



Personal för ett nytt civilt försvar

Förutsättningar, problem och möjligheter

Per Larsson, Christoffer Wedebrand och Carl Denward

Per Larsson, Christoffer Wedebrand och
Carl Denward

Personal för ett nytt civilt försvar

Förutsättningar, problem och möjligheter

Titel	Personal för ett nytt civilt försvar – förutsättningar, problem och möjligheter
Title	Civil defence personnel planning – prerequisites, problems and possibilities
Rapportnr	FOI-R--4675--SE
Månad	December
Utgivningsår	2018
Antal sidor	115
ISSN	1650-1942
Kund	Justitiedepartementet
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
Projektnr	A18108
Godkänd av	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys
Exportkontroll	

Bild: TT Nyhetsbyrå/SVT. WOMEN VOLUNTEER AMBULANCE DRIVERS. Kvinnliga volontärer 1938 för London County Council Air Raid Precautions Scheme fotograferade i sina gasmasker innan en övning. Frivilliga kvinnor rekryterades i London under andra världskriget för att köra ambulanser och delta i förebyggande åtgärder mot flygbombningar. LONDON; STORBRIANNIEN.

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

Sammanfattning

Denna rapport är författad på uppdrag av Regeringskansliet inom ramen för FOI-projektet SABEK (Samhällets beredskap i kris och krig). Den genomförda studien syftar primärt till att utgöra ett kunskapsunderlag inför framtida överväganden och beslut avseende personalplanering för ett nytt civilt försvar.

Studien anlägger en explorativ och kunskapssammanställande ansats och bygger på en litteraturstudie som bland annat belyser personalplaneringens historiska kontext och ett urval relevanta regelverk. Dessutom har en begränsad intervjustudie genomförts.

Insamlat material har sammanställts genom ett analysramverk som utgör studiens grundstomme. Förutom att sammanställa materialet belyser ramverket också tänkbara problem och möjligheter avseende personalplanering för det civila försvaret.

Studien drar ett flertal slutsatser. Till att börja med konstateras en avsaknad av relevanta ingångsvärden för en rationell personalplaneringsprocess (ett så kallat ”planeringsvakuum”). All form av personalplanering är beroende av att känna till vilka verksamheter som de facto ska bemannas, och under vilka förutsättningar dessa ska verka samt relevanta ambitionsnivåer och målsättningar. Vidare dras slutsatsen att en personalplaneringsprocess förutsätter ett engagemang från ett stort antal aktörer samt innebär långa ledtider. Detta ställer krav på en genomtänkt och systematisk planering med en väl tilltagen tidshorisont.

Avslutningsvis avhandlas slutsatser och medföljande ställningstaganden relaterade till de tre primära rekryteringskällorna: civilpliktiga, frivilliga och anställda inom ordinarie verksamhet.

Nyckelord: personalplanering, personalförsörjning, personalbehov, civilt försvar, civilplikt, allmän tjänsteplikt, totalförsvarsplikt, frivilliga, höjd beredskap, planeringsvakuum, totalförsvarsplanering, beredskapsplanering, rekryteringskällor.

Summary

This paper is the result of project done at the request of the Government Offices of Sweden. The aim is to improve the understanding of the planning effort regarding personnel – i.e. staff resources and manpower – within Sweden's civil defence, which is a the non-military part of Sweden's whole of government approach to national defence.

An extensive collection of material has been analysed within a framework which consists of two key elements. The first element focuses on the planning process regarding personnel resources, while the other includes a discussion about what parameters are necessary in a systematic planning process.

The conclusion is that the forthcoming planning process regarding personnel lacks the necessary parameters to ensure systematic planning. The paper also concludes that the personnel process itself requires a careful preparation. This is because the eventual implementation of a systematic planning process regarding personnel involves a wide array of different actors, such as different government agencies and departments.

The paper also includes conclusions regarding the recruitment base, which is 1) individuals affected by the civil defence duty legal framework, 2) volunteers and 3) individuals employed on an everyday basis in places which are important for societal continuity.

Keywords: civil defence, personnel planning, civil defence duty, total defence, planning vacuum, civil protection.

Förord

I denna rapport redogör vi för resultaten av en lång och snårig studieprocess som har syftat till att tillhandahålla ett kunskapsunderlag för personalplanering av det civila försvaret. Området är mycket stort, delvis på grund av ett omfattande regelverk, men framförallt på grund av att så gott som samtliga verksamheter inom det civila försvaret förutsätter personal.

Rapporten kan läsas från början till slut, men kan också användas som ett uppslagsverk. Vår förhoppning är att innehållet ska kunna hjälpa beslutsfattare att hitta rätt i personalplaneringsprocessen och undvika misstag som gjorts tidigare, samtidigt som vi hoppas att rapporten skapar förståelse för att det krävs både systematik och långsiktighet för att det ska vara meningsfullt att ägna sig åt personalförsörjningsfrågan. Snabba, symboliska och kortsiktiga lösningar har knappa utsikter att producera något väsentligt resultat.

En ständigt aktualiserad utmaning i arbetet med studien har varit att vi i dagsläget inte har en tillräckligt tydlig bild av hur ett civilt försvar ska se ut – vilken hotbild det civila försvaret ska hantera, med vilken ambitionsnivå, vilka förmågor som behövs och vilka verksamheter som utgör det civila försvaret. Samt inte minst vem som gör vad och hur saker och ting ska hänga ihop.

Vi vill särskilt tacka de respondenter som har tagit sig tid att diskutera personalförsörjningsfrågor med oss, samt våra kollegor vid avdelningen Försvarsanalys för stöd, idéer och rapportgranskning.

Författarna

December 2018

Innehållsförteckning

1	Personal för ett nytt civilt försvar	9
1.1	Inledning	9
1.2	Syfte och frågeställningar	10
1.3	Metod och material	10
1.4	Avgränsningar	11
1.5	Disposition och läsanvisning.....	11
2	Studiens begrepp och utgångspunkter	13
2.1	För studien relevanta begrepp.....	13
2.2	Personal inom totalförsvaret – civilt respektive militärt	16
3	En historisk tillbakablick: det civila försvarets personal	19
3.1	Det civila försvarets personalstyrka – exemplet 1990-talet.....	19
3.2	Tjänsteplikt vid höjd beredskap och krig	20
3.3	Vapenfri plikttjänstgöring	22
3.4	Frivilliga och frivilligorganisationer	23
3.5	En uppgift att skydda befolkningen – tillkomst och utveckling av ett civilt försvar.....	23
3.6	Från civilt försvar till civilt försvar	26
4	Det civila försvarets personalplanering	31
4.1	Om ramverket och dess komponenter.....	31
4.2	Det civila försvarets verksamheter.....	32
4.3	Bedömning av personalbehov inom civilt försvar.....	44
4.4	Det civila försvarets personalförsörjning	49
5	Personalplanering och förekomst av planeringsvakuum	85
5.1	Hotbild	86
5.2	Mål och ambitionsnivå	94

5.3	Delkonklusion	95
6	Slutsatser – problem och möjligheter	97
6.1	Regelverk	97
6.2	Erfarenheter, problem och möjligheter	98
6.3	Vägen framåt.....	105
6.3.1	Fortsatta studier	105
7	Referenser	107
	Bilaga 1	113

1 Personal för ett nytt civilt försvar

1.1 Inledning

Totalförsvaret ska återupptas. Det inbegriper ett nytt civilt försvar. En central fråga blir därför vilka personalbehov ett nytt civilt försvar skapar och hur det ska personalförsörjas. I skenet av detta står frågan om personalbehov och personalförsörjning för ett nytt civilt försvar i fokus för denna studie. Till skillnad mot det militära försvaret har personalbehov och personalförsörjning av det civila försvaret hittills ägnats mindre uppmärksamhet. Ett undantag utgörs av krigsplacering med allmän tjänsteplikt, som påbörjats hos vissa myndigheter. Vidare har Försvarsberedningen lyft frågan om behovet av en framtida civilplikt och andra relaterade behov.¹ Följaktligen skriver Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i sitt remissvar avseende utredningen om det militära försvarets personalförsörjning (SOU 2016:63) att:

Det är MSB:s uppfattning att även personalbehovet för civilt försvar behöver uppmärksammas och analyseras. De behov som finns av att i fredstid utbilda personal med civilplikt och vidta andra förberedelser med syfte att säkerställa personalförsörjningen för olika civila verksamheter under höjd beredskap bör prövas och klargöras.²

En genomtänkt personalplanering av det civila försvaret är en förutsättning för ett välfungerande totalförsvaret med dess ömsesidigt samverkande militära och civila delar. Totalförsvarets civila del utgörs av ett mycket stort antal aktörer i form av t.ex. offentliga institutioner, näringsliv och ideella organisationer.

De övergripande målen för det civila försvaret är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och att bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. För att dessa mål ska kunna förverkligas kommer det att krävas att beredskap tillskapas hos en mängd samhällsviktiga verksamheter på olika nivåer och inom olika sektorer i samhället. Upprätthållandet av dessa verksamheter kräver i sin tur tillgång på *personal* med uppgift att verka i olika roller och befattningar. Möjligheten att säkerställa tillgång till adekvat personal är därför avgörande för det civila försvaret. Det kan t.ex. handla om att upprätthålla eller förstärka vissa fredstida verksamheter (t.ex. sjukvård och barnomsorg) eller att bemanna det civila försvarets specifika verksamheter som är vilande i fredstid men som behövs i krigstid (t.ex. hemskydd).

Mot denna bakgrund har Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) inom ramen för Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys (SOFFA) 2018 uppdragits av

¹ Försvarsberedningen. 2017. *Motståndskraft: Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*. Ds 2017:66.

² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). 2017. *Betänkandet SOU 2016:63 En robust personalförsörjning av det militära försvaret*. Remissvar. Dnr. 2016-5537. s. 1

Justitiedepartementet att i kunskapshöjande syfte belysa problem och möjligheter gällande en sådan personalplanering för det civila försvar som för närvarande är under uppbyggnad.

Den huvudsakliga målgruppen för denna studie är berörda personer vid Regeringskansliet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt personer vid andra centrala myndigheter och hos kommuner och landsting med ansvar för utvecklingen av ett nytt civilt försvar.

1.2 Syfte och frågeställningar

Studien syftar primärt till att utgöra ett kunskapsunderlag inför framtida överväganden och beslut avseende personalplanering av ett nytt civilt försvar. Detta förutsätter en kartläggning av tidigare verksamhet och planläggning, varför studieprocessen huvudsakligen har utgått från följande tre frågeställningar:

- Vilka regelverk på området har beslutsfattare att förhålla sig till idag?
- Vilka historiska erfarenheter är relevanta i dagsläget?
- Vilka problem och möjligheter står det svenska beredskapssystemet inför avseende utvecklingen av en personalplaneringsprocess för ett nytt civilt försvar?

1.3 Metod och material

Då området personalplanering för svenskt civilt försvar under 2000-talet är ett utforskat område har studien anlagt en explorativ och kunskapssammanställande ansats. Studiens syfte uppfylls framförallt genom ett studium av i sammanhanget relevanta regelverk, dokument och litteratur. I huvudsak utgörs de olika myndighetsdokumenten av statliga utredningar, propositioner, utvärderingar (i det senare fallet av t.ex. dåvarande Riksrevisionsverket och Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI)) med bäring på det civila försvarets personalförsörjning och personalbehov. Dokument från olika intresseorganisationer som t.ex. Civilpliktsrådet och Centrum för vapenfrihet har också studerats. Det undersökta materialet är av såväl historisk som av samtida karaktär. Olika i sammanhanget relevanta hemsidor har också studerats, t.ex. rörande det civila försvarets historia.

För att täcka upp för sådant som efter textläsningarna alltjämt har varit oklart har studiet av texter kompletterats av ett färre antal intervjuer. Dels med personer som tidigare har arbetat med det civila försvarets personalförsörjning (Lennart Myhlback, tidigare generaldirektören för Statens räddningsverk) och dels representanter för myndigheter som kommer att ha en central roll härvid i framtiden (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM)). Göran Ekebjär, pensionerad

kanslichef vid en av civilbefälhavarmyndigheterna, har bistått med uppslag och material.

I syfte att sortera och förstå det omfattande materialet har det under studiearbetet i ett flertal iterationer tagits fram ett *analysramverk*. Ramverket är av författarna induktivt härlett utifrån den materia som ligger till grund för studien, och fokuserar i ett antal steg på en rad olika parametrar. Ramverket utgör studiens grundstomme i meningen att det skapar en struktur för presentation av både empiri och analytiska slutsatser, och förklaras närmare i kapitel 4 och 5.

1.4 Avgränsningar

Studien presenterar inga förslag till hur personalplaneringen för ett nytt civilt försvar kan eller bör se ut. Den belyser endast på ett övergripande sätt grunderna och förutsättningarna för personalplanering inom civilt försvar.

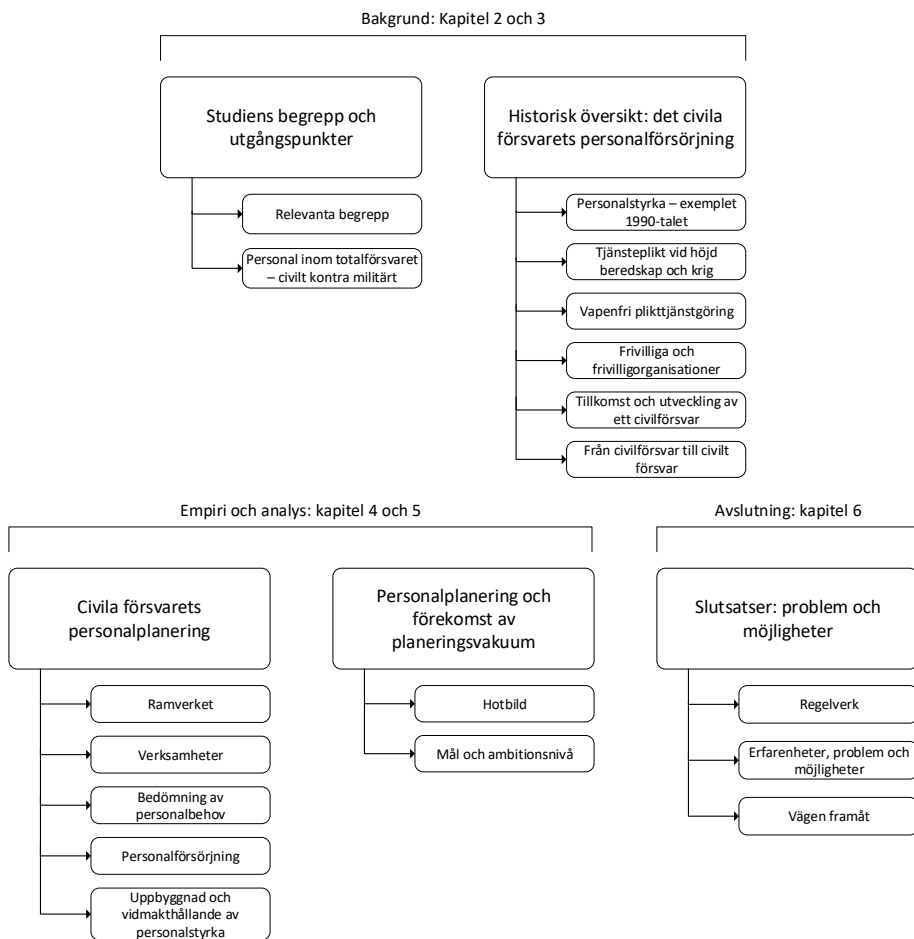
Studien gör därför på intet sätt anspråk på att vara uttömmande vare sig i fråga om bredd eller djup inom det aktuella problemområdet. Vissa förutsättningar som ytterst behöver ligga till grund för beslut kring framtida personalplanering för civilt försvar kommer att lyftas fram i studien. Dessa förutsättningar, t.ex. hotbild, kommer av utrymmesskäl dock bara att belysas kortfattat för att peka på dess vikt i en rationell planeringsprocess kring det civila försvarets personalplanering. Skillnader i förutsättningar mellan civilt och militärt försvar kommer endast kortfattat beröras i studien för att understryka de mycket olika förutsättningar som råder mellan dessa båda delar av totalförsvaret när det gäller personalaspekten. I studien presenteras, sammanfattas och tolkas ett urval av relevanta regelverk som ett led i studiens kunskaphöjande syfte kring personalplanering av civilt försvar. Det ska härvid betonas att studien endast förmedlar en introduktion till regelverken och gör lekmannamässiga tolkningar av dessa. Läsare som söker närmare kunskap om dessa regelverk bör själv ta del av dessa i dess officiella och fulla form.

1.5 Disposition och läsanvisning

Figur 1 nedan ger en bild av rapportens disposition. I kapitel 2 – *Studiens begrepp och utgångspunkter* presenteras de utgångspunkter och begrepp som är centrala i studien. Detta i syfte att underlätta för läsaren att förstå rapportens fortsatta resonemang. Med samma syfte görs en övergripande beskrivning av den mer kända personalsituationen inom det militära försvaret som kontrast till det civila försvarets personalsituation, som kommer att beskrivas närmare i studien. I kapitel 3 – *En historisk tillbakablick: det civila försvarets personal* görs en historisk tillbakablick för att övergripande fastställa det historiska arv som ett nytt civilt försvars personalplanering har att ta ställning till. I kapitel 4 – *Det civila försvarets personalplanering* presenteras det ramverk som legat till grund för studiens analys samt resultat med avseende på förutsättningar, problem och möjligheter för personalplanering (personalbehov, personalförsörjning och personalstyrka) för ett

nytt civilt försvar. I kapitel 5 – *Personalplanering och förekomst av planeringsvakuum* diskuteras förekomsten av ett idag rådande ”planeringsvakuum” i form av saknade eller oklara ingångsvärden som försvårar. I kapitel 6 – *Slutsatser – problem och möjligheter* presenteras studiens centrala slutsatser.

Föreliggande rapport är tämligen omfattande till antalet sidor. En läsare som är väl bekant med det civila försvarets historia och framväxten av dagens regelverk inom området kan förslagsvis hoppa över kapitel 3. Läsare med begränsad tid till förfogande rekommenderas att främst läsa kapitel 6 och 4.



Figur 1: Rapportens disposition.

2 Studiens begrepp och utgångspunkter

I detta kapitel presenteras de begrepp och utgångspunkter som är centrala för studien. Kapitlet syftar till att underlätta för läsaren att förstå studiens fortsatta resonemang.

2.1 För studien relevanta begrepp

För att civila försvarets tre målsättningar ska kunna uppfyllas behöver det civila försvarets olika verksamheter bemannas, *personalförsörjas*. Detta förutsätter personal med rätt kompetens och i den mängd som krävs för att upprätthålla berörd verksamhet i olika delar av landet i samband med höjd beredskap och krig samt den så kallade gråzonen mellan fred och krig.

I denna studie menas med *personalförsörjning* den *process* varvid det civila försvarets berörda aktörer med stöd av gällande regelverk, utbildningsinsatser, engagemang från frivilliga m.m. eftersträvar att säkerställa personal till det civila försvarets verksamheter. Exempel på begränsande faktorer är i sammanhanget ekonomiska resurser, legala förutsättningar, samt viljan hos befolkningen att frivilligt engagera sig i det civila försvarets verksamhet.³

Det civila försvarets *personalbehov* fastställs ytterst av de bedömningar som ansvariga aktörer gör ifråga om vilken typ av personal de behöver för sin totalförsvarsverksamhet samt antalet av dessa och vid vilken eller vilka tidpunkter i samband med en krigssituation som personalen behövs. I studien menas med *personalbehov* den tillgång på personal ifråga om antal och kompetens som antas behövas för det civila försvarets verksamhet.

I proposition (1994/95:6) *Totalförsvarsplikt*, i vilken regeringen lämnar förslag på den nu gällande *lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt*, anger regeringen att personalförsörjning inom det civila försvaret sker enligt följande: ”Inom det civila försvaret sker personalförsörjning genom anställda och andra som omfattas av allmän tjänsteplikt, civilförsvarspliktiga, förstärkningspersonal inom den kommunala räddningstjänsten, hälso- och sjukvårdspersonal och personal inom veterinärverksamheten, m.m., polispersonal och beredskapspolis, vapenfria

³ Jämför Personalförsörjningsutredningens (SOU 2016:63, *En robust personalförsörjning av det militära försvaret*) syn på personalförsörjning av det militära försvaret: ”Det är kraven på krigsförbanden som bör ligga till grund för hur det militära försvaret personalförsörjs. Personalförsörjningen av det militära försvaret syftar ytterst till att förse krigsförbanden med för verksamheten utbildad personal och tillräckligt antal tjänstgörande under villkor som möjliggör att krigsförbanden kan användas på det sätt som Sveriges försvars- och säkerhetspolitik kräver” s. 53

tjänstepliktiga samt frivilliga”.⁴ Härvid nämner regeringen att de lagar som reglerar tjänstgöringsplikten i det civila försvaret utgörs av följande:⁵

- 1) allmänna tjänstepliktlagen (1959:83),
- 2) lagen (1976:600) om offentlig ställning,
- 3) civilförsvarlagen (1960:74),
- 4) räddningstjänstlagen (1986:1102),
- 5) lagen (1981:292) om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m.,
- 6) lagen (1984:272) om skyldighet för civilförsvarspliktiga att tjänstgöra utanför civilförsvaret,
- 7) lag (1943:881) om polisens ställning under krig samt
- 8) lagen (1966:413) om vapenfri tjänst.

Flertalet av de ovan nämnda lagarna ersattes av den nu gällande *lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt* som trädde i kraft 1995. Därtill avskaffades beredskapspolisen år 2012. En modifiering av regeringens synsätt på personalförsörjning av det civila försvaret blir därför enligt denna studies synsätt att idag sker personalförsörjning primärt genom samtliga personer som lyder under totalförsvarsplikten, inkluderande allmän tjänsteplikt och civilplikt, enligt lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt genom frivilliga personer i övrigt. I det sistnämnda fallet både organiserade och kontrakterade frivilliga samt spontan-frivilliga.

För att på bästa sätt nyttja landets samlade arbetskraft och produktionskapacitet vid krig har statsmakterna, utöver nämnda regelverk för personalförsörjning, även lagt fast olika regelverk och riktlinjer för arbetsmarknaden och myndigheters organisering vid höjd beredskap och krig. Hit hör t.ex. regelverk som påbjuder längre ordinarie arbetstid och färre semesterdagar än i fredstid. För *spontan* och *ad hoc-mässig* försörjning av personal i räddningstjänstsituationer finns också *lag (2003:778) om skydd mot olyckor* med dess 6 kap. 1 § om tjänsteplikt som fullgörs på anmodan av räddningsledare.

Ytterligare försörjning av personal för det civila försvarets verksamhet kan under vissa förutsättningar ske genom att personer från Försvarsmaktens (eventuella) personalreserv allokeras till det civila försvaret, att personal från Försvarsmakten (inklusive Hemvärnet) tillfälligtvis direkt bistår verksamheter i det civila försvaret (t.ex. med personal för ammunitions- och minröjning i samband med en räddningsinsats efter flygbombning av befolkningscentra) samt genom att andra länder bistår med personal och specialkompetens vid eventuella humanitära insatser (t.ex. team för eftersök i rasmassor eller sjukvårdsteam). Det är mot bakgrund av dessa olika

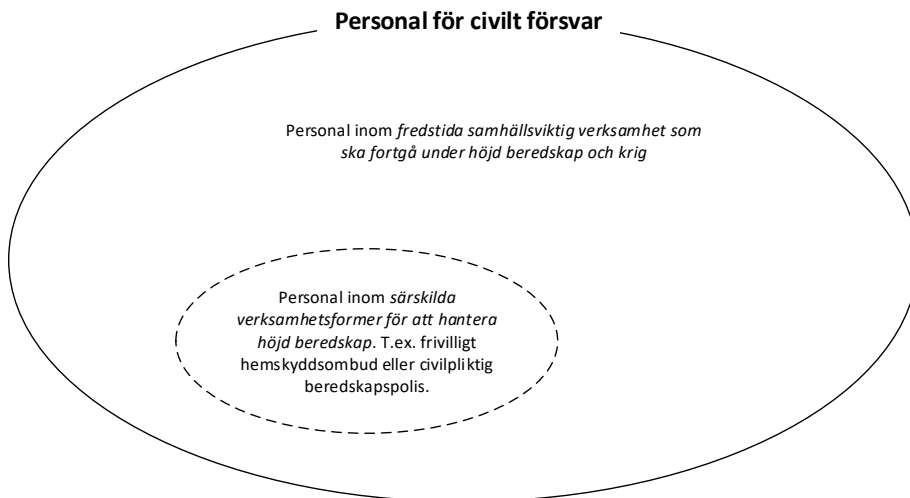
⁴ Prop. 1994/95:6. *Totalförsvarsplikt*. s. 94

⁵ Prop. 1994/95:6. s. 94

typer av existerande källor för personalförsörjning som studien i kunskapshöjande syfte ska belysa problem och möjligheter gällande personalförsörjning för ett nytt civilt försvar.

Centrala begrepp relaterade till personalbehov och personalförsörjning är i denna studie *rekryteringskällor*, *personalstyrka* samt *personalplanering*. *Rekryteringskällor* är enligt denna studie de olika kategorier av individer (t.ex. frivilliga) som personalförsörjningen kan eller bör ske utifrån och som just berörts ovan. *Personalstyrka* betecknar å sin sida i denna studie det civila försvarets totala personalmängd respektive personalmängden inom enskilda verksamheter, funktioner etc. *Personalplanering* är denna studies samlingsbegrepp för frågor som rör personalbehov, personalförsörjning och personalstyrka. Nämda begrepp kommer att bilda stommen i studiens *analysramverk* som presenteras i kapitel 4.

I denna studie ska det civila försvarets personalplanering allmänt förstås och utgå ifrån en uppdelning av personalen i *personal för fredstida samhällsviktig verksamhet som ska fortgå vid höjd beredskap och krig* samt *personal för särskilda verksamhetsformer för att hantera höjd beredskap* (se figur 2). Här till kommer att dessa båda delar kan inbegripa särskilda *personalreserver*. Denna distinktion mellan de båda delarna syftar till att skapa en större överskådlighet ifråga om personalplaneringen för ett nytt civilt försvar.



Figur 2: Personal och civilt försvar: två huvudgrupper.

Historiskt sett har det civila försvaret personalmässigt till största del utgjorts av den grupp individer som skulle fortsätta att arbeta på sina normala fredstida arbetsplatser (inklusive så kallade krigsviktiga företag), eller övergå till andra arbetsplatser om de ursprungliga arbetsplatsernas verksamhet inte skulle fortsätta

vid höjd beredskap och krig. Det är således dessa individer som utgör *personal inom fredstida samhällsviktig verksamhet som ska fortgå vid höjd beredskap och krig*.

Den betydligt mindre gruppen av personal har historiskt utgjorts av de individer som ingått i sådan särskild beredskapsverksamhet eller särskilda förstärkningsfunktioner som endast hade att verka vid höjd beredskap och krig. Dessa pekades också ut i särskild lagstiftning och ingick i en specifik planlagd "civilförsvarsorganisation", som till stora delar legalt var förankrad i Genèvekonventionen från 1949 med tilläggsprotokoll i från 1977. Genèvekonventionen syftar folkrättsligt till att skydda civilbefolkning och civil egendom från krigets verkningar.⁶ Personal, material och lokaler som specifikt används i sammanhanget åtnjuter särskilt skydd i väpnade konflikter enligt konventionen.

För svensk del har den nyss nämnda gruppen handlat om personal för t.ex. hemskyddsorganisation, beredskapspoliser (dock ej skyddade enligt Genèvekonventionen) och särskild förstärkt kommunal räddningstjänst. Det har till stor del handlat om individer som har varit civilpliktuttagna eller frivilliga. Den sistnämnda mindre gruppen personal har historiskt varierat, men har oftast omfattat ca 150 000-300 000 individer. Det är således dessa individer som utgör *personal inom särskilda verksamhetsformer för att hantera höjd beredskap* enligt denna studies synsätt.

2.2 Personal inom totalförsvaret – civilt respektive militärt

Personalbehov och förutsättningar för personalförsörjning inom totalförsvarets civila och militära delar skiljer sig i många avseende åt. Det gäller därför att inte sammanblanda det militära försvarets mer välkända behov och förutsättningar med det civila försvarets motsvarighet som ska belysas i denna studie. Studien gör inte någon systematisk jämförelse mellan dessa olika delar. Här ska det militära försvarets personalsituation bara ytterst kort beskrivas, som en referenspunkt att ha i åtanke vid den fortsatta genomläsningen av studien (se tabell 1).

⁶ Se t.ex. SOU 2010:22. *Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser*

Tabell 1: Personalstyrka och personalkategorier inom totalförsvaret.

Civilt försvar
<i>Personalstyrka: flera miljoner personer</i>
Anställda hos olika myndigheter, landsting, kommuner, företag och organisationer (tjänsteplikt och krigsplacering, förlängd arbetstid m.m.).
Frivilliga (med eller utan avtal)
Civilpliktiga (idag endast c:a 200 personer)
Övriga totalförsvarspliktiga mellan 16 och 70 år t.ex. gymnasieungdomar, arbetslösa, pensionärer, asylsökande m.fl.
Militärt försvar
<i>Personalstyrka: tiotusentals personer</i>
Försvarsmaktens civila personal t.ex. ekonomer och tekniker.
Officerare
Specialistofficerare
Reservofficerare
Gruppbefäl (kontinuerligt tjänstgörande eller tidsvistjänstgörande)
Soldater och sjömän (kontinuerligt tjänstgörande eller tidsvistjänstgörande)
Frivilliga inom Hemvärnet och övriga frivilliga försvarsorganisationer
Värnpliktiga (civilpliktiga i icke stridande befattningar t.ex. läkare)

Det militära försvaret utgörs främst av myndigheten Försvarsmakten. Totalt har Försvarsmakten i dagsläget drygt 50 000 anställda (december 2017) i sin organisation, inklusive Hemvärnet. Dessa anställda omfattar kontinuerligt tjänstgörande och tidvis tjänstgörande personal. Utöver detta finns det krigsplacerade värnpliktiga vilka kan kallas in med stöd av lagen om totalförsvarsplikt (tidigare har även civilpliktiga i icke-stridande befattningar ingått i det militära försvaret och kan eventuellt även göra så i framtiden). Den kontinuerligt tjänstgörande och anställda personalen utgörs av omkring 9 000 yrkesofficerare, och cirka 5 300 heltidsgruppbefäl, heltidssoldater, heltidssjömän, samt cirka 5 400 civila arbetstagare (dvs. administrativ personal m.fl.) Den tidvis tjänstgörande personalen utgörs totalt av cirka 6 500 reservofficerare och cirka 4 300 deltidsgruppbefäl, deltidssoldater och deltidssjömän. Försvarsmakten måste rekrytera dessa anställda i konkurrens med andra civila arbetsgivare. Hemvärnet som en personalmässigt stor del av det militära försvaret och bestod vid årsskiftet 2017-2018 av cirka 21 700 personer med frivilligt tjänstgöringsavtal.⁷

Den allmänna värnplikten blev år 2010 vilande i fredstid och därmed ersattes också det tidigare värnpliktsförsvaret i praktiken av ett yrkesförsvaret som byggde på

⁷ Försvarsmakten. Odaterad. *Personalsiffror*. Försvarsmaktens hemsida. <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-siffror>. Hämtad 2018-09-17

frivillig militär grundutbildning. På grund av det försämrade säkerhetspolitiska omvärldsläget återaktiverades värnplikten år 2017 för att nu gälla både män och kvinnor. Det rådande yrkesförsvaret kommer dock att kvarstå och kombineras med ett värnpliktsförsvaret. Antalet som i varje årskull kommer att mönstra och genomgå värnpliktsutbildning blir dock inledningsvis mycket begränsat, ca 4000-5000 personer. Som jämförelse kan nämnas att år 1995/1996 gjorde knappt 37 000 personer värnplikten.⁸ Antalet som tas ut till värnplikt kan komma att öka vid en försämring av omvärldsläget.

Noteras i sammanhanget kan att huvuddelen av de anställda i Försvarmakten sedan värnplikten blev vilande 2010 är krigsplacerade med allmän tjänsteplikt och inte med värnplikt. Det innebär att t.ex. reservofficerare och tidvis tjänstgörande soldater/sjömän med annan civil anställning kan vara aktuella för krigsplacering i det civila försvaret med allmän tjänsteplikt, eller med civilplikt om denna återaktiveras. Skulle sådana personer krigsplaceras med civilplikt i det civila försvaret går civilpliktplaceringen formellt före placeringen med allmän tjänsteplikt i Försvarmakten. Potentiell konkurrerande placering med allmän tjänsteplikt i civilt försvar eller militärt försvar är en fråga för förhandling mellan de bemanningsansvariga aktörerna.⁹

De olika typerna av för studien relevanta tjänstgöringstyper som kan förekomma inom ramen för det civila försvaret sammanfattas övergripande i tabellen nedan:

Tabell 2: Sammanfattning av för studien relevanta tjänstgöringstyper inom totalförsvaret. Dessa beskrivs mer detaljerat med början i kapitel 3.

Fred	Höjd beredskap och krig
<i>Civilplikt</i> (utbildning, eventuell beredskapstjänstgöring)	<i>Civilplikt</i> (krigstjänstgöring eller personalreserv)
-	<i>Tjänsteplikt</i> (fortsätter arbeta, primärt vid ordinarie samhällsviktig arbetsplats)
<i>Frivilligpersonal</i> (med avtal)	<i>Frivilligpersonal</i> (med avtal som inkluderar krigstjänstgöring)

Avslutningsvis kan det konstateras att det militära och civila försvaret är mycket olika verksamheter till sin karaktär och storlek och står därför också inför olika utmaningar när det gäller personalbehov och personalförsörjning inom ramen för totalförsvaret. I tabell 2 sammanfattas för studien relevanta tjänstgöringstyper.

⁸ Holm, Kerstin. 2017. *Värnplikten återinförs – i dag fattas beslutet av regeringen*. SVT Nyheter 2017-03-02. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/varnplikten-aterinfors-i-dag-fattas-beslutet-av-regeringen>. Hämtad 2018-09-17

⁹ Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Totalförsvarets rekryteringsnämnd. 2017. *Myndighetsgemensam rapport med övergripande bestämmelser avseende totalförsvarsplikt och krigsplacering*. Memo 2017-12-15

3 En historisk tillbakablick: det civila försvarets personal

I detta kapitel görs en historisk tillbakablick för att övergripande beskriva det historiska arv som ett framtida civilt försvars personalplanering har att ta hänsyn till. Tillbakablicken ska framförallt lägga grunden för kommande beskrivningar och resonemang kring nu gällande regelverk och förutsättningar för det civila försvarets personalplanering. Då framväxten av ett nytt civilt försvar omfattar ett stort antal lagar och verksamheter kommer översikten nedan att begränsas till vissa generella fenomen. Hit hör exempelvis tjänsteplikt och vapenfri plikttjänstgöring. Läsare som är väl bekanta med det civila försvarets historia och framväxten av nu gällande regelverk inom området kan lämpligen hoppa över kapitlet och gå direkt till kapitel 4.

