behov av utrymning av bostäder och butikslokaler i utsatta områden, bevakning av dessa och rent allmänt stora infrastrukturstörningar befarades uppstå med anledning av nya varningar från SMHI om ytterligare nederbörd. Påfrestningarna på polisen kunde därför förväntas bli svåra

[65] SOU 1995:19 s. 334 ff
[66] KBM 1303/2007 Utvärdering av beredskapspolisen s. 28 ff
[67] Ibid.

och berörda polismyndigheter kunde inte räkna med att få förstärkning från omkringliggande län.

Regeringen beslutade den 21 december 2006 att beredskapspolis kunde disponeras för begärt ändamål och delegerade till Rikspolisstyrelsen att, efter begäran från berörd polismyndighet, fatta beslut om insats av beredskapspolis för uppgifter föranledda av de höga vattenflödena. Beslutet begränsades till att gälla Västra Götalands län, Hallands län och Värmlands län, de områden som Rikspolisstyrelsen angett som de mest drabbade. Tillståndet för disponering gällde till den 31 januari 2007. Något behov av att disponera beredskapspolis uppstod dock inte under tillståndstiden.[68]

5.1.10 Kronoberg 2007 (stormen Per)

Polismyndigheten i Kronobergs län begärde den 15 januari 2007 att Rikspolisstyrelsen skulle hemställa hos regeringen om att få disponera beredskapspolis då länet på nytt drabbats av en svår storm (Per). Förhållandena och behoven var likartade de som uppstod efter stormen Gudrun 2005, dock var såväl det fasta som mobila telefonnätet i avsevärt större omfattning utslaget. Fallande temperaturer och starka vindar prognostiserades från SMHI. Rikspolisstyrelsen hemställde samma dag hos regeringen om beslut om att få använda beredskapspolis med hänvisning till den aktuella situationen och att konsekvenserna var svåra att överblicka.

Regeringen beslutade den 18 januari 2007 om tillstånd att disponera beredskapspolis enligt Rikspolisstyrelsens hemställan under tiden fram till den 15 februari 2007. Beslutet utnyttjades dock inte då behovet aldrig uppstod.[69]

5.1.11 Västmanland 2007 (Power Meet)

Den 19 april 2007 begärde polismyndigheten i Västmanlands län att få använda en avdelning om ca 60 beredskapspoliser i samband med motorträffen Power Meet i Västerås mellan den 2 till 8 juli 2007.[70] Power Meet är ett årligt evenemang som samlar 60 – 70 000 besökande. Motiveringen för begäran var att polisens personalinsats under evenemanget var betydande, semestertid gjorde att förstärkning inte bedömdes kunna påräknas från andra län och att den dagliga polisverksamheten påverkades negativt genom den ökade ingripandeverksamheten under evenemanget.

De arbetsuppgifter som beredskapspoliserna avsågs för var trafikkontroller i syfte att kontrollera nykterheten samt trafikreglering. Myndig-

[68] Ibid.
[69] Ibid.
[70] Polismyndigheten i Västmanlands län A 134-2837/07

heten ansåg att beredskapspoliserna genom sin utbildning var väl förtrogna med de tänkta uppgifterna. Några skjutvapen ansågs inte beredskapspoliserna behöva bära, medan däremot ett tidigareläggande av utbildning för OC-spray ansågs vara lämpligt. Rikspolisstyrelsen hade beslutat att beredskapspolisen skulle utbildas på OC-spray från och med 2008.

Begäran underställdes aldrig regeringens bedömning då Rikspolisstyrelsen den 24 maj beslutade att ärendet inte skulle medföra någon ytterligare åtgärd med motiveringen att den verksamhet beredskapspolisen avsågs utföra inte omfattades med ändamålet enligt förordning (1986:616) för beredskapspolisen.[71]

5.1.12 Nationellt 2008 (fågelviruset H5N1 - nytt beslut)

Den 2 januari 2008 begärde Rikspolisstyrelsen för tredje gången att få tillstånd att använda beredskapspolis vid utbrott av H5N1-viruset på samma premisser som vid tidigare beslut i saken. Anledningen var att en kraftig ökning av utbrott av fågelviruset skett i flera länder, bl.a. Tyskland och Polen, vilket föranlett Jordbruksverket besluta om skyddsnivåhöjning söder om Dalälven. Regeringen beslutade den 10 januari 2008 medge användning av beredskapspolis för uppgifter föranledda av misstänkta eller inträffade fall av H5N1 fram till och med den 31 januari 2009. Inte heller denna gång uppstod behovet .[72]

5.1.13 Västra Götaland och Värmland 2008 (höga vattenflöden)

Rikspolisstyrelsen begärde den 31 januari 2008 hos regeringen att på nytt få disponera beredskapspolis med anledning av höga vattenflöden i västra Sverige. Motiveringen var likartad den som getts vid det tidigare tillfället när sådan situation befarades. Begäran avsåg även denna gång de tidigare nämnda länen och tidsperioden avsåg omfatta tiden fram till den 20 juni 2008.

Regeringen beslutade den 7 februari 2008 att som tidigare delegera beslutsrätten att disponera beredskapspolisen till Rikspolisstyrelsen om berörd polismyndighet anmälde behov av styrkan vid situation föranledd av översvämningsrisk. Regeringens beslut, efter underhandskontakter med Rikspolisstyrelsen om den geografiska begränsningen, omfattade dock denna gång enbart Värmlands län och Västra Götalands län och tillståndsperioden begränsades till den 15 mars 2008. Ingen inkallelse av beredskapspolis behövde dock göras under perioden.[73]

[71] RPS POA 134-2463/07
[72] KBM 1303/2007 Utvärdering av beredskapspolisen s. 30
[73] Ibid. s. 31

5.1.14 Västmanland 2008 (Power Meet)

Polismyndigheten i Västmanlands län begärde att få använda beredskapspolis även under 2008 års Power Meet i Västerås: en avdelning under tiden 30 juni till 6 juli 2008.[74] Motiveringarna var i stort de samma som i föregående års ansökan: sommarsemesterperiod med åtföljande svårigheter att få förstärkning från andra polismyndigheter, begränsningar för att använda egen personal med hänsyn till tidigare stora övertidsuttag med anledning av många grova brott och att man med tillskott av beredskapspolis skulle kunna hålla kommenderingen på en rimlig nivå vad gäller uttag av egen personal. Beredskapspoliserna avsågs även denna gång användas till trafikreglering och nykterhetskontroller i trafiken. Någon beväpning ansågs inte nödvändig medan däremot utbildning för OC-spray skulle ges.

Polismyndigheten framförde även som sin uppfattning att det skett en förskjutning i tolkningen av begreppet särskilt svåra påfrestningar för samhället i fred och att denna förskjutning torde ligga i linje med de önskemål som Rikspolisstyrelsen framfört (RPS POL 134-3891/03) i sin begäran om ändring i förordning (1986:616) om beredskapspolisen. Polisens insatser vid Power Meet fann polismyndigheten rymmas inom det som Rikspolisstyrelsen fann som lämpliga arbetsuppgifter för beredskapspolisen.

Rikspolisstyrelsen gjorde samma bedömning som året innan, regelverket medgav inte disponering av beredskapspolisen under de förutsättningar som angetts i ansökan och att inget nytt tillförts som ändrade denna bedömning. Begäran underställdes därför inte regeringen för beslut.[75]

5.1.15 Västmanland 2009 (Power Meet)

Polismyndigheten i Västmanlands län återkom för tredje gången den 27 januari 2009 med en ansökan om att få disponera en avdelning beredskapspoliser under Power Meet 2009 i Västerås.[76] Begäran avsåg perioden 29 juni till 5 juli. Motiveringarna var liknande de som framförts vid de två tidigare tillfällena: semesterperiod med åtföljande minskade egna resurser och som försvårade att få förstärkning från andra polismyndigheter, frigörande av polispersonal för mer kvalificerade brottsförebyggande uppgifter och i kombination med ett ansträngt ekonomisk läge. Osäkerheten kring omfattningen av de poliskommenderingar som kunde bli aktuella med anledning av Sveriges ordförandeskap i EU under andra halvåret 2009, anfördes även som skäl.

[74] Polismyndigheten i Västmanlands län A 134-2886/08
[75] RPS POA 134-3172/08
[76] Polismyndigheten i Västmanlands län A 134-579/09

Polismyndigheten avsåg använda beredskapspoliserna till bevakning av avspärrningar, trafikreglering, nykterhetskontroller i trafiken samt olika transporter. Arbetsuppgifterna fann man vara i överensstämmelse med den nya förordningen om beredskapspolisen som trätt i kraft den 1 januari 2009. Beredskapspoliserna avsågs utrustas med OC-spray och expanderbar batong men inga skjutvapen.

Rikspolisstyrelsen, som genom den nya förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen, hade egen beslutsbefogenhet kring disponering av beredskapspolis, avslog den 7 april 2009 begäran.[77] Avslagsbeslutet dokumenterades i en särskild PM vilken kommunicerades för kännedom med samtliga polismyndigheter. Utgångspunkten för Rikspolisstyrelsens bedömning var de kriterier för användning som anges i förordningen, den hotbild som förelåg och de åtgärder som polismyndigheten vidtagit för att minska påfrestningarna för polisen vid evenemanget. Det sistnämnda omfattade exempelvis överenskommelse med kommunen att de fått överta ansvar/kostnader för ”crusingvärdar”, ordnings- och trafikvakter samt att socialtjänsten involverats i högre grad.

Sammantaget fann Rikspolisstyrelsen att det inte förelåg en sådan hotbild som kunde motivera användning av beredskapspolisen med hänsyn till allvarliga eller omfattande störningar på samhället eller risk för sådana. Dessutom kunde det inte uteslutas att det fanns en påtaglig risk för att beredskapspoliserna skulle behöva använda våld. Förutsättningarna för disponering enligt förordningen fanns därmed inte. I den poliskommendering som sedan genomfördes användes ca 100 poliser.

5.1.16 Västerbotten 2009 (EU-mötet)

Polismyndigheten i Västerbottens län bedömde inför EU-ministermötet 14-16 oktober 2009 i Umeå att beredskapspolis behövdes som förstärkning. I en skrivelse till Rikspolisstyrelsen begärde polismyndigheten den 17 mars 2009 att få disponera två avdelningar beredskapspolis, vilket inklusive yrkespoliser innebar total ca 120 personer. Motiveringen angavs till risk för omfattande störningar på samhället från ordnings- eller säkerhetssynpunkt. Myndigheten avsåg att använda all egen personal som inte behövdes för ordinarie verksamhet. Med hänvisning till Umeås geografiska belägenhet, de stora avstånden inom förstärkningsområdet såväl som inom den egna myndighetens geografiska område, ansåg man sig behöva beredskap för att möta oförutsedda händelser. Beredskapspoliserna avsågs användas endast för fast bevakning på mötesområdet och till viss ronderande bevakning nattetid. Tidsperioden för behovet av förstärkning angavs till mellan 13-17 oktober 2009.[78]

[77] RPS RKP A-134-366/09
[78] Polismyndigheten i Västerbottens län AAC 080-2074/08

Rikspolisstyrelsens skriftliga beslut angående begäran meddelades först den 5 oktober 2009.[79] Underhandskontakter hade dock (enligt beslutet) skett och polismyndighetens kommenderings- och stabschefer hade fått besked tidigare. Beslutet innebar att Rikspolisstyrelsen avslog begäran om att få disponera beredskapspolis. Av beslutet framgår att ärendet beretts vid Rikskriminalpolisen och att man därvid funnit att hotbilds-analyserna generellt för EU-mötena 2009 inte påvisat några risker för svåra ordningsstörningar. Riktigheten i dessa hotbildsbedömningar hade man även fått bekräftat då samtliga (genomförda) möten avlöpt i god ordning med endast mindre demonstrationer som hanterats av befintliga poliskommenderingar.

I motiveringen angavs även att det vid tidpunkten för beslutet fanns en något förhöjd hotbild avseende ordningsstörningar under mötet i Umeå i samband med en tillståndsgiven demonstration. Den hot- och riskanalys som i samverkan tagits fram mellan Rikskriminalpolisen, Säkerhetspolisen och polismyndigheten påvisade dock inte en hotbild som kunde motivera att ta beredskapspolisen i anspråk. Bedömningen blev således att det inte fanns indikationer på omfattande störningar på samhället från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, eller risk för sådana.

Mötet och demonstrationerna hanterades av myndighetens och förstärkningsområdets egna resurser. Antalet förstärkande poliser från andra myndigheter fastställdes slutligen till 99.[80]

5.2 Bedömningar och beslut

I de bedömningar och beslut kring disponering av beredskapspolisen som gjorts under de snart 25 år som organisationen funnits, kan inte ses att någon slags praxis utvecklats. Redan i utredningen *Utökad användning av beredskapspolisen* år 2005 gjordes samma iakttagelse.[81] Tillfällen för bedömning och beslut har varit fåtaliga och det rättsliga regelverket har förändrats för såväl rekvisiten för disponering som för beslutsnivå. Varje enskild framställan om att få använda beredskapspolis har därför fått bedömas på sin egen grund utifrån de motiveringar och omständigheter som förelegat vid tillfället.

De händelser och situationer där behovet av beredskapspolis aktualiserats sedan år 1986 kan grovt indelas i fem kategorier:

- Risk för attentat/terrordåd föranledda av händelser utomlands
- Ordningsstörningar vid internationella eller andra större evenemang
- Olyckor av katastrofnatur – eller risk för sådana
- Naturkatastrofer – eller risk för sådana
- Pandemi- och epizootiutbrott – eller risk för sådana

[79] RKP A-125-1249/07
[80] RPS POA 134-6927/09 skrivelse 2010-01-20
[81] Ju2005/4576/PO Utökad användning av beredskapspolisen s. 48

Bedömningar enligt förordning (1986:616) om beredskapspolisen – inför känd händelse

Vid en hastig genomgång av de fall där behov av beredskapspolisen aktualiserats vid en i förväg känd händelse de senaste tio åren, får man intrycket av att Rikspolisstyrelsen är mer restriktiv i sina bedömningar än berörd polismyndighet, vilket då medfört att den resurs som beredskapspolisen utgör inte utnyttjats. Frågan bör därför belysas närmare.

Resursfrågan vid en begäran om insats av beredskapspolis är av avgörande betydelse för vilket beslut som sedan tas. Vid genomgång av framställningar och beslut kring nyttjande av styrkan kan ses att polismyndigheterna, med ansvaret för planering och genomförande av en insats, i sin omfallsplanering inte sällan bedömer att det finns behov av beredskapspolisen, i vart fall initialt och när hotbilden är oklar. Här är då resursfrågan primär och man vill helt enkelt tidigt försäkra sig om att det finns resurser för att hantera en situation eller händelse som kan utvecklas till en ”svår påfrestning”.

Rikspolisstyrelsen uppgift är att ha det nationella perspektivet både vad gäller hotbildsanalyser och resursfrågor. Detta accentuerades under och efter händelserna i Göteborg 2001, varvid vikten av denna roll förtydligades och som lett till att nationell samordning nu sker på ett helt annat sätt än tidigare. Numera finns dessutom även en organiserad och utbildad nationell förstärkningsresurs för insats vid behov. Rikspolisstyrelsen har i sin bedömning, vilket dessutom oftast skett betydligt senare när säkrare underrättelseinformation förelegat, kommit fram till att förutsättningarna för disponering inte finns därför att resurser kan tillföras från andra polismyndigheter, eller att den egna myndigheten bedöms klara uppdraget med egen styrka.

Underrättelseläget inför en känd händelse styr resursfrågan. Även här skiljer sig polismyndigheternas och Rikspolisstyrelsens underlag och perspektiv. Rikspolisstyrelsen har rimligtvis en mer samlad nationell bild av läget och därmed bättre underlag för bedömning. Detta är givetvis särskilt påtagligt inför internationella evenemang som exempelvis ett EU- ministermöte.