3.1 Det civila försvarets personalstyrka – exemplet 1990-talet

I syfte att tillhandahålla en referenspunkt för vidare resonemang kring personalplanering, belyser detta delkapitel hur personalstyrkan för civilt försvar såg ut i början av 1990-talet vid kalla krigets slut. Detta enligt 1992 års pliktutrednings redovisningar.¹⁰

Enligt pliktutredningens uppgifter (se figur 3) omfattade hela ”den svenska arbetskraften i krig” 1 000 000 personer inom det militära försvaret respektive 2 200 000 miljoner personer inom det civila försvaret med visst bortfall pga. olika former av uppskov. Av dessa dryga 2 miljoner personer inom civilt försvar var 1 945 000 anställda (”beredskapsregistrerade” hos länsarbetsnämnd enligt dåvarande kungörelse 1941:720; idag motsvarande krigsplacerade med anställningsplikt) som skulle jobba kvar i sina anställningar vid höjd beredskap och krig. Dessa var i sin tur uppdelade på 85 000 personer inom centrala och regionala myndigheter m.m., 130 000 personer inom affärsverk, 450 000 inom personer inom landsting, 550 000 personer inom kommuner och 730 000 personer inom näringslivet.

Pliktpersonal och frivilliga inom civilt försvar omfattade totalt 280 000 personer. Av dessa var 180 000 personer uttagna med civilplikt, 50 000 vapenfria tjänstepliktiga (efter 1995 inkluderade bland de civilpliktiga) och ca 50 000 frivilliga. De frivilliga som redovisas tillhörde alla de frivilliga försvarsorganisationerna, t.ex. Lottakåren och Blå stjärnan. Vid början av 1990-talet hade dessa organisationer sammanlagt ca 550 000 medlemmar, varav 48 000 personer hade ingått avtal med

¹⁰ SOU 1992:139. *Totalförsvarsplikt*. s. 70

myndigheter och organisationer inom civilt försvar. 16 800 personer av dessa hade så kallade A-avtal och 31 200 personer hade så kallade B-avtal.

A-avtal innebar att personen enligt dåvarande frivillighetsförordning placerades ”för ständig tjänstgöring i totalförsvaret” i en specifik befattning inom aktuell myndighet eller organisation. *B-avtal* innebar att personen allmänt stod till förfogande för tillfällig tjänstgöring.¹¹ Utöver de nämnda frivilliga bör det av allt att döma även inkluderas frivilliga som hemskyddsombud m.fl. som inte ingick i de frivilliga försvarsorganisationerna. Det är emellertid oklart hur pliktutredningen hanterar dessa i sin redovisning. Utöver nämnd personal på 3 200 000 personer inom totalförsvarets planlagda verksamhet räknades även 1 300 000 personer in för så kallad ”ej planlagd verksamhet”. Det var med andra ord personer som i inte förväg hade tilldelats en specifik roll i totalförsvaret, utan skulle tilldelas en roll efter behov vid höjd beredskap och krig.

3.2 Tjänsteplikt vid höjd beredskap och krig¹²

Flera av de krigförande länderna införde under det första världskriget en *civil värnplikt*. Det vill säga, en skyldighet för alla invånare (som regel mellan 15 och 60 år) att utföra det arbete i det allmännas tjänst som myndigheterna bestämde. Syftet var då som nu att säkerställa tillräckligt med arbetskraft till de verksamheter som det var nödvändigt att upprätthålla även i krig. Frågan om tjänsteplikt var aktuell även för svensk del. Den svenska regeringen försökte att få till stånd en allmän tjänsteplikt, framför allt för att trygga bränsleproduktionen och framställningen av livsmedel. Regeringens förslag avslogs dock i riksdagen.

Vid andra världskrigets utbrott 1939 hade synen delvis ändrats rörande en allmän tjänsteplikt. Riksdagen antog nämligen detta år både en lag om tjänsteplikt för medicinalpersonal (hälso- och sjukvårdspersonal) och en lag om tjänsteplikt vid krigshot och krig. Den förstnämnda lagen var provisorisk och upphörde redan år 1940. Under 1953 infördes dock en permanent tjänstepliktslag för hälso- och sjukvårdspersonal som 1981 ersattes av en ny lag om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal. Denna särskilda lag om tjänsteplikt för sjukvårds- och veterinärpersonal upphörde 1995 när den yrkesspecifika plikten inkorporerades i den lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt som då trädde i kraft, och som fortfarande gäller.

¹¹ SOU 1992:139. s. 71

¹² SOU 1992:139. s. 45-47

Tabell 4.1 Den svenska arbetskraften i krig
Måttenhhet: 1000-tal personer

Typ av verksamhet	Antal		Delsumma		Total- summa ^{d)}
	Till- gång	Därav: uppskov	Till- gång	Därav: uppskov	
1. Planlagd verksamhet					
1.1 Militära försvaret					
<i>Anställda, värnpliktiga och frivilliga</i>					
□ Militära staber och förband	860	—			
□ Hemvärnet och samverkande frivilligorganisationer	100 ^{a)}	—	960	—	1 000
1.2 Civila försvaret					
<i>Anställd personal^{b)}</i>					
□ Centrala och regionala myndigheter m.m.	85	6			
□ Affärsverk	130	32			
□ Landsting	450	0,2 ^{c)}			
□ Kommuner	550	4			
□ Näringsliv	730	57	1 945	99	
<i>Pliktpersonal & frivilliga</i>					
□ Uttagna med civilförsvarspikt	180 ^{a)}	17			
□ Vapenfria tjänstepliktiga	50	—			
□ Frivilliga med avtal	50	—	280	17	2 200
2. Ej planlagd verksamhet					1 300 ^{e)}
3. Hela arbetskraften					4 500 ^{f)}

a) Personalen är beredskapsregistrerad enligt kungörelsen (1941: 720) om beredskapsregister m.m. En myndighet och organisation eller ett företag som ska planera sin beredskap är enligt kungörelsen skyldig att på anmodan av Arbetsmarknadsstyrelsen till länsarbetsnämnden lämna uppgift om den beredskapspersonal som myndigheten, organisationen eller företaget får ta i anspråk vid planläggningen av landets försvarsberedskap.

b) Uppgiften avser personal som är anställd i fred och som t.ex. myndigheterna och företagen räknar med att kunna disponera under beredskap och i krig. Behovet i krig är till ca 85 % fyllt genom s.k. personalplanläggning.

c) Det finns dessutom ett antal personer med s.k. dispositionsrätt.

d) Talen är avrundade.

e) Övrig verksamhet i det krigsomställda samhället.

f) Uppgiften avser personer som arbetar hel- eller deltid. Det finns dessutom ca 800 000 personer i åldern 16–64 år som studerar, hemarbetar eller är förtidspensionerade.

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen

Figur 3: Sammanfattning av det civila försvarets personalstyrka i början av 1990-talet. (SOU 1992:139 s. 70)

Frågan om allmän tjänsteplikt utreddes efter andra världskriget i omgångar och 1959 infördes en lag om allmän tjänsteplikt (allmänna tjänstepliktslagen (1959:83)). Denna lag upphörde 1995 i och med införandet av lagen om totalförsvarsplikt år 1995 som inrymmer en allmän tjänsteplikt för personer mellan 16 och 70 år för totalförsvarets gagn. Den allmänna tjänsteplikten i kombination med olika arbetsrättsliga undantag och tillägg vid krigsfara och krig får sägas utgöra en juridisk hörnsten i personalförsörjning av det civila försvaret idag.

3.3 Vapenfri plikttjänstgöring¹³

Den första lagen som möjliggjorde vapenfri plikttjänstgöring i stället för värnplikt tillkom år 1920 genom *lagen (1920:303) om värnpliktiga vilka hysa samvetsbetänkligheter mot värnplikttjänstgöring*. En förutsättning för att kunna ansöka om vapenfrihet var att de samvetsbetänkligheter som den enskilde hade var religiöst grundade. År 1925 lagstodgades dock även att etiska övertygelser skulle vara skäl för vapenfri tjänst. Då ökade också antalet som beviljades vapenfri tjänst drastiskt. Lagen om vapenfrihet ändrades vid två tillfällen under andra världskriget och de vapenfrias tjänstgöringsområden utökades därmed. Tjänstgöringsområdena var t.ex. sjukvårds- och räddningstjänst. År 1966 infördes en ny lag om vapenfrihet, lag (1966:413) om vapenfri tjänst. Enligt lagen var det hädanefter en ”allvarlig personlig övertygelse” hos den sökande som skulle ligga till grund för bedömningen om vapenfrihet. Den vapenfria pliktutbildningen var i normalfallet längre än värnpliktsutbildningen. Utbildningen ifråga ägde rum hos de statliga myndigheter, kommuner, landsting, bolag, föreningar och stiftelser som regeringen bestämde. Pliktutbildningen kunde t.ex. handla om att vara barnskötare på ett kommunalt barndaghem eller att tjänstgöra inom kommunal eller statlig räddningstjänst.

I och med instiftandet av lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt under 1995, ersattes den vapenfria tjänsten med civilplikten, som kunde vara med eller utan vapenfri status. Genom civilplikten fanns t.ex. möjlighet att utbilda sig till räddningsman, ammunitionsröjare, banreparatör eller som personal inom socialtjänsten. År 2008 avvecklades dock utbildningsmöjligheterna för de civilpliktiga. Rätten till vapenfri civilplikt existerar visserligen fortfarande formellt, men saknar i dag praktisk betydelse då endast ett mindre antal motiverade unga tas ut till värnplikttjänstgöring.

¹³ SOU 1992:139. s. 44, 74-78, 92; SOU 2009:63. *Totalförsvarsplikt och frivillighet*. s. 96-101; Hellsten, Erik. 2006. *Rätten att vara vapenfri i ett förändrat försvar*. Rapport juni 2006. Civilpliktsrådet; Svenska freds- och skiljedomsföreningen. *Vapenfrihet och totalvägran*. Svenska freds- och skiljedomsföreningens hemsida. <http://www.svenskafreds.se/vapenfrihet-och-totalvagr-an>. Hämtad 2018-04-18

Antalet personer som genomgick vapenfri tjänst ökade långsamt under 1900-talet. Fram till 1970-talet var det ett hundratal om året. Därefter växte antalet som genomgick utbildning inom ramen för civilplikten. Fram till att utbildningsmöjligheten avvecklades år 2008 genomgick mellan 1 000 och 2 500 personer med vapenfri tjänst utbildning varje år. Det är således en personalresurs som inte kommer att vara tillgänglig för det civila försvaret inom en nära framtid.

3.4 Frivilliga och frivilligorganisationer

Det civila försvaret har historiskt sett alltid i stor utsträckning förlitat sig på insatser från enskilda frivilliga och från frivilligorganisationer. Det var föregångaren till dagens civila försvar som i början av 1900-talet lade grunden till det svenska befolkningsskyddet via luftskyddet. Det frivilliga engagemanget var särskilt stort i samband med andra världskriget i form av t.ex. olika räddnings- och luftskyddsvärn samt Röda kors- och flyktingmottagningsverksamheter.¹⁴ Frivilliga försvarsorganisationer (FFO) som t.ex. Civilförsvarsförbundet, Röda korset, Blå stjärnan, Lottakåren har svarat för rekrytering, information och utbildning av frivilliga för olika funktioner inom det civila försvaret, t.ex. av det stora antal personer som tidvis ingick i den statliga och sedermera kommunala hemskyddsorganisationen.¹⁵ I början av 1990-talet hade som redan beskrivits frivilligorganisationerna inom totalförsvaret 550 000 medlemmar. Nära 50 000 av dessa hade ingått avtal med civila myndigheter om att tjänstgöra under höjd beredskap och krig.¹⁶

3.5 En uppgift att skydda befolkningen – tillkomst och utveckling av ett civilförsvar¹⁷

Utöver behovet av personal för att hålla igång och förstärka samhällsviktig verksamhet vid krigsfara och krig har det historiskt också funnits behov av för kriget unika materiella och personella förstärkningsresurser. Allt för att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar. Dessa förstärkningsresurser har främst organiserats inom ett civilt befolkningsskydd.

Det svenska civila försvar som rör skydd av civilbefolkningen har sina rötter i det civila luftskydd som började diskuteras redan under 1920-talet. En offentlig

¹⁴ Civilförsvarsförbundet. *Civilförsvarsförbundet firade 80 år 2017!* Civilförsvarsförbundets hemsida. <http://www.civil.se/om-oss/historia/>. Hämtad 2018-04-18

¹⁵ Se t.ex. Civilförsvarsförbundet. Odaterad

¹⁶ SOU 1992:139. s. 71

¹⁷ Larsson, Per och Carl Denward. 2017. *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar*. FOI MEMO 6121. FOI; SOU 1992:139. s. 45-47; Civilförsvarsstyrelsen. 1985. *Fakta om Civilförsvaret*, 1985 års upplaga

utredning lade år 1931 fram ett förslag till bestämmelser om bland annat enskilda personers medverkan i luftskyddet. Under 1930-talet var luftskyddet en i huvudsak frivillighetsgrundad verksamhet. Först under intryck av erfarenheterna från spanska inbördeskriget fick Sverige år 1937 en luftskyddslag som föreskrev att det skulle finnas ett civilt luftskydd. Luftskyddet skulle i huvudsak bestå av personal som frivilligt ville ingå i organisationen.

Under så kallat "luftskyddstillstånd" skulle det emellertid finnas möjligheter att med tvång ta ut människor för tjänstgöring. Det skedde med stöd av bestämmelser i en lag om förfoganderätt för luftskyddets behov. Kommunerna kunde bli skyldiga att ställa personal i kommunala kårer och andra anställda till förfogande. Vidare fick länsstyrelserna ta ut män mellan 18 och 60 år till luftskyddet. Lagen reglerade också en allmän skyldighet att delta i brandsläckning och utrymning.

Luftskyddslagen ersattes år 1944 av Sveriges första civilförsvarslag samtidigt som myndigheten Civilförsvarsstyrelsen inrättades. Civilförsvarsstyrelsen hade att leda den statliga organisation och verksamhet som då benämndes *civilförsvar*. I och med 1944 års civilförsvarslag infördes civilförsvarsplikt för personer mellan 16 och 65 år. Civilförsvarsplikten gjorde det möjligt att i krig mobilisera enskilda med uppgift att rädda nödlidande, ge hjälp och bistå människor i områden som hade drabbats av stridshandlingar. År 1960 antogs ytterligare en ny civilförsvarslag (civilförsvarlag (1960:74) som endast var en lättare modifiering av 1944 års lag. Lagen kom att ligga till grund för det civila försvaret under resten av kalla kriget ända fram till 1995 när lagen ersattes av lag (1994:1720) om civilt försvar.

I 1960-års civilförsvarslag lades det fast att Sveriges civilförsvarsverksamhet hade till syfte att vid väpnade angrepp mot riket skydda och rädda civilbefolkningens liv samt enskild och civil allmän egendom. Verksamhetsmässigt omfattade civilförsvaret (1960:74, 1 §):

- 1) alarmering och andra åtgärder för varning,
- 2) utrymning, omflyttning och inkvartering,
- 3) anordnande av skyddsrum och andra skydd,
- 4) mörkläggning,
- 5) räddning av liv och egendom, inbegripet första hjälp åt skadade,
- 6) brandsläckning,
- 7) upptäckande och utmärkande av farliga områden,
- 8) sanering och liknande skyddsåtgärder,
- 9) förläggning och utspisning av nödställda,
- 10) kompletterande åtgärder som är nödvändiga för att uppgifterna under punkterna 1-9 skall kunna fullgöras,
- 11) planläggning och andra för verksamheten behövliga förberedelser.

I enlighet med civilförsvarslagen (1960:74, 1 §) kom civilförsvsverksamheten även, som det hette, att omfatta bistånd åt andra samhällsorgan på olika nivåer i samhället i fråga om 1) hälso- och sjukvård samt omhändertagande av flyktingar, 2) brådskande åtgärder för att ordningen i olycksdrabbade områden skall kunna återställas och upprätthållas, 3) brådskande återställande i funktionsdugligt skick av oundgängliga allmänna anläggningar, 4) brådskande begravningar, 5) bevarande av egendom av väsentlig betydelse för befolkningens överlevnad. Dessa olika verksamheter var personalkrävande och kom att till stor del personalförsörjas genom lagen om civilförsvarsplikt.

Enligt lagen om civilförsvarsplikt (1960:74, 11 §) var alla personer i åldrarna 16 till 65 år civilförsvarspliktiga med skyldighet att tjänstgöra i civilförsvaret. Men även frivilliga äldre än 65 år samt minderåriga under 16 år med målsmans samtycke kunde tjänstgöra. Till inskrivning och tjänstgöring i civilförsvsverksamheten skulle i första hand personer komma ifråga som inte var krigsplacerade i det militära försvaret, personal i Försvarsmaktens reserv som överförts till civilförsvaret samt kommunalt anställda. De kommunalt anställda som togs i anspråk skulle fullgöra sin civilförsvarspliktstjänstgöring i sin ordinarie arbetsbefattning (Civilförsvarskungörelse 1960:337, 31 §).

I lagens förordning (Civilförsvarskungörelse (1960:377, 31 §) heter det i sammanhanget att: "Vid inskrivningen skall om möjligt sådan personal tas ut, som är särskilt lämpad för civilförsvartjänstgöring genom sin utbildning och yrkeskunnighet eller på grund av sin kommunala anställning i verksamhet av samma eller liknande slag som den vilken bedrivs av civilförsvarsorganisationen". Ansvar för inskrivning och uttagning samt registerföring av personal som skulle tjänstgöra i civilförsvaret åvilade länsstyrelsen i respektive län (Civilförsvarskungörelse 1960:337, 32 §).

Under de senare delarna av kalla kriget kom det civila försvarets organisation att uppgå till en personalstyrka på cirka 150 000–200 000 personer.¹⁸ En stor del av denna personalstyrka utgjordes av äldre personer, inte sällan värnpliktiga som vid 47 års ålder hade utgått ur Försvarsmaktens organisation.¹⁹ Av civilförsvarets samlade personalstyrka var ungefär 30 000 kvinnor (1970-talet).²⁰

Enligt 1960 års civilförsvarslag skulle civilförsvarsplikt vid behov och efter beslut av regeringen fullgöras vid krig och krigsfara. Eller mer precist vid "höjd beredskap" och "Om det är nödvändigt med hänsyn till försvarsberedskapen äger regeringen förordna, att civilförsvarsplikt skall fullgöras även under tid, då höjd beredskap icke råder." (1960:74, 3 kap. 11 §). En civilförsvarspliktig som var inskriven för tjänstgöring i civilförsvaret fick (med vissa undantag) ianspråktagas

¹⁸ Civilförsvarsstyrelsen. 1985. s 14

¹⁹ Civilförsvarsstyrelsen. 1985. s 21

²⁰ *Sveriges civilförsvär 75 år*. <http://www.civilforsvar.se/historik/1977.htm>. Hämtad 2018-04-12. Några uppgifter för 1990-talet har inte identifierats inom ramen för studien.

för utbildning i högst 30 dagar, plus 10 dagar för övning, under varje fyraårsperiod. För personer med chefsbefattningar var antalet utbildningsdagar högst 60 dagar (1960:74, 11 §). Merparten av de som var inskrivna för tjänstgöring i civilförsvaret fick dock ingen särskild utbildning annat än i samband med övningar:

Alla svenska medborgare mellan 16 och 65 år är enligt lag skyldiga att medverka i civilförsvaret. Den som inte redan har en annan uppgift i totalförsvaret kan kallas till inskrivningssamtal hos länsstyrelsen. Det samtalet kan leda direkt till en befattning i civilförsvarets krigsorganisation eller till utbildning för senare krigsplacering. [...] De som anses lämpade för befälsuppgifter utbildas på någon av civilförsvarets skolor. Utbildningstiden varierar från en till fem veckor. I regel uppdelade på två perioder. Efter avslutad utbildning och krigsplacering övas befälen med jämna mellanrum. Resurserna räcker tyvärr inte för att utbilda också manskapet som utgör 65 % av krigsorganisationen. Enda utbildningen för huvuddelen av manskapet blir övning under två till tre dagar vartannat eller vart fjärde år. I dessa övningar deltar all personal.²¹

3.6 Från civilförsvaret till civilt försvar

Med Sovjetunionens sönderfall och Warszawapaktens upplösning 1991 följde betydande förändringar av det svenska totalförsvaret och civilförsvaret. Dessa innebar att planering och beredskap av totalförsvaret och civilförsvaret kraftigt bromsade in för att i början av 2000-talet i praktiken helt upphöra. År 1995 trädde en ny lag om civilt försvar i kraft (lag 1994: 1720 om civilt försvar) och genom denna lag upplöstes den tidigare statliga civilförsvarsorganisationen helt. Civilförsvarsstyrelsen å sin sida hade redan 1986 ersatts med Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och ett funktionsindelat²² civilt försvar införts.

Begreppet *civilförsvaret* utmönstrades också i samband med den nya lagen om civilt försvar 1995 och ersattes av begreppet *civilt försvar* för att beteckna en verksamhet och inte en organisation. Vissa av de åtgärder som tidigare hade reglerats i civilförsvarslagen från 1960 överfördes till lagen om civilt försvar, medan andra åtgärder reglerades i en dåvarande räddningstjänstlagstiftning som även kom att reglera räddningstjänst under höjd beredskap och krig. Somliga civilförsvarsverksamheter försvann dessutom helt, som t.ex. mörkerläggning. De delar av den tidigare civilförsvarverksamheten som kom att regleras i den nya lagen om civilt försvar gavs samlingsbeteckningen befolkningsskydd. Samtidigt som den nya lagen om civilt försvar trädde i kraft 1995 trädde också som framgått tidigare en ny plikttag för totalförsvaret i kraft – *lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt*. Denna lag är den nu gällande lagen på området.

Vid mitten av 1990-talet var riktlinjen att det civila försvarets krigsorganisationer i första hand skulle bemannas av anställda, i andra av frivilliga och i tredje hand

²¹ Civilförsvarsstyrelsen. 1985. s. 21

²² För en fingervisning om det tidigare civila försvarets s.k. funktionsindelning, se Överstyrelsen för civil beredskap. 2001. *Årsbok civilt försvar*

av civilpliktiga.²³ Vid samma tidpunkt inträffade också det för det civila försvaret paradoxala, att samtidigt som krigshotet kraftigt hade minskat efter det kalla kriget så kom det från statens sida att göras storsatsningar på utbildning av civilpliktiga för det civila försvarets behov. Riksdagen beslutade nämligen åren 1994-1996 att förstärka det civila försvaret med grundutbildad pliktpersonal bland annat räddningsmän för kommunernas krigsorganisation. Den långsiktiga inriktningen var att utbilda hela 10 000 civilpliktiga per år.²⁴

Förklaringen till denna nysatsning går till stora delar att finna i att det militära försvaret behövde ta allt färre unga män i anspråk för sina behov och därför kom dessa också att frigöras för eventuell civilplikt inom det civila försvaret²⁵. Men det berodde även på att det vid den aktuella tidpunkten lades en ökad vikt vid ett vidgat säkerhetsbegrepp, som medförde att det ansågs behövas fler civilpliktsutbildade för att hantera olika former av "nationella påfrestningar i fred" och att de civilpliktsutbildade behövdes som en "rekryteringsbas för civil internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet".²⁶ Civilpliktsutbildade räddningsmän ansågs också kunna utgöra en rekryteringsbas för deltidsbrandmän i olika delar av landet.²⁷ Därtill kom att regeringen för samhällssammahållningens sak ansåg det viktigt att så många som möjligt genomgick någon form av pliktutbildning.²⁸ Inte minst såg man även en möjlighet att föryngra den höga medelåldern inom den tidigare civilförsvarsorganisationen. Detta närmare bestämt inom den centrala funktionen "befolkningsskydd och räddningstjänst". Inom denna funktion bestod personalen vid början av 1990-talet till stor del av personer över 47 år som lämnat det militära försvaret av åldersskäl. Inom funktionen var 40 % av personalen mellan 40 och 50 år och 30 % över 50 år.²⁹ På grund av den höga medelåldern stannade därför personerna relativt kort tid i sin tjänst, vilket inte var fördelaktigt för det civila försvaret. Inte heller var de många gånger fysiskt rustade för sina befattningar. I prop. (1994/95:6) *Totalförsvarsplikt* från 1995 skrev därför regeringen bland annat följande:

Regeringen delar Pliktutredningens uppfattning i princip att det inom vissa funktioner måste tillföras pliktpersonal för att myndigheterna m.fl. skall klara sina viktiga uppgifter under höjd beredskap. Det finns också, som Pliktutredningen påpekat, ett starkt behov av att föryngra delar av krigsorganisationen inom det civila försvaret. [...] Det kommer fortfarande att finnas ett behov av längre utbildning inom det civila försvaret. Vi bedömer att detta behov finns inom bl.a. funktionerna befolkningsskydd och räddningstjänst, hälso- och sjukvård, transporter och energiförsörjning. Bl.a. Statens räddningsverk, Luftfartsverket och vissa affärsverk bör kunna användas som utbildningsanordnare. Omfattningen av verksamheten

²³ Riksrevisionsverket. 1999. *Civilpliktsutbildningen*. RRV1999:6. s. 22

²⁴ Riksrevisionsverket. 1999. s. 22

²⁵ Riksrevisionsverket. 1999. s. 21

²⁶ Överstyrelsen för civil beredskap. 1995. *Civilplikt och tjänstgöring under höjd beredskap*. Projekt Plikt, Rapport 1995-09-25. s. 5

²⁷ Myhlback, Lennart. f.d. generaldirektör Statens räddningsverk. 2018-10-17

²⁸ Tjugofyra7. 2018. *Nedlagd civilplikt aktuell igen*. Nr 37, mars 2018. s. 11

²⁹ SOU 1992:139. s. 44, 221-222; Prop. 1994/95:6. s. 109-110

blir beroende av de behovsbedömningar som de bemanningsansvariga organisationerna fortlöpande gör. Vår bedömning nu är också att verksamheten med lång utbildning av pliktpersonal kommer att ha minst den omfattning som den nuvarande utbildningen av vapenfria tjänstepliktiga. Även inom andra områden, där vapenfria nu tjänstgör, kan behov av pliktpersonal finnas.³⁰

Mot denna bakgrund kom främst Statens räddningsverk (SRV) under perioden 1996-2005 att genomföra civilpliktsutbildning med stöd av den nya lagen för totalförsvarsplikt. Under denna period utbildades knappt 11 000 personer inom SRV:s ansvarsområde. Tyngdpunkten låg på räddningsmän och beredskapsmän som grundutbildades i 18 respektive 12 veckor, men även sjukvårdsman (10 veckor), sanerare (22 veckor) och ammunitionsröjare. Pliktutbildning skedde dock även av t.ex. kraftledningsreparatörer, dammreparatörer och beredskapspolis i regi av Svenska kraftnät respektive Polisen. All pliktutbildning för det civila försvaret avslutades 2008 när Svenska kraftnät lade ner sin utbildning.³¹

Idag (enligt senaste officiella siffror från 2017) finns endast 206 civilpliktiga kvar för tjänstgöring, av vilka alla är krigsplacerade hos Svenska kraftnät.³² Försvarsberedningen föreslog dock, mot bakgrund av en återupptagen totalförsvarsplanering, år 2017 att civilplikten och utbildning av civilpliktiga inom vissa befattningar återupptas, samt att de civilpliktiga ska kunna tas i anspråk i ett ”gråzonsläge” även utan att höjd beredskap kungjorts:

Försvarsberedningen betonar vikten av att regeringen snarast föreskriver inom vilka verksamheter i det civila försvaret som civilplikt ska fullgöras. Regeringen bör också snarast fatta beslut att aktivera civilplikten för att möjliggöra krigsplacering av personal i det civila försvaret efter annan utredning än mönstring. Försvarsberedningen vill särskilt framhålla möjligheten för regeringen att besluta att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats med civilplikt kan fullgöra beredskapstjänstgöring utan att beslut fattats om höjd beredskap. [...] Försvarsberedningen föreslår att regeringen utreder behovet av att med stöd av 1 kap 3 a § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt göra totalförsvarspliktiga skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med civilplikt.³³

När det gäller utbildningslängd och verksamhetsområden inom vilka dessa civilpliktsutbildningar ska ske skriver Försvarsberedningen följande:

Försvarsberedningen anser att om behov som ej går att möta på frivillig väg föreligger så kan en grundutbildning med civilplikt längre än 60 dagar återupptas för att bemanna befolkningsskyddets regionala förstärkningsorganisation och nyckelbefattningar i den kommunala hemskyddsorganisationen. [...] Tänkbara utbildningar är bl.a. räddningsman, sanerare, ammunitionsröjare samt personal för sök och räddning. Vidare kan civilpliktsutbildningen också omfatta personal för stab och ledning samt tekniska uppgifter syftande till att stärka upp kommunens krigsorganisation. Möjliga utbildningar inom dessa områden är stabsarbetsmetodik, teknisk försörjning (inklusive vatten) och hemskyddspersonal till stöd för befolkningsskyddet. Det kan också finnas andra behov av

³⁰ Prop. 1994/95:6. s. 109

³¹ Tjugofyra7. 2018. s. 11

³² Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. 2017. *Rekryteringsmyndighetens årsredovisning 2017*. s.

24

³³ Försvarsberedningen. 2017. s. 124, 127

civilpliktsutbildningar för att stärka förmågan under höjd beredskap. Det kan exempelvis innefatta utbildning till stöd för länsstyrelsernas arbete under höjd beredskap (stabsarbetsmetodik).³⁴

Försvarsberedningens förslag på verksamhetsområden och befattningar som kan bli aktuella för civilplikt kan relateras till förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt och Krisberedskapsmyndighetens föreskrifter om utbildning och krigsplacering av civilpliktiga³⁵. De sistnämnda föreskrifterna upphörde dock att gälla år 2012 enligt beslut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).³⁶ I föreskrifterna specificeras ”befattningar och typer av befattningar där grundutbildning och krigsplacering för civilplikt får ske”. (Se bilaga 1).

3.6.1 Delkonklusion

I Sverige växte det tidigare civila försvaret och dess personalplanering fram under mycket lång tid vad gäller legala strukturer och personalplaneringsrutiner. I det senare fallet på alla nivåer i samhället både vad gäller myndigheter och näringsliv. Det frivilliga engagemanget har alltid varit centralt för framväxten och personalmässigt upprätthållande av civilt försvar. Den över tid organiska framväxten resulterade i en omfattande och detaljerad personalplanering under kalla kriget. Hur effektiv och livskraftig denna skulle ha varit i ett skarpt läge ska lämnas osagt. För att möta en i samhället brett förankrad bedömd hotbild, som åtminstone periodvis innefattade bruk av massförstörelsevapen och invasion, inplanerades och utbildades stora personalvolymen för civilt försvar. Det handlade främst om personer med kortutbildningar, eller som inte fick någon specifik utbildning alls, men även om personer med längre utbildningar i civilpliktsbefattningar.

Det civila försvaret har tidigare när det gäller civilpliktig personal varit beroende av personer med vapenfri pliktjänst och av före detta värnpliktiga män över 47 år. Denna resurs, det vill säga personer med en värnpliktig grundutbildning, kommer i stort av allt att döma saknas i den närmaste framtiden.

³⁴ Försvarsberedningen. 2017. s. 127-128

³⁵ Krisberedskapsmyndigheten. 2007. *Föreskrifter om ändring i Krisberedskapsmyndighetens föreskrifter (2003:6) om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga*. KBMFS 2007:1. Observera att Krisberedskapsmyndigheten (KBM) var en av de myndigheter som blev MSB.

³⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2012. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om upphävande av vissa författningar som beslutats av Krisberedskapsmyndigheten*. MSBFS 2012:1

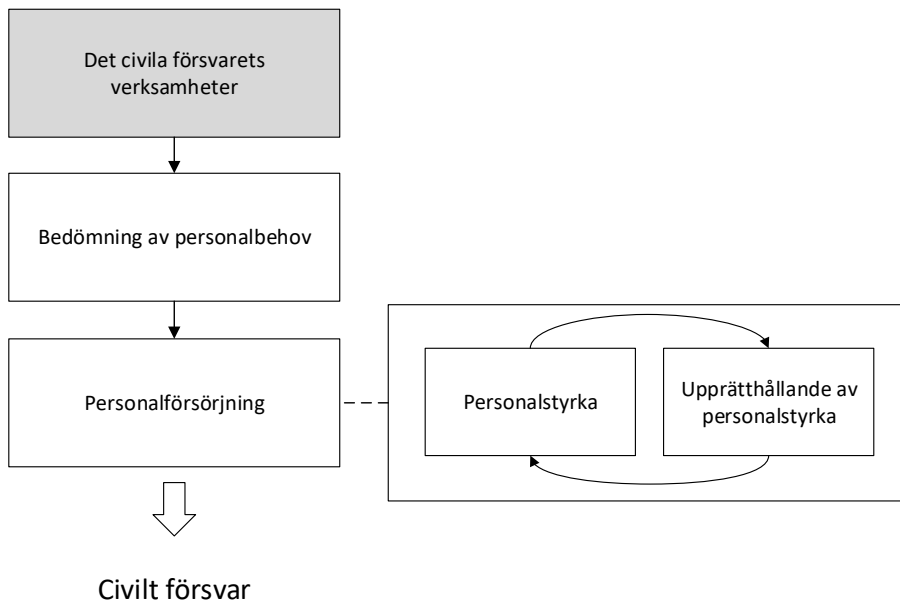
4 Det civila försvarets personalplanering

I detta kapitel presenteras det ramverk som legat till grund för att inom studien analysera det nya civila försvarets personalplanering. Studiens förhoppning är att ramverket ska kunna tjäna som ett grundläggande verktyg för policyskapare som ska bedöma och fatta beslut om det civila försvarets behov och försörjning av personal samt dess styrkeuppbyggnad. Nedan beskrivs till en början ramverket i sin helhet, varpå dess enskilda komponenter avhandlas under ett antal under-rubriker.

Observera att analysramverket både presenterar empiri (material) och studiens reflektioner. För mer information, se 1.3 Metod och material.

4.1 Om ramverket och dess komponenter

Ramverket illustrerar en personalplaneringsprocess som består av ett antal komponenter i en logisk följd, där varje ruta i figur 4 representeras av en komponent. Denna helhet speglar i sin tur kapitlets struktur och rubriker.



Figur 4: Personalplaneringsprocessen och dess komponenter.

Ramverket består av ett flertal komponenter. Den första är *det civila försvarets verksamheter*. Denna komponent representerar ett ingångsvärde som fastställer vilka verksamheter som det civila försvaret består av, vilka i förlängningen genererar ett personalbehov.

Ramverkets andra komponent är *bedömning av personalbehov*. Bedömningen torde till delar ske på beredskapssystemets centrala nivå, men till övervägande del på ett decentraliserat sätt hos de enskilda berörda aktörerna i beredskapssystemet. Bedömningen avser både antal personer (kvantitativa aspekter) samt typ av kompetens och befattningar (kvalitativa aspekter).

Den tredje komponenten är *personalförsörjning* som fokuserar på de verktyg som finns tillhands för att tillgodose personalbehovet. Exempel på verktyg kan vara lagstiftning men också de förutsättningar som behöver finnas för att implementera densamma.

Ramverkets sista komponent, *personalstyrka och upprätthållande av personalstyrka*, avser överväganden rörande de befattningar inom det civila försvaret som har ett särskilt behov av utbildning. Detta avser hur stora de årliga utbildningsvolymerna bör vara för att kunna säkerställa den önskade personalstyrkan av civilpliktiga.

4.2 Det civila försvarets verksamheter

Totalförsvaret är som nämnts tidigare, enligt lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, all verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Enligt denna studies bedömning bör alltså en personalplanering för det civila försvaret ta sin utgångspunkt i de totalförsvarsviktiga *verksamheter* som ska föras med personal.

Vilka dess verksamheter är bör i sin tur vila på en bedömning av de *förmågor* som civila försvaret behöver utveckla för att hantera hotbilden, exempelvis livsmedelsförsörjningsberedskap eller att förmåga att röja rasmassor i storstäder. Att bedöma förmågebehovet är ytterst komplext, inte minst då det torde involvera ett stort antal aktörer i beredskapssystemet, där vissa är mer sammanhållande för olika tematiska områden än andra. Förmågebedömningsarbete kan vidare ses som en förlängning av formuleringen av civila försvarets mål, där förmågorna är en nedbrytning och konkretisering av de mer övergripande målen. Att bedöma och formulera samhällets förmågebehov är emellertid något som faller utanför denna studies omfattning. Dock är förmågebedömningsarbetet en central uppgift, som behövs för att i nästa steg kunna avgöra vilka aktörer och verksamheter som ensamma eller tillsammans med andra ska bära vilka förmågor.

Det finns en legal struktur för vilka myndigheter som för närvarande ingår i civila försvaret, se exempelvis förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap eller lag

(2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Studien har dock inte funnit någon tydlig och systematisk redogörelse för vilka *verksamheter* som ska utvecklas inom det civila försvaret. Därför redovisas i detta kapitel ett antal exempel på verksamheter, eller verksamhetsområden, som kan behöva ombesörjas av en personalplaneringsprocess. Observera att dessa exempel tillsammans inte bildar någon form av sammanhängande helhet – utan delkapitlet är snarare ett försök att översiktligt redogöra för verksamheter som potentiellt kan komma att beröras.

Redogörelsen nedan utgår från 1) de inom krisberedskapen existerande samverkansområdena, 2) de av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utpekade sju prioriterade områdena för civilt försvar, 3) förordningen om totalförsvarsplikt, 4) det tidigare civila försvarets funktionsindelning, samt 5) de verksamheter som föreslås av Försvarsberedningen på krisberedskapsområdet. Försvarsberedningens förslag ägnas något större utrymme än övriga exempel, som istället nämns mer summariskt och i tabellform.

4.2.1 Samverkansområden

Inom krisberedskapen finns det sex olika så kallade *samverkansområden*. Dessa skulle eventuellt kunna ses som övergripande områden som rymmer verksamheter av olika slag inom det civila försvaret. Se tabell 3.

Tabell 3: Krisberedskapssystemets samverkansområden.

Samverkansområden
Ekonomisk säkerhet (SOES)
Farliga ämnen (SOFÄ)
Geografiskt områdesansvar (SOGO)
Skydd, undsättning och vård (SOSUV)
Teknisk infrastruktur (SOTI)
Transporter (SOTP)

4.2.2 Sju prioriterade områden

I den nationella risk- och förmågebedömningen som genomförs av MSB anger myndigheten sju så kallade prioriterade områden. Dessa skulle kunna ses som övergripande områden som rymmer verksamheter av olika slag inom det civila försvaret och presenteras i tabell 4.³⁷

³⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018d. *Nationell risk- och förmågebedömning 2018*. MSB1221

Tabell 4: MSB:s prioriterade områden.

Prioriterade områden
Energiförsörjning
Livsmedel
Transporter
Hälso- och sjukvård samt omsorg
Finansiella tjänster
Information och kommunikation
Skydd och säkerhet.

Därutöver anger regeringen i den försvarspolitiska inriktningen 2016-2020 ett antal exempel på områden viktiga för det civila försvarets uppgift att stödja Försvarsmakten: transport och logistik, försörjning av livsmedel, drivmedel, elektricitet och telekommunikation samt tillgång till sjukvårdsresurser.³⁸

4.2.3 Förordning om totalförsvarsplikt

Ett annat sätt att förstå vilka verksamheter som kan eller bör vara en del av det civila försvaret är att studera lagstiftning på området. *Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt* ger en bild av civilpliktstjänstgöring och har uppdaterats ett antal gånger sedan dess skapande. Till förordningen hör en bilaga som specificerar inom vilka verksamheter civilplikt får fullgöras. Observera att civilpliktiga enligt förordningen förväntas fylla en roll både inom det civila såväl som i det militära försvaret, vilket illustreras i tabell 5:

Tabell 5: Verksamheter där civilplikt får fullgöras enligt förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt.

Verksamheter i det civila försvaret	Verksamheter i Försvarsmakten
Hälso- och sjukvård	Hälso- och sjukvård
Tandvård	Tandvård
Veterinärverksamhet	Veterinärverksamhet
Polisverksamhet	Posthantering
Befolkningsskydd	Gränsövervakning
Kommunal tillsyn inom miljö- och hälsoområdet	Väghållning
Kommunal teknisk verksamhet	Flygtrafikledning
Kommunal informationsverksamhet	

³⁸ Prop. 2014/15:109. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020. s. 108

Räddningstjänst inklusive räddningstjänst vid flygplatserna	
Barn- och familjeomsorg	
Handikapp- och äldreomsorg	
Flyktingmottagning	
Själavård och sociala insatser	
Begravningsverksamhet	
Underhåll och reparationer av järnvägar och vägar	
Drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet	

4.2.4 Det tidigare civila försvarets funktionsindelning

Det tidigare civila försvaret var indelat i ett antal så kallade funktioner och delfunktioner med sinsemellan olika, mer eller mindre, definierade ansvarsområden. Funktionsindelningen som fasades ut till följd av *Sårbarhets- och säkerhetsutredningen* och efterföljande propositioner,³⁹ innehöll vid millennieskiftet ett tjugotal så kallade *funktioner* enligt tabellen nedan. Dessa funktioner skulle kunna ses som övergripande områden som rymmer verksamheter av olika slag inom det civila försvaret, och redogörs för i tabell 6.⁴⁰

Tabell 6: Funktioner och delfunktioner i det tidigare civila försvaret. Delfunktioner återfinns inom transporter och energiförsörjning.

Funktioner	
Civil ledning	Transporter - Transportsamordning - Landsvägstransporter - Vaghållning - Banhållning och järnvägs-transporter - Flygtransporter - Sjötransporter
Ordning och säkerhet	Finansiella tjänster
Utrikeshandel	Skatte- och uppbördsväsende
Befolkningsskydd och räddningstjänst	Livsmedelsförsörjning
Psykologiskt försvar	Arbetskraft
Socialförsäkring	Flyktingverksamhet

³⁹ SOU 2001:41. *Sårbarhets- och säkerhetsutredningen*

⁴⁰ Överstyrelsen för civil beredskap. 2001. s. 2

Hälso- och sjukvård	Landskaps- och fastighetsinformation
Postbefordran	Energiförsörjning - Bränsle- och drivmedelsförsörjning - Elförsörjning
Telekommunikationer	Försörjning med industrivaror

4.2.5 Försvarsberedningen

Tabell 7: Sammanställning av olika exempel på särskilda resurser ur Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft*.

Område	Förstärkningsresurs	Kommentarer ur Försvarsberedningens rapport
Befolkningsskydd	Hemskydd, regionala förstärkningsresurser inom räddning och röjning	Ordinarie personal i kommunal räddningstjänst, FFO:er, civilpliktiga.
Försörjningsberedskap	-	FFO:er viktiga.
Krigsviktiga företag (k-företag)	-	Nyckelpersoner i näringslivet bör krigsplaceras.
Energi	Reparationsberedskap	Civilplikt kan vara aktuell.
Skydd och säkerhet	Beredskapspolis	Även uppgifter inom befolkningsskydd och räddningstjänst.
Hälso- och sjukvård samt omsorg	Beredskapssjukhus	FFO:er viktiga. Pensionerad personal kan vara aktuell.
Transporter	Reparationsberedskap	Företag inom anläggningsbranschen viktiga.

Försvarsberedningen framhåller ett stort antal olika aktörer och verksamheter relevanta för den civila totalförsvarsverksamheten. Dels föreslås myndigheter, exempelvis en myndighet för civil ledning och samordning såväl som en myndighet för psykologiskt försvar. Ur ett personalplaneringsperspektiv går det dock att utskilja en rad olika områden där beredningen särskilt påtalar behovet av förmågeutveckling. Beredningen föreslår exempelvis ett tjugotal sektorer med tillhörande bevakningsansvariga myndigheter. Å andra sidan nämns även uppgifter som inte enbart kan härledas till en eller flera sektorer, i form av exempelvis befolkningsskydd.⁴¹ Nämnda sektorer och uppgifter skulle även de

⁴¹ Försvarsberedningen. 2017. s. 96-97

kunna ses som övergripande områden som rymmer verksamheter av olika slag inom det civila försvaret.

Beredningen ger dessutom ett antal exempel på specifika förstärkningsresurser och förslag på vilka rekryteringskällor som dessa kan använda sig av. Ett urval sammanfattas i tabell 7.⁴²

Vissa specifika verksamheter för att hantera höjd beredskap avhandlas utförligare under nästa rubrik.

4.2.6 Särskilda verksamhetsformer

Det finns flera historiska exempel på särskilda verksamhetsformer som behöver finnas vid höjd beredskap och som till del beskrivs av Försvarsberedningen.⁴³ Oavsett vilka av dessa som blir en del av det civila försvar som så småningom ska utvecklas, kommer de som antas att ställa krav på personalplaneringssystemet både för rekrytering, kompetensutveckling och kompetensförvaltning över tid.

4.2.6.1 Ledning under höjd beredskap

Ledningsförmågan konceptualiserades i det tidigare civila försvaret i form av funktionen *civil ledning*.⁴⁴ Försvarsberedningen föreslår att en myndighet bör ansvara för att bygga en civil ledningsförmåga, som dessutom ska kunna verka i ett operativt skede: ”[d]et bör övervägas om myndigheten också ska ha förmågan att under höjd beredskap inrikta och samordna övriga sektorsansvariga myndigheters verksamhet om regeringen skulle välja att fatta ett sådant särskilt beslut”.⁴⁵

4.2.6.2 Befolkningsskydd och andra förstärkningsresurser

Befolkningsskyddet kopplades i det tidigare civila försvaret samman med räddningstjänstverksamheten som stod för en stor del av förmågan.⁴⁶ I befolkningsskyddet ingick även tillskapandet och underhållet av ett skyddsrumsbestand. En förmåga inom befolkningsskydd kan således antas innebära ett utökat ansvar för den kommunala räddningstjänsten. Vid sidan av räddningstjänsterna vilade delar av befolkningsskyddets förmågekomplex på andra, mer specifika organisationer – exempelvis *hemskydd* och *regionala undsättningskårer* samt det varningssystem för allmänheten som bland annat SOS-alarm står för. Vid sidan av detta skedde bemanningen av vissa befolkningsskyddsförmågor genom de frivilliga försvarsorganisationerna.

⁴² Försvarsberedningen. 2017

⁴³ Försvarsberedningen. 2017. Se t.ex. s. 126f

⁴⁴ Överstyrelsen för civil beredskap. 2001. s. 19

⁴⁵ Försvarsberedningen. 2017. s. 94

⁴⁶ Överstyrelsen för civil beredskap. 2001. s. 34

Försvarsberedningen noterar att befolkningsskyddet bör grundas i de kommunala räddningstjänsterna och så långt som möjligt bemannas av dess ordinarie personal.⁴⁷ Tänkbara utbildningar är exempelvis räddningsman, sanerare, ammunitionsröjare och personal för sök och räddning.⁴⁸ Här finns även ett antal resonemang rörande civilpliktsutbildning för ändamålet, men också för kommunernas krigsorganisation (som kan ses som en del av föregående rubrik i form av civil ledning):

Vidare kan civilpliktsutbildningen också omfatta personal för stab och ledning samt tekniska uppgifter syftande till att stärka upp kommunens krigsorganisation. Möjliga utbildningar inom dessa områden är stabsarbetsmetodik, teknisk försörjning (inklusive vatten) och hemskyddspersonal till stöd för befolkningsskyddet.⁴⁹

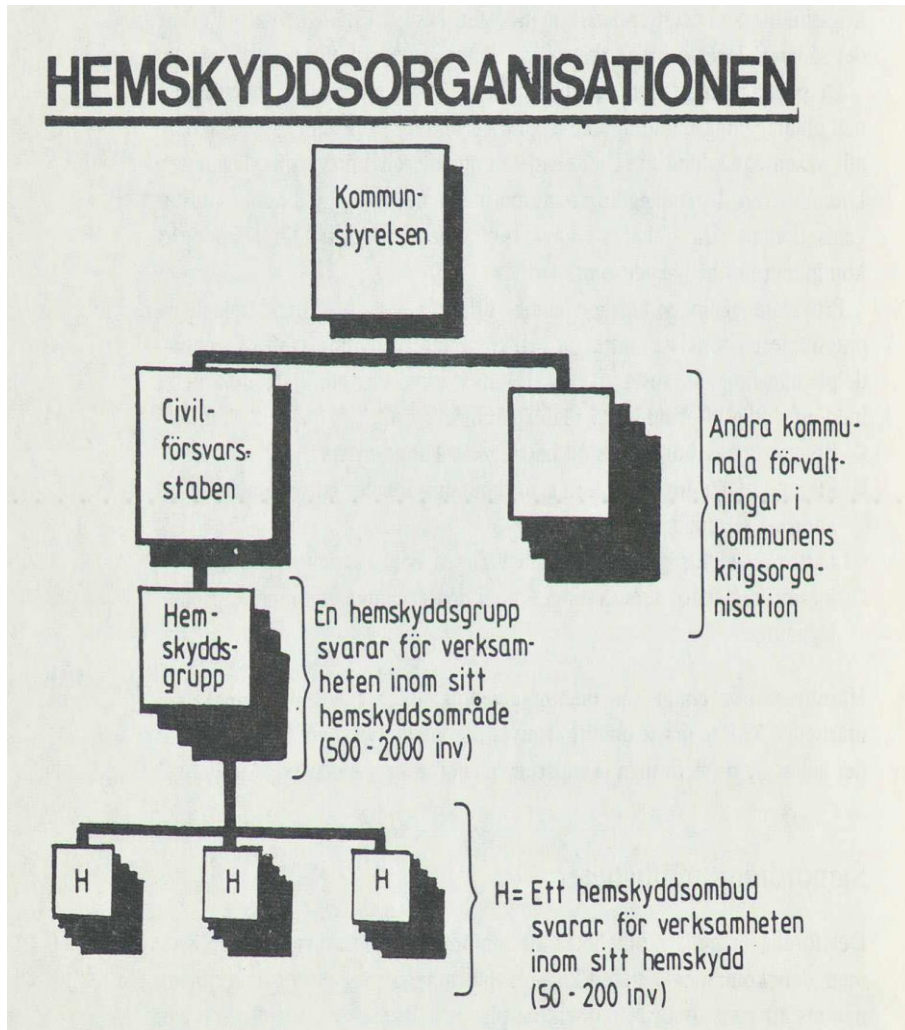
Strax före och under andra världskriget fanns i Sverige, som tidigare framgått, en särskild *hemskyddsorganisation* (se figur 5) som en del av civilförsvaret. Denna återupprättades i början av 1980-talet. *Hemskyddet* skulle utgöra en kommunal resurs och stöd till de enskildas egenförmåga gällande beredskap och som ett led i ambitionerna att bättre kunna hantera funktioner som utrymning, iordningställande av skydd, utdelning av andningsskydd och information till allmänheten. Hemskyddet skulle i krig vara länken mellan å ena sidan offentliga funktioner, som räddningstjänsten och å andra sidan civilbefolkningen. Härvid delades landet in i hemskyddsområden med ca 1000 personer. I varje område skulle det finnas ca 10 så kallade hemskyddsombud. Det innebar ett stort rekryteringsbehov på 80 000 - 100 000 ombud samt ca 25 000 chefer. Hemskyddets chefer skulle ombesörjas av staten genom civilförsvarspliktiga/civilpliktiga medan ombuden skulle rekryteras med hjälp av frivilligorganisationen Civilförsvarsförbundet. I början av 1990-talet nåddes delmålet med 30 000 frivilliga. Härmed nådde hemskyddsorganisationen sin personella höjdpunkt för att därefter avskaffas i början av 2000-talet när totalförsvarsplaneringen upphörde.⁵⁰

⁴⁷ Försvarsberedningen. 2017. s. 126-127

⁴⁸ Försvarsberedningen. 2017. s. 128

⁴⁹ Försvarsberedningen. 2017. s. 128

⁵⁰ Civilförsvarsstyrelsen. 1985. s 16; Statens räddningsverk. 1994. *Anslagsframställning 1995/96 för Statens räddningsverk*. s. 21; Broberg, Maria m.fl. 1998. *Hemskydd*. FOA-R-98-00708-240--SE. FOA; Civilförsvarsförbundet. Odaterad; *Sveriges civilförsvär 75 år*



Figur 5: Principskiss över en hemskyddsorganisation under 1980-talet. SOU 1983:68, *Kommunerna och civilförsvaret* s. 22

Försvarsberedningen föreslår att någon form av hemskyddsorganisation återigen ska upprättas under nästa försvarsbeslutsperiod 2021-2025. Här ser beredningen att hemskyddet behöver utformas som en "lednings- och undsättningsorganisation", och ska planera och utbilda för de uppgifter som finns inom kommunernas totalförsvarsplanläggning.⁵¹

⁵¹ Försvarsberedningen. 2017. s. 147

Försvarsberedningen anser härvid i övergripande resonemang att en sådan hemskyddsorganisation, utan att precisera storleken på organisationen, ska bemannas med kommunal personal, frivilliga och eventuellt civilpliktiga:

Beredningen konstaterar att räddningstjänstorganisationen inte är tillräcklig för att hjälpligt kunna hantera de påfrestningar som krigshandlingar på svenskt territorium skulle medföra. [...] Hemskyddsorganisationen måste också kompletteras med regionala förstärkningsresurser för bl.a. räddning och röjning. [...] Försvarsberedningen anser att hemskyddsorganisationen och de regionala förstärkningsresurserna fullt ut bemannas i den kommande försvarsbeslutsperioden. Organisationernas omfattning och personalbehov måste därför fastställas tidigt. Bemanningen ska så långt möjligt ske med ordinarie personal i den kommunala verksamheten och med personal ur de frivilliga försvarsorganisationerna. [...] Försvarsberedningen anser att om behov som ej går att möta på frivillig väg föreligger så kan en grundutbildning med civilplikt längre än 60 dagar återupptas för att bemanna befolkningsskyddets regionala förstärkningsorganisation och nyckelbefattningar i den kommunala hemskyddsorganisationen.⁵²

Kopplat till hemskyddsorganisationen är *regionala förstärkningsresurser*. Periodvis under kalla kriget antogs de lokala räddningstjänsterna inte ha tillräckliga resurser för att hantera masskadesituationer som flyganfall mot städer skulle kunna åstadkomma. Genom förstärkning av de lokala räddnings- och röjningsresurserna antogs det att det skulle gå att hantera räddningsinsatserna efter ett större bombangrepp. Därför tillskapades särskilda *regionala undsättningskårer* som placerades utanför tätorterna avsedda att undsätta de orter som drabbats av bombangrepp. Länsstyrelserna hade förfoganderätt över undsättningskårerna som till stor del bemannades av civilförsvarspliktig personal.⁵³

Försvarsberedningen föreslår, enligt studiens tolkning, att de regionala undsättningskårerna i ett modernt utförande bör återupprättas för att understödja den kommunala räddningstjänsten i vissa militärstrategiskt utsatta områden ifråga om räddning och röjning: "[h]emskyddsorganisationen måste också kompletteras med regionala förstärkningsresurser för bl.a. räddning och röjning. Det skapar ett rationellt förstärkningssystem där de mest utsatta kommunerna kan ges ökade möjligheter att lösa befolkningsskyddsuppgiften".⁵⁴ Likt hemskyddet anger Försvarsberedningen att de regionala förstärkningsresurserna, utan att precisera deras storlek, ska bemannas med kommunal personal, frivilliga och eventuellt civilpliktiga.⁵⁵

⁵² Försvarsberedningen. 2017. s. 126f

⁵³ Civilförsvarsstyrelsen. 1985. s. 19; Kalla-kriget.se. 2015. *Undsättningskårer*. <http://www.kalla-kriget.se/sverige/civilt/undsattningskarer.php>. Hämtad 2018-04-12

⁵⁴ Försvarsberedningen. 2017. s. 126

⁵⁵ Försvarsberedningen. 2017. s. 126

4.2.6.3 Reparationsberedskap

Försvarsberedningen framhåller att förstärkningsresurser är viktiga för både transport- och energiområdena. Avseende energi tas reparationspersonal för elnätet upp som ett exempel,⁵⁶ varpå beredningen noterar att:

[...] civilpliktiga, om behoven av personal inte kan lösas på annat sätt, kan grundutbildas för vissa andra samhällsviktiga funktioner, t.ex. för Svenska kraftnäts behov av reparationspersonal för elnätet.⁵⁷

Inom transportområdet ser beredningen att det bör finnas en beredskapsorganisation, med uppgifter som nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret. Denna anses även vara viktig för andra sektorer och i civila försvarets stöd till Försvarsmakten.⁵⁸ En förstärkningsresurs föreslås exempelvis genom avtal och överenskommelser med staten kunna omfatta delar av anläggningsbranschen i form av bygg-, maskin-, installations- och konsultföretag.⁵⁹ I samband med detta noterar beredningen att detta kräver att både personal och material som krävs för en sådan beredskapsorganisation behöver vara krigsplacerad.⁶⁰

4.2.6.4 Beredskapspolis⁶¹

Försvarsberedningen ser ett behov av att återinföra *beredskapspolisverksamheten* som förstärkningsresurs till Polismyndigheten; detta med uppgifter att delta i polisverksamhet som relaterar till räddningstjänst och befolkningsskydd under höjd beredskap, men också bevakning, tillträdesskydd och transporter.⁶²

Inom det civila försvaret (civilförsvaret) fanns tidigare periodvis en särskild ordnings- och bevakningsorganisation, 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. Denna beredskapspolisorganisation bemannades inledningsvis med 9000 personer som lämnat krigsplaceringen vid Försvarsmakten.

Beredskapspoliserna genomgick en fem veckor lång utbildning vid Polis-högskolan. Beredskapspoliser hade samma befogenheter och skyldigheter som ordinarie polismän. De skulle dock inte arbeta med "vanligt" polisarbete, utan skulle specifikt avlasta den ordinarie polisen med t.ex. avspärrning, bevakning och befolkningsskydd. Beredskapspolisen tillhörde organisatoriskt Rikspolisstyrelsen,

⁵⁶ Försvarsberedningen. 2017. s. 123

⁵⁷ Försvarsberedningen. 2017. s. 128f

⁵⁸ Försvarsberedningen. 2017. s. 177

⁵⁹ Försvarsberedningen. 2017. s. 177

⁶⁰ Försvarsberedningen. 2017. s. 177

⁶¹ Försvarsberedningen. 2017. s. 156f

⁶² Försvarsberedningen. 2017. s. 156

men utbildning och utrustning finansierades av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). De var civilpliktiga i krigstid och anställda under fredstid för att även kunna kallas vid särskilda behov.

Ambitionen var tidvis att utöka beredskapspolisens styrka från de ursprungliga 9000 beredskapspoliserna till 15 000, men över tiden kom istället antalet beredskapspoliser att minska till 1500. År 2012 avvecklades beredskapspolisorganisationen helt. Försvarsberedningen föreslår en förstärkningsresurs för polisen liknande den tidigare beredskapspolisen återupprättas:

I samband med krigsfara och krig kommer bl.a. behovet av att skydda viktiga objekt, förstärka gränsövervakningen samt bistå i befolkningsskyddet att öka avsevärt. Försvarsberedningen bedömer att resurserna för att lösa dessa uppgifter idag är alltför begränsade. Därför måste polisen i ett sådant läge kunna förstärkas. Beredningen föreslår därför att en förstärkningsresurs till polisen upprättas. [...] Personal inom förstärkningsresursen krigsplaceras i Polismyndighetens krigsorganisation med civilplikt. [...] Lämpliga uppgifter för en sådan förstärkningsresurs kan vara att vid beredskapshöjningar och krig stödja vid gränsövervakning, bevakning, tillträdesskydd och transporter. Dessutom bör resursen även ha uppgifter rörande befolkningsskydd och räddningstjänst. [...] Försvarsberedningen föreslår att ett arbete bör påbörjas under innevarande försvarsbeslutsperiod för att ta fram strukturen för en ny förstärkningsresurs och för att påbörja rekrytering. Målet bör vara att förstärkningsresursen vid utgången av 2021 omfattar cirka 1000 civilpliktiga. Vid utgången av 2025 bör polisens förstärkningsresurs uppgå till cirka 3000 civilpliktiga.⁶³

En eventuellt återupprättad beredskapspolisorganisation kan både ses som en del av samhällsfunktionaliteten (inom området skydd och säkerhet), men också som en särskild verksamhetsform som till största delen fyller sitt syfte under höjd beredskap.

4.2.6.5 Krigsviktiga företag och verkskydd

Under stora delar av kalla kriget var anläggningar (fabriker, sjukhus, kraftverk m.m.) av betydelse för totalförsvaret, och som särskilt kunde antas bli utsatta för stridshandlingar, ålagda att upprätta ett *verkskydd*. Verkskyddet var en beredskapsorganisation som under höjd beredskap hade till uppgift att, vid den anläggning där det organiserats, medverka vid skydd av verksamheten och personalen samt i räddningstjänst. I civilförsvarslag (1960:74) heter det i 7 § att: ”Vid anläggningar och företag, som har stor betydelse för totalförsvaret och kan antas bli särskilt utsatta vid stridshandlingar, skall civilförsvarsverksamhet anordnas i form av verkskydd”. Personer som skulle tjänstgöra i verkskyddet var enligt nämnda lags förordning (civilförsvarskungörelse (1960:377) främst de som jobbade på anläggningen ifråga, upp till en ålder av 65 år. Inskrivning av verkskyddets personal gjordes i normalfallet av länsstyrelserna på förslag av anläggningens ägare. Försvarsberedningen föreslår inte att verkskyddet ska återupprättas, men samtidigt föreslår beredningen att så kallade krigsviktiga företag (K-företag) eventuellt bör införas.

⁶³ Försvarsberedningen. 2017. s. 157

4.2.6.6 Beredskap inom sjukvården

På sjukvårdsområdet noterar Försvarsberedningen att landstingen/regionerna bör:

[...] utpeka minst ett befintligt sjukhus i varje "civilområde/militärregion" till beredskaps-sjukhus".⁶⁴

Här framhålls vikten av att sjukvårdspersonal inom både privat och offentlig verksamhet bör krigsplaceras. Resonemang förs i sammanhanget kring ordinarie sjukvårdspersonal, men även ambulansförare och pensionerad sjukvårdspersonal.⁶⁵ Vidare noterar beredningen att personal som till vardags arbetar med veterinärmedicin, tandvård eller företagshälsovård kan behöva krigsplaceras inom andra delar av vårdsystemet.⁶⁶

4.2.6.7 Frivilliga försvarsorganisationerna

De frivilliga försvarsorganisationerna (FFO:erna) kan också möjligen ses som en särskild verksamhetsform. FFO:erna regleras i *förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet*, som också slår vakt om kontinuiteten för verksamhetsformens fortlevnad över tid. FFO:erna har specialiserat sina respektive verksamheter på olika områden, och stödjer således olika delar av totalförsvarets aktörer (inte minst avseende samhällsfunktionaliteten inom civila försvaret). Försvarsberedningen understryker i olika sammanhang FFO:erna som en viktig personalkälla inom civila försvaret.⁶⁷

4.2.7 Delkonklusion

Enligt denna studie bör en personalplanering för det civila försvaret ta sin utgångspunkt i en föreställning om vilka verksamheter som ingår i och utgör detsamma. I dagsläget finns dock inte någon avdömd och etablerad *verksamhetsstruktur* för vilka enskilda verksamheter som i ett första skede ska utveckla ett nytt civilt försvar. Däremot finns en legal struktur, som anger ansvar och uppgifter för olika aktörer inom beredskapssystemet. Vidare har regeringen utfärdat planeringsanvisningar till bevakningsansvariga myndigheter och initierat ett antal utredningar, som i framtiden kan bringa klarhet i verksamhetsfrågan.

I brist på en verksamhetsstruktur har detta delkapitel haft ansatsen att sammanfatta några idag givna utgångspunkter och ramar för den framtida verksamheten inom civilt försvar. Exempel på dessa är MSB:s samverkansområden och prioriterade områden samt historiska exempel i form av nuvarande förordning för totalförsvarsplikt liksom det tidigare civila försvarets funktionsindelning. Dessa utgångspunkter ger dock ingen tydlig vägledning för vilka konkreta verksamheter

⁶⁴ Försvarsberedningen. 2017. s. 194

⁶⁵ Försvarsberedningen. 2017. s. 194

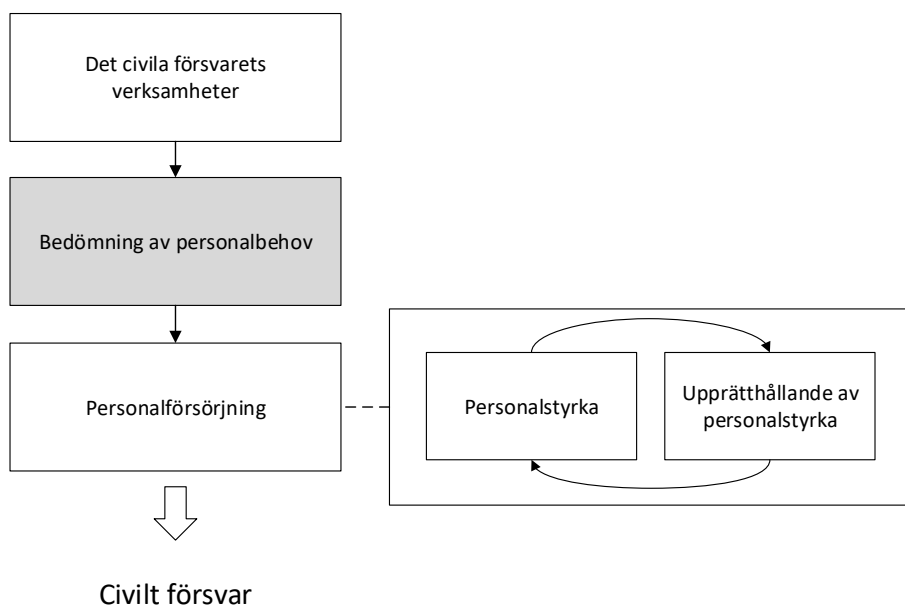
⁶⁶ Försvarsberedningen. 2017. s. 194

⁶⁷ Försvarsberedningen. 2017. s. 133f, 148

personalplaneringen ska grundas i. Denna avsaknad av tydliga ingångsvärden diskuteras närmare i kapitel 5.

4.3 Bedömning av personalbehov inom civilt försvar

När det väl bedömts vilka verksamheter som ingår i det civila försvaret och som därför ska personalplaneras, uppstår frågan om vilken typ av personal dessa verksamheter behöver och i vilken mängd (se figur 6).



Figur 6: Personalförsörjningssystemet och dess komponenter. I detta avsnitt diskuteras komponenten "personalbehov".

Personalbehovet fastställs direkt och indirekt i detta sammanhang dels på en politisk nivå och dels på en verksamhetsnivå. På den politiska nivån handlar det främst om att bestämma hotbild, mål, ambitioner m.m. i stort för det civila försvaret. Därigenom sker också en kravställning rörande tillgång på personal. På den verksamhetsmässiga nivån handlar det om de bedömningar som ansvariga aktörer gör ifråga om vilken typ av personal de behöver för sin totalförsvarsverksamhet samt antal; men även vid vilken eller vilka tidpunkter i samband med en krigssituation som personalen behöver vara tillgänglig. I detta kapitel ska olika relevanta aspekter i sammanhanget belysas.

4.3.1 Personalbehovet behöver till stor del avdömas av enskilda aktörer

Enligt studiens bedömning ska bemanningen av de verksamheter som ska utgöra civilt försvar i grunden följa ansvarsprincipen, med den decentralisering av personalfrågan som det medför. Det är med andra ord den enskilda aktören, myndigheten, företaget eller organisationen, som har uppgiften att bedöma behovet av personal och säkerställa tillgången av denna för att kunna fortsätta sin verksamhet vid höjd beredskap. Det kan handla om att krigsplacera personal i en särskild krigsorganisation eller en annan mer allmän kontinuitetsplanering. Samma aktörer har också vanligen ansvar för att utbilda och öva berörd personal om så behövs för att kunna verka vid höjd beredskap. Offentliga aktörer personalplanerar utifrån existerande beredskapslagstiftning och regeringens planeringsanvisningar. För näringslivet och ideella organisationer (etc.) finns inte liknade existerande beredskapslagstiftning och möjlighet till inriktning med planeringsanvisningar, annat än med individuella avtal med aktörer. För en mer utförlig sammanfattning av vilken lagstiftning som i ett totalförsvarssammanhang berör näringslivet, se Olsson *et al* och Ingemarsdotter *et al*.⁶⁸

Ett väsentligt undantag från personalfrågans decentralisering är de eventuella civilpliktiga som ska tillföras olika aktörer i det civila försvaret. Civilpliktsbefattningar och antalet civilpliktiga i olika verksamheter är en fråga för beredskapssystemets centrala nivå. Det är emellertid viktigt att sådana beslut fattas i nära samverkan med de aktörer som berörs.

Utöver det faktum att enskilda aktörer behöver avdöma sina respektive personalbehov i ett i många avseenden decentraliserat system, kan det finnas ytterligare decentraliseringsaspekter att beakta: till skillnad från det tidigare totalförsvaret baseras idag många totalförsvarsviktiga aktörers verksamhet på outsourcing av olika delverksamheter till externa parter. Därtill rymmer ytterligare en aspekt i användning av inhyrd personal från bemanningsföretag. Dessa aspekter kan i många fall antas försvåra överblicken över vilka ordinarie personalresurser och personalreserver som finns tillgängliga vid kriser och krig. Sammantaget kan detta antas medföra att många av det civila försvarets aktörer kan ha svårt att för sin krigsplanering bedöma sina personaltillgångar inklusive tillgången och behovet av personalreserver.

⁶⁸ Olsson, Matilda, Ryghammar, Charlotte, Lundén, Jenny. 2017. *Näringslivets syn på roller och ansvar inom totalförsvaret*. FOI-R--4551--SE. FOI; Ingemarsdotter, Jenny, et al. 2018. *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*. FOI-R--4649--SE.