Skiljer sig då polismyndigheternas och Rikspolisstyrelsens bedömningar av de legala förutsättningarna för disponering i dessa fall? I den tidigare nämnda utredningen *Utökad användning av beredskapspolisen* drog utredaren slutsatsen att det förelåg en sådan skillnad. Han fann att polismyndigheternas synsätt kunde tolkas som att beredskapspolisen kunde ses som en mer eller mindre allmän förstärkningsresurs till den ordinarie polisen, medan Rikspolisstyrelsens synsätt sammanföll med den syn som genomgående finns i tidigare utredningar och förslag; beredskapspolisen ska ses som en extra resurs att tillgå då samhället utsätts

för påfrestningar till följd av ofred, katastrofer eller olyckor av stor omfattning.[82]

När det gäller Rikspolisstyrelsens uppfattning om disponeringsrekvisiten enligt den tidigare förordning om beredskapspolisen finns den klarlagd i ett antal skrivelser: kopplingen mellan begreppen ”då samhället har utsatts för eller riskerar utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt” och ”svår påfrestning på samhället i fred” gör det tydligt att det ”krävs nationella katastrofsituationer eller risk för sådana för att beredskapspolisen ska få kallas in”.[83]

Sedan den tidigare bedömningen gjordes av utredaren i *Utökad användning av beredskapspolisen*, har ytterligare några tillfällen tillkommit där polismyndigheter har begärt att få använda beredskapspolis vid en i förväg känd händelse. Det kan då noteras att den tidigare noterade diskrepansen mellan Rikspolisstyrelsens och (berörda) polismyndigheters tolkning av de legala förutsättningarna för disponering kvarstår.

Bedömningar enligt förordning (1986:616) om beredskapspolisen – vid inträffad händelse eller med oklart underlag
I de fall behov av beredskapspolis anmälts i ett ovisst ”akutskede”, som vid olyckan i Kungsbacka och i Kronoberg efter stormen Gudrun, har Rikspolisstyrelsens bedömningar gått i linje med berörd polismyndighets. Initialt har samma information och bedömningsunderlag förelegat och förstärkningsmöjligheterna med polisresurser från andra myndigheter har varit oklara. De legala förutsättningarna har bedömts likartat.

Även i situationer där svårbedömda konsekvenser och omfattningen av dessa funnits, som inför hoten om omfattande översvämningar och kring spridningen av H5N1-viruset, kan ses en samstämmighet mellan bedömningar från polismyndighet, Rikspolisstyrelsen och regeringen. Osäkert bedömningsunderlag, svårförutsägbara konsekvenser och oklarhet kring polisens egen resurser och förstärkningsförmåga i dessa sammanhang, har i dessa fall medfört disponeringsbeslut.

Bedömningar enligt förordning (2008:1097) om beredskapspolisen
Då Rikspolisstyrelsen från den 1 januari 2009, i och med den nya förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen trädde i kraft, fick befogenhet att besluta om att använda beredskapspolis under vissa premisser, har bedömning och beslut endast aktualiserats vid två tillfällen. Bedömningarna har vid båda tillfällena resulterat i avslag med hänvisning till att förutsättningarna enligt förordningen inte förelegat.

Rikspolisstyrelsen har i sina beslut funnit att hotbildsanalyserna i dessa fall inte påvisat svåra eller omfattande påfrestningar på samhället, hän-

[82] Ju2005/4576/PO Utökad användning av beredskapspolisen s. 49
[83] RPS POL-134-3891/03

delserna bedömdes kunna hanteras med polisiära resurser från egen eller med viss hjälp från annan polismyndighet, samt att det inte heller kunnat uteslutas att beredskapspoliserna skulle hamnat i situationer där en påtaglig risk funnits för att de kunde behöva använda våld mot enskilda. Förutsättningarna att disponera beredskapspolis har då enligt Rikspolisstyrelsen inte funnits. Styrelsen har klarlagt sin ståndpunkt i denna fråga bl.a. i en promemoria kring möjligheterna att använda andra personalresurser än poliser vid extraordinära händelser.[84] Där konstateras att den nya förordningen ger utrymme för att använda beredskapspolis vid fler situationer än tidigare. Förutom i situationer som exempelvis störningar i viktiga infrastruktursystem, översvämningar och dammbrott, allvarlig smitta, terrorism och kemikalieolyckor, så kan beredskapspolisen användas för vissa bevakningsuppgifter vid internationella konferenser eller andra händelser som kan innebära allvarliga eller omfattande störningar på samhället ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt. Liksom tidigare kan beredskapspolisen också delta i räddningstjänst.

I nämnda promemoria sägs även att ”ett uttryckligt förbud infördes i den nya förordningen mot att använda beredskapspoliser i situationer där det kan bli nödvändigt att använda våld. Det innebär att beredskapspoliser inte får användas vid kravaller eller vid ingripanden under andra våldsamma händelser. Sådana uppgifter ska även i fortsättningen vara förbehållen den ordinarie polisen”. Skrivningen angående ”uttryckligt förbud…” relaterar då till just den typ av händelser och situationer som beskrivs: kravaller och andra våldsamma händelser, där det ju finns en påtaglig risk för att beredskapspoliser kan komma att behöva bruka våld mot enskilda. Som ytterligare exempel på situationer där det kan bli aktuellt att använda beredskapspolis anges i skrivelsen allvarlig smitta, exempelvis en pandemi. Man konstaterar att beredskapspoliser under utförande av sina arbetsuppgifter har samma befogenheter som en polisman, varför ”de kan vara en användbar resurs exempelvis i en situation då många polismän inte kan tjänstgöra på grund av sjukdom eller annat”.

Berörda polismyndigheters syn på disponeringsmöjligheterna kan tolkas som att beredskapspolisen enligt den nya förordningen i betydligt högre grad än tidigare bör kunna avlasta yrkespolisen och därmed frigöra denna för andra och mer angelägna uppgifter. Även ekonomiska motiv förs fram: ansträngt ekonomiskt läge och stort övertidsuttag för egen personal.

Sammanfattningsvis kan sägas att den nya förordningen för beredskapspolisen ger i förhållande till den tidigare större utrymme för disponering. Kvar står dock den grundläggande utgångspunkten att beredskapspolisen är en extra resurs att tillgripa vid allvarliga eller omfattande störningar på samhället ur ordnings- och säkerhetssynpunkt. När det gäller de ekonomiska eller personalpolitiska aspekterna: ansträngt bud-

[84] RPS RA-100-4378/09

getläge eller högt övertidsuttag för egen personal, har vare sig nuvarande eller tidigare förordning gett utrymme för disponering av beredskapspolis av dessa skäl. De berörda polismyndigheternas bedömningar vid en i förväg känd händelse, måste anses ha innefattat en alltför extensiv tolkning av de legala förutsättningarna för disponering av beredskapspolisen i de aktuella fallen.

Beredning och beslut
Beslutsförfarandet vid Rikspolisstyrelsen är att en polismyndighets begäran om beredskapspolis överlämnas för beredning till Rikskriminalpolisen.[85] [86] En bedömning sker sedan om de motiveringar och bedömningar som anges i begäran från polismyndigheten uppfyller kraven som förordningen ställer. Prövningen innebär en bedömning om:

- Föreligger allvarliga eller omfattande störningar på samhället från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, eller risk för sådana?
- Är avsikten att disponera beredskapspolis för de primära användningsområdena befolkningsskydd eller räddningstjänst? – eller för de sekundära uppgifterna bevakning, tillträdesskydd och transporter?
- Innebär användningsområdet en påtaglig risk för beredskapspoliserna att hamna i situationer där de kan komma att använda våld mot enskilda?

Rikskriminalpolisen väger sedan in hotbildsbedömningar och möjligheter till förstärkning från övriga polismyndigheter. Under beredningen sker oftast underhandskontakter. När beslutet formellt tas är inriktningen i detta redan känt hos berörd myndighet. Det formella beslutet tas av rikspolischefen.

5.3 Behov av polisär befogenhet

Enligt direktivet för denna översyn skall behovet av beredskapspolisens polisiära befogenheter belysas, relaterat till de tillfällen behovet av dess användning aktualiserats. Om man tar som utgångspunkt de fem olika kategorier av händelser där beredskapspolis använts eller där detta initierats sedan 1986, ter sig inledningsvis behovet av styrkans polisiära befogenheter vid risk för attentat/terrordåd föranledda av händelser utomlands tämligen självklara. Behovet av polisiära befogenheter för beredskapspolisen vid evenemang där ordningsstörningar kan förväntas är dock lika stort: även om beredskapspolis numera inte får sättas in i situationer där det finns en påtaglig risk för att de kan tvingas utöva tvång eller våld mot enskilda, så finns dock behovet av polisiära befogenheter kvar även för en mycket ”perifiär” insats av beredskapspolis vid ett sådant evenemang. Det handlar då om bevakning av transportvägar, förläggningar m.m.

[85] RKP A-127-13/09 Rikskriminalpolisens arbetsordning s.11 p. 76
[86] RPS POA, Beslutsprotokoll 12/09

Även vid insats av beredskapspolis vid naturkatastrofer, stora olyckor eller pandemier kvarstår behovet av polisära befogenheter. Det kan uppstå en mängd situationer där dessa befogenheter är nödvändiga: vid utrymningar, avspärrningar, trafikkontroller och bevakning. Frågan om beredskapslisens behov av de polisiära befogenheterna kan därför besvaras med att dessa befogenheter har varit och är en förutsättning för styrkan att kunna genomföra alla de uppgifter som är förknippade med uppdraget och vars omfattning inte alltid kan förutses vid beslut om insats.

Det är viktigt att i detta sammanhang inte koppla samman polisär befogenhet med behov av beväpning (skjutvapen). Vid de två tillfällen beredskapspolis har använts har styrkan bara burit vapen vid ett. Vid flertalet tillfällen där beredskapspolis har begärts har beväpning inte ansetts nödvändig. Beväpningsfrågan har i dessa fall avgjorts utifrån situationens eller händelsens art genom frågeställningen: är det sådana risker involverade att beredskapspolisen behöver beväpning för självskydd eller för genomförande av uppgiften? Svaret har då oftast blivit att vapen inte bedömts behöva bäras och med hänsyn till att man arbetar i grupp under ledning av en beväpnad polisman.

6 Beredskapspolisen - nuläget

6.1 Mål och syfte

Beredskapspolisens primära syfte att vara en förstärkningsresurs till polisen under höjd beredskap och krig kvarstår, även om möjligheten till dess fredstida användande alltmer hamnat i fokus. Dimensioneringsbeslutet om 1 500 civilpliktiga i den särskilda beredskapspolisen togs i ett läge där man fann att den tidigare beslutade utvecklingen av beredskapspolisen till en styrka på totalt 15 000 civilpliktiga, fördelade på den allmänna, respektive den särskilda beredskapspolisen, inte längre var aktuell med hänsyn till det säkerhetspolitiska läget. I grunden var dock beredskapspolisen fortsatt avsedd att utgöra en kvalificerad resurs under höjd beredskap.[87]

I förordning (1986:616) för beredskapspolisen betonades beredskapspolisens primära uppgift att verka under höjd beredskap genom skrivningen att beredskapspoliser *skall* finnas vid polismyndigheterna under höjd beredskap, medan det *får* finnas beredskapspoliser där under fredstida förhållanden och under vissa förutsättningar.

Vad är det då för uppgifter som beredskapspolisen är avsedd för under höjd beredskap och krig? Svaret är att definieringen av dessa uppgifter har varierat över tid och i förhållande till försvars- och säkerhetspolitiska bedömningar. Det kan ha varit antisabotageuppgifter, bevakning av

[87] Prop. 1998/99:74 s. 158

transporter som koncentreringstransporter under invasionsförsvarets mobilisering, genomförande av utrymning, bevakning och rent allmänt stödja polisen.

Frågan om vilka konkreta uppgifter som beredskapspolisens i dag skulle ha vid höjd beredskap hänger då samman med vilka uppgifter som polisen skulle få, utöver det som gäller för fredstid. En bedömning utifrån det säkerhetspolitiska läget, den militärteknologiska utvecklingen, samhällsutvecklingen m.m., ger inga konkreta svar. Vilka hot vi kan komma att utsättas för, och därmed vilka motåtgärder vi tvingas till, är ”föränderliga, gränslösa och komplexa”.[88] Beredskapspolisens uppgift i dag vid höjd beredskap skulle således bli att förstärka den ”traditionella” polisverksamheten och vad som därutöver kan bli aktuellt, för polis såväl som beredskapspolis, kan i nuläget inte besvaras.

6.2 Bemanning – allmänt

Beredskapspoliser finns numera enbart i form av den styrka som har sitt ursprung i den särskilda beredskapspolisen. Den allmänna beredskapspolisen är i praktiken nedlagd. Någon inskrivning/rekrytering har inte skett sedan 1990-talet och de kvarvarande krigsplacerade civilpliktiga allmänna beredskapspoliserna avregistrerades för några år sedan av Pliktverket efter framställan från Rikspolisstyrelsen. Den i säkerhetspolitiska sammanhang bedömda låga risken för angrepp mot svenskt territorium, har gett utrymme för ett långsträckt ”återtagandeskede” för åtgärder i beredskapshöjande syfte. Statsmaktens bedömning i sammanhanget har därför medgett att planering kring polisens krigsorganisation, och dess förstärkningsbehov i form av den allmänna beredskapspolisen, har lagts i ”malpåse”. Rikspolisstyrelsen har dock självfallet en beredskapsplanering för Polisen, som dock med hänsyn till vad som redovisats ovan är lågt prioriterad och föga aktuell. Senaste anvisningarna utgavs 1994.[89]

Den särskilda beredskapspolisen, numera benämnd enbart beredskapspolisen, har sin bemanningsnivå grundad på vad regeringen uttalade i propositionen *Förändrad omvärld – omdanat försvar* 1998 där antalet föreslogs till 1 500 civilpliktiga och som fastställdes 1999.[90] De senaste åren har de flesta polismyndigheter vid sin rekrytering krävt att den civilpliktige även ska vara är villig att ingå avtal med Rikspolisstyrelsen om frivillig tjänstgöring i fred, vilket medfört att antalet inte nått det en gång fastställda.

[88] SOU 2008:101 s. 36
[89] RPSFS 1994:7 (FAP 132-1) Polisens beredskapsplanläggning på lägre och högre regional nivå
[90] Prop. 1998/99:74 s. 157 f

6.2.1 Bemanning – polismyndigheter/län

Vid en sammanställning av svaren på en förfrågan till polismyndigheterna om de lokala beredskapspolisavdelningarna i mars 2010, kompletterat med uppgifter från Pliktverket, blev bilden av bemanning och sammansättning följande:

Förklaring
A = Män, utbildade de senaste tre åren (grund- eller repetitionsutbildning)
B = Kvinnor, utbildade de senaste tre åren
C = Chef i yttre operativ verksamhet även i ordinarie polisverksamhet
D = Män, utbildade de senaste tre åren
E = Kvinnor, utbildade de senaste tre åren
F = Totalt, utbildade och med avtal om frivillig tjänstgöring
G = Totalt, krigsplacerade enligt Pliktverkets register

Myndighet	Polis (chefer)			Civilpliktiga			
	A	B	C	D	E	F	G
Stockholm[91]	33	4	7	186	2	188	
Uppsala	8	0	4	34	0	34	
Södermanland	9	0	2	31	0	26	
Östergötland	8	0	0	38	0	38	
Jönköping	8	2	2	48	0	48	
Kronoberg	11	0	4	47	0	47	
Kalmar	8	1	2	46	0	46	
Gotland[92]	-	-	-	-	-	-	
Blekinge	11	0	4	43	0	43	
Skåne[93]	19	1	7	145	0	145	
Halland	7	0	4	47	1	48	
V Götaland[94]	34	1	10	161	2	163	
Värmland	11	0	3	36	0	36	
Örebro[95]	19	1	3	60	0	60	
Västmanland	9	1	2	52	0	52	

[91] Fem aktiva avdelningar och en ”vilande”
[92] Saknar beredskapspolisavdelning
[93] Tre avdelningar
[94] Fyra avdelningar
[95] Tidigare två avdelningar

Dalarna	9	1	4	40	0	40	
Gävleborg	1	1	1	31	0	31	
Västernorrland	11	1	10	52	0	52	
Jämtland	5	0	3	30	0	30	
Västerbotten	8	2	0	56	1	57	
Norrbotten	4	1	1	32	0	32	
TOTALT	233	17	73	1215	6	1216	1357

Civilpliktiga
Beredskapspolisens totala styrka var den 1 april 2010 enligt uppgifter från polismyndigheterna således 1 221 utbildade och krigsplacerade civilpliktiga: 1 215 män och 6 kvinnor. Av dessa har 1 216 avtal med Rikspolisstyrelsen om frivillig tjänstgöring.