4.3.2 Personalbehov och fördelningen mellan personalkategorier

I den tidigare historiska redovisningen presenterades 1992 års pliktutrednings sifferunderlag för totalförsvaret och det civila försvarets personalstyrka vid 1990-talets början. Enligt pliktutredningens siffror bestod det civila försvaret i början av denna tidpunkt av totalt ca 2 200 000 personer (se kapitel 3). Som en referens i sammanhanget kan nämnas att Sveriges befolkning enligt SCB år 1990 var ca 8,6 miljoner, mot år 2017 ca 10,2 miljoner.⁶⁹ Vidare var andelen förvärvsarbetande drygt 4 miljoner år 1990 mot knappt 5 miljoner år 2017.⁷⁰

Studien delar i detta sammanhang upp en framtida personalstyrka i tre grundläggande personalkategorier:

Den första personalkategorin utgörs av *personal inom fredstida verksamhet som ska fortgå vid höjd beredskap och krig*. Kategorin avser personal som ska kvarstanna vid sin arbetsplats och fortsätta arbeta, eller eventuellt omfördelas till annan arbetsplats vid en krigssituation. Personal utgörs i detta sammanhang både av personal i offentlig och privat verksamhet. I dagsläget saknas beslut om vilka verksamheter, funktioner och vilken produktion i samhället som ska fortsätta vid höjd beredskap och vilka som tillfälligt ska upphöra helt eller reduceras. Det finns därför inte heller idag någon uppgift om hur stor andel av dagens arbetskraft som i sin fredstida arbetsroll är av särskild vikt för det civila försvaret. Enligt 1992 års pliktutredning var dock siffran i början av 1990-talet 1 945 000 personer, dvs. anställda enligt utredningens motsvarande kategorisering.⁷¹

Den andra kategorin är *personal inom särskilda verksamhetsformer för att hantera höjd beredskap*. Här avser studien personal med kortare eller längre särskild utbildning som ska bemanna specifika verksamheter som inte driftsätts i fredstid, som t.ex. hemskydd eller ammunitionsröjning. Vidare avses också personal med särskild utbildning som ska komplettera och stärka upp fredstida verksamhet, i form av t.ex. beredskapspoliser och linjemontörer. Denna aktuella kategori motsvarades under det kalla kriget av statliga civilförsvarsorganisationen som omfattade ca 150 000 – 300 000 personer. I början av 1990-talet omfattade pliktutredningens motsvarighet till kategorin 280 000 personer i form av ”uttagna med civilförsvarsplikt”, ”vapenfria tjänstepliktiga” samt ”frivilliga med avtal”. Tilläggas kan att under stora delar av kalla kriget brottades aktuella delar av det

⁶⁹ Statistiska centralbyrån. 2018. *Befolkningsstatistik i sammandrag 1960–2017*. Statistiska centralbyråns hemsida. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/helarsstatistik--riktet/befolkningsstatistik-i-sammandrag/>. Hämtad 2018-12-05

⁷⁰ Statistiska centralbyrån. 2018. *Antal förvärvsarbetande, 1985–2017*. Statistiska centralbyråns hemsida. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/registerbaserad-arbetsmarknadsstatistik-rams/pong/tabell-och-diagram/antal-forvarvsarbetande/>. Hämtad 2018-12-05

⁷¹ Se kapitel 3.

civila försvaret med betydande vakanser i förhållande till planerad organisation. I en rapport från Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) heter det t.ex. att: ”Enligt civilförsvarsstyrelsens programplan för 1984/89 är som tidigare nämnts vakanserna i krigsorganisationen i genomsnitt 25 %”.⁷²

Studien föreslår även en tredje kategori, *personalreserv* för planlagd och icke planlagd verksamhet. I en krigssituation finns en överhängande risk att personer med olika befattningar inom det civila försvaret förolyckas eller fysiskt eller psykiskt skadas alternativt av olika anledningar avstår från att inställa sig för tjänstgöring. Antalet personer som faller bort kan antas öka ju längre ett krig pågår. Personal kan således behöva ersättas, vilket i sin tur förutsätter en personalreserv. Reservpersonal bör avseende fredstida verksamhet som ska fortsätta under höjd beredskap förslagsvis hanteras genom relevanta aktörers ordinarie personalplanering (t.ex. nyanställning) och särskilda krigsplanering (t.ex. omplacering av befintlig personal, avtal med frivilliga).

Reservpersonal för specifik beredskapsverksamhet (t.ex. beredskapspolis) som inbegriper civilpliktig personal med utbildning hanteras lämpligen i samband med mönstrings-, utbildnings- och krigsplaceringsprocessen. I samband med mönstring eller avslutad utbildning skulle placering således ske i en personalreserv om placering i krigsbefattning inte vara aktuell. En personalreserv kan också bestå av personer som inte genomgått utbildning men som anses vara lämpliga kandidater framtida utbildningsinsatser med efterföljande krigsplacering (”reservpersonal för utbildning”). En sådan personalreserv utgår dock från antagandet att en framtida säkerhetspolitisk situation tillåter en återtagningsperiod då utbildning kan ske. En personalreserv kan även fyllas av personal till följd av en överutbildning av personer i förhållande till rådande krigsbefattningar. En sådan personalreserv är givetvis mer kostsam och resurskrävande än den förra men möjliggör att personalen direkt kan tas i anspråk vid en plötsligt uppkommen krigssituation. Vid sidan av detta kan frivilliga med avtal ingå i någon form av personalreserv.

I pliktutredningen från 1992 anges att 1 300 000 totalförsvarspliktiga personer utgör en personalreserv som i fredstid inte inplanerats för någon form av krigsbefattning (”ej planlagd verksamhet”) hos myndigheter, företag eller specifik beredskapsverksamhet. Dessa personer kunde därför vid höjd beredskap tas i bruk för olika former av uppgifter som kunde uppstå efter behov, *ad hoc-mässiga uppgifter*. De utgjorde för myndigheter på olika samhällsnivåer disponibla ”händer och fötter” för enklare arbetsuppgifter, t.ex. handräckningspersonal vid uppröjning av rasmassor. Hur många personer som bedömdes behövas för detta ändamål i detta förra civila försvaret är oklart. Antalet personer i denna typ av personalreserv i ett framtida civilt försvar blir således en följd av antalet totalförsvarspliktiga (16-70 år) som inte ianspråk tas för någon form av krigsbefattningar i totalförsvaret i

⁷² Försvarets rationaliseringsinstitut. 1983. *Civilförsvarets personalförsörjning: En effektiviseringsstudie på uppdrag av regeringen*. Rapport nr. 2. 83-4301. s. 31

dess helhet. Vilket behov som kan tänkas finnas hos berörda myndigheter m.fl. ifråga om när, var och hur denna typ handräckningspersonal kan behöva omhändertas.

4.3.3 Vikten av tydlighet kring planeringsförutsättningar för korrekta bedömningar av personalbehov

För att bemanningsansvariga aktörer ska kunna göra korrekta bedömningar av personalbehovet är det av vikt att tydliga planeringsförutsättningar från regeringen och ansvariga myndigheter kommuniceras till aktörerna och att dessa har tid och förmåga att efterleva dessa. Det visar inte minst erfarenheterna från slutet av 1990-talet när en nysatsning på civilpliktiga var aktuella. Dåvarande Riksrevisionsverket pekar i en rapport på betydande svagheter och brister i kommunernas bedömning av sitt personalbehov på räddningstjänstområdet på grund av bristande planeringsförutsättningar.⁷³

RRV:s granskning av hur behoven [av civilpliktiga] fastställts har huvudsakligen avsett kommunal räddnings- och beredskapsmän. RRV:s samlade bedömning är att en fastställd, samlad och rättvisande bild av de kommunala behoven av civilpliktiga saknas sett utifrån det senaste försvarsbeslutet. Orsaken till att detta saknas är ett antal brister i planeringsmodellen och dess tillämpning.⁷⁴

Några av bristerna som Riksrevisionsverket pekade på var: 1) det kommunala behovet av civilpliktiga som inventerades under 1997-1998 var preliminära behov baserade främst på 1992 års försvarsbeslut, inte fastställda behov utifrån 1996 års försvarsbeslut, 2) hur länge räddningsmän och beredskapsmän skulle kvarstå i krigsorganisationen var inte beslutat, 3) det antal typskador som sammantaget identifierades av kommunerna förutsatte att angriparen hade en kapacitet som vida översteg vad en tänkbar angripare i praktiken kunde tänkas uppbringa vid ett angrepp mot Sverige, 4) de planeringsförutsättningar som förmedlats till kommunerna hade inte samordnats. Kommunerna utgick felaktigt från olika angreppsfall trots att utförligt material om innebörden av 1992 års försvarsbeslut fanns att tillgå från bland annat centrala myndigheter och civilbefälvärnarna.⁷⁵

I en tidningsintervju med Räddningsverkets dåvarande generaldirektör Lennart Myhlback heter det i sammanhanget att:

1997 redovisade kommunerna ett totalt behov av drygt 15 000 räddningsmän och omkring 10 000 beredskapsmän. Ett behov som dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) ansåg mycket osäkert. Det visade sig också att behovet hade kraftigt överskattats.⁷⁶

Det kan dessutom nämnas att samtliga av de personer som intervjuades i denna studie på olika sätt uttryckte ett behov av någon form av övergripande inriktning

⁷³ Riksrevisionsverket. 1999. s. 8f

⁷⁴ Riksrevisionsverket. 1999. s. 8

⁷⁵ Riksrevisionsverket. 1999. s. 8f

⁷⁶ Tjugofyra7. 2018. s. 11

vid en återuppbyggnad det civila försvaret och en personalplanering för detsamma. Det vill säga, de intervjuade uttryckte ett behov av någon form av antaganden att utgå ifrån.⁷⁷ I följande kapitel 5 återkommer studien till denna fråga.

4.3.4 Delkonklusion

En bedömning av det civila försvarets personalbehov bör alltså ske i såväl kvantitativ (antal personer) som kvalitativ (typ av personal) mening. I linje med ansvarsprincipen är dock bedömningen att detta medför en i hög grad decentraliserad process som involverar en rad olika aktörer i beredskapssystemet.

En annan aspekt som endast kortfattat berördes ovan, men som är viktig att ta hänsyn till både i beräkning av personalbehov och planeringen av personalförsörjning är hur personalbehovet potentiellt kan förändras över ett konfliktförlopps olika faser. Med konfliktförlopp avses i sammanhanget före, under och efter en väpnad konflikt. *Före* avser någon form av gråzon eller förvarningsperiod före en (eventuell) väpnad konflikt och *efter* avser någon form av gråzon eller fortsatt väpnad lågnivåkonflikt efter den väpnade konflikten som endast omfattar smärre och undantagsvisa väpnade sammandrabbningar över en längre period.

Dessutom varierar de bemanningsansvariga aktörernas verktyg att för att säkra personal över konfliktförloppets olika faser. På grund av lagens utformning går det inte att förlita sig på tjänsteplikt och förlängd arbetstid under en gråzonssituation, om inte höjd beredskap är beslutad. Däremot går det att använda sig av civilpliktiga som tas i anspråk genom beredskapstjänstgöring.

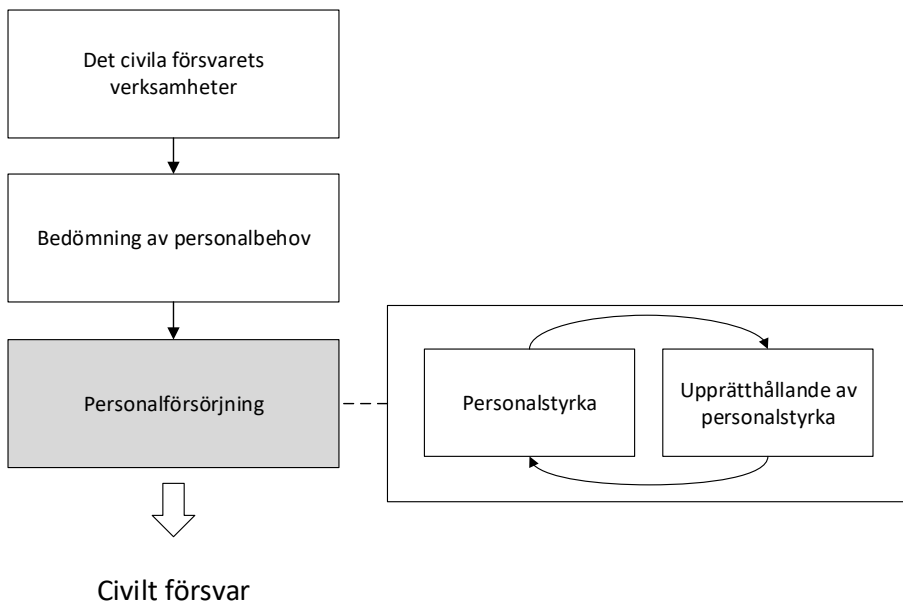
En lärdom från det tidigare civila försvaret är dessutom att planeringsförutsättningar i form av exempelvis aktuella hotbilder behöver vara väl utformade och kommunicerade till bemanningsansvariga aktörer för att bedömningarna vad gäller personalbehov inte ska bli felaktiga.

4.4 Det civila försvarets personalförsörjning

Föregående delkapitel, personalbehov, handlade om hur många personer som behövs för att bemanna det civila försvaret och vilken kompetens de bör ha. Detta delkapitel handlar om *hur* ett personalbehov kan tillgodoses (se figur 7). Initialt beskriver kapitlet de *rekryteringskällor* som står försörjningen till buds, vilket följs av resonemang kring en ”personalpyramid”, som illustrerar fördelningen mellan civilpliktiga, frivilliga och allmänt tjänstepliktiga. Därefter redogörs för ett antal instrument i form av regelverk och riktlinjer som kan användas för att personalförsörjning. Vidare beskrivs ett antal av studien identifierade

⁷⁷ Myhlback, Lennart. f.d. generaldirektör Statens räddningsverk. 2018-10-17; Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Stabschef och biträdande generaldirektör. 2018-10-18; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Enheten för utbildningssamordning. 2018-10-18

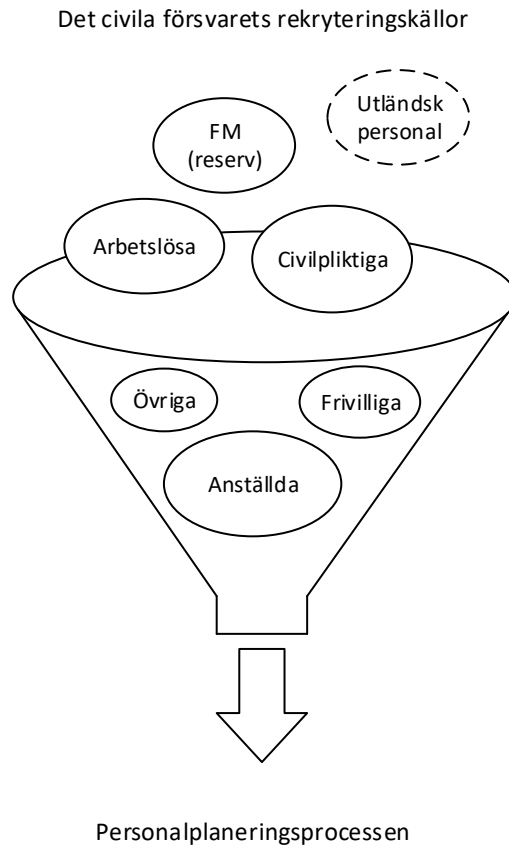
implementeringsaspekter som kan vara relevanta för en policyskapare att beakta. Implementeringsaspekterna spänner över ett flertal olika områden och grundar sig i den historiska tillbakablicken och studiens intervjuer.



Figur 7: Personalplaneringssystemet och dess komponenter. I detta avsnitt diskuteras komponenten "personalförsörjning".

4.4.1 Rekryteringskällor för civilt försvar

Studien presenterade i kapitel 4.3.2 en grov uppdelning av det civila försvarets personal i tre personalkategorier. Vid sidan av dessa är det enligt studiens synsätt värdefullt att klargöra vilka rekryteringskällor som står till buds vid personalplanering. Dessa, av studien definierade rekryteringskällor, har använts för att belysa personalplaneringsprocessen, se figur 8:



Figur 8: Det civila försvarets rekryteringskällor, på både inplanerad och icke-inplanerad basis.

Rekryteringskällorna är:

1) *Anställda*, det vill säga avlönad hel- eller deltidsanställd personal inom företag, myndigheter och organisationer med eller utan tjänsteplikt enligt lag (1994:1804) om totalförsvarsplikt.

2) *Frivilliga*, det vill säga individer som är medlemmar i olika former av frivilligorganisationer. Hit räknas exempelvis de frivilliga försvarsorganisationerna (FFO) och trossamfundet. Vidare finns enskilda individer som har ingått i frivilliga individuella avtal med myndigheter eller företag om att tjänstgöra vid höjd beredskap och krig. Till frivilliga hör även så kallade "spontanfrivilliga" som i stunden bidrar med arbetsinsatser vid specifika händelser.

3) *Civilpliktiga*, det vill säga individer som med stöd av lagen om totalförsvarspunkt (1994:1804) tagits ut och genomgått en kortare eller längre grundutbildning för att därefter krigsplaceras eller placeras i en personalreserv. Hit hör också eventuellt individer som direkt krigsplacerats i en befattning utan att först genomgått grundutbildning (se exempelvis diskussion i kapitel 4.4.4.3 om krigsplacering efter "annan utredning"). För närvarande sker dock ingen uttagning och utbildning av civilpliktiga.

4) *Arbetslösa*, det vill säga arbetssökande individer inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

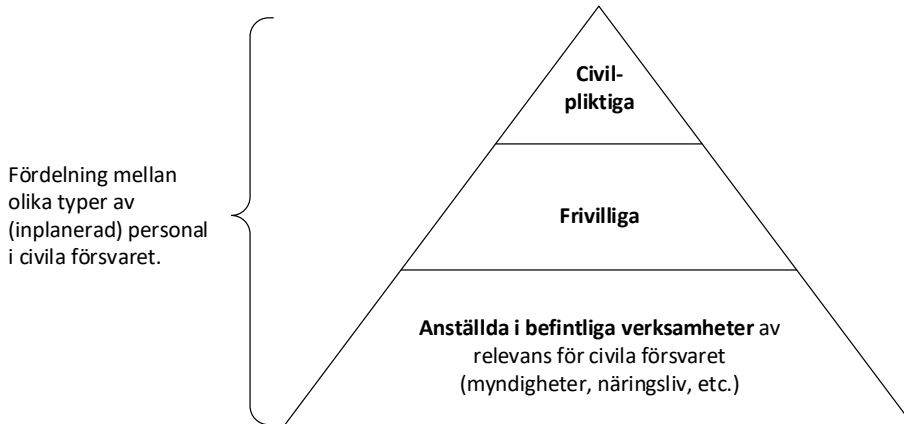
5) *Värnpliktiga och anställd personal i Försvarsmakten*, det vill säga under vissa förutsättningar kan personal från Försvarsmaktens (eventuella) personalreserv allokteras till det civila försvaret samt att personal från Försvarsmakten tillfälligtvis direkt bistår verksamheter i det civila försvaret (t.ex. med personal för ammunitions- och minröjning).

6) *Utländsk räddnings- och biståndspersonal*, det vill säga i den mån Sverige under och direkt efter kriget erhåller någon form av humanitärt stöd kan personalen kopplad till detta ses som en specifik personalkälla för det civila försvaret.

7) *Övriga*, det vill säga gymnasieelever, pensionärer, asylsökande m.fl. som lyder under lagen om totalförsvarspunkt och som inte kan hänföras till ovan nämnda kategorier. Spontan personalförsörjning utifrån hastigt uppkomna behov vid en räddningsinsats kan också ske genom lag (2003:778) om skydd mot olyckor med dess 6 kap. 1 § om tjänsteplikt som fullgörs på anmodan av räddningsledare.

4.4.2 Personalfördelning

Vid sidan av de olika rekryteringskällorna, som både representerar i förväg inplanerade och icke-inplanerade personalresurser, kan enligt studien en "personalpyramid" användas. Pyramiden belyser den proportionalitet som historiskt förekommit mellan den personal som i förväg är planerad att verka inom det civila försvaret (se kapitel 3). Dessa proportioner kommer sannolikt även att gälla i framtiden, och uttrycks i figur 9:



Figur 9: Personalpyramiden illustrerar civila försvarets inplanerade personal.

4.4.3 Existerande regelverk och riktlinjer för personalförsörjning av civilt försvar

Som ett arv från det kalla kriget finns idag enligt studiens synsätt ett tämligen omfattande och kraftfullt regelverk för att säkerställa det civila försvarets personalbehov. Regelverket medger vid höjd beredskap och krig betydande ingrep i den enskildes rättigheter och arbetslivets och arbetsmarknadens spelregler till gagn för det civila försvaret. Regelverket omfattar i huvudsak följande aspekter:

- Organisering av arbetsplatser och personalbehov för att kunna möta krigets krav,
- Tjänsteplikt och krigsplacering av fredstida anställd personal i samhällsviktig verksamhet,
- Ökat arbetskraftsuttag av befintlig personalstyrka på arbetsmarknaden vid höjd beredskap,
- Reducering av eventuellt bortfall i arbetskraftsuttag på arbetsmarknaden (t.ex. pga. ledighet och strejk) vid höjd beredskap,
- Styra arbetskraft till för det civila försvarets och totalförsvarets viktiga samhällsverksamheter,
- Kontraktering av frivilliga för det civila försvarets behov,
- Bruk av civilpliktiga för totalförsvarets behov (uttag, utbildning, krigsplacering m.m.),
- Bruk av personella ad hoc-resurser på räddningstjänstområdet.

En svårighet i sammanhanget är att det idag, enligt studiens uppfattning, saknas aktuell erfarenhet och praktiska rutiner för tillämpning av stora delar av regelverket. Vidare kan regelverket i många fall endast tillämpas vid höjd

beredskap och är därför inte heller tillämpligt inom ramen för en gråzonssituation. Delar av regelverket är av den karaktären att de först kan antas nå avsedd effekt efter en längre tids tillämpning (t.ex. arbetsförmedlingstvång) efter beslut om höjd beredskap. Med andra ord är delar av regelverket främst inriktat mot mer långvariga perioder med höjd beredskap och krig och fyller därför ingen funktion vid snabba konfliktförlopp. Vidare griper regelverken i många fall in i varandra vilket försvårar tydlig överblick över vilken roll de har att spela i det civila försvarets personalförsörjning. Nedan presenteras ett urval av de enligt studiens bedömning mest framträdande regelverken.

4.4.3.1 Krigsorganisering och personalplanering

Att myndigheter och andra aktörer krigsorganiserar sin fredstida verksamhet och personalplanerar därefter kan sägas utgöra en hörnsten i det civila försvarets personalförsörjning. I lag (1992:1430) *om totalförsvar och höjd beredskap* med tillhörande förordning (2015:1053) samt i lag (2006:544) *om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* med tillhörande förordning (2006:637) anges att statliga myndigheter, kommuner, landsting och berörda företag vid höjd beredskap ska krigsanpassa sin organisation och därvid nyttja personal för att på bästa sätt understödja totalförsvarets ansträngningar.

Med andra ord ska aktörerna så långt som möjligt optimera sin personalplanering och sitt personalnyttjande samt öka arbetskraftens verkningsgrad för totalförsvarets ansträngningar under höjd beredskap. Det kan i praktiken innebära att vissa för krigsansträngningarna oviktiga verksamheter hos t.ex. länsstyrelserna läggs ned och berörd personal flyttas över till de verksamheter som bedöms vara krigsviktiga, eller att personal inom en statlig myndighet förflyttas geografiskt för att bättre kunna understödja landets krigsansträngningar. I lag 1992:1430, 7 § heter det t.ex.:

Vid höjd beredskap skall kommuner och landsting vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, *tjänstgöring och ledighet för personal* [studiens kursivering] samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena skall kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Vid höjd beredskap skall de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, *tjänstgöring och ledighet för personal* [studiens kursivering] samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena skall kunna fullgöra dessa skyldigheter

En förutsättning för att krigsorganiseringen och personalplaneringen ska komma till stånd är att det utgår tydliga planeringsanvisningar om detta från ytterst regeringen till offentliga och privata berörda aktörer. Idag har planeringsanvisningar utgått till statliga myndigheter om att återuppta sin

beredskapsplanering för civilt försvar.⁷⁸ Kommuner och landsting ska också arbeta med civilt försvar i enlighet med gällande överenskommelser med staten.⁷⁹

Däremot finns det idag inte särskilt utsedda krigsviktiga eller totalförsvarsviktiga företag och inte heller har några allmänna planeringsanvisningar för företag i näringslivet lämnats av regeringen. Sommaren 2018 tillsatte regeringen en utredning för näringslivets roll i totalförsvaret som ska vara klar i december 2019 och först därefter kan det eventuellt förväntas någon form av planeringsanvisningar till privata företag.⁸⁰

4.4.3.2 Allmän tjänsteplikt

För att trygga tillgången på arbetskraft och handräckningspersonal vid höjd beredskap och krig finns särskilt lagstöd för allmän tjänsteplikt som omfattar en betydande del av befolkningen. Den allmänna tjänsteplikten kan också i många fall kompletteras med en specifik krigsplacering. Den nämnda allmänna tjänsteplikten är en del av totalförsvarsplikten som regleras i *lag (1994:1804) om totalförsvarsplikt* med tillhörande *förordning (1995:238)*. Totalförsvarsplikten inbegriper utöver tjänsteplikten även värnplikt och civilplikt, där den senare specifikt behandlas nedan.

Totalförsvarspliktig är varje svensk medborgare från det kalenderår då han eller hon fyller sexton år till och med det år när denne fyller sjuttio år. Totalförsvarspliktig är även under motsvarande åldersspann var och en som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige. Vid höjd beredskap får regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvarets ska kunna upprätthållas. Denna föreskrift kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Tjänsteplikt kan således t.ex. specifikt föreskrivas för all personal inom hälso- och sjukvårdssektorn inom Stockholm och Upplands län. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även medge undantag från den allmänna tjänsteplikten (lag 1994:1809; 6 kap, 1, 6 §§).⁸¹

Statliga myndigheter där allmän tjänsteplikt ska fullgöras enligt vad regeringen har föreskrivit om totalförsvarsplikt beslutar om vilka arbetstagare och uppdragstagare

⁷⁸ Justitiedepartementet. 2015. *Planeringsanvisningar för det civila försvaret*. Regeringsbeslut II:16. 2015-12-10. Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK (delvis) och Ju2015/09669/SSK

⁷⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018a. *Totalförsvaret*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps hemsida. <https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Totalforsvar/>. Hämtad 2018-10-31

⁸⁰ Regeringen. 2018. *Regeringen tillsätter utredning om näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel*. Regeringens hemsida. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/07/regeringen-tillsatter-utredning-om-naringslivets-roll-inom-totalforsvaret-samt-forsorjningstrygghet-i-fraga-om-forsvarsmateriel/>. Hämtad 2018-08-21

⁸¹ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 6 kap. 1, 6 §

hos myndigheten som ska omfattas av tjänsteplikten. Statliga myndigheter får också medge undantag från den allmänna tjänsteplikten för den som är anställd av eller utför uppdrag åt myndigheten.⁸² Den allmänna tjänsteplikten fullgörs genom att den totalförsvarspliktige antingen kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag, eller tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret, eller utför arbete som anvisats densamme av den myndighet som regeringen bestämmer.⁸³

Antingen regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras, liksom även vilka arbetstagare och uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt,⁸⁴ med andra ord, var och för vem som tjänsteplikten gäller. Närmare bestämt är det enligt förordningens 6 kap, 2 § myndigheten Arbetsförmedlingen som i sammanhanget har ansvar för att anvisa arbete enligt vad som avses i lagen om totalförsvarsplikt. Arbetsförmedlingen ska vidare besluta om hos vilka andra arbetsgivare och uppdragsgivare än statliga myndigheter som allmän tjänsteplikt ska fullgöras och om vilka arbetstagare och uppdragstagare som hos dessa ska omfattas av den allmänna tjänsteplikten. Arbetsförmedlingen ska avslutnings även medge undantag från den allmänna tjänsteplikten för den som fullgör allmän tjänsteplikt hos någon annan arbetsgivare eller uppdragsgivare än en statlig myndighet.

4.4.3.3 Tjänsteplikt och krigsplacering⁸⁵

Som en personal- och verksamhetsplaneringsåtgärd och som ett komplement till tjänsteplikten kan arbetsgivare på eget initiativ eller efter delgivna planeringsanvisningar besluta om krigsplacering av sin personal med stöd av anställningsavtalet. Skyldigheten för en person att tjänstgöra i sin krigsplacering inträder när regeringen beslutar om höjd beredskap och allmän tjänsteplikt. En krigsplacering innebär närmare att en person är ianspråktagen för att tjänstgöra under höjd beredskap och därvid angivits en specifik inställelseplats och eventuellt befattning. Statliga myndigheter med uppgift att stödja annan myndighet kan dock krigsplacera egen personal för tjänstgöring för sin räkning hos en annan aktör.

⁸² Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt. 6 kap. 1 §

⁸³ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 6 kap. 2, 4-5 §

⁸⁴ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 6 kap. 3 §

⁸⁵ Avsnittet baseras på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Arbetsgivarverkets tolkningar av allmän tjänsteplikt och krigsplacering: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018b. *Frågor och svar om krigsplacering*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps hemsida. <https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Totalforsvar/Krigsplacering/Fragor-och-svar-krigsplacering/>. Hämtad 2018-08-22; Arbetsgivarverket. 2017. *Totalförsvarsplanering – frågor och svar*. PM 2017-10-10. Se även MSB:s vägledning: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018c. *Rätt person på rätt plats: Vägledning för myndigheters arbete med krigsorganisation och krigsplacering*. MSB1183 – mars 2018

Med endast tjänsteplikt utan krigsplacering erhålls ingen specifik inställelseplats utan den anställda antas inställa sig på sin ordinarie arbetsplats. Regeringen kan dock med stöd av utpekad myndighet om särskilda skäl råder anvisa andra arbetsplatser än den ordinarie för den som endast har tjänsteplikt. Samtidigt, vilket är centralt i sammanhanget, riskerar en arbetsgivare/uppdragsgivare eventuellt att mista en anställd om den krigsplaceras av annan bemanningsansvarig aktör i dess krigsorganisation, t.ex. som värnplikting i Försvarsmakten. Genom att krigsplacera personal ”säkrar” en bemanningsansvarig aktör med andra ord personalen för sin krigsorganisation. Vid konflikt om krigsplacering av en person mellan två eller flera bemanningsansvariga aktörer får en dialog föras mellan dessa om var det ur totalförsvarssynpunkt är bäst att den aktuella personen krigsplaceras.

Det är *Totalförsvarets rekryteringsmyndighet* (TRM) som slutligen formellt fattar beslut om krigsplacering och registrerar den efter framställning från berörda bemanningsansvariga aktörer. Statliga myndigheter, kommuner, landsting, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda får göra framställningar om krigsplacering.⁸⁶ Både tillsvidareanställda och visstidsanställda kan krigsplaceras. Icke svenska medborgare kan krigsplaceras under förutsättning att de är bosatta i Sverige. Krigsplaceringen upphör i samband med en anställd slutar sin anställning, såvida det inte vid tillfället råder höjd beredskap och allmän tjänsteplikt. Då har en anställd inte rätt att sluta sin anställning. En anställd kan efter avslutad anställning kvarstå i sin krigsplacering genom att ingå frivilligt individuellt avtal härvid. Detta möjliggör att t.ex. kvarhålla viktiga befattningshavare även efter pension.

En annan fråga som kan vara värd att belysa när det gäller allmän tjänsteplikt och krigsplacering är konflikter med familjeliv och barnpassning. I det fall båda vårdnadshavarna i en familj med barn blir krigsplacerade är MSB:s utgångspunkt att dessa enligt lag ska tjänstgöra och att barnomsorg ska skötas av förskola/skola även vid höjd beredskap. I familjer med två vuxna som båda är krigsplacerade kan det anses vara den förälder som har arbetsuppgifter och kompetens som kan anses som mest viktiga för totalförsvaret som ska arbeta om barnomsorg inte kan ordnas – åtminstone ur ett strikt totalförsvarsperspektiv och oaktat andra överväganden.⁸⁷

4.4.3.4 Längre ordinarie arbetstid

För att öka det civila försvarets arbetskraftsansträngningar inom hela eller delar av samhället finns det lagstöd att öka den ordinarie arbetstiden vid höjd beredskap. Med andra ord att öka arbetsuttaget hos befintlig personal. Enligt 5 § i *arbetstidslag* (1982:673) får den ordinarie arbetstiden, med vissa undantag, uppgå till högst 40 timmar i veckan. Men enligt *arbetstidsförordning* (1982:901) kan

⁸⁶ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 3 kap. 15 §; Se även förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt. 4 kap. 7 § som anger de statliga myndigheter som får göra framställning om krigsplacering av värn- och civilpliktinga.

⁸⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018b

detta timantal vid behov utökas med 50 % till en ordinarie arbetsvecka på 60 timmar vid höjd beredskap och krig. I förordningens 4 § heter det närmare bestämt:

Kommer riket i krig skall, när det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov [:]1. den ordinarie arbetstiden enligt 5 § arbetstidslagen (1982:673) vara högst 60 timmar i veckan. [...] Om riket kommer i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i får, efter regeringens förordnande, bestämmelserna i första stycket helt eller delvis tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Det är också möjligt om särskilda beredskapsavtal finns mellan arbetsmarknadens parter att utöka de ordinarie 60 timmarna efter överenskommelse. Exempel härvid är på den statliga sidan Statens arbetsgivarverks avtal (1989-11-07) *Avtal om arbetstid m m under krigs- och beredskapstillstånd (AKB)*. I avtalets 3 § heter det:

Den ordinarie arbetstiden för heltids- och deltidanställda får uppgå till högst 60 timmar i genomsnitt per helgfri vecka. Arbetsgivaren får besluta om utökad ordinarie arbetstid efter förhandlingar enligt 11 § MBL i dess lydelse enligt bilagan till beredskapslagen. Arbetsgivaren får besluta om övergång från dagtidsarbete till natt- eller skiftarbete och omvänt [...].

Med andra ord kan det vid höjd beredskap ställas påtagliga ökade krav på den enskilde arbetsgivarens arbetsinsatser för att främja totalförsvarets ansträngningar.

4.4.3.5 Arbetsförmedlingstvång

Förutom att öka den ordinarie arbetstiden finns det lagstöd för att styra tillgången på arbetskraft till de verksamheter och områden som är av särskild vikt för totalförsvansansträngningarna. Om det vid höjd beredskap behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret (t.ex. hälso- och sjukvård eller vägtransporter) ska kunna upprätthållas får regeringen tillämpa bestämmelserna i *lag (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång*. Enligt lagens 2 § får det införas förbud mot privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. Det får vidare enligt 3 § införas ett arbetsförmedlingstvång och företrädesbestämmelser. Det innebär närmare att för att tillgodose behovet av arbetskraft inom en viss verksamhet får det föreskrivas om förbud för arbetsgivare att anställa arbetstagare som inte anvisats av en offentlig arbetsförmedling eller med dess medgivande (arbetsförmedlingstvång). I de föreskrifter som utfärdas vid höjd beredskap ska anges det behov av arbetskraft, åt vilket företräde ska lämnas (företrädesbestämmelse). Så länge det företrädesberättigade behovet inte är fyllt, får den som förmedlar arbete inte lämna en arbetssökande anvisning eller medgivande att ta annat arbete inom den verksamhet för vilken arbetsförmedlingstvång gäller.

Sammantaget kan, enligt studiens tolkning, statsmakterna med hjälp av lagen kraftfullt styra tillgängliga arbetssökande och uthyrningspersonal inom bemanningsföretag till de verksamheter (företag, myndigheter etc.) som totalförsvaret och då främst det civila försvaret är i behov av vid höjd beredskap. Lagen gäller dock inte för tillfälliga arbeten och för personer som är under 16 och över 70 år.

4.4.3.6 Arbetsrättsliga inskränkningar

För att reducera förlust i arbetskraftsuttag (exempelvis på grund av rätt till ledigheter och strejker) hos befintlig personal vid höjd beredskap finns även särskilt lagstöd (rörande tjänstepliktagstiftningen se ovan). Vid krig, krigsfara eller motsvarande förhållanden träder nämligen *arbetsrättslig beredskapslag* (1987:1262) i kraft automatiskt eller efter beslut av regeringen. Därmed sker ett antal arbetsrättsliga inskränkningar och förändringar för att främja totalförsvarets behov av personal och produktionsbetingelser. Förändringarna rör främst semesterlagen (1977:480), föräldraledighetslagen (1995:584), lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Utöver förändringar i nämnda lagar upphör tillfälligt helt giltigheten av lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning, lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan och lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare.

Förändringar i semesterlagen innebär att antalet semesterdagar kan begränsas till lägst 10 dagar mot normalt 25 dagar. När det gäller föräldraledighet vid höjd beredskap och krig heter det i lagen att: ”Regeringen får genom föreskrifter inskränka rätten till ledighet enligt denna lag, om det krävs för att tillgodose totalförsvarets behov.” (lag 1987: 1262, bilaga 1 §). Anställnings- och uppsägningsförhållanden anpassas också för att underlätta totalförsvarets behov av arbetskraft, t.ex. gäller det utnyttjande av tidsbegränsad anställning. Ifråga om medbestämmande i arbetslivet (MBL) vid höjd beredskap och krig handlar förändringarna bland annat om inskränkningar i arbetsgivarens skyldighet att (MBL) förhandla med arbetstagarorganisationen vid viktigare förändringar i verksamheten eller rörande arbets- och anställningsförhållanden.

Vidare gäller bland annat att när arbetsrättslig beredskapslag (1987:1267) trätt i kraft vid krig och höjd beredskap får regeringen enligt lagens 7 § föreskriva förbud mot fackliga stridsåtgärder och förordna om fortsatt giltighet av kollektivavtal och om tvångsskiljedom eller vidta andra liknande åtgärder, om en arbetstvist hotar att medföra eller har medfört en öppen arbetskonflikt som kan skada totalförsvaret. Vidare säger nämnda lag (9 §) att har det i ett kollektivavtal tagits in bestämmelse som strider mot en föreskrift som har meddelats i eller med stöd av arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262) får regeringen förklara att bestämmelsen är utan verkan, om den kan medföra skada för totalförsvaret.

4.4.3.7 Civilplikt

För att säkerställa tillgång på särskild utbildad personal för civilförsvaret, inte minst för den särskilda verksamhet som tillkommer vid höjd beredskap, är *civilplikt* en lagstadgad möjlighet. Civilplikten regleras likt tjänsteplikten av *lag* (1994:1809) om *totalförsvarsplikt* och därtill hörande *förordning* (1995:238). Idag är civilplikten vilande i det avseende att ingen genomgår civilpliktsutbildning eller krigsplaceras i en civilpliktsbefattning. År 2017 var ca 200 personer, sedan tidigare

utbildningsinsatser i början av 2000-talet, krigsplacerade som civilpliktiga.⁸⁸ Ett framtida bruk av civilpliktiga förutsätter således en återaktivering av den vilande civilplikten, vilket också är ett krav om Försvarsberedningens förslag rörande återupprättandet av olika specifika beredskapsverksamheter som t.ex. beredskaps-polisen ska kunna realiseras.

Civilplikten, likt värnplikten, omfattar ett antal specifika steg som behöver avklaras innan en önskvärd mängd personer kan tillgodose det civila försvarets (och militära försvarets) behov av personal med rätt utbildning och kompetens. Dessa är förutom ett politiskt beslut om återaktivering av civilplikten *utredning och inskrivning, utredning, grundutbildning och krigsplacering* och därtill kommer vid höjd beredskap *krigs- eller beredskapstjänstgöring*. Dessa steg avhandlas nedan.

Totalförsvarspliktig är varje svensk medborgare från det kalenderår då han eller hon fyller sexton år till och med det år när denne fyller sjuttio år. Totalförsvarspliktig är även under motsvarande åldersspann var och en som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige. Totalförsvarsplikt avser värnplikt, civilplikt och tidigare belysta allmän tjänsteplikt. Totalförsvarspliktiga personer, alltså personer mellan sexton och sjuttio år, är enligt lag skyldig att medverka vid föreskriven utredning om deras personliga förhållanden samt att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning kroppskrafterna och hälsotillståndet tillåter. En totalförsvarspliktig är dock endast skyldig att genomgå mönstring eller att fullgöra civilplikt om regeringen har beslutat att detsamma behövs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Med andra ord måste regeringen tydligt peka på ett konkret behov av civilpliktiga i förhållande till hotbilden mot landet. Ingen person är heller skyldig att fullgöra civilplikt om densamme inte har skrivits in för detsamma enligt nedan.⁸⁹

Civilplikt ska enligt lag fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver, vilket alltså kan handla om verksamheter inom olika myndigheter, företag eller organisationer. Vidare är inte civilplikten – till skillnad mot värnplikten – reglerad såtillvida att den alltid inleds med grundutbildning och att endast svenska medborgare är skyldiga att fullgöra densamma.⁹⁰ Redan färdigutbildade personer som exempelvis veterinärer och läkare kan utan att behöva genomgå en längre utbildning inom ramen för totalförsvaret krigsplaceras som civilpliktiga. Vidare förutsätter civilplikten alltså endast att personen är bosatt i Sverige. Civilplikten får vidare omfatta verksamhet förenad med stridsuppgifter,

⁸⁸ Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. 2017. s. 24

⁸⁹ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 1 kap. 3, 3a, 7 §

⁹⁰ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 1 kap. 5-6 §; Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt. 2 kap. 1 §

men endast i sammanhanget av ordnings- eller bevakningsuppgifter, som i fallet med beredskapspoliser.⁹¹

Utredning och inskrivning för civilplikt

Totalförsvarspliktiga är enligt lag skyldiga att på begäran av relevanta myndigheter⁹² lämna nödvändiga uppgifter om hälsotillstånd, utbildning, arbete och personliga förhållanden i övrigt så att deras förutsättningar att fullgöra civilplikt därmed ska kunna utredas och bedömas.⁹³ Som ett led i kallelse till mönstring för värnplikt begär Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM) idag in ett särskilt mönstringsunderlag via internet av totalförsvarspliktiga personer i artonårsåldern. Det databaserade mönstringsunderlaget är ett formulär med frågor om hälsa, fysiska förutsättningar, personliga egenskaper, utbildning, intressen och inställning till grundutbildning med värnplikt.⁹⁴ Vid eventuell återaktivering av civilplikten får det antas att detta datorbaserade mönstringsunderlag anpassas även till civilpliktsbehoven. Mönstringsunderlaget som inkommer till TRM ligger till grund för myndighetens eventuella inkallelse av personen till mönstring

Mönstring ska enligt lag alltid ske i den totalförsvarspliktiges personliga närvaro och ska omfatta medicinska och psykologiska undersökningar liksom annan utredning av den totalförsvarspliktiges personliga förhållanden. Varje svensk medborgare som är totalförsvarspliktig är skyldig att på begäran att genomgå mönstring, om det inte är uppenbart att densamme saknar förmåga att fullgöra värn- eller civilplikt.⁹⁵ TRM ansvarar för att kalla de totalförsvarspliktiga som bedöms ha förutsättningar för att skrivas in och som i övrigt kan antas komma i fråga för sådan inskrivning.⁹⁶

Om resultaten av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra civilplikt ska densamme placeras i en eller flera befattningsgrupper, samt skrivas in för civilplikt eller placeras i en utbildningsreserv. Men idag sker som nämnts ingen inskrivning för civilplikt.⁹⁷ Den som är medborgare även i en annan stat (alltså har dubbelt medborgarskap) och som inte är bosatt i Sverige får skrivas in för civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar eller i en utbildningsreserv endast om densamme godkänner det.⁹⁸

⁹¹ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 1 kap. 6 §. 6 kap. 2 §

⁹² Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, annan av regeringen bestämd statlig myndighet, kommun eller landsting.

⁹³ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 2 kap. 1, 5 §

⁹⁴ Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. 2018. *Mönstringsunderlaget och besked om mönstring*. Totalförsvarets rekryteringsmyndighets hemsida. <http://www.rekryteringsmyndigheten.se/18ar/monstringsunderlaget/>. Hämtad 2018-08-23

⁹⁵ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 3 kap. 2-3 §

⁹⁶ Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt. 4 kap. 1-2 §

⁹⁷ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 3 kap. 2-3 §

⁹⁸ Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt. 4 kap. 4 §

Vanligen följer inskrivning för civilplikt eller värnplikt först efter mönstring. Inskrivning för civilplikt kan till skillnad mot värnplikt även ske efter *annan utredning* än mönstring. I lagen heter det att den som efter en annan utredning än mönstring bedöms lämplig för civilplikt får av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet skrivas in för sådan tjänstgöring, dock inte för civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar.⁹⁹

Inskrivning i utbildningsreserv upphör som regel efter fem år. Men om det behövs med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap får regeringen besluta att inskrivningen inte ska upphöra; dock upphör inskrivningen alltid vid utgången av det år då den totalförsvarspliktige fyller 30 år. Likaledes med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap får regeringen föreskriva att totalförsvarspliktiga som har skrivits in i utbildningsreserven istället ska skrivas in för värnplikt eller civilplikt som omfattar en längre grundutbildning än 60 dagar.¹⁰⁰

Verksamheter och befattningar för civilplikt

Medan värnplikt alltid fullgörs hos Försvarsmakten så får civilplikt fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver. De nu gällande verksamheterna (enligt förordning 1995:238) har tidigare presenterats i studien, men ska för tydlighetens skull även redovisas här i form av tabell 8. Som framgår av tabellen spänner verksamheterna inom vilka civilpliktiga kan tjänstgöra över ett stort antal områden. Att notera är även att civilplikt får genomföras såväl inom det civila försvaret som inom det militära försvaret, närmare bestämt Försvarsmakten.

De olika befattningar som en enskild civilpliktig kan verka inom är i dagsläget inte fastställt av MSB, som har föreskriftsrätt på området. De senast gällande föreskrifterna på området fastställdes 2007 av Krisberedskapsmyndigheten.¹⁰¹ Dessa upphörde dock, som tidigare nämnts, att gälla år 2012 efter beslut av MSB, som sen inte har utkommit med nya föreskrifter då civilplikten varit vilande.¹⁰² Krisberedskapsmyndighetens senast gällande föreskrifter specificerade ”befattningar och typer av befattningar där grundutbildning och krigsplacering för civilplikt får ske”.

⁹⁹ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 3 kap. 4 §

¹⁰⁰ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 3 kap. 10-11 §

¹⁰¹ Krisberedskapsmyndigheten. 2007

¹⁰² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2012

Tabell 8: Verksamheter där civilplikt får fullgöras enligt förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt.

Verksamheter i det civila försvaret	Verksamheter i Försvarsmakten
Hälso- och sjukvård	Hälso- och sjukvård
Tandvård	Tandvård
Veterinärverksamhet	Veterinärverksamhet
Polisverksamhet	Posthantering
Befolkningsskydd	Gränsövervakning
Kommunal tillsyn inom miljö- och hälsoområdet	Väghållning
Kommunal teknisk verksamhet	Flygtrafikledning
Kommunal informationsverksamhet	
Räddningstjänst inklusive räddningstjänst vid flygplatserna	
Barn- och familjeomsorg	
Handikapp- och äldreomsorg	
Flyktingmottagning	
Själavård och sociala insatser	
Begravningsverksamhet	
Underhåll och reparationer av järnvägar och vägar	
Drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet	

Föreskriftens angivna befattningar och typer av befattningar där grundutbildning och krigsplacering av civilpliktiga fick ske redovisas i en tabell i bilaga 1. Som framgår av denna tabell fanns ett trettiotal olika befattningar. När det gäller civilpliktsbefattningar och vapenfri tjänst ersattes 1995 som ovan nämnts den tidigare vapenfria tjänsten med civilplikten, som kan vara med eller utan vapenfri status, genom lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Genom civilplikten finns som framgår av tabellen även ett stort antal vapenfria civilpliktiga befattningar (i princip endast beredskapspolis avviker härvid).

Utbildning av civilpliktiga

Civilpliktiga som tas ut för en befattning inom det civila (och eventuellt det militära försvaret) behöver och ska enligt gällande regelverk genomgå en grundutbildning för sin befattning, i den mån en sådan inte utgör grunden för själva uttagningen, exempelvis genomgången läkare- eller sjuksköterskeutbildning. Utöver grundutbildningen kan efter behov repetitionsutbildning behöva genomgåas över tid. Grundutbildningen av en inskriven civilpliktig person ska ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver, medan repetitionsutbildningen ska

vidmakthålla och utveckla skickligheten för denna krigsuppgift. Den sammanlagda tiden för utbildning, alltså såväl grundutbildning som repetitionsutbildning, får inte för någon totalförsvarspliktig överstiga 700 dagar.¹⁰³

Grundutbildningens längd ska bestämmas särskilt för varje befattning eller typ av befattning. Grundutbildningen får för en som har skrivits in för civilplikt vara högst 320 dagar. Grundutbildningen ska genomföras i en följd om det inte för vissa befattningar finns särskilda skäl till att genomföra den i omgångar. En svensk medborgare med dubbelt medborgarskap är inte skyldig att fullgöra en längre grundutbildning än 60 dagar, om densamme har fullgjort en motsvarande utbildning i den andra staten, eller om det står klart att tjänstgöringen kommer att fullgöras i den andra staten och om denna utbildning är likvärdig med den som avkrävs personen ifråga i Sverige.¹⁰⁴

Grundutbildning av civilpliktiga medför ett behov av utbildningsställen (skolor, praktikplatser m.m.), kursplaner, utrustning, lärare m.m. Vem som ansvarade och bekostade grundutbildningen för olika civilpliktsbefattningar var under kalla kriget epoken varierande. Grundutbildningen kunde dessutom, som i fallet med t.ex. räddningsmän och flygplatsbrandmän, vara uppdelad på olika huvudmän så tillsvida att utbildningen inledas centralt hos en statlig myndighet för att sen avslutas på en lokal praktikplats hos t.ex. en kommun eller annan statlig aktör.¹⁰⁵ Räddningsmän och flygplatsbrandmän utbildades inlednings på dåvarande Räddningsverkets skolor för att sen i varierande utsträckning göra praktik hos kommunalräddningstjänst eller räddningsstyrkorna vid en statlig flygplats. Svenska kraftnät ansvarade som ett annat exempel enskilt för utbildningen av civilpliktiga kraftledningsreparatörer vid sin skola i Åsbro.¹⁰⁶

Repetitionsutbildningens omfattning ska bestämmas av krigsuppgiften och behovet att öva den verksamhet där den civilpliktige är placerad. Repetitionsutbildningen får dock som högst omfatta sammanlagt 240 dagar fördelade på flera tillfällen. Om det inte finns särskilda skäl, är en totalförsvarspliktig under ett och samma kalenderår skyldig att fullgöra repetitionsutbildning vid högst två tillfällen och med sammanlagt högst 34 dagar.¹⁰⁷

Krigsplacering av civilpliktiga

Efter avslutad grundutbildning ska en civilpliktig (totalförsvarspliktig) som därigenom har förvärvat tillräckliga kunskaper och färdigheter för en krigsuppgift krigsplaceras i en befattning eller typ av verksamhet som densamme är lämplig

¹⁰³ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 5 kap. 3, 7§. 4 kap. 6 §

¹⁰⁴ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 5 kap. 4 §. 4 kap. 1-3 §

¹⁰⁵ Se t.ex. Riksrevisionsverket. 1999; Överstyrelsen för civil beredskap. 1995; Enström, Patrik. 2007. *Sämre beredskap utan civilplikt*. Svenska Dagbladet 2007-10-21. <https://www.svd.se/samre-beredskap-utan-civilplikt>. Hämtad 2018-08-27

¹⁰⁶ Se t.ex. Svenska kraftnät. 2005. *Svenska kraftnäts årsredovisning 2005*

¹⁰⁷ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 5 kap. 5 §. 4 kap. 4-5 §

för. Som regel ska den som har genomgått en grundutbildning längre än 60 dagar krigsplaceras i den verksamhet där grundutbildningen fullgjordes, om det inte från totalförsvarets synpunkt är bättre att denne krigsplaceras i en annan verksamhet.¹⁰⁸ Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM) fattar beslut om krigsplacering efter framställning av relevanta aktörer och ska placera den totalförsvarspliktige i den befattning som denne ska upprätthålla. Värnpliktig som inte krigsplaceras efter avslutad grundutbildning får skrivas in för civilplikt utan grundutbildning eller med en kortare grundutbildning än 60 dagar.¹⁰⁹ På motsvarande sätt som ovan nämnts i samband med tjänsteplikt får kommuner, landsting, bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund, organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda göra framställningar om krigsplacering av civilplikt. De statliga myndigheter som får göra framställning om krigsplacering av civilpliktiga är Försvarsmakten och länsstyrelserna, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Statens jordbruksverk, Migrationsverket, Statens energimyndighet samt Affärsverket svenska kraftnät.¹¹⁰

Krigstjänstgöring och beredskapstjänstgöring för civilpliktiga

En civilpliktig som har krigsplacerats är skyldig att fullgöra *krigstjänstgöring* och *beredskapstjänstgöring*. Krigstjänstgöring fullgörs under höjd beredskap, medan beredskapstjänstgöring fullgörs om det av andra skäl föreskrivs av regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap, t.ex. i ett så kallat gråzonsläge. Beredskapstjänstgöringen får dock omfatta högst 180 dagar fördelade på ett eller flera tillfällen.¹¹¹ Studien tolkar detta som att de 180 dagarna avser en individs totala pliktperiod. Regeringen ska för varje tillfälle besluta hur många civilpliktiga (totalförsvarspliktiga) som ska kallas in till krigstjänstgöring eller beredskapstjänstgöring och beslutar likaledes när tjänstgöringarna ifråga ska upphöra.¹¹²

4.4.3.8 Frivilliga

Frivilliga försvarsorganisationer som t.ex. Blå stjärnan, Lottakåren eller Frivilliga radioorganisationen kan bidra med kompetens och personal till det civila försvaret på frivillighetens grund. *Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet* reglerar de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet. I förordningens 2 paragraf heter det:

En myndighet med uppgifter inom totalförsvaret får ingå ett skriftligt avtal med en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation (en frivillig) om att denne skall tjänstgöra inom totalförsvaret. Personer som har ingått sådana avtal benämns avtalspersonal.

¹⁰⁸ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 3 kap. 12 §

¹⁰⁹ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 3 kap. 13-15a §

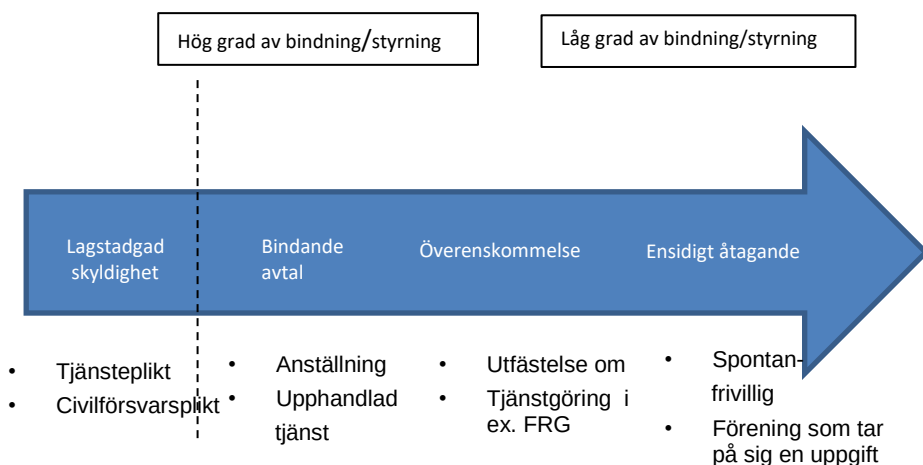
¹¹⁰ Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt. 4 kap. 7 §

¹¹¹ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 4 kap. 7-8 §

¹¹² Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. 4 kap. 9 §

Myndigheter inom civilt försvar behöver därför i fredstid planera in och knyta upp frivilliga på individnivå inom de frivilliga försvarsorganisationerna.

Vid sidan av personer från de frivilliga försvarsorganisationerna kan myndigheter m.fl. engagera andra frivilliga (som t.ex. pensionerade medarbetare eller tidigare semestervikarier) som förstärkningspersonal vid kriser och höjd beredskap. De formella formerna varierar här från fall till fall beroende om personen ska ägna sig åt myndighetsutövning m.m. Samverkansformerna mellan myndigheter och frivilliga kan kort sägas spänna från bindande avtal (anställning och upphandlad tjänst) via överenskommelse (utfästelse om tjänstgöring i t.ex. frivillig resursgrupp) till ensidigt åtagande från den frivilliges sida (spontanfrivilliga).¹¹³ Se figur 10:



Figur 10: Relationer mellan myndighet och frivillig eller frivilligorganisation från hög till låg grad av bindning och styrning. (Figur fritt efter MSB. 2016. s. 9.)

Utöver de regelverk som nämnts ovan vad gäller personalförsörjning för civilt försvar är det också värt att lyfta fram lag (2003:778) om skydd mot olyckor. I lagen finns stöd för att vid en spontant uppkommen situation kunna personalallokera allmänheten och kommunal räddningstjänstpersonal till gagn för befolkningsskydd och räddningstjänst inom det civila försvaret. I lagens 6 kap. 1 § heter det:

¹¹³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2016. *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris: En vägledning från MSB*. MSB956 – juni 2016

När det behövs, är var och en som under kalenderåret fyller lägst arton och högst sextiofem år skyldig att medverka i räddningstjänst, i den mån hans eller hennes kunskaper, hälsa och kroppskafter tillåter det. Tjänsteplikten fullgörs på anmodan av räddningsledaren.

Efter t.ex. ett flyganfall mot ett befolkningscentra kan med andra ord en räddningsledare med stöd av lagen beordra personer i närheten att delta i räddningsinsatserna som då vidtas.

Därtill har enskilda personer också i vissa fall skyldighet att ingå i ett kommunalt räddningstjänst till stöd för den kommunala räddningstjänsten. I samma paragraf heter det:

Bland dem som är tjänstepliktiga enligt första stycket och som är bosatta i kommunen får en nämnd som avses i 3 kap. 11 § [dvs. den nämnd i kommunen som ansvarar för räddningstjänsten] ta ut lämpliga personer för att ingå i kommunens räddningstjänst. I första hand skall frivilliga tas ut. Den som tagits ut är skyldig att delta i övning med räddningstjänsten under högst tjugo timmar årligen.

När det gäller allokering av kommunal räddningstjänstpersonal heter det i lagens 8 kap. 4 § att:

Under höjd beredskap får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att personal inom en kommuns organisation för räddningstjänst får tas i anspråk för uppgifter som inte rör den egna kommunen.

Landets samlade kommunala räddningstjänstpersonal kan således, enligt denna studies tolkning, under höjd beredskap i önskvärd omfattning när som helst tas i anspråk av staten för i förväg icke specificerade totalförsvarsändamål inom räddningstjänstområdet. Det kan t.ex. handla om att flytta räddningstjänstpersonal från en del av landet till en annan. De beskrivna befogenheterna gäller i både fredstid och vid höjd beredskap när det gäller tjänsteplikt och räddningstjänst men endast vid höjd beredskap när det gäller statlig allokering av kommunal räddningstjänstpersonal.

4.4.4 Implementeringsaspekter

Det regelverk rörande det civila försvarets personalförsörjning som nyss beskrivits kan, när det implementeras, komma att generera olika svårigheter och utmaningar. Genom studiens litteratur- och dokumentstudier och intervjuer har ett antal sådana identifierats.

4.4.4.1 Växtvärk vid Totalförsvarets rekryteringsmyndighet¹¹⁴

Om regeringen, enligt Försvarsberedningens förslag, beslutar om att återaktivera den nu vilande civilplikten kommer Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM) att få en huvudroll i sammanhanget. Det eftersom myndigheten kommer att ha ansvar för utredning, inskrivning och krigsplaceringsregistrering av de

¹¹⁴ Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Stabschef och biträdande generaldirektör. 2018-10-18

civilpliktiga. En viktig fråga blir därför vilka förutsättningar TRM har att hantera en i närtid återaktiverad civilplikt.

Ett grundläggande problem består i att TRM i dagsläget redan står under ett högt arbetsstryck. Detta på grund av en återaktiverad värnplikt i kombination med Försvarsmaktens växande personalbehov samt Polismyndighetens kraftigt ökade personalbehov i närtid. Ett eventuellt civilpliktssystem blir en ytterligare stor uppgift för myndigheten att lösa vid sidan av de nämnda arbetsuppgifterna.

Vid ett större och snabbare uttag av civilpliktiga så kommer det hos TRM finnas behov av nyanställningar och anskaffning av nya lokaler. I sammanhanget skulle lokalfrågan ta längst tid att ordna, framförallt till följd av de höga krav som myndigheten har på sina lokaler (säkerhetskrav med mera). Men även personalfrågan kan bli en utmaning då delar av den personal som myndigheten behöver anställa redan utgör bristyrken (psykologer, läkare och sjuksköterskor) på arbetsmarknaden.

Avslutningsvis framhölls det i intervjun med TRM att en återaktivering av civilplikten skulle förutsätta ökade myndighetsanslag för att kunna hantera de kostnadsökningar denna uppgift skulle medföra.

4.4.4.2 Med civilplikt följer fleråriga ledtider

En återaktiverad civilplikt, med tillhörande rekryteringsprocess, förutsätter i sin tur långsiktighet och framförhållning. TRM noterar härvid att de grundläggande ”systemen” för att hantera en återinförd civilpliktsutbildning ur deras perspektiv finns på plats, det vill säga att det redan i dag finns en bas i form av personal, lokaler, fungerande lagstiftning och formella procedurer.¹¹⁵

För att kunna betjäna ett civilpliktssystem behöver TRM till en början befattningsbeskrivningar för den civilpliktiga personal som bemanningsansvariga planerar att inkorporera i respektive krigsorganisation. När befattningsbeskrivningarna finns på plats följer en tvåårig rekryteringscykel innan utbildningsåtgärder kan ta vid. Vidare behöver TRM förberedelsetid för att organisationen ska kunna omhänderta ett nytt civilpliktssystem vid sidan av befintliga åtaganden.¹¹⁶

Efter ett återaktiverande av civilplikten kommer det med andra ord ta ett antal år innan de första civilpliktiga är uttagna och färdigutbildade. Beställningsprocessen gentemot TRM förutsätter till sin natur en långsiktighet, och förutsätter också ett förberedelsearbete från bemanningsansvariga aktörer avseende befattningsbeskrivningar, samt att ett utbildnings- och övningssystem står redo att ta vid efter slutförd rekryteringsprocess. Bemanningsansvariga aktörer måste dessförinnan ha

¹¹⁵ Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Stabschef och biträdande generaldirektör. 2018-10-18

¹¹⁶ Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Stabschef och biträdande generaldirektör. 2018-10-18

utformat respektive krigsorganisation för att i nästa led avgöra ett eventuellt behov av civilpliktiga.

4.4.4.3 "Annan utredning"

Vid sidan av den traditionella rekryteringsprocessen för civilpliktiga finns som redovisats tidigare ytterligare ett juridiskt instrument i form av "annan utredning". Enligt Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt, 3 kap. 4 § innebär detta:

Den som efter en annan utredning än mönstring bedöms lämplig för civilplikt får av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet skrivas in för sådan tjänstgöring, dock inte för civilplikt som omfattar längre grundutbildning än 60 dagar.

Detta instrument, med rötter i Civilkungörelsens (1960:377) 32 §, har tidigare kunna användas av statliga myndigheter, kommuner, landsting eller registrerade trossamfund i samverkan med dåvarande Pliktverket för att direkt skriva in redan färdigutbildad personal i krigsbefattning inom civilpliktssystemet – exempelvis läkare och sjuksköterskor.¹¹⁷ Studien vill härvid lyfta frågan om denna utredningsform i framtiden skulle kunna användas som ett snabbspår inom ramen för civilplikten. Med andra ord att det genom en sådan annan utredning skulle kunna gå att tillgodose åtminstone delar av behovet av civilpliktiga utan att dessa ska behöva gå igenom det mer tidskrävande och kostsamma ordinarie utredningsförfarandet.

Enligt TRM:s representanter som intervjuades för denna studie är det oklart om annan utredning än mönstring skulle kunna tillämpas idag för uttagning av civilpliktiga med kort grundutbildning. I dagsläget ligger utredningsformen endast till grund för den frivilliga vägen till grundutbildning inom Försvarsmakten.¹¹⁸

4.4.4.4 MSB:s utgångspunkt för framtida civilpliktsutbildning

Utbildningar av civilpliktiga kan komma att ske hos ett antal olika myndigheter. Dock finns skäl att tro att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) kommer att inneha en central roll, med bakgrund i det tidigare Räddningsverkets omfattande utbildnings- och utbildningssamordningsverksamhet.

¹¹⁷ Se t.ex. SOU 2000:21. *Totalförsvarsplikt för det nya försvaret* s. 603: "Totalförsvarets pliktverk (Pliktverket) ansvarar för att manliga totalförsvarspliktiga genomgår mönstring. Annan mindre omfattande utredning kan göras av Pliktverket eller av andra myndigheter, som regeringen bestämmer, och av kommuner, landsting, eller registrerade trossamfund som har behov av pliktpersonal för att uppfylla det planerings- och bemanningsansvar som åvilar dem i egenskap av ansvarig för civil verksamhet, dvs. civilt försvar."; I *Civiltförsvarskungörelse* (1960:377), som gällde fram till nuvarande lag om totalförsvarsplikt, var det enligt dess 32 paragraf länsstyrelsen som beslutade om inskrivning och uttagning av personal som skulle ingå i civilförsvarsorganisationen, med undantag för verkskydden; Se även *Civiltförsvarsstyrelsen* (1985) s. 21: "Den som inte redan har en annan uppgift i totalförsvaret kan kallas till inskrivningssamtal hos länsstyrelsen. Det samtalet kan leda direkt till en befattning i civilförsvarets krigsorganisation eller till utbildning för senare krigsplacering."

¹¹⁸ Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Stabschef och biträdande generaldirektör. 2018-10-18

På totalförsvarsområdet bedriver MSB i dagsläget mer allmänt inriktade kunskaps-höjande utbildningar inom totalförsvaret. Hur lång tid det bedöms att ta för att starta upp en civilpliktsutbildningsverksamhet beror på önskade volymer. Med utbildningsvolymen under 1000 personer bedöms viss kapacitet finnas inom befintliga utbildningsinstanser i form av skolorna i Revinge och Sandö. För en högre volym krävs en utbyggnad av utbildningsinfrastruktur.¹¹⁹ Vidare betonade de respondenter vid MSB som intervjuats att det kan vara viktigt att arbeta fram ett utbildningssystem för civilplikt på ett långsamt och genomtänkt sätt. Det framhölls också att det inom utbildningsfrågor är viktigt att arbeta på ett behovsnära sätt med berörda aktörer.¹²⁰

4.4.4.5 Disponeringsrätt

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM) noterar att en först till kvarn-princip vanligen gäller för vilken aktör som har rätt att disponera över en person som visar sig vara dubbelintecknad i totalförsvaret. Därför är det upp till varje enskild aktör att i samråd med andra bestämma vart personal gör bäst nytta. TRM har nyligen utfört en kontroll av polisens krigsplaceringar då det kunde konstateras att ett inte obetydligt antal poliser var krigsplacerade hos Försvarsmakten, varför flertalet av dessa kom att ges nya krigsplaceringar hos polismyndigheten.¹²¹ Tidigare fanns överenskomna principer och riktlinjer för hur dubbelintecknad personal skulle hanteras, för att underlätta handläggning vid TRM – varför myndigheten lyfter behovet av en modern sådan motsvarighet.¹²²

4.4.4.6 Omsorgsfunktioner till stöd för en personalförsörjning

Studien har konstaterat att en kraftfull lagstiftning finns för att bemanna civila försvaret. Samtidigt kan det vara viktigt att ge individer rätt förutsättningar att åtgärda lagstiftningen, det vill säga skapa förutsättningar för individens ”krigslivspussel”.

Lagen om totalförsvarsplikten (1994:1809, 10 kap.) stadgar olika former av rättsliga bestraffningar för den som inte fullgör ålagd tjänsteplikt eller civilplikt. Rättsliga bestraffningar eller andra sanktioner berör också personer som inte fullföljer ingångna frivillighetsavtal eller bryter mot arbetsrätten och inte fullgör sina åtaganden som arbetstagare vid höjd beredskap och krig.

Studien vill därför understryka vikten av att omsorgsfunktioner inplaneras i civila försvaret. Detta för att inte försätta totalförsvarspliktiga personer i en position då de måste välja mellan att fullfölja sina omsorgsåtaganden gentemot anhöriga eller sina förpliktelser mot totalförsvaret. Vid planeringen av ett nytt civilt försvar får det därför ses som centralt att det från kommuner och andra ansvariga aktörers sida

¹¹⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Enheten för utbildningssamordning. 2018-10-18

¹²⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Enheten för utbildningssamordning. 2018-10-18

¹²¹ Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Stabschef och biträdande generaldirektör. 2018-10-18

¹²² Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Stabschef och biträdande generaldirektör. 2018-10-18

byggs upp krigstida barnomsorg-, äldreomsorg- och hemsjukvårdsorganisation som kan avlasta berörda totalförsvarspiktiga.

4.4.4.7 Förutsättningar att styra om arbetskraft

Personer som är arbetslösa eller arbetar i verksamhet som inte kommer att bedrivas under höjd beredskap och krig är vid behov tänkta att kunna styras över till totalförsvarsverksamhet. Detta bland annat med stöd av lag (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång och regeringens bruk av tjänsteplikten för att inrikta totalförsvarsverksamheten inom olika samhällssektorer, landsdelar m.m.

Denna studie har inte kunnat identifiera dokumentation som problematiserat hur det tidigare var tänkt att denna process skulle genomföras praktiskt, i vilken omfattning det kunde tänkas ske och vilken tid det skulle kunna tänkas ta m.m. En viktig uppgift för planeringen av ett nytt civilt försvar bör därför bli att närmare utreda vilken roll och betydelse en sådan styrning av arbetskraft kan tänkas få vid olika scenarier rörande höjd beredskap och krig. På förhand kan det dock antas att den aktuella styrningen av arbetskraft endast kan få effekt i konfliktsituationer som pågår under längre tid.