Enligt Pliktverkets register var 1 357 civilpliktiga krigsplacerade som beredskapspoliser. Förklaringen till skillnaden i antal från vad som angivits ovan, är att ett antal civilpliktiga erhållit uppskov med repetitionsutbildningar och därför fallit utanför begreppet ”utbildade och placerade”. Den centrala siffran i sammanhanget är 1 216 civilpliktiga, utbildade och med avtal om frivillig tjänstgöring och därmed disponibla för inkallelse av Rikspolisstyrelsen om behov skulle uppstå.

Som synes finns endast ett fåtal civilpliktiga kvinnor i organisationen. Den huvudsakliga anledningen till detta får sökas i det faktum att kravet på fullgjord värnplikt först år 2008 slopats för uttagning till beredskapspolis. Detta skedde efter att Rikspolisstyrelsen år 2007 begärt att Krisberedskapsmyndigheten, som hade anvisningsrätt kring beredskapspolisens utbildning, skulle ändra i sina föreskrifter och ta bort kravet på fullgjord värnplikt i syfte att öka andelen kvinnor och personer med annan etnisk bakgrund än svensk.

Den enskilde civilpliktige beredskapspolisens möjligheter att vid ett givet tillfälle inställa sig för tjänstgöring varierar självfallet kraftigt, från några timmar till flera veckor, enligt bedömningar från några ansvariga handläggare vid polismyndigheterna. Majoriteten av de avtalsbundna beredskapspoliserna bedöms dock kunna inställa sig med någon eller några dagars varsel, d.v.s. en mycket hög tillgänglighet.

Polismyndigheterna har även fått ge exempel på de yrkeskategorier som är representerade bland de civilpliktiga beredskapspoliserna. Svaren visar på en mycket ”bred” rekrytering i så måtto att en mångfald kompetenser och erfarenheter finns representerade.

väktare	smed	rektor
säljare	civilingenjör	mekaniker
skogsarbetare	konsulent	snickare
gruvarbetare	chaufför	förskolelärare
pilot	jurist	lärare
ambulanssjuksköterska	egenföretagare	skräddare
kranförare	läkare	bokhandlare
mentalskötare	kriminalvårdare	psykolog
tandläkare	sjuksköterska	slaktare
fritidspedagog	brevbärare	socialsekreterare
civilanställd inom polisen	m.fl.	

Avtalen
Avtalen om frivillig tjänstgöring upprättas enligt ett särskilt formulär framtaget av Rikspolisstyrelsen.[96] I avtalsbestämmelserna regleras anställningsformer och löneförmåner m.m. Avtalets giltighetstid är ett år men förlängs automatiskt om inte uppsägning sker. Den civilpliktige har två månaders uppsägningstid medan polismyndigheten kan tillgripa omedelbar uppsägning. I avtalsformulären, som fortfarande används och enligt vilket samtliga civilpliktiga beredskapspolismän således i dag är kontrakterade, anges som grund den äldre förordningen (1986:616) om beredskapspolisen. Det är då visserligen i linje med bemyndigandet för Rikspolisstyrelsen för att ingå avtal på området i enlighet med 10 b § förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, där formuleringen från den äldre förordningen om beredskapspolisen även där finns kvar, men likväl ska självfallet avtalen grundas på de kriterier som den nya förordning (2008:1097) om beredskapspolisen anger för disponering. Det finns således anledning att se över grunderna och formerna för avtalen med de civilpliktiga.

Poliser – chefer i beredskapspolisen
Antalet poliser placerade i organisationen på olika chefspositioner är 250: 233 män och 17 kvinnor. Det finns dock en särskild problematik kring disponibilitet vad gäller poliser som chefer i beredskapspolisavdelningarna. I sammanställningen kan ses att 73 poliser i sin ordinarie tjänst är arbetsledare/chef i yttre operativ polisverksamhet, d.v.s. nästan 30 procent. Polismyndigheterna har i varierande grad noterat problematiken och försökt vidta åtgärder för att undvika den prioriteringskonflikt som uppstår om den lokala beredskapspolisavdelningen kallas in för tjänstgöring. En situation som dessutom endast inträffar i ett läge där ordinarie organisation bedöms hårt belastad och otillräcklig.

6.2.2 Organisation

Beredskapspolisen är en nationell förstärkningsresurs under Rikspolisstyrelsen som har det övergripande ansvaret för rekrytering, utbildning

[96] RPS SA 134-1891-00

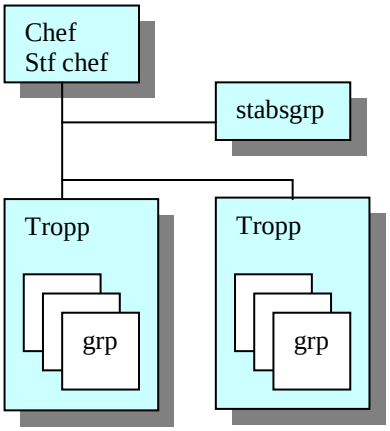
och utrustning. Disponeringsbeslut av styrkan tas av Rikspolisstyrelsen i de fall där denna befogenhet inte ligger på regeringen. Det är de lokala polismyndigheterna, i samverkan med Rikspolisstyrelsen, som har att säkerställa att tillräckligt antal civilpliktiga rekryteras, utbildas och att avtal om frivillig tjänstgöring upprättas.

Beredskapspolisfrågor handlades tidigare vid Säkerhetspolisens Försvarsenhet, men överfördes när denna avvecklades till Polisavdelningen vid Rikspolisstyrelsen. De särskilda funktioner som handläggare för beredskapspolisfrågor som funnits vid Polisavdelningen har numera avvecklats, varvid kvarstående uppgifter hanteras rent allmänt inom sektionen för brottsförebyggande verksamhet. Utbildningsfrågorna i sammanhanget hanteras av Polishögskolan.

Ute på polismyndigheterna handläggs frågor kring beredskapspolisen huvudsakligen vid planeringsfunktioner i myndigheternas staber. Tidigare fanns alltid en funktion för beredskapshandläggning vid varje myndighet men numera är dessa arbetsuppgifter ofta en tillikauppgift.

Efter det att beredskapspolisens styrka fastställdes till 1 500 totalförsvarspliktiga, skedde en reducering av antalet avdelningar från 45 till 34 och där avdelningen för Gotland utgick. I dag finns endast 29 avdelningar organiserade. Polismyndigheterna i storstadslänen: Stockholm, Västra Götaland och Skåne, har fem, fyra respektive tre avdelningar.[97] Övriga polismyndigheter har var sin avdelning.

Avdelningarna var ursprungligen avsedda att bemannas med tio poliser för befattningarna avdelningschef, ställföreträdande avdelningschef , troppchefer och gruppchefer, samt i övrigt med ca 60 totalförsvarspliktiga. De avdelningar som finns idag har dock en starkt varierande bemanning: från ca 35 till över 70, poliser och totalförsvarspliktiga sammantaget. Samtliga avdelningar bygger dock på en grundorganisation.



[97] Polismyndigheten i Stockholms län har formellt en sjätte avdelning, men den betecknas som ”vilande”

Beredskapspolisens organisation med avdelningar, troppar och grupper speglar den tidigare bakgrund och uppgift som beredskapspolisen, i vart fall den särskilda beredskapspolisen, haft för insatser vid höjd beredskap och i krig: antisabotageuppgifter vilka obetydligt skiljde sig från vissa militära förbands uppgifter. Den organisatoriska likheten med militära förband var i det sammanhanget en fördel.

Organisationsmodellen har sedan bibehållits utan att de delvis förändrade uppgifterna, mot räddningstjänst och befolkningsskydd, har fått någon synlig inverkan. Sambands- och stabsgruppen i avdelningen har accentuerat en utveckling som kan tydas som en strävan mot ett alltmer självständigt uppträdande för beredskapspolisens avdelningar. Några formella beslut i den riktningen, eller taktiska anvisningar för beredskapspolisens disponering vid en ”skarp” insats, vare sig i krig eller i fred, har inte utfärdats av Rikspolisstyrelsen. Någon grund- eller repetitionsutbildning för civilpliktiga i särskild stabstjänst har heller inte genomförts. Här kan då noteras att vi de två tillfällen sedan 1986 som beredskapspolisen har använts, har avdelningskonceptet i huvudsak frångåtts och beredskapspoliserna använts mer i linje med ordinarie polisers verksamhetsupplägg.

6.3 Rekrytering och utbildning

Rekrytering till den allmänna beredskapspolisen skedde bland de totalförsvarspliktiga som lämnade sina krigsplaceringar vid Försvarsmakten vid 47 års ålder. En introduktionsdag och två dagars grundutbildning var den utbildning de erhöll, varpå ett par dagars repetitionsutbildning följde vart fjärde år. Det var de lokala polismyndigheterna som i huvudsak stod för utbildningen och för kostnaderna. Rekrytering och utbildning av den allmänna beredskapspolisen upphörde 1996.

Rekryteringen de senaste åren har genomförts av polismyndigheterna. Varje myndighet har genomfört egna anställningsintervjuer, varefter Pliktverket har kontaktats för disponibilitetskontroll och inkallelse av eleven. Pliktverket har sedan även hanterat ersättningsfrågorna under utbildningen.

Efter 1 juli 2010 kommer totalförsvarsplikten inte längre att tillämpas som tidigare, varför rekrytering och utbildning av beredskapspoliser inte kan fortsätta som tills nu skett. I denna osäkra situation har någon nyrekrytering, grundutbildning eller repetitionsutbildning av civilpliktiga inte genomförts den senaste tiden.

De krav som ställts vid rekryteringen av dagens beredskapspoliser har varit att man:

- är svensk medborgare
- har fyllt 20 år

- innehar körkort, lägst klass B
- har god fysik
- är ostraffad och har en god rättsuppfattning
- är villig att ingå avtal med Rikspolisstyrelsen om frivillig tjänstgöring i fredstid

Kravet på fullgjord värnpliktsutbildning togs bort 1 januari 2008.

I samband med rekrytering har registerkontroll och säkerhetsklassning genomförts för de som bedömts lämpliga. Efter genomförd utbildning har de civilpliktiga sedan placerats vid polismyndigheternas beredskapspolisavdelningar.

6.3.1 Grundutbildning

Rikspolisstyrelsen är utbildningsansvarig för beredskapspolisen även om MSB utfärdar övergripande anvisningar för rekrytering och utbildning. Polishögskolan har att genomföra utbildningen i enlighet med en utbildningsplan som Rikspolisstyrelsen fastställt.[98]

Grundutbildningen av civilpliktiga omfattar tre veckor med den övergripande målsättningen att deltagarna efter genomförd utbildning ska kunna genomföra insatser med utgångspunkt från den särskilda beredskapspolisens uppgifter. De senaste åren inriktad mer mot räddningstjänst och befolkningsskydd i enlighet med beredskapspolisens något förändrade uppdrag. Utbildningen omfattar enligt gällande utbildningsplan:

- Polisjuridik – utbildning i de författningar som styr polisverksamheten
- Vapentjänst - utbildning och avläggande av skriftliga och praktiska kompetensprov
- CBRN – utbildning och träning med skyddsutrustning[99]
- Självskydd – utbildning för att kunna genomföra tilldelad uppgift och för eget skydd, handfängsel, expanderbar batong och OC-spray
- Grundläggande sjukvårdsutbildning
- Efterforskning av försvunnen person – utbildning i lagen om skydd mot olyckor och kring MSO-konceptet för eftersökning[100]
- Taktik – utbildning i delar av det polisiära bastaktiska konceptet och ingripande mot folkmassa
- Utbildning för att kunna genomföra trafikdirigering och trafikkontroller

[98] RPS POL-782-1/06 Utbildning för särskilda beredskapspolisen, reviderad senast i februari 2008
[99] CBRN = Kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen. (Oftast numera betecknad CBRN/E, där E står för explosiva ämnen)
[100] MSO = Managing Search Operations – koncept för genomförande av efterforskningsinsatser av försvunna personer

– Sambandsutbildning – utbildning och träning i att upprätta och upprätthålla samband under insatser med polisiära kommunikationssystem

Beträffande vapen så utbildas numera enbart på polisens tjänstevapen pistol Sig-Sauer. Utbildningen sker under högt tempo. För att bli godkänd är kravet fullgjort kompetensprov enligt den polisiära skjuthandboken. Om detta inte uppfylls avskiljs eleven från utbildningen och rekryterande myndighet samt Pliktverket informeras.

Grundutbildningen genomförs i form av lärarledda lektioner, föreläsningar, färdighetsträning och praktiska övningar. Uppföljning och utvärdering sker, bl.a. i form av skriftliga prov. Utbildningen förläggs i huvudsak vid Försvarsmaktens utbildningsförband, exempelvis Ingenjörsregementet i Eksjö och Ledningsregementet i Enköping. Försvarsmakten stödjer enbart med logistik: mat, boende, skjutbanor och utbildningslokaler. Instruktörerna kommer från polismyndigheterna, Polishögskolan eller är externa, som exempelvis lärare i sjukvård från Röda Korset.

Grundutbildning för poliser som är avdelningschefer, troppchefer eller gruppchefer i beredskapspolisen, omfattar en ledarskapsutbildning under en vecka och övrig utbildning under två veckor. Frånsett ledarskapsutbildningen omfattar polisernas utbildning i stort sett samma områden/ämnen som för de totalförsvarspliktiga. Målsättningen är att eleverna efter genomförd utbildning ska ha god kunskap om modernt ledarskap, kunna organisera och genomföra insatser med utgångspunkt från beredskapspolisens uppgifter samt kunna delta i planering och genomförande av utbildning för beredskapspoliser.