4.4.4.8 Frivillighet och dess engagemang över tid

Då det idag till betydande delar saknas ett färdigt verksamhetskoncept för ett framtida civilt försvar är det svårt att säga hur många frivilliga det behövs eller inom vilka specifika verksamheter. Dock har Försvarsberedningen bland annat pekat på en återupprättad hemskyddsorganisation, som till stor del skulle kunna baseras på frivillighet. I en framtid där en så kallad gråzonsproblematik antas bli mer påtaglig kan också frivillig personal bli särskilt viktig för det civila försvaret. Det eftersom de direkt kan tas i anspråk utan att höjd beredskap behöver gälla eller att tidsbegränsad beredskapstjänstgöring behöver åberopas.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) undersökte nyligen förutsättningarna för frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig.¹²³ Slutsatserna från undersökningen nämner bland annat att det är avgörande för engagemang och motivation hos frivilliga är att de blir sedda, bekräftade och inkluderade. Vidare heter det att: "För att i framtiden kunna öka frivilligmedverkan är det viktigt att offentliga aktörer inkluderar frivilligaktörer i det förebyggande, förberedande och återställande arbetet. Det kan handla om att delta i övningsplanering, delta i gemensamma utbildningar [...]".¹²⁴ De organisationer som kommer behöva organisera framtidens frivilliga inom det civila försvaret utgörs av 1) frivilliga försvarsorganisationer, 2) frivilliga resursgrupper, 3) ideella organisationer samt 4) trossamfund. Av dessa kan de frivilliga resursgrupperna på lokal nivå antas få

¹²³ Mattsson, Kristoffer Darin et al. 2016. *Frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig*. FOI-R--4295--SE. FOI

¹²⁴ Mattsson, Kristoffer Darin et al. 2016. s. 3

en speciell roll som ett organisatoriskt nav, när det gäller att organisera helt eller delvis frivillighetsbaserade verksamheter ute i kommunerna.

Studien vill i sammanhanget relatera till dagens situation med förslag på att återupprätta en hemskyddsorganisation, som för första gången återupprättas under 1980-talet efter att ha lagts ned efter andra världskriget. En lärdom därvid inför framtiden är att det för det första är en mycket mödosam och tidskrävande process att rekrytera många frivilliga, som eventuellt även ska finnas utspridda över hela landet. För det andra, vilket är lätt att glömma bort, krävs det också att de nyrekryterades engagemang upprätthålls över tid för att de ska stanna kvar i organisationen. I en historik över hemskydd konstateras:

Att som många anser ha varit ett stort misstag som gjordes av förbundet [Civilförsvarsförbundet], och speciellt då av de civilförsvarsföreningar som rekryterat [hemskydds]ombuden, var att missa uppföljningen. Rekryterade ombud, många av dem medlemmar i föreningarna, glömdes helt enkelt bort. Inga övningar eller andra konstruktiva kontakter upprätthölls.¹²⁵

Denna bedömning delas också i stort av Lennart Myhlback som var generaldirektör för Statens räddningsverk under den aktuella perioden. Myhlback menar att ett problem med den tidigare hemskyddsorganisationen och frivilligorganisationer var att dess medlemmar inte användes vid skarpa insatser i fredstida kriser. Istället fick medlemmarna i dessa organisationer i bästa fall öva, vilket minskade engagemanget och dränerade organisationen på personal.¹²⁶ Myhlback framhåller också att frivillighetsengagemanget idag, bland främst de frivilliga försvarsorganisationerna, undermineras av att svenska myndigheter behandlar dessa organisationer som om de vore myndigheter. Det vill säga man ställer för höga administrativa krav på dem, som underminerar frivillighetsengagemanget.¹²⁷

4.4.4.9 Kostnader för civilpliktiga

Vid beslut om en eventuell återaktivering av civilplikten är kostnadsaspekterna viktiga att beakta. Kostnaderna för civilpliktiga påverkas av ett antal aspekter. Hit hör t.ex. mönstring, hur kvalificerad och lång grundutbildning för en civilpliktsbefattning är, hur ofta repetitionsutbildning behöver genomföras och hur länge en civilpliktig kan kvarstanna i sin befattning (dvs. vilken omsättningstakt det är på personer i en civilpliktsbefattning). Vidare kan antas att kostnaderna för det civila försvarets civilpliktiga reduceras påtagligt om en person med existerande färdigheter genom så kallad "annan utredning" direkt kan krigsplaceras i en civilpliktsbefattning utan att behöva genomgå mönstring och en grundutbildning.

Ytterligare aspekter vad gäller kostnader och finansiering av en återaktiverad civilplikt är för det första uppbyggnadstakten av det civila försvaret och dess

¹²⁵ *Hemskyddet*. <http://www.civilforsvar.se/historik/Hemskydd.htm>. Hämtad 2018-09-21

¹²⁶ Myhlback, Lennart. f.d. generaldirektör Statens räddningsverk. 2018-10-17

¹²⁷ Ibid. Lennart Myhlback är själv ordförande för en av de frivilliga försvarsorganisationerna, Frivilliga flygkåren.

personalstyrka. En snabb uppbyggnad kommer sannolikt medföra stora initiala kostnader för staten.

En annan fråga handlar om hur kostnaden ska fördelas mellan olika huvudmän om det finns flera sådana. Ett exempel från det tidigare civila försvaret och 1990-talet är kostnaderna för civilpliktiga räddningsmän som skulle förstärka de kommunala räddningstjänsterna. Enligt den gällande kostnadsfördelningen så svarade staten för kostnaderna i samband med grundutbildningen av räddningsmännen medan kommunerna skulle svara för kostnaderna vad gällde repetitionsutbildning, inklusive dagersättning, kost och logi samt resor. Enligt Riksrevisionsverket kom, som beskrivits tidigare, detta kostnadsansvar att leda till att kommunerna i låg utsträckning kom att repetitionsutbilda de grundutbildade räddningsmännen. Vidare visar erfarenheterna från 1990-talets grundutbildning av civilpliktiga att denna kan bli mycket kostsam och ianspråkta en stor del av statens avdelade ekonomiska medel för det civila försvaret. Härvid skriver Riksrevisionsverket i sin granskningsrapport av civilpliktsutbildningen från 1999 att:

RRV:s granskning visar att kostnaderna för att utbilda räddningsmän och beredskapsmän är mycket höga. [...] En utbyggnad av pliktutbildningen kommer att ta en stor del av resurserna på området civil beredskap i anspråk. Redan kan det, enligt ÖCB:s skrift "Det civila försvarets planeringsunderlag 1999", bli nödvändigt att dra ned på andra beredskapsåtgärder för att lösgöra medel för att finansiera utbildningen av totalförsvarspliktiga.¹²⁸

Inför sin rapport Motståndskraft bad Försvarsberedningens sekretariat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att ta fram ett kostnadsförslag för vad det skulle innebära att inom MSB:s kompetensområde utbilda 500-700 civilpliktiga under 60 dagar, fördelat på fyra omgångar per år.¹²⁹ I sitt svar klargör MSB att kostnader för att genomföra civilpliktsutbildning övergripande kan indelas i; utvecklingskostnader, investerings (avskrivningskostnader), kostnader för genomförandet, kost och logi samt kostnader för övriga förmåner enligt 8 kap i lag (1994:1809) om totalförsvarspikt. MSB betonar att de aktuella volymer som ett genomförande av civilpliktsutbildning vid MSB:s skolor skulle innebära, bedöms i stort kunna hanteras inom befintlig infrastruktur. Men förändrade utbildningsvolymer kan ändra på detta förhållande.

Ett genomförande av civilpliktsutbildning på bredden ställer nya och andra krav på utbildnings- och övningsanordningar, utrustning och personlig skyddsutrustning än vad som ryms inom MSB:s nuvarande utbildningsverksamhet. Det är, menar MSB, svårt att med precision beskriva och kostnadsuppskatta sådan utbildning då den är beroende av inriktning för och dimensionering av civilpliktsutbildningen. Mot den bakgrunden ska myndighetens presenterade kostnadsuppskattning ses som "chimär", enligt MSB. MSB presenterar i sammanhanget kostnadsberäkningar för en praktisk och resurskrävande

¹²⁸ Riksrevisionsverket. 1999. s. 93

¹²⁹ Hullung, Per. 2017. *Utbildning, med stöd av civilplikt, i syfte att stärka civilt försvar*. PM 2017-10-17. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

civilpliktsutbildning ("Praktisk civilpliktsutbildning", t.ex. ammunitionsröjare) och en mer teoretisk och resurslätt utbildning ("Teoretisk civilpliktsutbildning", t.ex. stabsmetodik). Som utgångspunkt för MSB:s beräkningar gäller att 450 personer/år genomgår "Praktisk civilpliktsutbildning" och 150 personer/år genomgår "Teoretisk civilpliktsutbildning" under 60 dagar per person.¹³⁰ I tabell 9 redovisas MSB:s kostnadsberäkningar enligt ovan.

Tabell 9: Kostnadsbedömning för "Praktisk" respektive "Teoretisk" civilpliktsutbildning (MSB, PM 2017-10-17). Tabellens fotnoter är inbäddade i innevarande studie.

Kostnadstyp	Praktisk civilpliktsutb	Teoretisk civilpliktsutb
Utvecklingskostnader ¹³¹	2 mnkr	2 mnkr
Investeringskostnader ¹³²	10,5 mnkr	1 mnkr
Genomförandekostnader ¹³³	16,2 mnkr	2,4 mnkr
Kost och logi ¹³⁴	27,5 mnkr	9,2 mnkr
Förmånskostnader ¹³⁵	8 mnkr*	2,6 mnkr*
	8 mnkr**	2,6 mnkr**
	6 mnkr***	2 mnkr***
OH-kostnader ¹³⁶	8 mnkr	2 mnkr
Kostnad per civilpliktig	191 tusen	140 tusen
Totalkostnad/utbildningsslag	86 mnkr/år	21 mnkr/år
Totalkostnad/år	107 mnkr	600 personer

*Dagersättning, samt utbildningspremie

**Resekostnader

***Övriga förmånskostnader, inklusive sjukvård, kläder m.m.

¹³⁰ Huling, Per. 2017.

¹³¹ Arbetskostnader, baserat på motsvarande erfarenheter från andra större utvecklingsarbeten.

Kostnaden är oberoende av volymer. Kostnaden uppskattas till initialt 4,5 mnkr som en engångskostnad för utvecklingen. Den upptagna kostnaden om 12 mnkr avser det systematiska kvalitetsarbetet som krävs årligen genom motsvarande 2-3 helårsarbetskrafter.

¹³² Avser framförallt införskaffande av materiel, vissa utbildnings- och övningsanordningar. Baseras på antagande om investeringskostnader i utbildnings- och övningsanordningar samt fordon till en kostnad om 50 mnkr (25 mnkr/skola) samt direktkostnader för personlig skyddsutrustning m.m. till ca 3 mnkr/år. Utgår från att befintliga lokaler för utbildning, boende och kost i allt väsentligt kan mernyttjas vid MSB:s skolor. För *Teoretisk civilpliktsutbildning* bedöms investeringskostnaderna vara begränsade.

¹³³ Baseras på 15 kurstillfällen å 30 studerande praktisk respektive 5 kurstillfällen teoretisk å 30 studerande. Varje kurstillfälle är 12 veckor. Jämförelsetalet är 180h/vecka för praktisk och 80h/vecka för teoretisk. Jämför med Grib respektive Tillsyn A. För att åstadkomma fyra omgångar/år behövs flera kursparalleller. Detta är också beroende på om utbildningarna genomförs sammanhållande eller ej.

¹³⁴ Utgår från 800/person och dygn för logi samt 220/person och dag för kost.

¹³⁵ Utgår från uppgifter från Totalförsvarets rekryteringsmyndighet.

¹³⁶ Utgår ifrån att finansiering för civilpliktsutbildning sker över Krisberedskapsanslaget (2:4), och därmed ger anslagsavlastning för förvaltningsanslaget (2:6) för fasta kostnader.

4.4.4.10 Vapenfria med civilpliktsutbildning och överåriga värnpliktiga

Fram till 1990-talet utgjorde, pliktskyldiga med vapenfri tjänst samt värnpliktiga män som av åldersskäl vid 47 års ålder utgått ur det militära försvarets krigsorganisation, en betydande och kontinuerlig personalresurs för det civila försvaret.

Ålderstaken var generellt mycket högre för befattningar i det civila försvarets än i det militära försvaret. Tidigare värnpliktiga kunde därför efter 47 års ålder överföras från det militära försvaret till nya befattningar i det civila försvaret så länge de inte behövde genomgå en ny grundutbildning. Korta kompletteringsutbildningar skedde dock. I en skrift från den tidigare Överstyrelsen för ekonomiskt försvar klargörs det i sammanhanget:

Ett led i fördelningen av arbetskraft är den s.k. 47-åringsfördelningen. Alla män som utträder ur värnpliktsåldern bereds tillfälle att ange vilken beredskapsuppgift inom totalförsvaret de anser sig bäst lämpade för - hemvärnet, civilförsvaret, BRB, Röda korset, transportväsendet o s v. Frågeblankett härför med plats för uppgifter om utbildning, yrke och arbetsgivare m.m. infordras av länsarbetsnämnderna. En plan för fördelningen av denna arbetskraft inom länen görs upp av AMS.¹³⁷

Enligt studiens förmenande, kommer den aktuella personalresursen inte i motsvarande volym att vara tillgänglig vid uppbyggnaden av ett nytt civilt försvar. Åtminstone inte om det endast utbildas en mindre mängd värnpliktiga och inga i vapenfri tjänst. De värnpliktiga som längre fram i tiden uppnår 47 års ålder kommer då också endast utgöra ett mindre antal. I vilken mån bortfallet av denna tidigare personalresurs för det civila försvaret är problematisk är samtidigt svårt att avgöra då det är oklart i vilka befattningar och i vilken omfattning pliktskyldiga kommer att brukas. Till saken hör att färre personer tas i anspråk av Försvarsmakten i dag än tidigare, varför det finns en större potential personalmängd för det civila försvaret i dag.

4.4.4.11 Civilpliktssystem och individen

Vid fallet att ett omfattande civilpliktssystem byggs upp, kan det finnas ett behov av att analysera vilken arbetsmarknadsmässig påverkan detta kan medföra. Denna aspekt lyfts av personalförsörjningsutredningen (SOU 2016:63) som noterar att:

[o]m antalet som genomför grundutbildning med värnplikt inte skiljer sig på ett avgörande sätt från dagens nivåer, har det enligt utredningens bedömning ingen avgörande påverkan för samhällsekonomin. Om däremot volymerna ökar så mycket att individers motivation får mindre genomslag och fler därmed bortfaller från arbetsmarknaden eller får ett senare inträde i arbetslivet, innebär det alternativa kostnader som främst drabbar individen, till exempel kan det innebära att inträdet på arbetsmarknaden fördröjs.¹³⁸

Vidare kan ett perspektiv vid ett utbyggt civilpliktssystem utgöras av informationsinsatser mot individen i syfte att informera om vad ett civilt försvar är och vilken roll individen förväntas fylla i detta, samt vilka uppoffringar detta

¹³⁷ Överstyrelsen för ekonomiskt försvar. 1964. *Det ekonomiska försvaret*. s. 66

¹³⁸ SOU 2016:63. s. 22

kan innebära. Denna aspekt uppmärksammas av personalförsörjningsutredningen, som framhåller vikten av informationsinsatser vid ett försämrat omvärldsläge:

Vidare bör förberedelser vidtas för att, i händelse av mer än försämrat omvärldsläge med behov av att ytterligare utöka antalet som mönstrar och blir värnpliktiga, snabbt kunna informera berörda. En sådan informationsinsats bör förberedas under normala förhållanden för att kunna aktiveras när omedelbart behov uppstår.¹³⁹

4.4.4.12 Att med kort framförhållning ta emot och leda handräckningspersonal

Inom det tidigare civila försvaret har det vid sidan av totalförsvarspliktiga som i förväg var inplanerade i olika befattningar i totalförsvaret (t.ex. genom krigsplacering) funnits en stor mängd personer som inte var inplanerade. En reserv av ”händer och fötter” som ad hoc-mässigt kunde brukas för enklare ”handräckningsgöromål”, som på sin höjd krävde enklare instruktioner på plats.¹⁴⁰ Ett antagande om möjliga arbetsuppgifter skulle kunna innefatta att bistå arbetet med att röja i rasmassor, fylla på bränsle i reservaggarat eller bistå i barnomsorgen.

Det kommer även i framtiden finnas en stor mängd totalförsvarspliktiga som inte kommer att vara inplanerade via krigsplaceringar, frivilligavtal eller tas anspråk via tjänsteplikt. För ett nytt civilt försvar uppstår därför enligt studien frågan om vilket behov som det kan antas finnas av personal för ad hoc-mässiga handräckningsgöromål och för vilka typer av handräckning. Och inte minst hur dessa vid behov ska rekryteras, organiseras och ledas när de ska tas i anspråk. Ansvar för att rekrytera, organisera och leda nämnda icke-inplanerad personal kommer sannolikt att falla på kommunerna till största del, då mycket av den verksamhet som kan bli aktuell för ad hoc-mässig handräckningshjälp återfinns på den lokala nivån.

I sammanhanget kan nämnas att i en studie från Mittuniversitet, om kommuner och länsstyrelser bruk av organiserade och oorganiserade frivilliga i kriser, uppmärksammas idag existerande problem att leda och ta tillvara frivilliga som resurs. Dessa problem kommer enligt studien sannolikt inte att vara mindre i en civilt försvars-kontext. I studiens rapport sägs bland annat:

Det saknas kunskap om ledningsförhållanden som har att göra med frivilliga resurser under kriser. På strategisk nivå saknas kunskap om hur och när det är lämpligt att använda frivilliga och hur de passar in i kommunens egen krisberedskap. Till vad de ska användas, när de bör användas, vem som leder deras övergripande arbete och hur de integreras i krisberedskapsarbetet är några frågor som bör ställas och besvaras. När det gäller ledningen på insatsplatsen saknas också kunskap om ledningen av frivilliga resurser.¹⁴¹

¹³⁹ SOU 2016:63. s. 20

¹⁴⁰ Se kapitel 3 figur 3.

¹⁴¹ Johansson, Roine et al. 2015. *Att använda, leda och samverka med frivilliga: Om kommuners och länsstyrelser relationer med aktörer utanför den offentliga sektorn inom ramen för det geografiska områdesansvaret*. MSB380 – februari 2015. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. s. 37

Vid planering av bruket av eventuell ”handräckningspersonal” i hastigt uppkomna situationer kan det enligt studien vara viktigt att ta hänsyn till det behov av ledning och chefskap som skapas och som många gånger måste tillgodoses genom ordinarie verksamhets chefer, eller särskilt utbildade civilpliktiga.

Även ledning av planerad verksamhet med utbildade civilpliktiga kan utgöra utmaningar för den ordinarie verksamheten de eventuellt ska ingå i. Ett exempel i sammanhanget är den tidigare beredskapspolisen och bristen på chefer för ledning av dessa, vilket framkommer i en utvärderingsrapport av Rikspolisstyrelsen från 2010:

[...] 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 chefsupdrag i yttre operativ verksamhet i den ordinarie polisorganisationen.¹⁴²

Även kommunernas vilja att ta emot civilpliktiga räddningsmän i slutet av 1990-talet kan till delar tillskrivas brist på handledningspersonal ute i kommunerna, enligt Statens räddningsverks dåvarande generaldirektör Lennart Myhlback.¹⁴³

4.4.4.13 Att ta emot och leda utländsk personal

En specifik rekryteringskälla (personalkälla) representeras av eventuell utländsk stödpersonal som under ett konfliktförlopp kan verka inom det svenska civila försvaret. Denna studie har inte funnit någon information som pekar på existerande inplanerad samverkan med t.ex. våra nordiska grannländer kring personalmässigt stöd för civilt försvar i en krigssituation.

Att bedöma hur mycket, och vilket bistånd stöd Sverige kan räkna med får samtidigt ses som en svår uppgift, varför det är svårt att genomföra en planering som utgår från att något personalbehov kan fyllas av utländsk personal. Därför kan denna fråga behöva utredas.

Avslutningsvis, om det från svensk sida finns förväntningar på utländskt bistånd så kan detta förväntas vara ömsesidigt. Svenska civila försvaret kan då behöva planera för och att ha förmåga att ge stöd till andra länders civila försvar, även vid egen höjd beredskap.

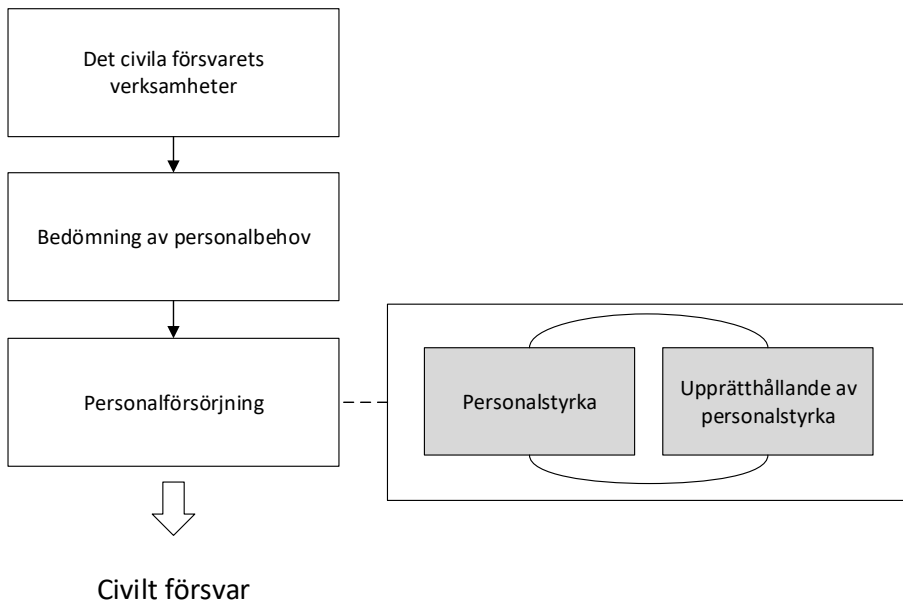
4.4.5 Uppbyggnad och vidmakthållande av personalstyrka

Föregående avsnitt handlar om med vilka verktyg man kan tillgodose det civila försvarets personalbehov. Ett av dessa verktyg är alltså att ta människor i anspråk

¹⁴² Rikspolisstyrelsen. 2010. *Beredskapspolisen: Vägval 2010*. POA-134-6927/09. s. 75

¹⁴³ Myhlback, Lennart. f.d. generaldirektör Statens räddningsverk. 2018-10-17

inom ramen för civilplikten. Som också har framgått tidigare är flera civilpliktsbefattningar förenade med särskilda grundutbildningar, som ska ge de civilpliktiga de färdigheter som krävs för att de ska kunna utföra sina uppgifter. Enligt denna studies synsätt är därför en viktig fråga i personalplaneringen hur stora de årliga utbildningsvolymerna bör vara för att man ska kunna säkerställa den önskade personalstyrkan av civilpliktiga. Nedan presenteras ett principiellt förhållningssätt i frågan. Se figur 11:



Figur 11: Personalplaneringssystemet och dess komponenter. Delkomponenten "personalstyrka och upprätthållande av denna".

Som framgår av en studie från dåvarande Riksrevisionsverket blir den årliga utbildningsvolymen större ju snabbare personalstyrkan byggs upp. Det medför i sin tur att ju snabbare uppbyggnadstakten är desto större blir belastningen på infrastrukturen för mönstring och utbildning liksom även den årliga ekonomiska belastningen för statsfinanserna. Som exempel beräknade Riksrevisionsverket det årliga grundutbildningsbehovet av räddningsmän relativt uppbyggnadstakten enligt nedan (se tabellerna 10 och 11, som inkluderar utdrag ur Riksrevisionsverkets tabeller):

Tabell 10: Utbildningsvolymen av räddningsmän vid ett totalt behov av 8203 respektive 6846 i prioritetsgrupp 1 (Riksrevisionsverket (1999) s.6).

<i>Uppbyggnadsperiod (år)</i>	<i>Utb.volym per år totalt behov = 6846</i>	<i>Utb.volym per år totalt behov = 8203</i>
2	3423	4101
4	1712	2051
6	1141	1367
8	856	1025

Riksrevisionsverkets räkneexempel visar således på att inledningsvis bestämmer uppbyggnadstakten utbildningsvolymen. Men när den aktuella krigsorganisationens totala behov väl har tillgodosetts behöver denna även vidmakthållas. Härvidlag påverkar framförallt befattningarnas omsättningstid det årliga utbildningsbehovet. Med omsättningstid avses det antal år som en person kan kvarstå i en befattning i krigsorganisationen, och denna omsättningstid bestäms bland annat av i vilken mån den civilpliktiges färdigheter bibehålls genom repetitionsutbildning. Ju längre den fastställda omsättningstiden är för en civilpliktsbefattning desto lägre utbildningsvolymen av civilpliktiga krävs över tid.¹⁴⁴ Härvid beräknade Riksrevisionsverket det årliga grundutbildningsbehovet av räddningsmän relativt omsättningstakten enligt nedan (utdrag ur tabellen):

Tabell 11: Årligt behov vid omsättningstider mellan 5 – 15 år vid totalt behov på 6846 respektive 8203 räddningsmän (Riksrevisionsverket (1999) s. 6)

<i>Omsättningstid (år)</i>	<i>Årlig utb.volym vid totalt behov = 6846</i>	<i>Årlig utb.volym vid totalt behov = 8203</i>
5	1370	1641
10	685	820
15	457	547

Räkneexemplet visar således på att efter uppbyggnadsfasen så är det omsättningstakten som bestämmer utbildningsvolymen av berörda civilpliktiga. Riksrevisionsverket framhåller i sammanhanget att omsättningstiden beror på i vilken grad den civilpliktiges färdigheter bibehålls genom repetitionsutbildning. Med andra ord, omsättningstiden för en grundutbildad civilpliktig bestäms av hur ofta repetitionsutbildning genomförs (med beaktande av de gränser som sätts av ålder och fysiska förutsättningar).¹⁴⁵

En intressant lärdom i sammanhanget från det tidigare civila försvaret är frågan om kostnadsfördelningen mellan olika huvudmän. Av Riksrevisionsverkets rapport från år 1999 framgår nämligen att medan staten vid denna tid bekostade de

¹⁴⁴ Riksrevisionsverket (1999) s. 56ff

¹⁴⁵ Riksrevisionsverket (1999) s. 56ff

här berörda civilpliktigas (räddningsmännens) grundutbildning var kommunerna ålagda att bekosta deras repetitionsutbildning, inklusive dagpenning, kost och logi samt resor. Antalet kommuner som under studerad period planerade eller genomförde sådana repetitionsutbildningar var dock mycket lågt. Riksrevisionsverket bedömer att det låga antalet repetitionsutbildade berodde på nämnda kostnadsfördelning. Kommunerna var med andra ord inte villiga att ta kostnaderna för repetitionsutbildningarna. Enligt resonemangen ovan förkortades därigenom de civilpliktigas omsättningstid medan behovet av grundutbildade civilpliktiga följaktligen steg för att kunna upprätthålla personalstyrkan.¹⁴⁶

I sammanhanget kan, som tidigare framkommit, nämnas att dåvarande Statens räddningsverks tidigare generaldirektör, Lennart Myhlback, menar att det faktum att räddningsmännen inte omhändertogs och repetitionsutbildades av kommunerna berodde på avsaknad av arbetsledare för de civilpliktiga hos kommunerna snarare än kostnadsaspekten.¹⁴⁷ Konsekvenserna blir dock desamma: omsättningstiden gick ner för civilpliktiga räddningsmän. I praktiken utvecklades detta förhållande dock inte till ett större problem då det civila försvaret vid ungefär samma tidsperiod lades i malpåse.

Som det uttrycks i lagen om totalförsvarspflicht (1994:1809) är en totalförsvarspflichtig person skyldig att tjänstgöra inom totalförsvaret endast i den omfattning som dennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter.¹⁴⁸ Omsättningstiden beror med andra ord på hur fysiskt och psykiskt ansträngande berörda befattningar är, förutom repetitionsutbildningarna. Riksrevisionsverkets noterar också i sin granskning av civilpliktsutbildningen i slutet av 1990-talet att kommunerna beräknade omsättningstiden för räddningsmän som något kortare jämfört med omsättningstiden för beredskapsmän (t.ex. i rollen som stabsassistent), såväl med som utan repetitionsutbildning.¹⁴⁹

Förutom att beräkna omsättningstiden på grundval av repetitionsutbildning och befattningarnas fysiska och psykiska krav bör det även beaktas att somliga befattningstyper under en krigssituation rimligen är mer riskutsatta än andra. Med andra ord är det inte tillräckligt att uteslutande beräkna omsättningstiden utifrån fredstida omständigheter. Döds- och skadeutfallet i krig måste särskilt beaktas för varje befattning. Det är sannolikt att personal inom somliga befattningar skadas och förolyckas i högre grad än inom andra. Som exempelvis påpekas i en FOI-rapport kan konsekvenserna under krigsförhållanden behöva hanteras "[...] med hot om att ytterligare attacker ska ske. Detta ger ökade risker för dem som ska genomföra olika åtgärder som reparationer, återställning och hantering av effekter

¹⁴⁶ Riksrevisionsverket (1999) s. 56ff.

¹⁴⁷ Intervju med Lennart Myhlback 2018-10-17.

¹⁴⁸ Lag (1994:1809) om totalförsvarspflicht, 4 kap. 3 §.

¹⁴⁹ Riksrevisionsverket (1999) s. 89.

eftersom de måste genomföras under risk för ytterligare våld.”¹⁵⁰ Den våldsanvändning som kan prägla en krigssituation torde således utgöra ytterligare en omständighet som kan påverka omsättningstiden av de civilpliktiga. I linje med detta skriver Försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) i en rapport om dåvarande civilförsvarets personalförsörjning:

Grunden för planering av personalförsörjningen i krig utgörs av en bedömning av förlusternas omfattning. Så länge som denna grund saknas, saknas också förutsättningar för en meningsfull planering av personalersättningen.¹⁵¹

I sammanhanget konstaterar FRI stora brister härvid vad gällde det dåvarande civila försvaret:

Någon planering för hur personalförsörjningen skall ske för att ersätta förluster i en krigssituation har emellertid inte skett. Inte heller föreligger någon bedömning av hur stora personalförlusterna kan bli i en krigssituation.¹⁵²

Vid den pågående uppbyggnaden av ett nytt civilt försvar är det således angeläget att personalförlustaspekten i form av skadade och döda inte glöms bort i personalplaneringen. För att kunna beakta personalförluster kommer det emellertid krävas tydliga hotbilder för olika verksamheter eller verksamhetsområden.

Resonemanget ovan har bara rört civilpliktiga, men även takten för rekrytering och kontraktering av frivilliga är givetvis en viktig fråga när det gäller uppbyggnad och vidmakthållande av det civila försvarets personalstyrka. Resonemangen ovan är därför också till stora delar tillämpliga för i krigsorganisationer inplanerade frivilliga. Avseende personer som jobbar kvar i sina fredstida anställningar med tjänsteplikt är det dock främst frågan om att ersätta skadade och döda som är aktuell.

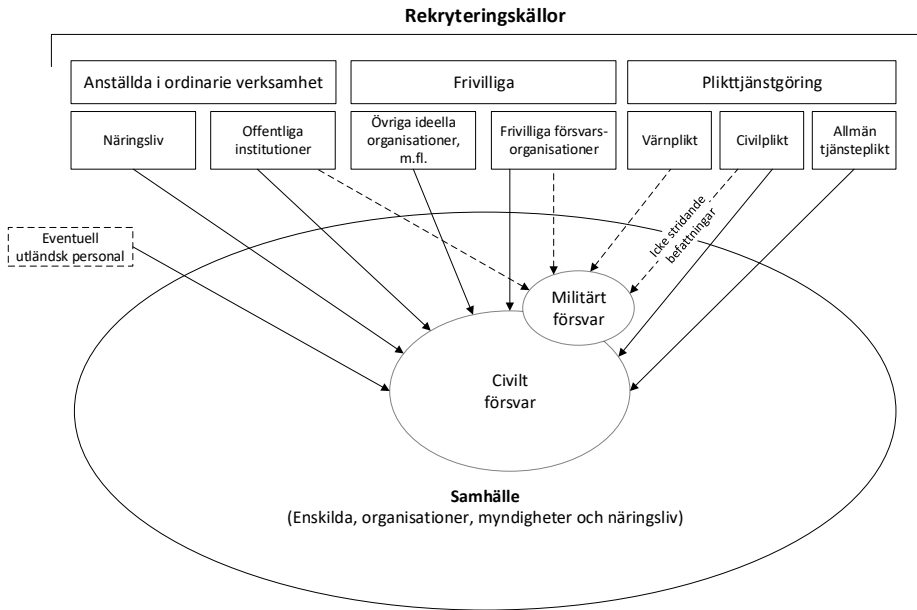
4.4.6 Delkonklusion

I dagsläget finns ett tämligen omfattande regelverk till stöd för personalförsörjning av det civila försvaret. Samtidigt saknar myndigheter och arbetsgivare idag rutiner och erfarenhet i tillämpning av merparten av regelverket. Flera av de olika rekryteringskällor som studien identifierat sammanfattas i figur 12:

¹⁵⁰ Johansson, Bengt m.fl. 2017. *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*. Rapport, FOI-R--4431--SE, s. 45.

¹⁵¹ Försvarets rationaliseringsinstitut. 1983. s. 119

¹⁵² Försvarets rationaliseringsinstitut. 1983. s. 119



Figur 12: Sammanfattning av möjliga rekryteringskällor för civila försvaret. Illustrationen är en förenkling och gör inte anspråk på att på ett verklighetstroget sätt redogöra för proportionerna mellan samhället, civila försvaret och militära försvaret.

En vanlig uppfattning består i att personalförsörjningen av civila försvaret till största delen utgörs av civilplikt och frivillighet. Denna bild är missvisande, när den absoluta huvuddelen av den personal som ska verka inom civila försvaret de facto representeras av personer som till vardags är anställda inom delar av offentlighet och näringsliv. Därmed återfinns ett antal av personalförsörjningens stora utmaningar i uppgiften att med hjälp av befintliga regelverk se till att denna personal också finns tillgänglig när så behövs. Delar av regelverket är enbart tillämplbart när höjd beredskap utlysts, varför det finns skäl att undersöka hur personal kan säkras i ett gråzonsläge. I detta sammanhang är det också viktigt att en utformning av ett nytt system för personalplanering tar hänsyn till hur ett "modernt krigslivspussel" kan tänkas se ut. Exempelvis att människor sannolikt inte är benägna att infinna sig på sin arbetsplats om ordinarie barn- och äldreomsorgsfunktioner inte fungerar under störda samhällsförhållanden. Detta i synnerhet om dessa samhällsförhållanden kräver att vissa anställda i samhällsviktig verksamhet avkrävs en större arbetsinsats, t.ex. under obehagliga arbetstider.