6.3.2 Repetitionsutbildning

Repetitionsutbildning genomförs vartannat år och omfattar en vecka för såväl poliser som civilpliktiga som genomgår utbildningen tillsammans. Utbildningen är lokaliserad till samma platser/orter som vid grundutbildningen. Utbildningen genomförs med respektive polismyndighets beredskapspolisavdelning sammanhållen och har ett något varierande innehåll från en repetitionsutbildning till en annan. Kursplanen för 2008 – 2009 innefattar exempelvis:

- Mobiliseringsövning – uttag av utrustning m.m.
- Användning av OC-spray – teori och praktik
- Grundläggande taktiskt förhållningssätt – teori och praktik
- Mentalt och kommunikativt förhållningssätt – teori och praktik
- Självskydd
- Praktiska övningar och skriftligt utbildningskontroll

6.3.3 Särskild utbildning – övning

Rikspolisstyrelsen beslutade år 2000 att pröva ett koncept med deltagande av den särskilda beredskapspolisen i internationella fredsbefrämjande och humanitära insatser som ett komplement till FN:s civila polisverksamhet. Initiativet föranleddes av det ökade politiska intresset för att svensk polis engagerades i olika internationella sammanhang. Den särskilda beredskapspolisens avdelning vid Polismyndigheten i Södermanlands län utsågs därför att deltaga i övningen Nordic Peace år 2001.[101] Rikspolisstyrelsen avsåg att på detta sätt skaffa sig erfarenheter kring användning av den särskilda beredskapspolisen i internationella uppdrag: testa om en beredskapspolisstruktur kunde lösa uppgifter vid en internationell polisiär insats. Den tänkta insatsen avsåg då upprätthållande av ordning och säkerhet i städer och byar, stödja lokal företagsamhet och myndighetsutövning samt bistå internationella hjälporganisationer.[102]

Övningen inleddes med tre dagars utbildning vid Försvarsmaktens anläggning för utbildning inför internationella insatser, varpå förflyttning sedan genomfördes till Bardufoss i norra Norge där själva övningen genomfördes. Övningen bestod av ingripande mot folkmassa, upprättande av vägspärr, genomsökning av byggnader och helikopterträning. I den utvärdering som Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) ansvarade för framgår att såväl övningsansvariga som ansvariga för den deltagande avdelningen var positiva till beredskapspolisens medverkan.[103]

Även under övningen Nordic Peace år 2002 deltog en avdelning av den särskilda beredskapspolisen, denna gång från Polismyndigheten i Västmanlands län. Övningen var lokaliserad till Sverige och Mälardalen. Övningsmomenten för beredskapspoliserna innefattade bl.a. gisslan- och uppploppssituationer och insatser vid en större järnvägsolycka.

Beredskapspolis har sedan dess inte deltagit i denna typ av övningar och Rikspolisstyrelsen har heller inte hos regeringen aktualiserat någon utökad användning av beredskapspolis i internationella sammanhang. Den allmänna kravprofil som då, liksom i dag, ställs på deltagare i internationella polisiära insatser, gör att beredskapspolis utan reguljär polisutbildning och erfarenhet inte kommer i fråga.[104]

---

[101] Nordic Peace = Årligen återkommande samverkansövningar inom ramen för PFP (Partnerskap för Fred)
[102] RPS SA 134-2867-00
[103] ÖCB 5-393/2000
[104] Ju2005/4576/PO Utökad användning av beredskapspolisen s. 27 f

6.4 Utrustning

Centralförråd
Polisens verksamhetsstöd (PVS) har från den 1 januari 2009 förvaltningsansvaret för beredskapspolisorganisationens utrustning och fordon. PVS ansvarar för inköp, förvaring och underhåll. Inom ramen för detta förvaltningsuppdrag hanteras beställningar avseende komplettering av befintlig utrustning, skötsel och reparation och besiktning/underhåll av fordon, vapen och radioutrustning. En särskild inventering har genomförts i slutet av 2009.[105]

PVS har två centrala förråd där utrustning för beredskapspolisen lagerhålls, ett specifikt för beredskapspolisen avsett för uniformer, radioutrustning, fordon m.m., samt det centrala vapen- och ammunitionsförrådet avsett för hela polisväsendet där då även vapen avsedda för beredskapspolisen förvaras. Båda förråden finns på samma ort i södra Sverige. För administration och skötsel av beredskapspolisens centrala förråd finns i dag 1½ årsarbetskraft.

För beredskapspolisen lagerhålls centralt i dag exempelvis:

3 st ledningsfordon (insatsledarfordon)
1 lätt lastbil
4 släpvagnar - varav en med insatsutrustning och en s.k. mastvagn
21 st portabla 7-meters radiomaster (försvarets modell)
Ett stort antal radioapparater - hand-, fordons- och repeterstationer
Skyddsvästar (både standard och tunga taktiska)
Taktiska (ballistiska) hjälmar
Skyddsutrustning avseende CBRN/E
Uniformsartiklar av allehanda slag

Den centrala lagerhållningen av vapen för beredskapspolisen omfattar ett stort antal automatkarbiner av modell CGA5 P och handeldvapen, pistol modell Sig-Sauer. Det är då att se som ett kompletteringsförråd eftersom varje polismyndighet har vapen i lokalt förråd för ”sin” beredskapspolisavdelning.

Inom den centrala förrådshållningen förvaras i dag även ett 30-tal bildförstärkare (NVG-utrustning), som lånats in från Försvarsmakten.

Polismyndigheterna
Varje polismyndighet lagerhåller utrustning för de beredskapspoliser som är krigsplacerade vid myndigheten. Den personliga utrustningen är tillgänglig för omedelbar användning. Vapen förvaras i särskilda valv. Vapenutrustningen varierar idag mellan de olika polismyndigheterna, då ännu inte alla myndigheter försett beredskapspoliserna med

[105] RPS PVS/UFE 23/09 beslutsprotokoll

pistol modell Sig-Sauer. Samtliga polismyndigheter kan dock beväpna beredskapspoliserna med automatkarbin CGA5 P.

Standard och kvalitet
Beredskapspolisens personliga utrustning är i allt väsentligt identisk med polisens uniforms- och skyddsutrustning. Den gemensamma utrustningen, exempelvis ledningsfordon och sambandsutrustning, är av hög standard. Vapenutrustningen är dock f.n. mest lämpad för huvuduppgiften: insats under höjd beredskap. Sammantaget måste beredskapspolisens utrustning betecknas som riklig och av hög kvalitet, väl lämpad för de uppgifter som organisationen är avsedd för.

6.5 Finansiering

Beredskapspolisens utbildning och utrustning finansieras med medel från MSB, s.k. 2:4 anslag för stöd till krisberedskapsarbetet. Under år 2009 omfattande anslag 2:4 ca 1,5 miljarder kronor för stöd till myndigheter, landsting, länsstyrelser och kommuner. Enligt regeringen ska anslaget 2:4 användas för särskilda satsningar som ligger utöver varje myndighets ansvar för att säkerställa att samhällsviktig verksamhet kan bedrivas även vid allvarliga händelser eller vid kriser.[106]

Rikspolisstyrelsen har de senaste åren tilldelats mellan 20 och 30 miljoner kronor per år av detta anslag för beredskapspolisen. Allt har dock inte förbrukats. Medlen är avsedda att täcka kostnader för all utbildning, dagpenning för de civilpliktiga, rese- och traktamentskostnader, lokalhyror, hyrfordon, instruktörskostnader, kost och logi m.m.

Aviserad förändring för finansiering över anslag 2:4
I budgetpropositionen för 2010 har regeringen förtydligat de nya finansieringsprinciperna för anslag 2:4 Krisberedskap.[107] Den i krishanteringssammanhang gällande ansvarsprincipen slår igenom: myndigheterna har att själva säkerställa att den samhällsviktiga verksamheten kan bedrivas även vid allvarliga störningar. För att en myndighet ska kunna tilldelas medel från anslag 2:4 Krisberedskap gäller i fortsättningen:

- Det ska finnas en analys av behovet av föreslagna åtgärder och de ska ha påvisbara effekter på samhällets samlade krisberedskap eller den samlade förmågan att hantera kriser och dess konsekvenser
- Ansökningar om medel ska vara förenliga med eventuella beslut av regeringen om inriktningen av anslaget
- Åtgärderna som genomförs ska vara väl avgränsade samt uppföljningsbara. Medför åtgärder framtida löpande kostnader ska ansvarig myndighet redovisa finansieringen av dessa

[106] Prop. 2007/08:92
[107] Prop. 2010:10:1 s. 72

MSB har haft regeringens uppdrag att se över hela processen kring anslag 2:4 Krisberedskap. I slutrapporten kring detta redovisades de tankegångar som nu har realiserats.[108] Myndigheterna ska i fortsättningen ha möjlighet att äska medel ur 2:4 anslaget för att bedriva projekt på området krisberedskap. Detta ska ske utifrån ett övergripande inriktningsbeslut som fastställs av MSB på grundval av regeringens inriktningar och prioriteringar. Projekten är avsedda att vara under 1 – 3 år och ska ha en plan för mål och genomförande. Under åren 2010 – 2011 kommer dock fortfarande anslaget användas till att finansiera sådan verksamhet som håller på att fasas ut.

Frågan är då vilken inverkan detta har på möjligheterna till fortsatt finansiering av beredskapspolisen genom anslag 2:4? MSB har nyligen redovisat en översyn kring verksamhet som man inte finner överensstämma med villkoren för 2:4 anslag enligt de nya reglerna.[109] Där anges beträffande Rikspolisstyrelsen att delar av den verksamhet som avser beredskapspolisen inte är förenlig med de nya finansieringsprinciperna. Med delar av verksamheten avses att både utbildning och anskaffning/uppdatering av utrustning finansierats med 2:4 medel med nästan 30 miljoner/år, men att ”avvecklingen av beredskapspolisen redan inletts och 2010 belastas anslag 2:4 krisberedskap med ca 13 miljoner”.[110] I rapporten konstateras att vare sig bibehållande av förmåga eller avveckling av verksamhet ryms inom de nya finansieringsprinciperna, samt att Rikspolisstyrelsen bedömer behovet av beredskapspolisen inte längre är stort nog att motivera att verksamheten finns kvar. Man noterar även att styrelsen anmält till Justitiedepartementet att i avvaktan på översyn så kommer ingen ny grund- eller vidareutbildning ske.

MSB gör sammanfattningsvis bedömningen att anslag 2:4 bör fortsätta finansiera beredskapspolisen ”under den tid som polisens egen översyn pågår. I en eventuell ny inriktning av särskilda beredskapspolisen bör däremot förslag till ny finansiering framgå. Verksamheten bör vara helt utfasad från anslag 2:4 krisberedskap vid övergångsperiodens slut.”

Frågan om möjligheterna till fortsatt finansiering av beredskapspolisen och formerna för detta, är således en fråga som kan besvaras först efter en bredare diskussion mellan MSB och Rikspolisstyrelsen kring behov och mål av bibehållen beredskapspolisorganisation – om det alternativet skulle bli aktuellt.

6.6 Kostnader

Finansieringen av beredskapspolisen sker, som framgår ovan, genom medel från MSB anslag 2:4 Krisberedskap. Rikspolisstyrelsen har årli-

[108] MSB 2009-6838 Översyn av processen för fördelning av anslag 2:4 Krisberedskap
[109] MSB 2010-520 Översyn av anslag 2:4 Krisberedskap – verksamhet som inte överensstämmer med de villkor för tilldelning som anges i budgetpropositionen för 2010
[110] Ibid. s. 12

gen äskat och fått medel ur anslaget för åtgärder inom samverkansområdena *Skydd, undsättning och vård* samt *Farliga ämnen*. Under åren 2007 – 2009 har dessa medel varierat mellan 40 - 50 miljoner/år. Delar av de tilldelade medlen har i överenskommelser med MSB (tidigare med KBM) specifikt avdelats för beredskapspolisen.

Vid en sammanställning över perioden 2007 – 2009 kan ses att Rikspolisstyrelsen varje år begärt och fått mer medel för beredskapspolisen än vad som sedan behövts användas. Skillnaden är påfallande stor. Som förklaring har framförts att detta till delar berott på problem med planering och genomförande av vissa utbildningsomgångar. Av olika orsaker har inte alltid planlagda utbildningsomgångar kunnat genomföras. Det kan dock inte förklara hela skillnaden. Planerings- och budgeteringsarbetet har uppenbarligen haft vissa brister.

MSB (KBM) - Beviljade medel från anslag 2:4 Krisberedskap specifikt för beredskapspolisen [111]

	2007	**2008**	**2009**
Utbildning och övning	16 370	13 690	16 500
Grundutbildning			
Repetitionsutbildning			
Ledarskapsutbildning			
Mtrl o investeringar	7 668	4 000	5 000
Utrustning			
Drift o underhåll			
Övr utredn och samverkan	2 140	5 100	7 000
Uppföljning o planering			
Totalt	**26 178**	**22 790**	**28 500**

Rikspolisstyrelsen - medel rekvirerade från anslaget för att täcka faktiska kostnader [112]

	2007	**2008**	**2009**
Utbildning och övning	9 249		
Grundutbildning		3 529	2 599
Repetitionsutbildning		7 502	7 027
Ledarskapsutbildning		300	360
Mtrl o investeringar	4 261		
Utrustning		2 240	6 491
Drift o underhåll		3 516	1 223
Övr utredn och samverkan	345		
Uppföljning o planering		936	388
Totalt	**13 856**	**18 022**	**18 088**

[111] KBM 0053/2007, KBM 1662/2007 och MSB 2009-1849 (Årliga överenskommelser avseende utbetalning av medel m.m. mellan KBM/MSB och Rikspolisstyrelsen)
[112] Uppgifter från RPS POA ekonomicontroller 2010-05-17

Övriga kostnader – som ej finansieras av MSB
Rikspolisstyrelsen har inte längre några funktioner för central administration/handläggning av beredskapspolisfrågor.

PVS personalkostnader och kostnader för förrådshållning är svårbedömda med hänsyn till viss förrådsverksamhet inte bara hanterar material för beredskapspolisen. Uppskattad kostnad är ca 2 miljoner/år.

Pliktverket fakturerar årligen Rikspolisstyrelsen för det ”servicepaket” man tillhandahåller beträffande beredskapspolisorganisationen enligt en överenskommelse år 2008.[113] Kostnad ca 200 000/år.

Polishögskolans personal- och administrationskostnader enligt uppgifter från skolan, beräknas till ca 2 miljoner/år.

Polismyndigheternas kostnader för förråd, utbildningsmateriel, utgifter vid rekrytering m.m., kan efter inhämtade uppgifter från polismyndigheterna summeras till ca 1 miljon/år.

Polismyndigheternas personalkostnad för administration, rekrytering, m.m. varierar från 1 till 0,1 årsarbetskraft per myndighet. Majoriteten uppger ca 0,2 årsarbetskrafter. Beräknad på 0,2 årsarbetskrafter blir totalkostnaden för polismyndigheterna, med hänsyn till de inkomstlägen som beredskapsplanerare normalt har, ca 2 miljoner kronor/år.

Till detta kan föras de kostnader för arbetstid som åtgår då poliser deltar i egenskap av chefer, främst vid repetitionsutbildning. Kostnaden kan möjligen uppskattas till ca 5 miljoner/år.

Totalt
Den totala kostnaden för beredskapspolisen kan, med reservation för det osäkra beräkningsunderlaget, uppskattas till ca 25 miljoner kronor per år (grundat på åren 2008 och 2009). Kostnader för poliser/chefer i beredskapspolisorganisationen ej medräknade. Av nämnda års kostnader har ca 18 miljoner per år täckts av anslag från KBM/MSB.

Antalet årsarbetskrafter som åtgår för Polisen totalt för att administrera, utbilda och utrusta beredskapspolisen, kan beräknas till mellan 8 och 10.

Förändrade förutsättningar
Som tidigare redovisats kommer kostnaderna att öka med anledning av förändringen kring totalförsvarsplikten. Det handlar då om kostnader för administration och rekrytering, utbildningskostnader, kost och logi, förmåner och ersättningar m.m. Dessa ökade kostnader kan f.n. inte närmare beräknas.

[113] Pliktverket 602:0728 Överenskommelse mellan Rikspolisstyrelsen och Pliktverket om personalredovisning, nr 08HK-08914, 2008-11-18

7 Polisens utveckling

7.1 Personal

En primär faktor för bedömning av Polisens behov av förstärkningsresurser, är självfallet dess personalstyrka och hur den utvecklats under de senaste åren. En kraftig satsning på att öka antalet poliser med mål att nå nivån 20 000 under år 2010 har skett. En sammanställning, här begränsad till polispersonal, visar utvecklingen.[114]

Myndighet	**2006** [115]	**2007**	**2008**	**2009**	**2010** [116]	**Nettoökning**[117]
Stockholm	4 792	4 966	5 150	5 353	5 755	960
Uppsala	475	495	519	556	593	120
Södermanland	449	447	466	488	516	70
Östergötland	644	671	677	724	803	160
Jönköping	463	472	480	504	551	90
Kronoberg	250	267	272	292	324	70
Kalmar	347	354	360	361	388	40
Gotland	93	96	100	106	112	20
Blekinge	240	242	249	260	291	50
Skåne	2 241	2 285	2 334	2 496	2 640	400
Halland	456	489	510	540	577	120
V Götaland	2 888	2 943	2 980	3 092	3 316	430
Värmland	423	431	436	451	481	60
Örebro	484	482	494	544	589	110
Västmanland	466	478	479	493	527	60
Dalarna	462	448	454	467	505	40
Gävleborg	446	444	451	458	479	30
Västernorrland	389	390	401	421	465	80
Jämtland	187	202	213	219	236	50
Västerbotten	393	416	425	439	470	80
Norrbotten	435	439	442	462	509	70
RPS m.m.[118]	400	409	429	418	413	20
Totalt	**17 423**	**17 866**	**18 321**	**19 144**	**20 540**	**3 130**

Polisens numerär kommer således ha ökat under tiden december 2006 till juni 2010 med drygt 3 100 poliser.

[114] Uppgifter från RPS/HR februari 2010
[115] Antal för åren 2006-2009 avser per 31 dec respektive år
[116] Prognostiserad siffra för juni 2010
[117] Avrundat till jämna 10-tal
[118] Antalet innefattar anställda vid RPS, RKP och PHS, minskat med det antal personer som även är anställda vid annan myndighet inom Polisen.

7.2 Organisationsutveckling

Polisens organisation har sedan förstatligandet 1965 utvecklats från 119 polismyndigheter till dagens situation med en polismyndighet i varje län. Förmågan ökade väsentligt för de enskilda polismyndigheterna att med egna resurser möta utmaningar i form av ingripande i farliga situationer och ordningsstörningar, samt att i samverkan med andra aktörer hantera kriser och katastrofer av olika slag. Länens samlade polisresurser blev enklare att disponera för snabba insatser. Ledning och styrning av operativ verksamhet vid dessa typer av händelser, inom Polisen kallade särskilda händelser, utvecklades genom ett nationellt enhetligt koncept.[119]

7.2.1 Regional förstärkningsmöjlighet

Regionalt har så kallade förstärkningsområden utvecklats med några polismyndigheter ingående i varje område. När tillfälliga resursförstärkningar behövs, av personal eller utrustning, sker detta normalt inom ramen för förstärkningsområdena. De flesta förstärkningsområden/regioner har även gemensam polischefsberedskap för övergipande ledning utanför kontorstid. Förfarandet för akuta förstärkningsinsatser över länsgränser inom regionerna har därmed förenklats.

7.2.2 Nationell förstärkningsorganisation

För att skapa nödvändig förmåga att planera, prioritera, koncentrera och verka för Polisen att klara sitt uppdrag under riktigt svåra påfrestningar, krävs att Rikspolisstyrelsen utövar sitt mandat för att övergripande samordna planering och resurser vid behov. Inte minst Göteborgskommittén underströk vikten av detta i sitt betänkande.[120] Polisen har utvecklat organisation och ledningssystem som i dag ger möjlighet till att möta de riktigt svåra utmaningarna på ett helt annat sätt än vid de tidigare tillfällen där behov av beredskapspolis aktualiserats.

Nationella förstärkningsorganisationen (NFO)
En nationell förstärkningsorganisation har tillskapats som en resurs som vid behov kan användas i hela landet. Den har enhetlig kompetens, utrustning och taktiska koncept. Bemanningskravet omfattar ca 1 200 poliser utbildade i särskild polistaktik. Det är polismyndigheterna i Skåne, Västra Götaland och Stockholms län som har ansvaret för att styrkan bemannas och har den kompetens och utrustning som krävs.

En enskild polismyndighet kan vid behov begära förstärkning ur NFO och även särskild ledningskapacitet om så behövs. Nationella chefer, med hög kompetens och erfarenhet, som leder polisens insatser inom

[119] RPSFS 2006:14 (FAP 201-1) Polisens planering, organisation och ledning vid särskilda händelser
[120] SOU 2002:122 s. 26

ramen för NFO är en viktig komponent i konceptet. Behov av förstärkning ur styrkan anmäls till Rikskriminalpolisen, som i samverkan med begärande och förstärkande polismyndigheter beslutar om behov och resurs.

Utöver de resurser som i de tre storstadsmyndigheterna är knutna till NFO finns vid ett antal polismyndigheter lokala styrkor med varierande grad av kompetens för insatser vid folksamlingar och farliga situationer.[121]

Till polismyndigheternas förfogande finns vissa specialkompetenser som förstärkning om egna resurser eller kompetens inte räcker till. De viktigaste ur perspektivet förstärkningsbehov i svåra situationer är:

Bombskyddsgrupper
Polisens har flera bombskyddsgrupper på olika håll i landet med uppgift att ta hand om och oskadliggör misstänkt farliga föremål, som explosiva, kemiska eller biologiska ämnen som kan orsaka skada eller sjukdom. I dag finns det 56 bombtekniker i Sverige som är fördelade på polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne.

Nationella insatsstyrkan (NI)
Nationella insatsstyrkan är Polisens yttersta resurs vid allvarliga händelser. Den tillhör organisatoriskt Rikskriminalpolisen. Personalstyrkan är 60 poliser och har ständig insatsberedskap. Ursprungligen avsedd primärt för terrorismbekämpning kan den dock numera disponeras över hela landet vid situationer där lokala polismyndigheter behöver hjälp vid svåra och riskfyllda situationer som vid gisslansituationer, ingripanden mot beväpnade personer, spaning och kartläggning av svårtillgängliga miljöer och förhandling i krissituationer.

Piketen
Piketenheter finns vid polismyndigheterna i Skåne, Västra Götaland och Stockholms län. Sammanlagt finns omkring 200 poliser i dessa enheter tillgängliga eller i beredskap för insats dygnet runt. Huvuduppgiften är ingripande i samband med grova brott och mot personer som bedöms farliga. Piketenheterna är en del av de nationella förstärkningsresurserna.

Polisflyget
Polisen disponerar ett antal helikoptrar på olika platser i Sverige som kan användas som stöd för enskilda polismyndigheter för räddningstjänstinsatser eller vid andra svåra och påfrestande situationer för att lösa transporter, samband och behov av information och överblick.

[121] RPS POA 204-2009/06 Polisinsatser vid särskilt komplicerade och farliga situationer. Bil. 3

Sjöpolisen
Polisens sjöpolisverksamhet med ett antal polisbåtar är även den en nationell resurs i krislägen.

7.2.3 Taktik- och metodutveckling

Sedan beslut år 2004 om en nationell polistaktik har denna utvecklats till dagens två koncept: bastaktik för användning i den polisiära vardagen och särskild polistaktik för ingripande vid demonstrationer och i andra folksamlingar med förhöjd hotbild.

Bastaktiken är en modell och förhållningssätt för ingripanden i vardagen där situationen kan innefatta risker och för ingripande vid folksamlingar med lägre hotbild. Alla poliser i yttre verksamhet har i dag grundläggande bastaktisk utbildning. Ett utvecklat bastaktiskt koncept införs för närvarande.

Den särskilda polistaktiken är avsedd att tillämpas vid ingripande mot folksamlingar där hotbilden är hög som vid demonstrationer och idrottsevenemang m.m.

7.2.4 Fortsatt utveckling

En fortsatt taktik- och metodutveckling sker för att ytterligare stärka polisens förmåga att hantera svåra påfrestningar. Ett system med taktiska rådgivare vid större händelser enligt engelsk modell undersöks. Svensk polis kommer under 2010 medverka i ett antal CEPOL-seminarier som berör särskild polistaktik.[122]

En utveckling mot en ökad operativ samverkan mellan polismyndigheterna sker. Bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten är exempel på detta där regionala underrättelsecentra och aktionsgrupper inrättats. Rikspolisstyrelsen har initierat en fortsatt utveckling av denna samordning i form av att utveckla nya former för polisverksamhet på landsbygd och i glesbygd. Skälen till detta är bl.a. att polisbristen på landsbygden ökar, vilket sammanhänger med problemet att rekrytera poliser till mindre orter, glesbygden blir ännu glesare befolkad och att kraven på snabba insatser och förstärkningsrörelser vid större, komplexa och oförutsedda händelser ökar även på landsbygden.

Tanken är att tillskapa en särskild resurs bestående av ca 200 poliser med huvudsaklig uppgift att stödja och biträda de lokala polismyndigheterna i arbetet med att bekämpa vardagsbrottsligheten. Resursen ska även kunna stödja lokal polismyndighet vid räddningstjänstinsatser eller vid andra omfattande och resurskrävande insatser. Styrkan avses därför

[122] CEPOL = Collége européen de police / European Police College

få operativ förmåga att kunna agera och verka över hela den polisiära händelseskalan.[123]

7.3 Internationell krissamverkan

Möjligheterna till internationell krissamverkan utvecklas kontinuerligt, inte minst på områden som berör polisverksamhet och räddningstjänst. Samarbetet inom Norden kommer exempelvis att utvecklas ytterligare genom den s.k. Hagadeklarationen, undertecknad i Stockholm den 27 april 2009 av de nordiska ministrarna med ansvar för samhällets krisberedskap. Överenskommelsen omfattar räddningstjänst, CBRN-händelser, användning av frivilliga m.m.[124]

Inom EU öppnade Lissabonfördraget upp nya möjligheter till utvecklade och konkretiserade samverkansformer kring att kunna ge och ta emot stöd vid naturkatastrofer, katastrofer orsakade av människor samt terroristattacker. Även stöd vid väpnat angrepp mot medlemsstats territorium berörs.[125]

Prümrådsbeslutet är en överenskommelse mellan EU:s medlemsstater om ett fördjupat samarbete för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och terrorism. Riksdagen godkände utkastet till rådsbeslut i maj 2008. Prümrådsbeslutet antogs sedan av EU:s justitieministrar i rådet för rättsliga och inrikes frågor i juni 2008. Prümrådsbeslutet syftar till att fördjupa det gränsöverskridande samarbetet inom EU när det gäller att förebygga och utreda brott: utveckla informationsutbytet, bl.a. vid större evenemang som har gränsöverskridande verkningar och för att bekämpa terrorism. Polis från olika medlemsstater ska kunna samarbeta i gemensamma insatser. Medlemsstaterna ska bistå varandra på olika sätt vid katastrofer och allvarliga olyckor. Delar av rådsbeslutet avses träda i kraft 1 juli 2010. För de delar där rådsbeslutet är frivilligt har regeringen tillsatt en särskild utredare med uppdrag att se över detta, exempelvis möjligheterna att ta emot utländsk polis i Sverige vid gemensamma insatser. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2010.

8 Övergripande utgångspunkter för behovsbedömning

8.1 Säkerhets- och försvarspolitisk inriktning

Försvarsberedningen gör i sin rapport från juni 2008 bedömningen att ett enskilt militärt väpnat angrepp mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter kan dock inte uteslutas i vår del av Europa och på längre sikt kan militära angreppshot aldrig uteslutas.

[123] RPS POA- 400-3094/09
[124] Skr. 2009/10:124 s. 12
[125] Lissabonfördraget, artiklarna 222 och 42.7

Efter det kalla krigets slut har det militära och civila försvaret kraftigt reducerats. Det stora värnpliktsförsvaret, syftande till att avvärja en invasion, finns inte kvar. Totalförsvaret har under de senaste 10–15 åren i stort sett helt avvecklats. Det militära försvaret är i huvudsak numera inriktat på att möta de behov som EU och FN har för internationella insatser. Civilt försvar finns nu i stort sett endast som en formalitet i vissa författningar.[126]

Försvarets nya insatsorganisation ska omfatta ca 50 000 personer och kunna användas inom en vecka efter beslut om höjd beredskap. Det är en väsentlig skillnad från idag då endast en tredjedel av den nationella insatsorganisationen har krav på att vara tillgänglig för insats, och då inom ett år. Alla insatsförband kommer att ha samma förmåga att verka, i Sverige såväl som internationellt. Tanken är att Försvarsmakten i fortsättningen ska ha 28 000 personer i stående och kontrakterade förband. Hemvärnets roll förstärks och kommer att ingå i insatsförsvaret. Hemvärnet beräknas kunna bidra med ca 22 000 personer och av dessa kommer flertalet att utgöra de kvalificerade nationella skyddsstyrkorna med bättre utbildning och materiel och med tjänstgöringsskyldighet även i fred.

Numera beskrivs hoten mot vårt lands säkerhet som föränderliga, gränslösa och komplexa, ibland svåra att förutse och som kan uppstå plötsligt. Sverige är en integrerad del av Europa och vår säkerhet är intimt kopplad till våra grannars och Europas säkerhet. I den säkerhetspolitiska debatten påvisas som särskilt oroande att nya, både statliga och icke-statliga aktörer, försöker skaffa sig massförstörelsevapen: kärnvapen, biologiska och kemiska vapen. Hot som såväl det militära som civila försvaret måste kunna möta.

I propositionen *Stärkt krisberedskap för säkerhets skull* slås fast att utvecklingen mot allt mer sofistikerade tekniska system innebär att samhället också är beroende av att allt fungerar. Behovet av elförsörjning, kommunikationer och annan viktig infrastruktur har gjort samhället sårbart för störningar.[127] Vid en större kris måste resurser som i vardagen är utspridda på många olika aktörer och ofta över en stor geografisk yta, snabbt kunna samlas och utnyttjas samordnat.

8.2 Totalförsvaret och frivillighet

Riksdagen beslutade år 2009 om en ny inriktning för försvaret.[128] [129] [130] Ytterligare beslut förväntas under maj 2010.[131] Förändringarna innebär

[126] SOU 2008:101 s. 35 ff
[127] Prop. 2007/08:92
[128] Prop. 2008/09:140
[129] SOU 2008:101
[130] 2008/09:FöU10
[131] Prop.2009/10:160

inte att totalförsvarsplikten försvinner, men för skyldighet att genomgå mönstring och fullgöra värnplikt eller civilplikt i fortsättningen, krävs att regeringen beslutar om detta med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Om så sker gäller skyldigheten att fullgöra värnplikt och civilplikt i fortsättningen även för kvinnor.

Samhällets krishanteringsförmåga måste nu byggas annorlunda än under kalla krigets dagar. Erfarenheterna av frivilligengagemang vid olyckor och kriser i samhället är mycket goda, som exempelvis erfarenheterna efter stormen Gudrun där biståndet från Hemvärnet och frivilligorganisationerna ansågs som mycket värdefullt.

Det finns en mängd frivilligorganisationer som alla även framöver förmodas kunna vara ett viktigt bidrag till samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar. Exempel på dessa är Frivilliga automobilkårernas riksförbund, Frivilliga flygkåren, Frivilliga motorcykelkårernas riksförbund, Svenska blå stjärnan, Svenska Röda Korset, Svenska Lottakåren, Svenska brukshundsklubben och Sveriges civilförsvarsförbund.