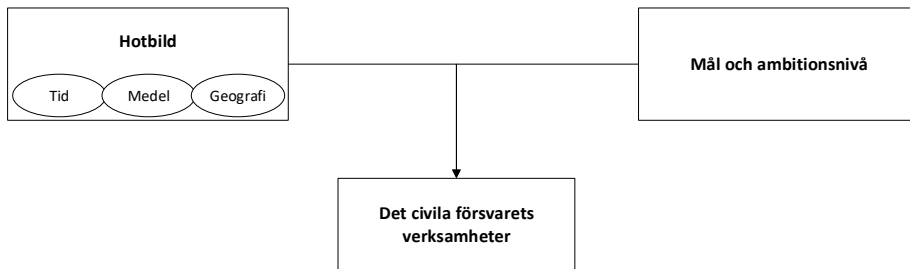
Vidare är personalförsörjning en process med naturliga inslag av kortare eller längre ledtider, då det tar tid att både ianspråkta, utbilda och öva personal. Bland de mer uppenbara exemplen återfinns civilplikt: befattningar måste tas fram för att i nästa steg omsättas i en tvåårig rekryteringsprocess. Därefter behöver ett i

dagsläget till stora delar ej befintligt utbildnings- och övningssystem ta vid. För framtida planering behöver policyskapare, med bakgrund i tidigare historiska erfarenheter, också vara vaksamma på de eventuella kostnadsdrivande effekter ett civilpliktssystem kan medföra.

Slutligen kommer personalförsörjningsfrågan att bli en stor uppgift att omhänderta inom ramen för samverkan med arbetsgivare och intresseorganisationer inom näringslivet.

5 Personalplanering och förekomst av planeringsvakuum

I kapitel 4 presenterades ett ramverk i syfte att bryta ner och förstå personalplaneringsprocessen. Innevarande kapitel utgör ett komplement till det föregående och fokuserar på de ingångsvärden som behöver finnas *innan* en personalplanering kan ta vid. Dessa illustreras i figur 13:



Figur 13: Översikt av saknade ingångsvärden till grund för en ändamålsenlig personalförsörjning. Personalplaneringsprocessen tar vid efter komponenten "Civila försvarets verksamheter". Se även figur 3.

Första komponenten, *hotbild*, tar fasta på de omständigheter som kan medföra negativa konsekvenser för det svenska samhället. Andra komponenten, *mål och ambitionsnivå*, handlar om vilka aspekter av hotbilden som det civila försvaret ska hantera och i vilken som grad dessa aspekter ska hanteras. Den sista komponenten, *det civila försvarets verksamheter*, avhandlades i kapitel 4 och återfinns i figuren ovan bara för att tydliggöra kopplingen till personalplaneringsprocessen.

Enligt studiens mening har innehållet i dessa komponenter inte i tillräckligt stor utsträckning avhandlats i befintlig styrning på området. Visserligen sker viss styrning genom dokument som *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*,¹⁵³ *Planeringsanvisningar för det civila försvaret*,¹⁵⁴ *Sverige kommer att möta utmaningarna – Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*,¹⁵⁵ *Nationell Säkerhetsstrategi*¹⁵⁶, samt inte minst Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft*.¹⁵⁷ Men enligt studiens

¹⁵³ Prop. 2014/15:109

¹⁵⁴ Justitiedepartementet. 2015

¹⁵⁵ Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2016. *Sverige kommer att möta utmaningarna: Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. Dnr: FM2016-13584:3/MSB2016-25

¹⁵⁶ Statsrådsberedningen. 2017. *Nationell säkerhetsstrategi*

¹⁵⁷ Försvarsberedningen. 2017

mening behöver de ingångsvärden som presenteras i dessa dokument snarast utvecklas.

Bristen på styrning bildar vad som i denna studie kallas ett ”planeringsvakuum”. Med detta begrepp menas en avsaknad av eller otillräcklighet i de ingångsvärden som behövs för en rationell personalplaneringsprocess. Planeringsvakuumet riskerar att få till följd att det civila försvaret inte utformas på sådant sätt att det är lämpat att hantera den hotbild som kan komma att realiseras för det svenska samhället. Dessutom kan vakuumet leda till exempelvis en bristande interoperabilitet hos det civila försvarets olika delar.

Planeringsvakuumet är ett tillstånd som kan sägas råda i nuläget. Samtidigt som finns det ett antal pågående processer inom totalförsvaret med avsikt att förtydliga ingångsparametrarna för personalförsörjningen. Ett exempel är Regeringens uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Försvarsmakten, som tillsammans ska ”[...] precisera gällande dimensionerande utgångspunkter för den planering för det civila försvaret som myndigheterna genomför enligt gällande författningsreglering”¹⁵⁸. Detta uppdrag gäller dock enbart bevakningsansvariga myndigheter. En annan process utgörs av Regeringens *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvarsplanering*.¹⁵⁹ Ett sista exempel består av den aviserade utredningen om *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar* som bland annat ska lämna förslag på struktur för hur statliga myndigheter kan delas upp i sektorer, eller hur civila ledningsförhållanden kan vidareutvecklas.¹⁶⁰ Därutöver har utredningar initierats för att utröna näringslivets roll i totalförsvaret samt hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap.¹⁶¹

5.1 Hotbild

Vid en dimensionering av och personalplanering för det civila försvaret är det enligt studiens uppfattning viktigt att ta hänsyn till vilken hotbild som detsamma ska hantera. Detta eftersom hotbilden kommer att påverka vilka förmågor och verksamheter som behövs inom det civila försvaret. Det påverkar i sin tur vilken typ av personal som behövs (t.ex. ammunitionsröjare och IT-specialister) och i

¹⁵⁸ Justitiedepartementet. 2017. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Regeringsbeslut I:4. 2017-12-18. Ju2017/09740/SSK(delvis). Ju2017/06982/SSK. Ju2017/08069/SSK m.fl.

¹⁵⁹ Regeringen. 2015. *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvarsplanering*. Fö2015/0916/MFI

¹⁶⁰ Dir. 2018:79. *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*

¹⁶¹ Dir. 2018:64. *Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel*; Dir. 2018:77. *Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap*

vilken omfattning som dessa behövs. Rent formellt är hotbilden i sammanhanget av totalförsvaret ytterst sett krig.¹⁶² Men samtidigt kan krig ha mycket olika karaktär.¹⁶³ Studiens förslag är därför att dela upp hotbilden i de tre dimensionerna *tid, geografi och medel* (exempelvis cyberattacker och kärnvapen).

Enligt studiens bedömning är tidsaspekten viktig eftersom den påverkar möjligheten till förberedelser. Vid kort förväntad tid till angreppet kan ett färdigställt civilt försvar behöva föreligga redan i fredstid. Dessutom lär angreppets tidsliga längd påverka bland annat i vilken utsträckning angriparens olika medel (cybervapen, handelsblockad, massförstörelsevapen och så vidare) hinner användas och därmed även skadornas omfattning.

Den geografiska aspekten bör ses som viktig eftersom den påverkar vilka och hur stora delar av samhället som påverkas av angriparens olika medel, och därmed även vilka områden som har särskilda behov inom försvarsplaneringen.

Medlen, slutligen, är enligt studien av relevans för personalplaneringen eftersom typen, sammansättningen och graden av motståndarens användning av olika medel i förlängningen torde påverka vilka typer av kompetenser som behövs inom det civila försvaret såväl som i vilken omfattning dessa kompetenser behövs – olika medel medför olika effekter.

Viktigt att notera i sammanhanget är att det vid uppbyggnaden av totalförsvaret och fastställandet av det civila försvarets personalbehov bör säkerställas att det är en *framtida hotbild* som är styrande och inte dagens rådande hotbild. En uppbyggnad av det civila försvaret är sannolikt förenad med långa ledtider. Under denna tid kan därför den säkerhetspolitiska hotbilden ha ändrats. Enligt studiens mening bör därför inte utformningen av det civila försvaret ske reaktivt. Med andra ord bör inte det civila försvaret utformas mot bakgrund av sådant som händer i dag utan mot bakgrund av sådant som kan antas hända i morgon. Om det civila försvaret utformas på grundval av i dag rådande hotbild kan den säkerhetspolitiska hotbilden ha ändrats när det civila försvaret väl har nått en vidmakthållandefas, med följden att detta försvar inte har förmåga att hantera hotbilden ifråga.

5.1.1 Tid

Vid fastställande av hotbild bör det tas ställning till hur lång förvarningstid som kan förväntas vid ett krig med eller utan gråzon, eller vid gråzonsläge som aldrig övergår i krig. Dessutom bör ställning tas till hur länge kriget eller gråzonsläget förväntas vara utsträckt i tid. Det handlar alltså både om tiden till kriget eller gråzonen och tiden av kriget eller gråzonen.

¹⁶² Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap

¹⁶³ Se exempelvis kapitlet om strategi i: Försvarsmakten. 2016. *Militärstrategisk doktrin – MSD* 2016. Produktionsid 160406-008

Om förvarningstiden antas vara kort torde det också endast finnas kort eller ingen tid till förberedelser såsom att utbilda civilpliktiga. Vid en förväntad kort förvarningstid bör således ett någorlunda väl utbyggt och fungerande civilt försvar föreligga redan i fredstid. Och om kriget eller gråzonslägets varaktighet förväntas vara lång bör personalbehovet bli större eftersom angräparens medel hinner användas under längre tid, med större skador på samhället som följd vars hantering tar personal i anspråk. Dessutom kan man förmodligen rent allmänt förvänta sig större förluster i form av dödad och skadad personal inom det civila försvaret ju längre stridshandlingarna pågår.

Till saken hör också att vissa legala styrmedel på personalplaneringsområdet inom totalförsvaret först får effekt efter en längre tid efter dessa har tagits i anspråk.

Gällande förvarningstiden vid krigssituationer har olika försvarsbeslut historiskt uttryckt olika föreställningar om huruvida ett eventuellt väpnat angrepp kommer att ske överraskande eller om det tvärtom kommer att finnas utrymme för en anpassningsperiod innan detsamma. I exempelvis en effektiviseringsstudie om civilförsvarets personalförsörjning från början av 80-talet framhåller dåvarande Försvarets rationaliseringsinstitut hur regeringen genom 1982 års försvarsbeslut tydligt markerar vikten av beredskap mot just överraskande angrepp. Enligt institutet utesluter en sådan hotbild möjligheterna till beredskapshöjning i god tid innan krigsutbrottet, varför civilförsvarets krigsorganisation anses behöva föreligga redan i fredstid.¹⁶⁴ Försvarets rationaliseringsinstitut skriver:

Försvarsbeslutet 82 markerar tydligt vikten av beredskapen mot överraskande angrepp. För civilförsvarets del bör detta enligt institutets uppfattning innebära att civilförsvarets krigsorganisation redan i fredstid skall vara uppfylld med krigsplacerad personal, helst grundutbildad men framförallt samövad. Stora vakanser i krigsorganisationen bör mot den bakgrunden ej tillåtas. En planering, som innebär tidskrävande och osäker vakansuppfyllnad vid höjd beredskap eller mobilisering, kombinerad med anslutande grundutbildning och övning innan förbanden är insatsberedda bör därför ej ansättas. Detta grundläggande synsätt har konsekvenser genom hela personalförsörjningssystemet. Av stor betydelse är att söka ändra på den inställning hos många berörda personer, som betecknas som återtagandefilosofi – d v s att fredstida försummelser – av ekonomiska eller andra skäl – kan återtas vid en beredskapshöjning i god tid inför ett krigsutbrott.¹⁶⁵

Ett antal år senare hade hotbilden ändrats. Således återfinns den motsatta slutsatsen i dåvarande Riksrevisionsverkets utredning om civilpliktsutbildningen från slutet av 90-talet. Civilförsvaret anses således inte behöva bemannas med civilpliktiga redan i fredstid, eftersom frånvaron av ett invasionshot bedöms medge en anpassningsperiod och därmed möjligheter att skjuta delar av grundutbildningen av civilpliktiga på framtiden.¹⁶⁶ Riksrevisionsverket skriver:

Behovet av civilpliktiga kommer [...] med stor säkerhet att minska kraftigt framöver. Det beror [...] på att den hittills redovisade behovsbilden överskattat behovet bl.a. beroende på

¹⁶⁴ Försvarets rationaliseringsinstitut. 1983. s. 4

¹⁶⁵ Försvarets rationaliseringsinstitut. 1983. s. 4

¹⁶⁶ Riksrevisionsverket. 1999. s. 95

att flertalet kommuners bemanningsplaner ännu inte har reviderats utifrån 1996 års försvarsbeslut. Godtar riksdagen försvarsberedningens bedömning att inget invasionshot föreligger inom en tioårsperiod minskas behovet ytterligare av civilpliktiga. Med den föreslagna upp till femåriga anpassningsperioden ökar ytterligare möjligheterna att skjuta delar av grundutbildningen av civilpliktiga på framtiden.¹⁶⁷

Studien har inte kunnat identifiera något formellt ställningstagande huruvida regeringen räknar med ett utrymme för en anpassningsperiod innan ett eventuellt väpnat angrepp. De inom studien lästa dokumenten tyder dock på att man inte räknar med något sådant utrymme. Enligt Försvarsmakten sätter den aktuella hotbilden fokus på överraskning,¹⁶⁸ och i sin rapport karaktäriserar Försvarsberedningen den säkerhetspolitiska situationen som oförutsägbart med en svårbedömd och stundtals snabb utveckling.¹⁶⁹ Vidare använder Försvarsmakten och MSB i sina så kallade gemensamma grunder *typfall 4*, ett scenario framtaget vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), som gemensam planeringsförutsättning för aktörernas planering inför höjd beredskap.¹⁷⁰ I detta scenario utgör den korta förvarningstiden och således överraskningsmomentet en central del i det väpnade angreppet. I övrigt bör Försvarsberedningens problematisering av den mängd medel som används i dagens säkerhetspolitiska kriser och konflikter noteras. Beredningen menar att dessa maktmedel delvis "[...] kullkastar [...] antagandet om en tydlig eskalationstrappa med möjlighet till stegvis förstärkning av försvaret under längre tid".¹⁷¹

Gällande tidsutsträckningen av ett väpnat angrepp framhåller regeringen i den försvarspolitiska inriktningspropositionen att ett väpnat angrepp mot Sverige förmodligen skulle vara högintensivt och ha ett snabbt förlopp.¹⁷² Även Försvarsmakten och MSB framhåller i sina gemensamma grunder att ett angrepp mot Sverige inledningsvis kan ha ett intensivt och snabbt förlopp.¹⁷³ I det så kallade typfall 4, som alltså fungerar som en gemensam planeringsförutsättning för myndigheterna, framhåller FOI på samma sätt angreppets snabba förlopp.¹⁷⁴

Studien har inte kunnat identifiera mer precisa förväntningar gällande konfliktens tidsutsträckning. Visserligen framhåller Försvarsberedningen att det militära och civila försvaret ska planera för att under åtminstone tre månaders tid kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och i det svenska närområdet, som det verkar eftersom Sverige dessförinnan inte kan påräkna sig internationellt stöd i någon substantiell uppfattning. Därför ska man under denna tid planera för att

¹⁶⁷ Riksrevisionsverket. 1999. s. 95

¹⁶⁸ Försvarsmakten. 2016. s. 46

¹⁶⁹ Försvarsberedningen. 2017. s. 17

¹⁷⁰ Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2016. s. 5

¹⁷¹ Lindgren, Fredrik. 2014 *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*. FOI Memo E13416. FOI. s. 16ff; Försvarsberedningen. 2017. s. 62

¹⁷² Prop. 2014/15:109. s. 46

¹⁷³ Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2016. s. 4

¹⁷⁴ Lindgren, Fredrik. 2014. s. 16-20

Sverige är i krig.¹⁷⁵ Men det är oklart om Försvarsberedningen förväntar sig att striderna omedelbart kommer att upphöra i och med det internationella stödets ankomst, eller om de kan fortsätta viss tid även därefter.

5.1.2 Geografisk utbredning

Vid fastställande av hotbild bör för det andra ställning tas till vilken geografisk utbredning hotet antas få. Exempelvis om det väpnade angreppet förväntas drabba hela Sverige eller bara vissa delar av landet – och i så fall vilka. Enligt studiens mening kommer dessa ställningstaganden att påverka det civila försvarets beräknade personalbehov, eftersom den geografiska utbredningen påverkar vilka områden som har särskilda behov i totalförsvarsplaneringen. Att exempelvis avsätta resurser för att förstärka den kommunala räddningstjänsten med civilpliktutbildade ammunitionsröjare i hela landet vore rimligen omotiverat om ett väpnat angrepp endast beräknas ske i ett fåtal kommuner belägna i särskilda militärstrategiskt viktiga områden.

Vid en utformning av det civila försvaret behöver alltså ställning tas till hur omfattande geografisk utbredning ett eventuellt väpnat angrepp (eller gråzonsverksamhet) antas ha. Om den geografiska utbredningen förväntas vara omfattande torde också personalbehovet vara större.

Gällande det väpnade angreppets geografiska utbredning framhålls i en FOI-rapport att krigssituationer kan vara geografiskt utbredda i en omfattning som fredstida kriser sällan är samt att även om angreppet berör en begränsad del av landet kan det likväl påverka även andra delar.¹⁷⁶ Och som regeringen skriver i den försvarspolitiska inriktningspropositionen behöver det inte vara ett självändamål för en angripare att besätta svenskt territorium, utan det skulle kunna syfta till att förbättra sina förutsättningar för operationer i andra riktningar.¹⁷⁷ Försvarsberedningen påtar i sin rapport hur det svenska territoriet såväl lokalt som regionalt kommer att utsättas för intensiv stridsverksamhet vid händelse av väpnat angrepp och krig. Även vid väpnad konflikt och krig i Sveriges närområde bedöms Sverige oundvikligen bli påverkat. Försvarsberedningen framhåller Stockholmsområdet som av central strategisk betydelse, särskilt som såväl riksdag, regering och flera viktiga myndigheter är lokaliserade där. Som övriga viktiga geografiska områden vid händelse av kris eller krig nämns även Gotland, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand och delar av

¹⁷⁵ Försvarsberedningen. 2017. s. 76

¹⁷⁶ Johansson, Bengt et al. 2017. s. 59

¹⁷⁷ Prop. 2014/15:109. s. 46

Jämtlands och Norrbottens län.¹⁷⁸ Även andra myndighetsdokument framhåller i stort samma områden som av särskild strategisk betydelse.¹⁷⁹

5.1.3 Medel

Vid fastställande av hotbild bör avslutningsvis ställning tas till vilka medel som en motståndare antas bruka i ett krig eller annan form av säkerhetspolitisk konflikt. Det behövs dock även tas ställning till i vilken omfattning som dessa medel kan antas brukas. Det handlar alltså om både typen och sammansättningen av medel, samt graden av användning av dessa. Medlen i fråga spänner ifrån allt från diplomati till militärt bruk av vapen inom CBRN-spektrumet.

Typen, sammansättningen och graden av användning av dessa medel påverkar enligt studiens mening personalbehovet i kvalitativa termer, alltså vilka kompetenser som behövs inom det civila försvaret för att hantera verkningarna av dem. Detta eftersom olika medel medför olika typer av skador på ett samhälle. Men personalbehovet påverkas rimligen även i kvantitativ mening, alltså i vilken utsträckning dessa kompetenser behövs, kanske framförallt beroende på i vilken grad respektive medel används vid sidan av det faktum att olika stridsmedel har olika förstörelsekapacitet.

Vikten av att vid personalplaneringen utgå från en rimlig bedömning av omfattningen av de medel som kan sättas in mot Sverige i en säkerhetspolitisk konflikt framkommer i en utredning av dåvarande Riksrevisionsverket rörande civilpliktsutbildningen. I utredningen påpekar Riksrevisionsverket bland annat att det antal typskador som identifierades av kommunerna vida översteg vad en angripare kunde tänkas nyttja vid ett angrepp mot Sverige, vilket resulterade i en överdimensionering av räddningstjänsten under höjd beredskap.¹⁸⁰

I flera offentliga skrivelser påtalas att totalförsvarsplaneringen bör utformas och dimensioneras utifrån ett öppet väpnat angrepp på Sverige, samtidigt som man också framhåller att en blandning av olika medel används i dagens säkerhetspolitiska kriser och konflikter. Utöver de konventionellt militära medlen nämns bland annat påverkanskampanjer och informationskrigföring, cyberoperationer, diplomatiska, politiska eller ekonomiska påtryckningar med mera.¹⁸¹

Denna breda uppsättning medel bedöms vidare utmana föreställningen om en tydlig eskalationstrappa med möjlighet till förstärkningar av totalförsvaret över längre tid. Detta eftersom hotet därmed blir tvetydigt, varför det inte alltid är

¹⁷⁸ Försvarsberedningen. 2017. s. 73ff

¹⁷⁹ Försvarsmakten. 2016. s. 31; Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd. 2016. s. 5; Prop. 2014/15:109. s. 46

¹⁸⁰ Riksrevisionsverket. 1999. s. 82, 95

¹⁸¹ Försvarsberedningen. 2017. s. 62ff; Försvarsmakten. 2016. s. 29, 34ff; Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2016. s. 3f; Prop. 2014/15:109. s.40ff

uppenbart att händelserna utgör medvetna handlingar. Det möjliggör för angriparen att bedriva operationer oupptäckt, utan att försvararen beslutar om beredskapshöjning och motåtgärder. Denna så kallade gråzonsproblematik anses medföra ett krav på förmåga att hantera antagonistiska angrepp redan i fredstid.¹⁸² Det i sin tur kan ställa krav på särskilda personalbehov inom civilt försvar.

Förutom hotet från konventionella vapen återkommer flera offentliga skrivelser även till hotet från massförstörelsevapen, närmare bestämt i form av kärnvapen och biologiska och kemiska vapen. Enligt exempelvis regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition tillmäts kärnvapen åter en stor säkerhetspolitisk roll och risken för att sådana vapen används i regionala eller lokala konflikter bedöms kunna komma att öka, även i Sveriges närområde.¹⁸³ Försvarsmakten och MSB gör en likande bedömning.¹⁸⁴

Flera offentliga skrivelser återkommer även till det särskilda hot som cyberangrepp utgör. Försvarsberedningen framhåller hur digitaliseringen ökar möjligheterna till antagonistisk påverkan genom cyberattacker. Sådana attacker bedöms utgöra allvarliga hot mot befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och Sveriges nationella suveränitet.¹⁸⁵ I sin militärstrategiska doktrin påtalar Försvarsmakten hur cyberattacker kan riktas mot kritisk infrastruktur,¹⁸⁶ vilket också sker i typfall 4.¹⁸⁷ Sådana attacker bedöms av Försvarsberedningen kunna få lika stora konsekvenser för denna infrastruktur som konventionella väpnade angrepp. En god informations- och cybersäkerhet anses därför spela en avgörande roll för en trovärdig totalförsvarsförmåga.¹⁸⁸

5.1.4 Typsituationer

Ett sätt att vidareutveckla hotbilden föreslogs av dåvarande Försvarets forskningsanstalt (FOA) och innebar att bryta ner hotbilden i ett antal *typsituationer* till grund för totalförsvarsplaneringen, inklusive personalplaneringen för det civila försvaret. Med typsituationer avsågs: ”[...] kortfattade beskrivningar av miljöer inom vilka det civila försvaret skall kunna agera, innefattande bekämpningsmetoder samt effekter och störningar av dessa”.¹⁸⁹

Syftet med typsituationerna var att göra hotbilden kommunicerbar för beredskapssystemets aktörer, vilket i sin tur skulle möjliggöra för dessa att

¹⁸² Försvarsberedningen. 2017. s. 62

¹⁸³ Prop. 2014/15:109. s. 42

¹⁸⁴ Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2016. s. 4

¹⁸⁵ Försvarsberedningen. 2017. s. 113f

¹⁸⁶ Försvarsmakten. 2016. s. 29

¹⁸⁷ Lindgren, Fredrik. 2014. s. 16f; Försvarsberedningen. 2017. s. 16

¹⁸⁸ Försvarsberedningen. 2017. s. 119

¹⁸⁹ Hartoft, Percy och Maria Lignell. 1995. *Målstyrning inom det civila försvaret – krav på operativ förmåga*. FOA-R--95-00082-8.6—SE. FOA. s. 66

resonera kring vilka förmågor som kommer att krävas och hur dessa kan omsättas i konkret verksamhet. FOA framhöll därför vikten av att dessa situationer anpassades till specifika systemnivåer, aktörer och uppgifter – och inte minst förutsättningarna hos den regionala och lokala nivån – exempelvis geografiska, demografiska och infrastrukturella förhållanden. Se tabell 12. Typsituationerna har i FOA:s målstyrningskoncept också en prioriterande funktion. Tanken var att regeringen i samband med ett försvarsbeslut skulle kunna besluta om vilka typsituationer som gäller vilken aktör, varför urvalet av gällande situationer skulle ge uttryck för vilka ambitionsnivåer som skulle gälla olika delar av det civila försvaret.¹⁹⁰

Tabell 12: Grunduppsättning av typsituationer ur *Målstyrning inom det civila försvaret – krav på operativ förmåga* (Hartoft och Lignell (1995). Observera att tabellerna representerar två åtskilda kategorier av typsituationer.

Bekämpningsmetoder	Effekter och störningar
Avspärning/handelsstörning	Störda ledningsförhållanden
Desinformation	Elavbrott – produktion, distribution (nät, transformatorstationer, etc.)
Hot om insats med okonventionella medel	Sambandsstörning – tele, radio
Besträffning	Ökad belastning på transportsystemet – krigsorganisering
Terrorbombning	Störning i vattenförsörjningen – vattenverk, nät, kontaminering, avlopp
Telekrigföring	Störningar i informations- och nyhetsförmedling – radio, TV, tidningar, TT
Sabotageinsats	Utrymning och flyktingströmmar – organiserad, spontan
Insats med markstridskrafter	Oframkomlig väg – sprängd, blockerad eller minerad bro, korsning, etc.
Insats med oexploderad ammunition (OXA)	Obrukbar järnväg – stationsområde, bangård, spår
Insats med precisionsvapen	Obrukbart flyg – ledningscentral, banor, hangarer, reparation, bränsledepå
Insats med yttäckande vapen	Raserade byggnader – typhus, lokalisering, befolkningstäthet
Beläggning med kemikalier, C-stridsmedel	Bristande värmeförsörjning – el, fjärrvärme, olja
Bakteriologisk kontaminering, B-stridsmedel	Brist på förnödenheter – förbrukade lager, produktions- och handelsstörningar
Radioaktiv beläggning	Brister avseende arbetskraft – nyckelpersoner

¹⁹⁰ Hartoft, Percy och Maria Lignell. 1995. s. 69, 125f

Eftersom det civila försvarets olika aktörer har sinsemellan mycket olika mål och uppgifter blir de olika aspekterna av en övergripande hotbild av varierande relevans för dessa aktörer. För exempelvis aktörer inom livsmedelsförsörjningen är somliga aspekter av hotbilden mer relevanta än andra, medan bitvis andra aspekter är relevanta för aktörer inom energiförsörjningen och så vidare. Att använda sig av typsituationer skulle därför kunna vara ett sätt att göra den övergripande hotbilden mer praktiskt relevant för berörda aktörer.

5.2 Mål och ambitionsnivå

I likhet med hur det civila försvarets hotbild behöver specificeras behöver enligt denna studies mening även det civila försvarets mål specificeras. Det civila försvarets mål är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och att bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. Men som synes är dessa mål formulerade på en mycket övergripande nivå. Det kan således ses som oklart vad det alls innebär att exempelvis värna civilbefolkningen.¹⁹¹

Förutom att målen genom sin abstrakta karaktär medför en otydlighet är de även oklara såtillvida att det inte är fastställt i vilken grad de ska uppfyllas. För att återigen ta exemplet att värna civilbefolkningen kan ett sådant värnande ske på flera sinsemellan mycket olika sätt. Med en minimal ambitionsnivå från det offentliga sida skulle civilbefolkningen kunna värnas genom att medborgarna uppmanas att stärka sin egen individuella beredskap – vilket skedde genom utskicket av broschyren *Om krisen eller kriget kommer*¹⁹². Ett mer ambitiöst sätt att värna civilbefolkningen vore att exempelvis införskaffa skyddsutrustning såsom gasmasker för befolkningen, eller att konstruera nya skyddsrum och att återupprätta det tidigare hemskyddet och så vidare. Det civila försvarets mål säger alltså inte särskilt mycket i dagsläget, i dubbel bemärkelse.

Redan 1992 skrev dåvarande FOA om försvarsbeslutets uppgiftsbeskrivningar för det civila försvaret, vilka motsvarar det civila försvarets mål ovan, att försvarsbeslutets skrivningar inte går att lägga direkt till grund för att vidta olika typer av beredskapsåtgärder vid funktioner och myndigheter, varför en nedbrytning av försvarsbeslutets huvuduppgifter i mer operationella termer måste till.¹⁹³ De övergripande målsättningar som därför behöver tas fram syftar till att vägleda hur och i vilken grad som de olika hotbildsparametrarna ska beaktas i planering. Bland exemplen finns frågor om civila försvaret ska utformas för att

¹⁹¹ Johansson, Bengt et al. 2017. s. 46f

¹⁹² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018. *Om krisen eller kriget kommer*. MSB1186 – maj 2018

¹⁹³ Hartoft, Percy m.fl. 1992. *HP balans: ett ändamålsenligt civilt försvar*. FOA rapport D 10275. FOA 1. s. 3

ombesörja konsekvenserna av krigföring i CBRN-spektrumet, t.ex. kärnvapen eller kemiska vapen.

I planeringsprocessen blir det därför viktigt att på olika nivåer och inom olika verksamheter fastställa vilka mål som ska eftersträvas och med vilken ambitionsnivå. I det kalla krigets tidigare funktionsindelning av det civila försvaret hade t.ex. de olika funktionerna mål fastställda. Men för närvarande saknas alltså sådana konkreta mål för det civila försvaret.¹⁹⁴ Detta påverkar i förlängningen det civila försvarets personalplanering.

5.3 Delkonklusion

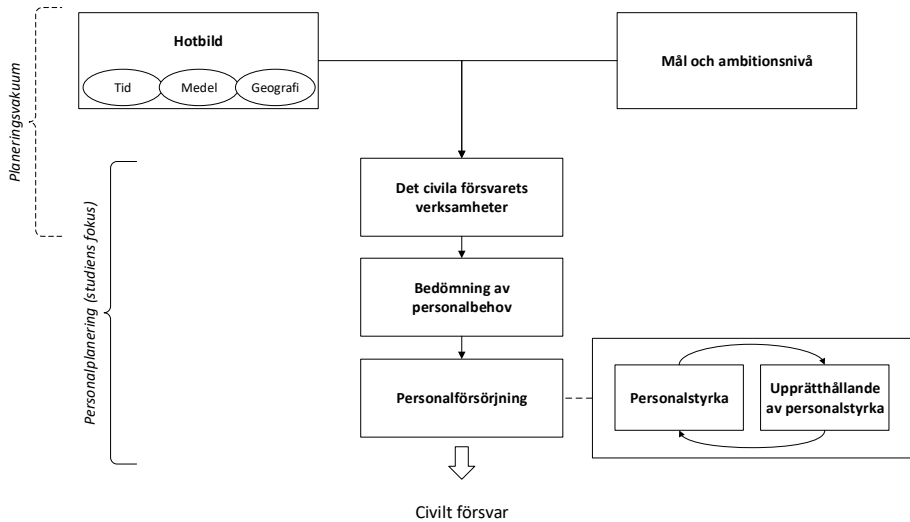
Detta kapitel har inkluderats för att påtala behovet av ingångsvärden vid en dimensionering och utformning av det civila försvaret, inklusive en personalplanering för detsamma. Studiens uppfattning är att det idag saknas avgörande ingångsvärden. Detta ger upphov till vad som i denna studie benämns ”planeringsvakuum”.

I dag saknas en formellt fastställd hotbild. Däremot återfinns i olika offentliga skrivelser delar av en sådan. Den hotbild som framskymtar i dessa skrivelser verkar kunna ställa höga krav på det civila försvar som nu är under återuppbyggnad. Bland annat lyfter skrivelserna fram ett överraskande angrepp med ett hastigt krigsförlopp. Ett sådant scenario talar för att det civila försvarets krigsorganisation behöver föreligga i utvecklad form redan i fredstid. I detta fall finns nämligen ingen anpassningsperiod och dessutom behöver en ett civilt försvar generera operativ effekt omgående.

I skrivelserna omnämns dessutom stora delar av Sveriges geografiska områden som strategiskt viktiga, vilket talar för att omfattande delar av landet kan ha särskilda behov i totalförsvarsplaneringen. Till sist görs i skrivelserna inga dimensionerande avgränsningar kring vilka medel en motståndare kan tänkas sätta in mot Sverige. Tvärtom nämns allt från cyberangrepp till medel inom CBRN-spektrumet. Särskilt detta senare torde ställa omfattande krav på ett civilt försvar och dess personalförsörjning.

Nedan i figur 14 illustreras relationen mellan innehållet i kapitel 4 och 5, det vill säga hur behovet av ingångsvärden relaterar till en personalplaneringsprocess för civilt försvar.

¹⁹⁴ Johansson, Bengt et al. 2017. s. 70



Figur 14: Ett helhetsperspektiv på ett personalplaneringssystem, enligt studiens analysramverk.

Personalplanering är till sin natur en långsiktig och potentiellt kostnadsdrivande process. Därför vore det fördelaktigt att tidigt fastställa vissa grundläggande ingångsvärden för personalplaneringsprocessen. Annars finns en risk att personalplaneringen brister i stringens (t.ex. att den sker utifrån en felaktiga antaganden) eller den blir svår att starta upp på grund av otydlighet i vad planeringen alls ska åstadkomma.

6 Slutsatser – problem och möjligheter

Ett civilt försvar ska på nytt byggas upp. Ett fundament utgörs av en personalplaneringsprocess att bemanna de förmågor och verksamheter som ska uppbära verksamheten. Studiens syfte har därför varit att ta fram ett kunskapsunderlag för att stödja personalplanering. Under studiearbetet har följande frågeställningar varit vägledande:

- Vilka regelverk på området har beslutsfattare att förhålla sig till idag?
- Vilka historiska erfarenheter är relevanta i dagsläget?
- Vilka problem och möjligheter står det svenska beredskapssystemet inför avseende utvecklingen av en personalplaneringsprocess för ett nytt civilt försvar?

Första punkten besvaras under nästkommande rubrik, 6.1 Regelverk. Punkterna två och tre besvaras under 6.2 Erfarenheter, problem och möjligheter.

6.1 Regelverk

Studiens bedömning är att dagens regelverk, med rötter i kalla kriget, är tämligen omfattande och kraftfullt. Nu gällande regelverk av relevans för en personalplaneringsprocess omfattar aspekter som:

- *Organisering av arbetsplatser och personalbehov för att kunna möta krigets krav:* (lag (1992:1430) om totalförsvar och höjd beredskap med tillhörande förordning (2015:1053); lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap med tillhörande förordning (2006:637)).
- *Tjänsteplikt och krigsplacering av fredstida anställd personal i samhällsviktig verksamhet:* (lag (1994:1804) om totalförsvarsplikt med tillhörande förordning (1995:238)).
- *Ökat arbetskraftsuttag av befintlig personalstyrka på arbetsmarknaden vid höjd beredskap:* (arbetstidslag (1982:673) med förordning (1982:901) samt särskilda överenskommelser).
- *Reducering av eventuellt bortfall i arbetskraftsuttag på arbetsmarknaden (t.ex. pga. ledighet och strejk) vid höjd beredskap:* (arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262)).
- *Styra arbetskraft till för det civila försvarets och totalförsvarets viktiga samhällsverksamheter:* (lag (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång).
- *Kontraktering av frivilliga för det civila försvarets behov:* (t.ex. förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet).