Väl analyserade behov och uppdrag, som kan ge legitimitet åt organisationerna, ska vara styrande för framtida utbildnings- och rekryteringsuppdrag till de frivilliga organisationerna. Vid sidan av Försvarsmakten och Hemvärnet är det samhällets krisberedskap som kommer att efterfråga frivillig personal från organisationerna. Med anledning av detta kommer dessa organisationer att kallas frivilliga beredskapsorganisationer.[132]

8.3 Polisens krisberedskap

8.3.1 Vid höjd beredskap

Vid höjd beredskap och krig har polisen kvar sina vanliga uppgifter, men som för alla andra myndigheter gäller prioritering mot totalförsvarets krav. Polisens uppgifter (och därmed även beredskapspolisens) vid höjd beredskap har specificerats till:

> Polisen skall även under kriser och krig upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället, förebygga brott samt lämna allmänheten skydd och hjälp.
>
> Vid väpnad angrepp skall polisväsendet i samverkan med försvarsmakten skydda och understödja försvarsmaktens mobilisering samt förhindra eller försvåra sabotageverksamhet. Polisen skall vidare medverka i samordnad gränsövervakning och flyktingmottagning. Säkerhetspolisens verksamhet skall i en sådan situation kunna utökas kraftigt. Beredskapspolisorganisationen skall snabbt kunna inkallas.
>
> *RPSFS 1994:7 (FAP 132-1) Polisväsendet beredskapsplanläggning på högre och lägre regional nivå.*

[132] SOU 2008:101 s. 41

Polisens krigsorganisation byggdes en gång i tiden upp grundad på det säkerhetspolitiska läget, förvarsplaneringen och beredskapskraven i början av 1990-talet. Det senaste decenniet har beredskapsplanering inte prioriterats med hänsyn till den nedtonade hotbilden. Grunden är dock alltjämt att alla poliser är krigsplacerade vid sina respektive polismyndigheter. Den särskilda försvarsutbildning som alla poliser tidigare genomgick med några års mellanrum är dock sedan länge avskaffad.

Beredskapspoliserna är krigsplacerade vid respektive polismyndighet. Uppgifter under höjd beredskap och krig är att förstärka polisen i dess ordinarie verksamhet och i de uppgifter som tillkommer vid dessa förhållanden: bevaknings- kontrolluppgifter, avspärrningar, utrymningar, antisabotageinsatser, m.m. Uppdragens mångfald och komplexitet är omfattande och medför ett allmänt krav på prioritering av insatser, i första hand mot befolkningsskydd och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Beredskapspolisen har då att stödja den ordinarie polisen i enlighet med operativa överväganden och beslut från polismyndighetens ledning. Beredskapspolisen är således inte avsedd att agera som en egen kår med specifika arbetsuppgifter i händelse av höjd beredskap eller krig.

För bedömning av polisens förmåga till att verka under höjd beredskap och krig och den tid det skulle ta att bygga upp en sådan förmåga, gäller samma grundfrågor som för totalförsvaret i stort:

– Vilka hot och utmaningar gäller?
– Vilken förmåga skall nås?
– Hur brådskande är det att uppnå förmågan?

I slutet av 1990-talet bedömdes det som tillräckligt att polisen hade en förstärkningsorganisation med 1 500 beredskapspoliser primärt för användning vid höjd beredskap och krig. Dimensioneringsbeslutet togs dock för mer än ett decennium sedan och i efterdyningarna av det kalla krigets försvars- och säkerhetspolitiska situation och med hänsyn till den tidens polisorganisation, personalstyrka och förmåga. I dag är polisens personalstyrka 4 000 poliser utöver vad den var då.

Frågan om polisens förstärkningsbehov vid höjd beredskap och krig kan således bara besvaras i sammanhanget av totalförsvarets behov och förmåga. De nuvarande säkerhets- och försvarspolitiska övervägandena har medfört totalförsvaret avveckling och inget tyder i dag på ett behov att inom överskådlig tid bygga upp det på nytt. Polisens förmåga att agera vid ett väpnat angrepp är avhängigt totalförsvarets förmåga i övrigt och där det ”väpnade angreppet” inte inom överskådlig tid finns med som hot.[133]

[133] SOU 2008:101 s. 35 f

Med hänvisning till ovannämnda måste Polisens förstärkningsbehov av beredskapspolisorganisation idag betecknas som ringa såvitt gäller höjd beredskap och krig.

8.3.2 Fredstida krishantering

En fråga som kan ställas är då hur relevant beredskapspolisen är som förstärkningsresurs vid fredstida krishantering i dag? Under hösten 2005 inledde Rikspolisstyrelsen arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) för att mäta polisens nationella krisberedskapsförmåga. Arbetet har sedan fortsatt med att analysera förmåga att förutse kriser, leda strategiskt, leda övergripande operativt, samverka m.m., vilket lett fram till mål och strategier för polisens krisberedskap 2008 - 2012.[134] Där finns tre övergripande mål:

1. Krisledningsförmåga - lokalt, regionalt och nationellt senast vid utgången av 2010 ha en god förmåga att upptäcka händelser som kan leda till kriser, fatta beslut för genomförandet av åtgärder vid kriser, kommunicera lägesbild i krisen och samordna åtgärder i kriser
2. Operativ förmåga - lokalt och nationellt senast vid utgången av år 2011 ha en god förmåga att vid kriser aktivera resurser samt initiera och utföra åtgärder
3. Förmåga i samhällsviktig verksamhet - lokalt och nationellt senast vid utgången av 2012 ha en god förmåga att anpassa ordinarie verksamhet och samtidigt uthålligt hantera krisen

Krishanteringsförmågan har utvärderats 2008 och befanns vara i huvudsak god, men med vissa brister som skulle åtgärdas.[135] I den risk- och sårbarhetsanalys som Rikspolisstyrelsen genomförde 2008/2009 kontrollerades åtgärderna samt hur robustheten utvecklats.[136] Robustheten mättes ur fem aspekter:

- Beroenden – exempelvis: andel personal i yttre tjänst som har CBRN-utrustning och kompetens för dess bärande?
- Redundans – exempelvis: finns rutiner för att ta in strategisk ledningskompetens från andra polismyndigheter?
- Tidsgränser – exempelvis: hur många dygn kan övergripande operativa staben fungera med egna resurser?
- Uthållighet – exempelvis: hur många dygn kan en fältstab hållas igång med egna resurser?
- Återhämtningsförmåga - exempelvis: hur många dygn tar det att återhämta Polisens ledningssystem om detta ”går ner”?

[134] RPS POA Beslutsprotokoll 115/07
[135] RPS POA-201-253/08 Polisens risk- och sårbarhetsanalys 2008
[136] RPS POA-200-1197/09 Polisens risk- och sårbarhetsanalys 2009, Robusthet

Den generella slutsatsen var att Polisen krishanteringsförmåga är i huvudsak god, men att vissa brister finns, exempelvis kring samverkan.

Beredskapspolisens roll i risk- och sårbarhetsanalyserna och de konsekvenser som dras av dessa är obetydlig. Det kan då tydas som att den ses endast som en yttersta reserv med kringskuren disponeringsmöjlighet, eller att den helt enkelt inte har någon egentlig roll som förstärkningsresurs vare sig lokalt eller nationellt längre. Den kraftiga personella upprustningen av polisen de senaste åren, den taktiska utvecklingen, tillskapandet av NFO om 1 200 poliser och pågående arbete med att tillskapa en mobil förstärkningsstyrka som sekundärt även kan tas i anspråk vid kris, har gjort att beredskapspolisens betydelse som förstärkningsresurs har minskat. Nationellt har Polisen i dag förstärkts med poliser mer än dubbelt det antal beredskapspoliser som i slutet av 1990-talet bedömdes behövas. Lokalt har denna förstärkning med poliser fått effekter som den exempelvis vid Polismyndigheten i Kronobergs län – i dag förstärkt med mer egna poliser än det antal beredskapspoliser som ansågs behövas vid stormen Gudrun 2005.

I samma takt som Polisens egen resurs- och förmågeuppbyggnad för krishantering utvecklas, har således behovet av beredskapspolisen som förstärkning tonat bort, även för fredstida krishantering.

8.3.3 Andra samhällssektorers behov

Det finns dock en stor osäkerhetsfaktor inblandad i alla hot- och riskbedömningar och vilken beredskapsnivå som är relevant i sammanhanget. Här måste Polisen hantera riskerna samfällt: hur bedöms riskerna för svåra påfrestningar på samhället i stort och vilka åtgärder vidtas inom andra samhällssektorer? Om krishanteringsförmågan är bristfällig inom exempelvis kommunerna, så påverkar detta polisens förmåga att agera under en krissituation. Polisens handräckningsskyldighet gentemot olika samhällsorgan är omfattande och kan exempelvis vid utbrott av pandemier och epizootier få en mycket stor omfattning.[137] Om andra samhällssektorers krisberedskap är bristfällig kan enbart handräckningsverksamheten nå en omfattning som ”blockerar” övrig polisverksamhet.

Då totalförsvarets resurser alltid utgjort ett komplement - en reserv - även för fredstida krishantering, finns anledning att fundera inför framtiden när det nu inte längre finns ett totalförsvar annat än i juridisk mening, en försvarsmakt byggd på frivillig rekrytering och inriktad mot internationella insatser, samt ett Hemvärn med osäker rekryteringsutveckling. De närmaste årens utveckling kommer att visa om samhällets *samlade* förmåga att hantera kriser räcker till. Polisen har dock i detta sammanhang genomgått en resursutveckling som står i särklass.

[137] KBM 1794/2008 Samverkan och samordning vid epizootier s. 15

Nedläggningen av totalförsvaret har berörts tidigare. Det är i skenet av detta som det finns anledning till en viss försiktighet i bedömningar kring behovet av en enskild myndighets kvarvarande förstärknings-resurs, som exempelvis beredskapspolisen. I utredningen *Behovet av frivilligpersonal inom totalförsvaret och krisberedskapen* sägs vad gäller krisberedskap och behov för civil krishantering: ”Det är utredningens mening att så länge det säkerhetspolitiska hotet bedöms ligga på så låg nivå som f.n. torde det heller inte kunna anses vara rimligt att i någon påtaglig omfattning utbilda olika personer på frivillig grund med huvudsaklig insats i det civila samhället för mer renodlade uppgifter under krigsförhållanden”.[138]

Däremot finner nämnda utredningen att det kan finnas behov av sådan frivillig personal för insats utomlands under krig eller krigslika förhållanden. MSB och SIDA anges som exempel på sådana organisationer som skulle kunna ha behov av förstärkningsresurser för denna typ av insats. Det är dock svårt att se att en organisation som beredskapspolisen, med sina polisiära befogenheter och speciella utbildning, skulle passa in i detta sammanhang. Däremot skulle det engagemang som de enskilda beredskapspoliserna har visat idag, bl.a. genom avtalen om frivillig tjänstgöring, kanske i en framtid där beredskapspolisorganisationen då inte finns kvar, kunna tillvaratas genom att dessa personer i stället engageras av nämnda organisationer för någon form av insatsberedskap för civila räddnings- eller undsättningsinsatser.

9 Sammanfattande bedömning

9.1 Mål och måluppfyllelse

Beredskapspolisens övergripande mål och syfte är att utgöra en förstärkningsorganisation om 1 500 civilpliktiga till polismyndigheterna och som:

1. *Ska* kallas in under höjd beredskap
2. *Ska* kallas in då regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt
3. *Får* kallas in under förutsättning om avtal om frivillig tjänstgöring vid allvarliga eller omfattande störningar på samhället från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, eller vid risk för sådana störningar.

För att detta ska kunna uppnås finns ”produktionsmål”:

- Säkerställa rekrytering för att upprätthålla antalet 1 500 civilpliktiga
- Utbilda och placera 320 poliser som befäl i organisationen
- Säkerställa kompetens/förmåga genom utbildning
- Säkerställa att organisationen har rätt utrustning för uppgiften

[138] SOU 2008:101 s. 67 f

När det gäller kompetens och utrustning ska detta ställas i relation till att beredskapspolisernas grundläggande uppgift är att delta i polisverksamhet som har anknytning till befolkningsskydd eller räddningstjänst, samt att de även får utföra bevakningsuppgifter, tillträdesskydd och transporter.

Är då målen uppnådda? De övergipande målen om att kunna kalla in beredskapspoliser under de tre angivna förutsättningarna måste ses som uppnått, med reservation för antalet. Det är således brister i ”produktionsmålens” uppfyllelse: vare sig antalet civilpliktiga eller poliser för chefsbefattningar i beredskapspolisorganisationen är uppfyllt. Bristen för civilpliktiga är ca 10 procent, beräknad på antalet krigsplacerade (som ju alla har någon form av grundkompetens). Bristen på poliser för chefsuppgifterna är ca 22 procent, men måste betraktas som än större då nästan 30 procent av de placerade poliserna samtidigt har chefsuppdrag i yttre operativ verksamhet i den ordinarie polisorganisationen.

De övriga ”produktionsmålen” måste ses som uppfyllda: utbildning och utrustning är genomförd/anskaffad och anpassad för de grundläggande uppgifterna.

Sammantaget kan konstateras brister i måluppfyllelse vad gäller styrkans bemanning. Hur allvarligt är då detta sett ur de övergripande målen/kraven? I målen finns krav på att beredskapspoliser *ska* förstärka polismyndigheterna vid höjd beredskap, eller då regeringen så beslutar med stöd av lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. För fredstida användning av beredskapspolis gäller att den *får* disponeras. Med hänsyn till det rådande säkerhetspolitiska läget kan de iakttagna bristerna inte på något sätt ses som alarmerande. I stort måste konstateras att beredskapspolisorganisationen är den förstärkningsorganisation för polisverksamheten som den är avsedd att vara och att de brister som finns relativt snabbt skulle kunna rättas till om det säkerhetspolitiska läget skärps.

Tillgängligheten, ur aspekten av hur snabbt de enskilda civilpliktiga med avtal om frivillig tjänstgöring kan inställa sig för tjänstgöring, kan endast bedömas utifrån de enstaka insatstillfällena och från det engagemang och intresse som visats vid olika tillfällen vid allvarligare händelser, där civilpliktiga självmant hört sig för om inkallelse är förestående. Med det som underlag måste tillgängligheten bedömas som mycket god.

Vid de få tillfällen som beredskapspolisen använts har förmågan att genomföra tilldelade uppdrag för den enskilde civilpliktige bedömts som mycket hög. Erfarenheterna från utbildning ger samma bedömning. Den breda yrkeskompetens och utbildningsbakgrund hos de civilpliktiga är en viktig del i den bedömda goda förmågan, i kombination med stort engagemang och intresse för uppgiften.

9.2 Användning och effekt

Beredskapspolisorganisationen har endast använts vid två tillfällen. Ett tillfälle nära förbundet med dess primära uppgift: förstärkning vid höjd beredskap och vid det andra för fredstida insats med inriktning på räddningstjänst och befolkningsskydd. Två tillfällen under 25 år kan tyckas lite, men beredskapspolisen är en utpräglad beredskapsorganisation, med klart definierade kriterier för disponering vid extraordinära händelser, något som lyckligtvis inte är så vanliga.

Beredskapspolisen har således använts i den utsträckning det funnits behov av den och som varit möjligt med hänsyn till gällande regelverk. Hur ska då någon form av effekt kunna bedömas med detta underlag? I KBM:s utvärdering av beredskapspolisorganisationen år 2008 fann man att organisationens verksamhet låg i linje med övergripande mål. För fredstida krissituationer fann man att beredskapspolisen har förmåga att utgöra en förstärkningsresurs som förbättrat polisens uthållighet vid kriser. En förmåga som man då fann kunde anpassas även för uppgifter inom ramen för totalförsvaret om hotbilden mot Sverige skulle skärpas. KBM konstaterade dock sammanfattningsvis att effekten av beredskapspolisens verksamhet i hanteringen av inträffade kriser har varit mycket begränsad.[139]

Den effekt som då kunde ses, att Polisen har en ökad uthållighet vid kriser med hänsyn till beredskapspolisorganisationen, är självfallet giltig även i dag. Betydelsen av denna effekt är dock avsevärt mindre i dag med tanke på Polisens personella utökning.

9.3 Bedömningar – beslut

De bedömningar kring behov och de beslut som tagits med anledning av att insats av beredskapspolis initierats kan grovt indelas i två kategorier:

- Bedömning/beslut vid en i förväg känd händelse
- Bedömningar/beslut vid hastigt uppkommen situation eller vid stor osäkerhet kring konsekvenser och resursbehov

Vid en i förväg känd händelse har berörda polismyndigheter under sin omfallsplanering i tidigt skede och med osäkert underrättelseunderlag begärt förstärkning av beredskapspolis. Ibland har en alltför extensiv tolkning av regelverket gjorts då exempelvis ekonomiska faktorer blandats in i motiven för begäran. Rikspolisstyrelsen har å sin sida haft mer tid, bredare underrättelseunderlag och bättre överblick på möjligheterna för resursförstärkning från andra polismyndigheter och då kunnat konstatera att kriterierna inte är uppfyllda för disponering. Sammanfattningsvis kan konstateras att processen där Rikspolisstyrelsen prövat en

[139] KBM 1303/2007 Utvärdering av beredskapspolisen s. 40 f

begäran om insats av beredskapspolisen har fungerat väl, såtillvida att rättsenligheten för disponering tillgodosetts.

När bedömningar och beslut om insats av beredskapspolis tagits vid en hastigt uppkommen situation eller vid stor osäkerhet kring konsekvenser och resursbehov, kan ses en samstämmighet i bedömning av behovet. Även här måste processen anses ha fungerat väl: begäran, bedömning och beslut har ofta skett mycket snabbt. I vissa fall har det sedan visat sig att ett disponeringsbeslut inte har behövt utnyttjas då behovet inte aktualiserats. Möjlighet till snabb resursförstärkning har dock funnits.

Sammanfattningsvis kan konstateras att bedömnings- och beslutsprocessen har fungerat på ett sätt som lett till att de legala förutsättningarna för disponering har beaktats samtidigt som tillstånd för disponering snabbt har getts i de fall behov funnits. Samma slutsats kom KBM fram till i sin utvärdering 2008.[140]

9.4 Förändrade förutsättningar

De förändringar som nu införs – frivillighet i stället för plikt när det gäller totalförsvarets personalförsörjning – medför att helt andra och kostnadsdrivande åtgärder måste vidtas för att bibehålla beredskapspolisorganisationen framöver med nuvarande målsättning. Rekrytering och utbildning kommer att kräva ökad administration och kostnaderna för själva utbildningen kommer att öka då förmåner och logi får en helt annan kostnadsbild än i dag där civilplikten ”styrt” ersättningsnivåer och logistandard. Kostnadsökningar som då måste ställas i relation till mål, effekt och behov. Behovet av ett avgörande vägval 2010 är uppenbart – motiverar förstärkningsbehovet i dag ökade kostnader för samma effekt/förmåga? Svaret blir att det gör inte det – möjligen med det undantag som redovisas i följande alternativa vägval.

9.5 Kostnader

Då beredskapspolisorganisationen som tidigare nämnts är en utpräglad beredskapsorganisation är ekonomiska beräkningar för att belysa kostnadseffektivitet föga givande. Med i sammanhanget kostnader som måste bedömas som rimliga har under mer än två decennier en förstärkningsorganisation med god förmåga kunnat upprätthållas som stöd åt polisen vid höjd beredskap, eller för fredstida kriser. Vid de få tillfällen den behövts har den funnits tillgänglig i den utsträckning som begärts.

Finansiering av beredskapspolisorganisationen har i allt väsentligt skett från MSB (tidigare från KBM) genom anslag 2:4 Krisberedskap. Merparten av kostnaderna, de senaste åren ca 25 miljoner/år, har finansierats med medel från anslaget. I dagens situation, med ett kraftigt minskat behov av en förstärkningsresurs för polisen, har finansieringsfrågan

[140] KBM 1303/2007 Utvärdering av beredskapspolisen s. 7

hamnat i fokus på ett helt annat sätt än tidigare genom att nu nytt regelverk för anslag 2:4 införs.

10 Slutsats

Polisens behov av en förstärkningsresurs har kraftigt minskat genom de senaste årens personella utökning som vida överstiger det antal som tidigare bedömts nödvändigt att ha i beredskap. Förbättrad förmåga hos polisen att nationellt förstärka utsatta områden vid behov med en snabbt tillgänglig nationell insatsorganisation har ytterligare minskat behovet av beredskapspolisen. Speciellt framträdande är det vad det gäller höjd beredskap. Sammantaget måste behovet av beredskapspolisorganisationen i dag betecknas som ringa.

Behovet i detta sammanhang grundas på svaren på följande frågor, vilka har belysts tidigare:

- Mål och syfte?
- Kvantitet – resurs/antal?
- Kvalitet – kompetens, befogenhet?
- Utrustningsbehov?
- När kan behovet tänkas uppstå?
- Tillgänglighet - disponibilitet för insats, avtal?

Svaren på några av frågorna blir oklara eller kan över huvud taget inte ges med hänsyn till läget. Totalförsvarets nedläggning, civilpliktens avskaffande i fredstid och den kraftiga personalförstärkningen till Polisen de senaste åren, gör att dessa grundläggande frågor för en behovsanalys i detta fall leder till att behovet måste betecknas som ringa.

Ett fortsatt vidmakthållande av organisationen kan i dag således inte motiveras enbart ur aspekten Polisens förstärkningsbehov. Endast i perspektivet av en *samlad* bedömning av samhällets krisberedskapsförmåga i stort kan en sådan åtgärd möjligen övervägas. Det handlar då om en bedömning utifrån den situation som uppstår när totalförsvarets personalförsörjning övergår till att bygga på frivillighet i stället för plikt. Om det under de närmaste åren visar sig vara svårt att nå uppställda mål kring denna personalförsörjning ökar osäkerheten kring samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar. Resurserna för totalförsvaret är till stor del disponibla för fredstida krishantering – och tvärt om. För den nu osäkra situationen kan möjligen ett fortsatt bibehållande av beredskapspolisorganisationen övervägas, men då enbart under förutsättning att en fortsatt finansiering sker över anslag 2:4 Krisberedskap.

Vid en sådan behovsanalys ur ett samlat samhällsperspektiv, vilket väl närmast är en uppgift för MSB, i en osäker situation för totalförsvarets personalförsörjning bör givetvis ovannämnda frågeställningar användas

i den mån det går. Det är dock uppenbart att det är svårt att fastställa ett konkret behov i sammanhanget. Om en beredskapspolisorganisation, med hänsyn till ett samlat samhällsbehov ändå bedöms behövas, kommer ett sådant behov att i så fall få grundas på mer allmänna överväganden.

11 Vägval

Med beaktande av vad som ovan redovisats så kan en nedläggning av beredskapspolisorganisationen tyckas självklar, då organisationen inte längre kan anses vara en nödvändig förstärkningsresurs för polisverksamheten vare sig i krig eller fred. Detta ter sig onekligen som den adekvata följden av slutsatsen av översynen, men den är inte självklar. Innan ett sådant drastiskt beslut tas finns anledning, som tidigare redovisats, att överväga andra alternativ. Ett skäl för detta finns i den tidigare redovisade förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. I dess 16 § sägs uttryckligt att myndigheterna har ett vidare ansvar än det specifika uppdraget: varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav och att planeringen för detta ska ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

Vilka andra alternativ, vägval, än nedläggning finns då? Svaret är att det finns många: fortsätta som i dag, avveckla på sikt, reducera organisationen eller koncentrera den till storstadslänen, eller länen utanför storstadslänen, regionalisering eller endast behålla den för beredskap i län med kärnkraftverk. Samtliga alternativ har beaktats under översynen. De flesta faller bort för vidare överväganden då de ger mindre förstärkningsresurs till samma eller ökade kostnader. Det finns slutligen endast tre alternativ som rimligen kan beaktas:

1. Alternativ nedläggning 2010
2. Alternativ avveckling 2010 - 2019
3. Alternativ fortsättning

Alternativen 2 och 3 är då alternativ för bedömning i skenet av vad som angetts kring kravet på det breda ansvaret – att planera för totalförsvaret och därvid beakta även andra samhällssektorernas förmåga i sammanhanget. I det följande redovisas de tre alternativen närmare.

11.1 Alternativ nedläggning 2010

Nedläggning 2010 - huvudalternativ

Starka skäl talar för att beredskapspolisen i dess nuvarande form nu bör läggas ned och i fortsättningen, i likhet med övriga civila delar av totalförsvaret, övergå till att utgöra ett begrepp i lagstiftningen vars realisering till operativ förstärkningsresurs är avhängigt ett regeringsbeslut i enlighet med lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Motivering
I enlighet med vad som redovisas tidigare i rapporten talar *starka skäl* för en nedläggning av beredskapspolisen. Nuvarande dimensioneringsbeslut om 1 500 beredskapspoliser togs för att vid krissituationer förstärka en polisorganisation om ca 16 000 poliser. I dag finns ca 20 500 poliser. Beredskapspolisen upprättades primärt för att under höjd beredskap förstärka Polisen. En förstahandsuppgift som gäller än i dag. Beslutet om styrkan togs i skenet av de då gällande försvars- och säkerhetspolitiska bedömningarna. Totalförsvaret var då ur organisations- och bemanningssynpunkt betydligt större än i dag. Behovet i dag av beredskapspolisen som förstärkning till polisen under höjd beredskap kan inte längre ses som *nödvändigt*.

För ett decennium sedan tillkom möjligheten att disponera beredskapspolisen under vissa förutsättningar även under fredstid. Endast vid ett tillfälle har denna möjlighet utnyttjats, efter stormen Gudrun år 2005, och då endast med ett 60-tal beredskapspoliser som under en mycket begränsad tidsperiod tjänstgjorde vid Polismyndigheten i Kronobergs län. I dag finns 3 000 poliser mer i landet än vid den tiden, ett 70-tal mer enbart i nämnda polismyndighet.

Det finns en mängd scenarion som även framöver kan tänkas innefatta stora polisiära insatser: pandemier, epizootier, katastrofolyckor, naturkatastrofer, terrorattacker, m.m. Det är dock scenarion, hotbilder, som funnits även under den tid som det bedömts tillräckligt att förstärka ca 16 000 poliser med 1 500 beredskapspoliser. Dagens ca 20 500 poliser bör därför även i dessa sammanhang mer än väl uppväga en nedläggning av beredskapspolisen, särskilt som tillskapandet av den nationella förstärkningsorganisationen tillsammans med metod- och taktikutveckling skapat helt andra förutsättningar för flexibilitet och förstärkningar på nationell nivå. Beredskapspolisen kan inte längre anses vara en *nödvändig* förstärkningsresurs i fredstid. Dess ringa användning det senaste decenniet, kopplat till de legala begränsningarna för detta, understryker detta ytterligare.

Genomförandeprocess

- Hemställan till regeringen med begäran (till riksdagen) om att nu gällande dimensioneringsbeslut om 1 500 beredskapspoliser ändras i så måtto att det får underskridas. Alternativ nedläggning innebär att nuvarande förordning (2008:1097) för beredskapspolisen bibehålls tills vidare i avsikt att ge regeringen utrymme för att vid ett eventuellt framtida behov åter aktivera denna förstärkningsresurs, låt vara att en kort utbildnings- och utrustningsperiod måste föregå en insats.
- Uppsägning av avtalen om frivillig tjänstgöring med de civilpliktiga, vilket bör innefatta någon form av avtackning. Åtgärden innebär i praktiken att beredskapspolisen inte längre kan disponeras av Rikspolisstyrelsen för fredstida insatser. I och med att gällande förordning bibehålls finns dock utrymme för ett eventuellt framtida ”återtag” av möjligheten att disponera beredskapspolis, med avtal om tjänstgöring, även under fredstid. Det måste då givetvis föregås av ett antal beslut och åtgärder innan disponering kan ske och torde omfatta en tidsperiod som inte understiger ett år.
- Omdisponering av resurser för beredskapspolisens grund- och repetitionsutbildning vid Polishögskolan för annan verksamhet
- Omdisponering av resurser vid polismyndigheterna som i dag handlägger beredskapspolisfrågor
- Avveckling och omdisponering av beredskapspolisens centralförråd –med innebörd att detta ställs till polismyndigheternas disposition
- Avveckling och omdisponering av polismyndigheternas lokala förråd för beredskapspolisavdelningarnas utrustning och vapen – med innebörd att detta disponeras i myndighetens ordinarie verksamhet där detta bedöms lämpligt
- Uppsägning av avtalet om personalredovisning med Pliktverket samt begäran om avregistrering av de i dag krigsplacerade beredskapspoliserna.

Ekonomiska konsekvenser

Alternativet innebär att alla kostnader kopplade till beredskapspolisen försvinner med undantag av de avvecklingskostnader som kan uppstå. Dessa kostnader torde vara obetydliga. Alternativ nedläggning medför således direkta besparingar för statskassan på ca 20 miljoner/år. Kvarstående kostnader, ca 5 miljoner/år avseende Polisens personalkostnader, kan förmodas bli kvar, men de frigjorda personalresurserna, ca 8 – 10 årsarbetskrafter, kan disponeras till annan verksamhet.

11.2 Alternativ avveckling 2010 - 2019

Avveckling 2010 – 2019

Skäl talar för att det med hänsyn till *samhällets krishanteringsförmåga i stort* och omläggningen av Försvarsmaktens personalförsörjning mot att ske på frivillig basis, med den osäkerhet det medför i övergångsskedet, finns anledning beakta alternativet med avveckling. Det innebär att beredskapspolisen läggs ned i sin nuvarande form, men att detta sker under en längre tidsperiod i syfte att i viss utsträckning bibehålla beredskapspolisen som en förstärkningsresurs för *höjd beredskap*.

Avvecklingsprocessen
I dag finns 1 357 beredskapspoliser krigsplacerade vid polismyndigheterna för disponering som förstärkningsresurs i händelse av höjd beredskap eller i annat fall regeringen så beslutar med stöd av lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Enligt gällande regelverk, vilket kommer att gälla även efter förändringen av totalförsvarsplikten i fred, kvarstår en krigsplacerad civilpliktig i sin placering under tio år, räknat från det senaste tjänstgöringstillfället/utbildningen. Utbildning av beredskapspoliser, såväl grund- som repetitionsutbildning, har genomförts fullt ut till för något år sedan, med följd att flertalet civilpliktiga beredskapspoliser kommer att finnas kvar i sina krigsplaceringar under ett antal år framöver även om ingen utbildning sker i fortsättningen. En gång utbildade och krigsplacerade civilpliktiga kvarstår i registren till de faller för ”10-årsstrecket”. Om ingen ytterligare utbildning genomförs, vilket då måste ske på frivillig basis, kommer följande ”nedtrappning” i antal krigsplacerade att ske under perioden 2010 – 2019:[141]

Antal krigsplacerade beredskapspoliser med civilplikt vid polismyndigheterna vid respektive års **slut**									
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1354	1353	1341	1324	1301	1257	1173	1085	570	0

Motivering
Som synes kommer ett relativt stort antal beredskapspoliser finnas kvar ända fram till de sista åren i perioden. Nedtrappningen av kompetens kommer givetvis att gå fortare, men alternativet avveckling innebär trots allt att Polisen under de närmaste åren, när samhället i övrigt genomgår en omställningsprocess vad gäller totalförsvar med de risker en sådan innebär för upprätthållande av kompetens och beredskap för *höjd beredskap*, kommer att ha en reserv i form av beredskapspolis. Dessa bered-

[141] Uppgifter från Pliktverket maj 2010

skapspoliser kan, i händelse av inkallelse genom beslut av regeringen, dock inte sättas in i insats omedelbart. Om ett sådan beslut tas måste ett skede av utbildning och utrustning föregå en insats. Fördelen med alternativ avveckling är dock att det finns en trots allt gripbar och grundutbildad resurs som kan förstärka polisen i ett skede där samhällets resurser i övrigt är begränsade.

Alternativ avveckling kan, med hänsyn till vad tidigare redovisats, inte anses nödvändigt utan kan möjligen betecknas mer som *önskvärt* i ett bredare samhällsperspektiv av krisberedskap. Det är just i detta bredare samhällsperspektiv som alternativet avveckling ska bedömas. Enbart ur polisiär synpunkt måste behovet av beredskapspolisens förstärkningsförmåga vid höjd beredskap i dag betraktas som ringa.