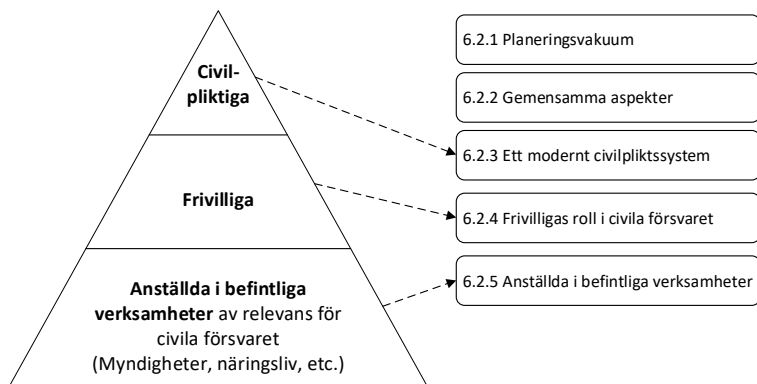
- *Bruk av civilpliktiga för totalförsvarets behov (uttag, utbildning, krigsplacering m.m.):* (lag (1994:1804) om totalförsvarsplikt med tillhörande förordning (1995:238)).
- *Bruk av personella ad hoc-resurser på räddningstjänstområdet:* (lag (2003:778) om skydd mot olyckor).

Men trots ett enligt studiens bedömning kraftfullt regelverk saknas det i dagsläget rutiner och praktisk erfarenhet för tillämpningen av merparten av detsamma. Det berör aktörer i hela beredskapssystemet – från enskilda arbetsgivare till myndighetsnivå och regering. Viss erfarenhet om regelverkens tillämpning återfinns dock, exempelvis hos Totalförsvarets Rekryteringsmyndighet (TRM) i frågan om bruket av lagen om totalförsvarsplikt.

En annan svårighet består i att regelverket är förankrat i den historiska kontext det uppstod inom, anpassat för det ”traditionella kriget”, med en tydlig skiljelinje mellan fred och krig. Regelverket är nämligen i flera avseenden utformat på sådant sätt att det kan tillämpas först under höjd beredskap. En översyn kan därför behövas för att ombesörja de personalbehov som kan uppstå under gråzonen mellan krig och fred. Observera att studien inte gör anspråk på att ha gjort en fullständigt uttömmande undersökning av samtliga regelverk på området, utan avhandlar de regelverk som bedömts vara mest centrala

6.2 Erfarenheter, problem och möjligheter

Under denna rubrik redogörs för studiens slutsatser avseende vad en policyskapare kan behöva beakta i det nya civila försvarets personalplaneringsprocess. Dispositionen presenteras i figur 15:



Figur 15: Disposition för avsnitt 6.2 Erfarenheter, problem och möjligheter.

Initialt diskuteras vad studien kallar för ”planeringsvakuum”. Därefter redogörs för ett antal gemensamma aspekter som en personalplaneringsprocess mer generellt behöver ta ställning till. Till sist avhandlas ämnen knutna till de olika rekryteringskällorna: civilpliktiga, frivilliga samt anställda i befintliga (samhälls-viktiga) verksamheter.

6.2.1 Planeringsvakuum

Enligt studiens synsätt råder det för närvarande (hösten 2018) ett planeringsvakuum i det civila försvaret. Med ”planeringsvakuum” menas otillräckliga ingångsvärden (exempelvis avseende hotbild, målsättningar, ambitionsnivåer, förmågor och verksamhetskoncept) för att medge en rationell personaplaneringsprocess.

Förekomsten av ett planeringsvakuum har blivit uppenbar under studiens gång då studien belyser personalplaneringsfrågor – vilket förutsätter att det finns ett sammanhängande system av verksamheter som ska bemannas. I brist på en etablerad bild av hur ett önskat eller fastslaget verksamhetssystem för civilt försvar ska se ut, är det svårt att i detalj och på ett meningsfullt sätt kunna resonera kring hur personalplanering ska ske i civila försvarets olika delar. Samtidigt finns ett antal pågående processer, uppdrag och utredningar som i olika avseenden sannolikt kan komma att råda bot på vakuumet.

En risk är att planeringsvakuumet inte enbart påverkar personalplaneringen som sådan, utan även beredskapsplaneringen i allmänhet. Det förstärker ytterligare behovet av att komma tillrätta med de ingångsvärden som behövs. En tänkbar risk som en avsaknad av planeringsingångsvärden kan medföra är att framväxten av ett nytt civilt försvar blir onödigt organisk och ogenomtänkt. En sådan utveckling kan i sin tur medföra att balans saknas mellan olika förmågor och att förmågor utvecklas av olika aktörer utan samordning, vilket kan försämra utsikterna för interoperabilitet eller att resurser förslösas. Med andra ord att saker riskerar att genomföras i en suboptimal ordning och med fel förutsättningar.

6.2.2 Gemensamma aspekter

Forcerad eller systematisk uppbyggnad

Beroende på om bedömningen görs att ett krigshot i närområdet är aktuellt, eller kan bli aktuellt i framtiden, medför detta olika kravställningar på en personalplaneringsprocess. Vid ett akut krigshot krävs en forcerad uppbyggnad, vilket exempelvis skulle kunna föranleda att stora kvantiteter frivilliga och civilpliktiga rekryteras och utbildas med omedelbar verkan. Görs å andra sidan bedömningen att det föreligger ett antal års anpassningstid finns istället möjlighet att mer långsiktigt och systematiskt rekrytera och utbilda personal. Detta beror också på om anpassningstidens tidshorisont är ett par år (2020) eller ett tiotal år (2030). En

längre anpassningstid medger möjligheten att sprida kostnader och verksamhetsbelastning över längre tidsförlopp, till skillnad från ett mer akut läge.

För studiens vidkommande är det förhållandevis tydligt att vi befinner oss i någon form av anpassningsperiod, men det är samtidigt oklart huruvida beredskapssystemet befinner sig i början, mitten eller slutet av en sådan – och hur lång denna beräknas vara.

Bedömning av personalbehov

Utifrån ansvarsprincipen är uppgiften att bedöma det civila försvarets personalbehov till stor del decentraliserad. Med detta menas att enskilda aktörer, i form av myndigheter, organisationer och företag har ansvar för att bedöma vilka personalbehov deras respektive krigsorganisationer har. När det kommer till krigsplacering är det också dessa aktörer som behöver inkomma med information till centralt belägna aktörer i beredskapssystemet. Denna decentraliserade uppgift fortsätter dock att de enskilda aktörerna erhåller relevanta ingångsvärden – t.ex. hotbild och målsättningar. Dessa ingångsvärden behöver brytas ner utifrån de olika aktörernas respektive behov.

Personalfördelning

Det civila försvarets personalbas bestod historiskt huvudsakligen av anställda inom ordinarie verksamhet (allmänt tjänstepliktiga), en mindre del frivilliga och en än mindre del civilpliktiga. Denna fördelning behöver nödvändigtvis inte vara giltig idag. Hur fördelningen mellan de aktuella kategorierna bör se ut för specifika verksamheter och områden är en fråga som bör övervägas i varje enskilt fall. Möjligen är det lätt att intuitivt tänka på personalplanering i termer av ett renodlat civilpliktssystem. Men i realiteten kan större delar av verksamheterna behöva bemannas av allmänt tjänstepliktiga och i vissa fall frivilliga.

Personalreserv

Det finns i ett konfliktförlopp en överhängande risk för att inplanerad personal kan förolyckas eller skadas. Det är således av största vikt att berörda aktörer vid personalplanering hanterar denna risk, exempelvis genom att planera för en personalreserv med rutiner för att kalla in denna. Detta är en fråga som är viktig oavsett om allmän tjänsteplikt, frivilliga eller civilpliktiga avses. Studien har funnit indikationer på att frågan om personalreserver har varit ett eftersatt område under kalla kriget.

Planering för omsorgsfunktioner

Omsorgsfunktioner inom exempelvis barn- eller äldreomsorg kan antas utgöra en grundförutsättning för att människor ska kunna inställa sig och verka inom sina befattningar i det civila försvaret. Eftersom krigs- eller beredskapstjänstgöring därutöver medför längre och annorlunda tjänstgöringsomständigheter än den fredstida vardagen behöver omsorgsfunktioner expanderas för att kunna lösgöra

personal. Annars finns risk att personer intecknade i det civila försvaret nödgas prioritera omhändertagandet av eventuella närstående framför tjänstgöring. Studien ser detta som en nyckelfråga för personalplaneringsprocessen.

Dubbelintekningsproblematik

I det tidigare totalförsvaret fanns en viss dubbelintekningsproblematik avseende krigsplacering av personal. Det vill säga att det fanns en konkurrenssituation om personal mellan det militära och civila försvaret. För att hantera detta fanns exempelvis överenskommelser mellan berörda aktörer om vilka personer som ska placeras i vilka verksamheter, för att underlätta krigsplaceringsprocessen vid bland annat Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Det kan således vara värdefullt att ta ställning till om behov av liknande överenskommelser kommer att föreligga i en nära framtid.

6.2.3 Ett modernt civilpliktssystem

Rekrytering och uttag

Avseende rekrytering och uttag av civilpliktiga finns ett antal omständigheter att förhålla personalplaneringsprocessen till. Inledningsvis kan en rekrytering av civilpliktiga förväntas bli en process som tar ca två års tid – från att en individ kallas till mönstring, till att denne är inskriven i en befattning och står redo för att utbildas. Innan detta kan genomföras behöver ett antal aspekter beaktas:

- En preciserad behovsbild (t.ex. per sektor, för kommuner, och för specifika beredskapsverksamheter i form av befolkningsskydd) för civilpliktiga behöver tas fram och specificeras, per befattning.
- Civilplikten behöver återaktiveras och befattningsbeskrivningar behöver införlivas i en uppdaterad version av bilagan till förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt samt uppdatering av MSB:s föreskrifter på området.
- Befattningsbeskrivningar behöver delges TRM för att framöver kunna ta ut civilpliktiga.

TRM besitter i grunden behövliga processer och organisation för att ombesörja ett nytt civilpliktssystem. Däremot står myndigheten inför en stor arbetsbelastning under de närmaste åren till följd av ett växande behov och beställningar från bland annat Försvarsmakten och Polismyndigheten. Därför kommer myndigheten att behöva både resurser och tid att expandera sin verksamhet för att utöver detta även hantera civilpliktiga.

Utbildning

Utbildningsfrågan beror dels av vilka civilpliktsbefattningar som det bedöms finnas behov av, men också hur vilken målvolym som behövs per befattningskategori. Vilka aktörer som ska stå för vilka utbildningar är en fråga för framtida utredning, samtidigt som MSB sannolikt kommer att få en central roll

inom samordning av utbildningar och som utbildare inom de civilpliktsbefattningar som faller inom ramen för räddningstjänstområdet. Historiskt sett utbildades stora volymer inom civilpliktssystemet i dåvarande Statens räddningsverks regi. MSB har i dagsläget en viss kapacitet att kunna påbörja utbildning av civilpliktiga inom ramen för befintliga räddningsskolor. Men handlar det om målvolymer på flera tusen utbildade behöver utbildningsverksamheten expandera.

Krigs- och beredskapstjänstgöring

Civilpliktiga som krigsplaceras ska tjänstgöra vid höjd beredskap inom ramen för så kallad krigstjänstgöring. Därutöver kan regeringen föreskriva tillfällen då civilpliktiga ska beredskapstjänstgöra – vilket kan vara ett verktyg för att ombesörja personalbehovet inom gråzonen mellan fred och krig. Beredskapstjänstgöringen är dock i lagstiftningen begränsad till "[...] högst 180 dagar fördelade på ett eller flera tjänstgöringstillfällen"¹⁹⁵. Till skillnad från en tjänstepliktig, som enligt gällande lagstiftning enbart kan användas vid höjd beredskap, finns med andra ord möjlighet att använda civilpliktiga i en gråzonssituation.

Kostnader

Tidigare erfarenheter från 1990-talet pekar på att ett civilpliktssystem kan vara ytterst kostnadsdrivande. Kostnaderna för civilplikten påverkas av ett antal aspekter. Exempelvis mönstringsförfarandet, hur långa och kvalificerade grundutbildningarna är, hur ofta och långa repetitionsutbildningar behöver genomföras samt hur länge en civilpliktig kan kvarstanna i befattning innan nya behöver utbildas. Inte minst påverkas kostnaderna av repetitionsutbildningarna såtillvida att om de civilpliktigas färdigheter inte vidmakthålls genom löpande repetitionsutbildningar förkortas deras omsättningstid, vilket därför ökar behovet av grundutbildning av nya civilpliktiga. Därför finns starka skäl att anlägga en genomtänkt och systematisk ansats för utformning av ett eventuellt nytt civilpliktssystem som tar ställning till kostnader och verksamheter till grund för en civilpliktig persons hela "livscykel".

Huvudmannaskap

Kopplat till kostnader är vilka aktörer som ansvara för civilpliktigas grund- respektive repetitionsutbildning. Mot bakgrund av historiska erfarenheter, kunde i vissa fall en grundutbildning vara uppdelad på ett flertal olika aktörer – någon som ansvarade för introduktionsutbildning och andra för praktiktjänstgöring. Därtill kunde i vissa fall en repetitionsutbildning ankomma på en tredje, ytterligare, aktör. Om liknande uppdelning blir aktuell vid uppbyggnad av ett nytt civilpliktssystem, behöver frågan om huvudmannaskap samt kostnads- och ansvarsfördelningen noggrant utredas och klargöras per typ av civilpliktsbefattning.

¹⁹⁵ Lag (1994:1809) om totalförsvarspplikt; 4 kap. 8 §.

6.2.4 Frivilligas roll i civila försvaret?

Det civila försvaret har historiskt sin upptakt och rötter i frivilligengagemang. För att bemanna beredskapsrelaterade verksamheter som inte är aktiverade under fredstid, exempelvis det av Försvarsberedningen föreslagna hemskyddet, men också befolkningsskyddsverksamhet i bred bemärkelse, kommer frivilliga att behövas. Vidare kommer befintliga verksamheters krigsorganisationer att behöva understöd, exempelvis inom begravningsverksamhet, omsorg och ledningsfunktioner. Omfattningen av frivilliga som kommer att behövas är dock svår att uttala sig om så länge det civila försvarets verksamhetsstruktur är oklar.

Engagemang

För säkra frivilliga som en kontinuerlig och långsiktig bemanningsskälla krävs dels ansträngningar för att rekrytera nya frivilliga, men också att utforma en verksamhet som bibehåller engagemanget över tid. Därför behöver meningsfullhet och sammanhang skapas, exempelvis genom övningar och utbildningar.

En betydande del av frivilligrörelsen består av de 18 frivilliga försvarsorganisationerna (FFO). I dagsläget säkras personal från FFO:erna genom så kallade individuella avtal med statliga företrädare, primärt Försvarsmakten. När det finns en mer konkret bild av vilka förmågor och verksamheter som ska uppbära civila försvaret, kan det finnas skäl att utreda FFO:ernas roll i ett nytt civilt försvar.

Hemsskyddsorganisation

Försvarsberedningen har föreslagit en återaktivering av hemskyddet, som under 1980- och 1990-talet utgjorde en omfattande organisation. En återuppbyggnad av ett eventuellt landsomfattande hemskydd förutsätter sannolikt ett stort antal frivilliga. Ett avstamp kan möjligtvis ske i de lokalt förankrade frivilliga resursgrupperna (FRG).

Handräckningspersonal

En stor del av de totalförsvarspliktiga som inte förvärvsarbetar eller har avslutat sin yrkeskarriär, utgör en personalkälla med individer som överlag inte kommer att vara krigsplacerade. Dessa kan utgöra en potentiell "handräckningspersonal" för olika *ad hoc*-baserade verksamheter, exempelvis i uppgifter att bistå vid rövning av rasmassor. Dessa personer kan dels anmäla sig frivilligt, samtidigt som de kan behöva rekryteras och inplaneras. Därför kan det hos olika beredskapsrelaterade verksamheter behövas både rutiner och en organisation för att kunna leda och ombesörja sådan "handräckningspersonal".

6.2.5 Anställda i befintliga verksamheter

Den största delen av de som ska engageras inom det civila försvaret, är de personer som till vardags arbetar eller kan ta anställning inom de samhällsviktiga

verksamheter vars drift ska fortsätta under höjd beredskap – oavsett om dessa driftsätts i offentlig eller privat regi.

Förberedelse av regeringsbeslut

Ett sätt att säkra personal inom denna personalkategori är den lagstiftade rätten att åberopa allmän tjänsteplikt. Totalförsvarspliktiga personer som arbetar inom fredstida verksamhet kan via regeringsbeslut åläggas tjänsteplikt för att säkerställa samhällsviktig verksamhet vid höjd beredskap. Regeringen kan ta beslut om vilka områden, sektorer eller verksamheter det ska råda tjänsteplikt inom under höjd beredskap. Denna uppgift är dock enligt förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt (6 kap.) delegerad till Arbetsförmedlingen. En potentiell svårighet består i att det inte finns tidigare erfarenheter och rutiner att falla tillbaka på avseende att styrning och inriktning tjänsteplikten som instrument, inom olika sektorer och områden, för att effektivt säkra personal till det civila försvaret.

Relaterat till beslut om tjänsteplikt finns för regeringen möjligheten att via lag (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång, vid höjd beredskap omstyra arbetskraft från vissa ej totalförsvarsviktiga områden, till andra. Detta är ett område som behöver belysas närmare, inte minst beträffande bemanningsföretagens roll och skyldigheter, eftersom att denna gren av näringslivet tagit över delar av den verksamhet som traditionellt har genomförts i Arbetsförmedlingens försorg.

Krigsplacering

Ett sätt att säkra personal som redan är anställd i befintlig samhällsviktig verksamhet är krigsplacering. Arbetsgivare inom samhällsviktig verksamhet har därför möjligheten att anhålla om att krigsplacera anställd personal. TRM har verksamhet och register för att ta emot information om krigsplacerad personal, men noterar att det inte finns någon kontrollfunktion för att följa upp vilka aktörer som krigsplacerat vem i vilken verksamhet. Detta är således en uppgift att ta höjd för i civila försvarets framtida ansvarsstruktur.

Incitamentsstrukturen att krigsplacera skiljer sig dock mellan offentlig verksamhet och näringsliv. Offentliga aktörer är i större eller mindre mån ålagda att planera för höjd beredskap i form av en krigsorganisation. Krigsorganisationen har i sin tur ett behov av personal, vilket kan säkras via ett krigsplaceringsförfarande. Avseende näringslivet fanns det inom tidigare civila försvaret en möjlighet att ombesörja krigsplacering inom den tidigare strukturen för krigsviktiga företag (k-företag), vilken är avskaffad idag. Sannolikt är behovet att säkra personal inom näringslivet högre idag än det var tidigare, en större del av samhällsviktig verksamhet driftsätts inom privat regi. Därför finns sannolikt ett behov av att utreda näringslivets personaltillgång under gråzonsförhållanden och höjd beredskap.

6.3 Vägen framåt

Detta kapitel har sammanfattat ett antal aspekter som är viktiga för att i egenskap av policyskapare ta hänsyn till vid personalplanering för ett nytt civilt försvar. Följande utmaningar blir initialt viktiga att omhänderta:

- Personalplaneringsprocessen är till sin natur långsiktig och förutsätter en systematisk ansats. Därför är det särskilt viktigt att konkretiserade ingångsvärden tillhandahålls kring vilka verksamheter som civila försvaret ska bestå av. Detta är frågor som behöver besvaras för att personalplanering ska vara meningsfullt.
- Ett återupptagande av civilplikten är en del av lösningen avseende civila försvarets personalplanering, men bör ur ett implementeringsperspektiv (t.ex. kostnads- eller utbildningsaspekter) studeras noggrant innan vidare beslut fattas. Därvid bör behovet av olika typer civilpliktsbefattningar utredas i samverkan med potentiellt berörda aktörer. Även om civilplikten kan tillskrivas ett stort symboliskt värde för ett återupptaget civilt försvar, bör det utifrån olika typer av verksamhet närmare analyseras vilken rekryteringskälla, eller kombination av rekryteringskällor, som är lämplig för att fylla personalbehoven.
- Traditionen att, och viljeyttringen om, att inom civilt försvar och krisberedskap engagera frivilliga är stark och sannolikt kommer de frivilliga att få en betydande roll. Men, liksom för civilpliktiga och ordinarie anställda i samhällsviktiga verksamheter, är det svårt att reda ut vilken roll frivilliga bör ha inom civila försvaret innan ingångsvärdeproblematiken är avhjälpt. När en tydligare bild finns av vilka verksamheter civilt försvar ska uppbäras av kan frivillighetens roll förslagsvis omhändertas inom en utredning.

6.3.1 Fortsatta studier

Denna studie har haft en explorativ ansats och därmed berört ett antal historiska, såväl som samtida aspekter värda att beakta ur ett personalplaneringsperspektiv. Ett studieuppslag för framtiden består i att belysa hur personalplanering rent praktiskt kan göras inom olika områden, sektorer eller förmågor. En sådan studieverksamhet skulle dock förutsätta ett tätt samarbete med centrala aktörer och ha en normativ ansats för tillämpad beredskapsplanering, snarare än en rent kunskapsuppbyggande sådan.

7 Referenser

Intervjuer

Myhlback, Lennart. f.d. generaldirektör Statens räddningsverk. 2018-10-17

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Enheten för utbildningssamordning. Biträdande enhetschef och handläggare. 2018-10-18

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. Stabschef och biträdande generaldirektör. 2018-10-18

Lagar, förordningar m.m.

Allmän tjänstepliktslag (1959:83)

Arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262)

Arbetstidslag (1982:673)

Arbetstidförordning (1982:901)

Civilförsvarskungörelse (1960:377)

Civilförsvarslag (1944:536)

Civilförsvarslag (1960:74)

Lag (1920:303) om värnpliktiga vilka hysa samvetsbetänkligheter mot värnpliktstjänstgöring

Lag (1966:413) om vapenfri tjänst

Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap

Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap

Lag (1994:1720) om civilt försvar

Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt

Lag (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Statens arbetsgivarverks avtal (1989-11-07): Avtal om arbetstid m m under krigs- och beredskapstillstånd (AKB)

Genèvekonventionen (1949) med tilläggsprotokoll från 1977

Litteratur, hemsidor m.m.

Arbetsgivarverket. 2017. *Totalförsvarsplanering – frågor och svar*. PM 2017-10-10. Hämtad 2018-08-22

Broberg, Maria m.fl. 1998. *Hemskydd*. FOA-R-98-00708-240--SE. FOA

Civildförsvarsförbundet. Odaterad. *Civildförsvarsförbundet firade 80 år 2017!*

Civildförsvarsförbundets hemsida. <http://www.civil.se/om-oss/historia/>. Hämtad 2018-04-18

Civildförsvarsstyrelsen. 1985. *Fakta om Civilförsvaret*. 1985 års upplaga

Dir. 2018:64. *Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel*

Dir. 2018:77. *Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap*

Dir. 2018:79. *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*

Enström, Patrik. 2007. *Sämre beredskap utan civilplikt*. Svenska Dagbladet 2007-10-21. <https://www.svd.se/samre-beredskap-utan-civilplikt>. Hämtad 2018-08-27

Försvarsberedningen. 2017. *Motståndskraft: Inriktning av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*. Ds 2017:66

Försvarsmakten. 2016. *Militärstrategisk doktrin – MSD 2016*. Produktionsid 160406-008

Försvarsmakten. Odaterad. *Personalsiffror*. Försvarsmaktens hemsida. <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-siffror>. Hämtad 2018-09-17

Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Totalförsvarets rekryteringsnämnd. 2017. *Myndighetsgemensam rapport med övergripande bestämmelser avseende totalförsvarsplikt och krigsplacering*. Memo 2017-12-15

Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2016. *Sverige kommer att möta utmaningarna: Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. Dnr: FM2016-13584:3/MSB2016-25

Försvarets rationaliseringsinstitut. 1983. *Civilförsvarets personalförsörjning: En effektiviseringsstudie på uppdrag av regeringen*. Rapport nr. 2. 83-4301

Hartoft, Percy m.fl. 1992. *HP balans: ett ändamålsenligt civilt försvar*. FOA rapport D 10275. FOA 1

Hartoft, Percy och Maria Lignell. 1995. *Målstyrning inom det civila försvaret – krav på operativ förmåga*. FOA-R--95-00082-8.6--SE. FOA

Hellsten, Erik. 2006. *Rätten att vara vapenfri i ett förändrat försvar*. Rapport juni 2006. Civilpliktsrådet

Hemskyddet. <http://www.civilforsvar.se/historik/Hemskydd.htm>. Hämtad 2018-09-21

Holm, Kerstin. 2017. *Värnplikten återinförs – i dag fattas beslutet av regeringen*. SVT Nyheter 2017-03-02. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/varnplikten-aterinfors-i-dag-fattas-beslutet-av-regeringen>. Hämtad 2018-09-17

Hulling, Per. 2017. *Utbildning, med stöd av civilplikt, i syfte att stärka civilt försvar*. PM 2017-10-17. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Ingemarsdotter, Jenny et al. 2018. *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*. FOI-R--4649--SE. FOI

Johansson, Bengt et al. 2017. *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*. FOI-R--4431--SE. FOI

Johansson, Roine et al. 2015. *Att använda, leda och samverka med frivilliga: Om kommuners och länsstyrelser relationer med aktörer utanför den offentliga sektorn inom ramen för det geografiska områdesansvaret*. MSB380 – februari 2015. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Justitiedepartementet. 2015. *Planeringsanvisningar för det civila försvaret*. Regeringsbeslut II:16. 2015-12-10. Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK (delvis) och Ju2015/09669/SSK

Justitiedepartementet. 2017. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Regeringsbeslut I:4. 2017-12-18. Ju2017/09740/SSK(delvis). Ju2017/06982/SSK. Ju2017/08069/SSK m.fl.

Kalla-kriget.se. 2015. *Undsättningskårer*. <http://www.kalla-kriget.se/sverige/civilt/undsattningskarer.php>. Hämtad 2018-04-12

Krisberedskapsmyndigheten. 2007. *Föreskrifter om ändring i Krisberedskapsmyndighetens föreskrifter (2003:6) om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga*. KBMFS 2007:1

Larsson, Per och Carl Denward. 2017. *Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar*. FOI MEMO 6121. FOI

Lindgren, Fredrik. 2014 *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*. FOI Memo E13416. FOI

Mattsson, Kristoffer Darin et al. 2016. *Frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig*. FOI-R--4295—SE. FOI

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2012. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om upphävande av vissa författningar som beslutats av Krisberedskapsmyndigheten*. MSBFS 2012:1

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2016. *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris: En vägledning från MSB*. MSB956 – juni 2016

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). 2017. *Betänkandet SOU 2016:63 En robust personalförsörjning av det militära försvaret*. Remissvar. Dnr. 2016-5537

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018a. *Totalförsvaret*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps hemsida. <https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Totalforsvar/>. Hämtad 2018-10-31

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018b. *Frågor och svar om krigsplacering*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps hemsida. <https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Totalforsvar/Krigsplacering/Fragor-och-svar-krigsplacering/>. Hämtad 2018-08-22

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018c. *Rätt person på rätt plats: Vägledning för myndigheters arbete med krigsorganisation och krigsplacering*. MSB1183 – mars 2018

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018d. *Nationell risk- och förmågebedömning 2018*. MSB1221

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2018. *Om krisen eller kriget kommer*. MSB1186 – maj 2018

Olsson, Matilda, Ryghammar, Charlotte, Lundén, Jenny. 2017. *Näringslivets syn på roller och ansvar inom totalförsvaret*. FOI-R--4551—SE. FOI

Prop. 1994/95:6. *Totalförsvarsplikt*

Prop. 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*

Regeringen. 2015. *Uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende totalförsvarsplanering*. Fö2015/0916/MFI

Regeringen. 2018. *Regeringen tillsätter utredning om näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel*. Regeringens hemsida.

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/07/regeringen-tillsatter-utredning-om-naringslivets-roll-inom-totalforsvaret-samt-forsorjningstrygghet-i-fraga-om-forsvarsmateriel/>. Hämtad 2018-08-21

Rikspolisstyrelsen. 2010. *Beredskapspolis: Vägval 2010*. POA-134-6927/09

Riksrevisionsverket. 1999. *Civilpliktsutbildningen*. RRV1999:6

SOU 1983:68. *Kommunerna och civilförsvaret*

SOU 1992:139. *Totalförsvarsplikt*

SOU 2000:21. *Totalförsvarsplikt för det nya försvaret*

SOU 2001:41. *Sårbarhets- och säkerhetsutredningen*

SOU 2009:63. *Totalförsvarsplikt och frivillighet*

SOU 2010:22. *Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser*

SOU 2016:63. *En robust personalförsörjning av det militära försvaret*

Statens räddningsverk. 1994. *Anslagsframställning 1995/96 för Statens räddningsverk*

Statistiska centralbyrån. 2018. *Antal förvärvsarbetande, 1985–2017*. Statistiska centralbyråns hemsida. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/registerbaserad-arbetsmarknadsstatistik-rams/pong/tabell-och-diagram/antal-forvarvsarbetande/>. Hämtad 2018-12-05

Statistiska centralbyrån. 2018. *Befolkningsstatistik i sammandrag 1960–2017*. Statistiska centralbyråns hemsida. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/helarsstatistik--riket/befolkningsstatistik-i-sammandrag/>. Hämtad 2018-12-05

Statsrådsberedningen. 2017. *Nationell säkerhetsstrategi*

Svenska freds- och skiljedomsföreningen. *Vapenfrihet och totalvägran*. Svenska freds- och skiljedomsföreningens hemsida. <http://www.svenskafreds.se/vapenfrihet-och-totalv-gran>. Hämtad 2018-04-18

Svenska kraftnät. 2005. *Svenska kraftnäts årsredovisning 2005*

Sveriges civilförsvär 75 år. <http://www.civilforsvar.se/historik/1977.htm>. Hämtad 2018-04-12

Tjugofyra7. 2018. *Nedlagd civilplikt aktuell igen*. Nr 37, mars 2018

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. 2017. *Rekryteringsmyndighetens årsredovisning 2017*

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. 2018. *Mönstringsunderlaget och besked om mönstring*. Totalförsvarets rekryteringsmyndighets hemsida. <http://www.rekryteringsmyndigheten.se/18ar/monstringsunderlaget/>. Hämtad 2018-08-23

Överstyrelsen för civil beredskap. 1995. *Civilplikt och tjänstgöring under höjd beredskap*. Projekt Plikt, Rapport 1995-09-25

Överstyrelsen för civil beredskap. 2001. *Årsbok civilt försvar*

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar. 1964. *Det ekonomiska försvaret*

Bilaga 1

KMBFS 2007:1

KBMFS 2007:1. Föreskrifter om ändring i Krisberedskapsmyndighetens föreskrifter (2003:6) om utbildning och krigsplacering av totalförsvarspliktiga.

Verksamhetsområdet och typ av befattning	Befattningsgrupp: Chefer (C), Specialister (S), Övriga (Ö)	Grundutb. Antal dagar (G)	Rep.utbild. Högst antal dagar per rep.utb. tillfälle (R)	Kommentar
Polisverksamhet				
Allmän beredskapspolis		G 33	R 5	Får endast inskrivas efter annan utredning än mönstring
Särskild beredskapspolis		G 33	R 5	
Hemskydd				
Hemskyddsgrupp-chef, Stf			R 15	Nyinskrivning får ej ske
Räddningstjänst				
Räddningsman	S	G 124	R 15	Nyinskrivning får ej ske
Ammunitionsröjare	S	G 152	R 15	
Sanerare				
Räddningshundförare	S	G 152	R 15	
Räddningstjänst vid flygplatserna				
Flygplatsbrandman	S	G 306	R 10	Nyinskrivning får ej ske
Hälso- och sjukvård				
Ambulansförare				Nyinskrivning får ej ske
Sjukvårdare				
Medicintekniker				Nyinskrivning får ej ske
Sjukgymnast				
Läkare 1)				

Sjuksköterska 1) Undersköterska 1)			R 34 R 34 R 34	Nyinskrivning får ej ske Nyinskrivning får ej ske 1) Får endast inskrivas efter annan utredning än mönstring.
Tandvård				
Tandläkare			R 10	Nyinskrivning får ej ske
Underhåll och reparationer av järnväg				
Banverksreparatör			R 30	Nyinskrivning får ej ske
Underhåll och reparationer av vägar				
Reservbrobyggare			R 10	Förutsätter genomgången värnpliktsutbildning och tidigare krigsplacering i ingenjörsförband
Veterinärverksamhet				
Veterinär Besiktningsassistent Djursjukvårdare vid djursjukhus Tekniskt biträde vid djursjukhus Laboratorieassistent vid veterinärmedicinskt laboratorium Kvalificerad laboratorietjänst i övrigt vid veterinärmedicinskt laboratorium			R 10 R 10 R 10 R 10 R 10	Yrkeskompetens är avgörande för krigsplacering i befattningen. Ingår i besiktningsveterinär-organisations krigsorganisation
Drift och underhåll inom elproduktion och nätverksamhet				
Kraftledningsreparatör 2)	S	G 147	R 14	2) Tidigare linjereparatör
Kraftverksreparatör 3)	S	G 158	R 14	3) Tidigare Driftbiträde

Ställverksoperatör	S	G 147	R 14	Nyinskrivning får ej ske
Dammverksreparatör	S			
Kommunalteknisk verksamhet				
Beredskapsman för tekniska uppgifter			R 20	Nyinskrivning får ej ske
Kommunalinformationsverksamhet				
Beredskapsman för stabs- och informationsuppgifter			R 20	Nyinskrivning får ej ske
Barn- och familjeomsorg, handikapp- och äldreomsorg, självård och sociala insatser				
Beredskapsman för sociala uppgifter			R 20	Nyinskrivning får ej ske

Denna studie och tillhörande rapport är genomförd och författad vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) inom projektet Samhällets beredskap i kris och krig (SABEK). Studien är beställd av Regeringskansliet och finansierad genom anslaget Säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys (SOFFA). Projektets målsättning är att stödja Regeringskansliet, men också att ta fram kunskapsunderlag som kommer andra aktörer inom beredskapssystemet till gagn. Hittills har följande rapporter producerats och finns tillgängliga FOI:s hemsida:

Beredskapslager – en kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige (2019)

Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt (2018)

Personal för ett nytt civilt försvar – förutsättningar, problem och möjligheter (2018)

Internationella avtal och samarbeten med relevans för civilt försvar (2018)

Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret (2017)

Sektorsansvar – Ansvarssystem eller semantik? (2017)

Spindeln i nätet – länsstyrelsernas arbete med civilt försvar och krisberedskap (2017)

Frivilligmedverkan i samhällets beredskap för kris och krig (2016)

FOI förvaltar kunskap om totalförsvaret, krisberedskapen och det civila försvaret samt kopplingarna mellan dessa tre verksamheter. Vår roll är att förvalta, omsätta och sprida kunskap till de organisationer som har i uppgift att rent praktiskt utveckla en ändamålsenlig beredskap för både kris och krig