Genomförandeprocess

- Hemställan till regeringen med begäran (till riksdagen) om att nu gällande dimensioneringsbeslut om 1 500 beredskapspoliser ändras i så måtto att det får underskridas. Alternativ avveckling innebär således att nuvarande förordning (2008:1097) för beredskapspolisen bibehålls i avsikt att ge regeringen utrymme för att vid höjd beredskap eller i övrigt när så bedöms nödvändigt enligt lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt förstärka polisen.
- Uppsägning av avtalen om frivillig tjänstgöring med de civilpliktiga, i likhet med alternativ nedläggning. Åtgärden innebär i praktiken att beredskapspolisen inte längre kan disponeras av Rikspolisstyrelsen för fredstida insatser, men i och med att gällande förordning bibehålls finns utrymme för ett eventuellt framtida ”återtag”.
- Omdisponering av resurser för beredskapspolisens grund- och repetitionsutbildning vid Polishögskolan för annan verksamhet
- Omdisponering av resurser vid polismyndigheterna som i dag handlägger beredskapspolisfrågor
- Avveckling och omdisponering av beredskapspolisens centralförråd - med innebörd att detta ställs till polismyndigheternas disposition. Avvecklingen bör dock fördröjas några år.
- Avveckling och omdisponering av polismyndigheternas lokala förråd för beredskapspolisavdelningarnas utrustning och vapen – med innebörd att dessa disponeras i myndighetens ordinarie verksamhet där detta bedöms lämpligt. Även här bör viss förrådshållning bibehållas under några år innan slutlig avveckling sker.
- Information till Pliktverket kring alternativ avveckling med innebörd att de civilpliktiga ska kvarstå i registren under hela sin ”10-årsperiod”.

Ekonomiska konsekvenser

Alternativet innebär att kostnaderna för beredskapspolisen försvinner i likhet med alternativet nedläggning, med undantag för viss förrådshållning – som då lämpligen kan centraliseras. Kostnaderna för detta är inledningsvis samma som idag, men minskande över tid. Minskningen

kan ske snabbare om all kvarvarande materiel och utrustning centraliseras i avvaktan på avveckling/omdisponering.

11.3 Alternativ fortsättning

Alternativ fortsättning

Skäl - låt vara *svaga* - talar för att det finns anledning att vidmakthålla beredskapspolisen med det syfte, form, numerär och disponibilitet som finns i dag. Skälen är då i stort de samma som i alternativ avveckling: med hänsyn till *samhällets krishanteringsförmåga i stort*, både för disponering under *höjd beredskap* eller annars då regeringen beslutar med stöd av lag (1994:1809) om totalförsvar, men även för *fredstida* krishantering vid allvarliga eller omfattande störningar på samhället ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt, eller vid risk för sådana störningar.
En förutsättning för att över huvud taget överväga alternativet är en fortsatt finansiering genom anslag 2:4 Krisberedskap.

Motivering
Motiveringen är samma som under alternativ avveckling: med hänsyn till samhället i stort och i skenet av den omdaning som förestår kring tillämpning av totalförsvarsplikten, kan det finnas anledning att vidmakthålla beredskapspolisen i dess nuvarande form som en förstärkningsresurs. Det är då en förstärkningsresurs mer avsedd för den *allmänna krisberedskapen i samhället*. Användningsområdena handlar då i huvudsak om befolkningsskydd vid översvämningar, pandemier m.m., där samhällets (gripbara) resurser är mycket begränsade. Polisens behov av beredskapspolisorganisationen som förstärkning för de traditionella och specifika polisiära arbetsuppgifterna måste dock bedömas som *ringa* . Det gäller då både för höjd beredskap och för fredstida krishantering.

I detta alternativ måste även vägas in de kostnadsökningar som bibehållandet innebär. Totalförsvarspliktens förändring innebär framöver ökade kostnader för att på frivillig basis rekrytera, utbilda, utrusta och vidmakthålla beredskapspolisen i dagens omfattning. Samhällsnyttan ska vägas mot samhällets kostnader och på området krisberedskap är det ingen lätt avvägning. Om detta alternativ bedöms lämpligt bör finansieringen även fortsättningsvis ske genom anslag från MSB för krisberedskap. I detta fall bibehåller Polisen en förstärkningsorganisation mer för samhällets beredskap i stort, än för det egna behovet. Om fortsatt finansiering på nämnda sätt inte anses kunna ske finns föga anledning för polisväsendet att ta på sig ökade kostnader för ett behov av en förstärkningsresurs som bedöms som ringa för den egna organisationen.

Genomförandeprocess

- Om alternativet, efter noggrann behovsanalys, beslutas som den linje som ska gälla i fortsättningen med hänsyn till samhällets totala resursbehov för krishantering, bör finansieringsfrågan tidigt klarläggas för att säkerställa att beredskapspolisen, med de tillkommande kostnaderna, i sin helhet finansieras som tidigare via anslag från MSB.
- Rekryteringsverksamheten måste planeras, struktureras och samordnas mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna.
- Behoven, i form av antal som behöver rekryteras under åren, måste fastställas och uppdrag formuleras.
- Formerna för personkontroll och disponibilitetskontroller gentemot Pliktverket måste ses över liksom registerhållningen med hänsyn till regelverket (sekretesslagen och personuppgiftslagen) på området
- Översyn av avtalen – klarlägga att frivilligheten även omfattar utbildningstillfällen, men även kring förhållandet frivillig – arbetsgivare.
- Klarlägga och besluta om löneförmåner, reseersättningar, andra kostnadsersättningar och försäkringsfrågor beträffande beredskapspoliser som inte längre lyder under plikt
- Strukturera formerna för de fortsättningsvis frivilliga beredskapspoliserna medinflytande – påverkansmöjligheter – i likhet med vad de flesta frivilliga försvarsorganisationer genomfört
- Fastställa utbildningsplaner relaterade till beredskapspolisens uppdrag
- Planera, organisera och genomföra grund- och repetitionsutbildning baserad på de nya förutsättningar som förändringen av totalförsvarsplikten medför. Det innebär att säkerställa en annan nivå på logi än det som hittills gällt, upphandla utbildningsfaciliteter och logi, transporter, fordon, m.m. Härvid måste regelverket för upphandling i sammanhanget klarläggas.
- Klarlägga och fastställa formerna för godkännande av elever, eventuellt avskiljande av ej lämpliga, samt kontakterna med Pliktverket beträffande inskrivning – krigsplacering – av godkända elever
- Ta fram anvisningar för användning, de taktiska dispositionerna, i händelse av inkallelse av avtalsbunden frivillig beredskapspolis till tjänstgöring i fredstid. Därvid är arbetsmiljö- och arbetsskyddsfrågor viktiga att beakta
- Inventera utrustningen för beredskapspolisen så att denna håller samma standard som de ordinarie poliser de avses tjänstgöra tillsammans med. I detta bör ingå att säkerställa att en tjänstgörande beredskapspolis har samma beväpning som en polis, d.v.s. samma möjlighet till självskydd och medel för att med laga befogenhet genomföra tilldelade uppdrag.
- För administration centralt vid Rikspolisstyrelsen bör en funktion inrättas med ansvar för beredskapspolisfrågor på nationell nivå. Vid Polishögsskolan finns redan funktioner för utbildning och vid polismyndigheterna ansvariga för beredskapspolisfrågor. Dessa måste bibehållas

Ekonomiska konsekvenser
Alternativ fortsättning medför ökade kostnader i förhållande till i dag. Ersättningsfrågorna för de frivilliga och kostnaderna för genomförande av utbildning är de stora posterna. Beträffande personlig utrustning, övningsmateriel, fordon, skyddsutrustning och lagerhållning kommer kostnaderna troligen att öka med tanke på behov av utbyte och förnyelse. Administration i form av en tillkommande funktion vid Rikspolisstyrelsen för central samordning medför även det tillkommande kostnader.

Innan en detaljerad analys och beräkning skett kring utbildningsfrågorna och allt som sammanhänger med dessa, kan de ökade kostnaderna inte närmare beräknas. Som tidigare nämnts kan dock alternativ fortsättning inte förordas om de ekonomiska frågorna i sammanhanget inte löses genom finansierig via MSB på sätt som hittills skett.

Referens- och litteraturförteckning

Propositioner, offentliga utredningar m.m.

Prop. 1985/86:15 Polisens ställning i krig
Prop. 1995/96:12 Totalförsvar i förnyelse
Prop. 1996/97:4 Totalförsvar i förnyelse – etapp 2
Prop. 1996/97:11 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred
Prop. 1998/99:74 Förändrad omvärld – omdanat försvar
Prop. 1999/2000:1 Budgetproposition 2000
Prop. 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret
Prop. 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap
Prop. 2005/06:111 Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning
Prop. 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle
Prop. 2006/07:116 Vissa frågor rörande totalförsvarsplikt m.m.
Prop. 2007/08:83 Godkännande av Prümrådsbeslutet
Prop. 2007/08:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull
Prop. 2008/09:140 Ett användbart försvar
Prop. 2009/10:1 Budgetproposition 2010
Prop. 2009/10:160 Modern personalförsörjning för ett användbart försvar
Prop. 2009/10:172 Kärnkraften – förutsättningar för generationsskifte
Prop. 2009/10:177 Genomförande av delar av Prümrådsbeslutet
SOU 1995:19 Ett säkrare samhälle. Hot- och riskutredningen, huvudbetänkande
SOU 2002:122 Göteborg 2001. Betänkande av Göteborgskommittén
SOU 2003:32 Vår beredskap efter 11 september
SOU 2005:70 Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning
SOU 2008:101 Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet
SOU 2009:63 Totalförsvarsplikt och frivillighet
SOU 2010:22 Krigets lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser
Ds Ju 1985:2 1981 års Polisberedning. Delbetänkande
Ds 1998:32 Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred
Dir. 2001:60 Översyn av polisens arbete för att säkra ordningen, värna demonstrationsfriheten och säkra den enskildes rättstrygghet i samband med stora evenemang
Ju2005/78P Direktiv angående utredning kring utökad användning av beredskapspolisen
Ju2005/4576/PO Utökad användning av beredskapspolisen
Ju2009:36 Direktiv - Utökade möjligheter till internationell polisiär samverkan

Myndigheter

MSB 0001-09 En sammanfattning av rapporten Faller en – faller då alla? En slutredovisning från KBM:s arbete med samhällskritiska beroenden
MSB 0012-09, Klimatförändringar, skred och ras – forskningsöversikt
MSB 0013-09 Översvämningar och riskhantering – en forskningsöversikt, av Lars Nyberg, Centrum för klimat och säkerhet, Karlstads universitet 2008
MSB Faktablad augusti 2009, Samhällsviktig verksamhet. Definition av samhällsviktig verksamhet ur ett krisberedskapsperspektiv
MSB 0132-09 Opinioner 2009 – om allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar
MSB 2009-6838 Översyn av processen för fördelning av anslag 2:4, Krisberedskap
MSB 0151-10 Samverkans- och kärnkraftsövning 2011
MSB 2010-520 Översyn av anslag 2:4 Krisberedskap – verksamhet som inte överensstämmer med de villkor för tilldelning som anges i budgetpropositionen för 2010
KBM 0257/2005 Krishantering i stormens spår, sammanställning av myndigheternas erfarenheter
KBM Temaserie 2006:4 Terrorattacken i London den 7 juli 2005
KBM FS 2007:1 Föreskrifter om ändring i Krisberedskapsmyndighetens föreskrifter (2003:6) om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga
KBM 1303/2007 Utvärdering av beredskapspolisen
KBM 1470/2007 Utvärdering av samverkansövning SAMÖ 2008
KBM 1794/2008 Samverkan och samordning vid epizootier
KBM Temaserie 2008:1 Svenska myndigheter – aktörer i EU
ÖCB 5-393/2000 Särskilda beredskapspolisen under Nordic Peace – utvärderingsrapport
Pliktverket 602:0728 Överenskommelse mellan Rikspolisstyrelsen och Pliktverket om personalredovisning, nr 08HK-08914, 2008-11-18
Svenska Kraftnät PM 2005-04-25 Beredskapsstaben, Erfarenheter av krishanteringsarbetet efter Gudrun
Länsstyrelsen i Kronobergs län, Utvärdering av krishanteringsarbetet efter orkanen Gudrun i Kronobergs län vintern 2005
Räddningsverket, Forskningsprojekt 2006 – 2008, Slutrapport. Carlsson, Dauvala och Jaldell, Att jämföra och värdera risker – en undersökning av allmänhetens och beslutsfattares preferenser
Räddningsverket R 79-218/00 Kärnenergiberedskap
Riksrevisionen RiR 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser

Rikspolisstyrelsen (RPS)
RPS POL-100-3635/01 Rikspolisstyrelsens utvärdering av EU-kommenderingen i Göteborg år 2001
RPS POL-201-1033/05 Redovisning av krishanteringsarbetet inom berörda delar av polisorganisationen i samband med orkanen Gudrun i januari 2005

RPS POL-782-1/06 Utbildning för särskilda beredskapspolisen, reviderad i februari 2008
RPS POA-204-2009/06 Utredningen om polisinsatser vid särskilt komplicerade och farliga situationer
RPS POA-201-253/08 Polisens risk- och sårbarhetsanalys 2008
RPS POA-200-1197/09 Polisens risk- och sårbarhetsanalys 2009. Robusthet
RPS POA-206-4319/09 Beredskap och insatsplaner vid brottsligt angrepp mot kärnteknisk anläggning i Sverige
RPSFS 1991:10 (FAP 134-1) Beredskapspolisorganisationen
RPSFS 1992:3 (FAP 243-1) Gränsövervakningen i krig
RPSFS 1994:7 (FAP 132-1) Polisväsendets beredskapsplanläggning på högre och lägre regional nivå
RPSFS 2000:55 (FAP 206-4) Överfallslarm vid kärnkraftverk vid allvarligt brottsligt angrepp
RPSFS 2001:2 (FAP 206-1) Beredskapsorganisationen vid kärnkraftsolycka
RPSFS 2004:1 (FAP 201-3) Nationella insatsstyrkan
RPSFS 2006:14 (FAP 201-1) Polisens planering, organisation och ledning vid särskilda händelser
FAP 206-6 Polisinsatser vid brottsliga angrepp mot transporter av kärnämne eller kärnavfall
RPSFS 2009:8 (FAP 200-1) angående CBRNE

Polismyndigheter
AL 199-5993/01 Polismyndigheten i Västra Götaland. EU 2001-kommenderingen, utvärdering
AA 201-855/05 Polismyndigheten i Blekinge län. Erfarenheter av krishanteringsarbetet i samband med orkanen som drabbade södra Sverige i januari 2005
APG 201-757/05 Polismyndigheten i Kronobergs län. Utvärdering av ledningsarbete m.m. vid Polismyndigheten i Kronobergs län under och efter stormen Gudruns härjningar i januari 2005
AA 128-4267/05 Polismyndigheten i Hallands län. Utvärdering av hallandspolisens stabsarbete i samband med klortransportolyckan i Kungsbacka kommun i februari – mars 2005

Övrigt
Ove Bring, Folkrätt för totalförsvaret. En handbok, 1994
Folke Rutstedt, Polistaktik. Lärobok i ordningspolistaktik, 1959
Polisen i krig. Allmänna anvisningar rörande polisens verksamhet vid krig eller krigsfara. Fastställd av Kungl. Maj:t den 25 april 1958
Ebrahim Nikkhah-Dehkordi, Svensk beredskapspolis – behövs den? En studie av beredskapspolisens roll inom svensk krishantering under 2000-talet. Försvarshögskolan, 2009
Chris Kay och Jonny Jonsson, Beredskapspolisen – en outnyttjad resurs, Umeå universitet, Polisutbildningen, rapport nr 571, 2009