

Utvärdering av beredskapspolisen

2008-05-16
1303/2007



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

Titel: Utvärdering av beredskapspolisen
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

KBM:s dnr: 1303/2007

Skriften kan laddas ner från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se

Innehåll

1	Sammanfattning	5
1.1	Måluppfyllelse och effekter.....	5
1.1.1	Antalet beredskapspoliser	6
1.1.2	Användningen av beredskapspolisen.....	6
1.2	Lärdomar för framtiden	7
1.3	Tre alternativa vägval	8
2	Inledning	9
2.1	Syfte och frågor	9
2.2	Genomförande	10
2.3	Avgränsningar	10
2.4	Disposition	11
3	Bakgrund	12
3.1	Civilt försvarets ordnings- och bevakningstjänst.....	12
3.2	Särskilda och allmänna beredskapspolisen	12
3.3	Nuvarande organisation.....	13
3.4	Förslag om framtida förändringar.....	14
4	Övergripande mål för beredskapspolisen	17
4.1	Höjd beredskap.....	17
4.2	Särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt	18
4.2.1	Särskilt svåra och påfrestande situationer	19
4.2.2	Svåra påfrestningar på samhället i fred.....	19
4.2.3	Extraordinär händelse och kris.....	20
4.3	Sammanfattning	20
5	Behov och användning av beredskapspolisen vid olika händelser åren 2001 – 2008	22
5.1	EU-toppmötet i Göteborg år 2001	22
5.1.1	Polisens begäran om användande av beredskapspolisen	23
5.1.2	Direktiven till Göteborgskommittén	23
5.1.3	Göteborgskommitténs betänkande	23
5.1.4	Konsekvenser för polisinsatsen i Göteborg.....	24
5.1.5	Övriga iakttagelser.....	24
5.2	Efter den 11 september 2001	24
5.3	Konferensen mot folkmord år 2004	25
5.4	Stormen Gudrun år 2005	25
5.4.1	Behovet av beredskapspolisen	26
5.4.2	Regeringens beslut	26
5.4.3	Bedömningar av beredskapspolisens insats.....	27
5.5	Kungsbackaolyckan år 2005.....	27
5.5.1	Behovet av beredskapspolisen	27
5.5.2	Regeringens beslut	28
5.6	Fågelinfluensan år 2006 – 2008.....	28
5.6.1	Behovet av beredskapspolisen.....	29
5.6.2	Regeringens beslut	29

5.7	Översvämningar i västra Sverige åren 2006 och 2007	30
5.7.1	Behovet av beredskapspolisen.....	30
5.7.2	Regeringens beslut	31
5.8	Stormen Per år 2007	32
5.8.1	Rikspolisstyrelsens begäran.....	32
5.8.2	Regeringens beslut	32
5.9	Sammanfattning	32
6	Investeringar, utbildningar och övningar	34
6.1	Antalet beredskapspoliser.....	34
6.2	Investeringar	35
6.3	Utbildning och övning	36
6.4	Kostnader	37
6.5	Sammanfattning	37
7	KBM:s slutsatser och bedömningar	39
7.1	Mål.....	39
7.2	Måluppfyllelse och kostnader.....	39
7.3	Effekter.....	40
7.4	Lärdomar för framtiden	41
7.5	Tre alternativa vägval	42
8	Referenser	44

1 Sammanfattning

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) konstaterar att regeringen under de tre senaste åren vid ett flertal situationer då det funnits risk för allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner beslutat att medge användning av beredskapspolisen. Endast vid ett av dessa tillfällen, under stormen Gudrun år 2005, har emellertid beredskapspolisen kallats in av Polisen och använts som en förstärkningsresurs.

KBM anser att Polisen i fortsättningen i största möjliga utsträckning bör tillvarata möjligheterna att använda beredskapspolisen - även vid situationer som ännu inte utvecklats till fullskaliga kriser.

Myndigheter och andra berörda aktörer skulle därmed öka sina kunskaper om hur beredskapspolisen kan användas som en förstärkningsresurs. En ökad användning skulle dessutom innebära att beredskapspolisen successivt skulle bli bättre rustad för sin uppgift. Sammantaget skulle detta leda till en förbättrad samhällelig operativ förmåga under kris.

En ökad användning är enligt KBM:s bedömning också möjlig inom ramen för de regler som nu gäller för beredskapspolisen i förordningen (1986:616) för beredskapspolisen.

I bedömningar av samhällets krisberedskapsförmåga har det ofta framhållits att det under en kris finns behov av att förstärka polisens personalresurser. Detta har särskilt uppmärksammats i krisscenarier som aktualiserat risker och sårbarheter vid händelser som kan påverka stora geografiska områden och som kräver omfattande polisiära insatser.

En frivillig civil förstärkningsresurs som nämns i dessa sammanhang är de personer som vid sidan av sin ordinarie yrkesverksamhet efter en kortare utbildning kan tjänstgöra som beredskapspoliser vid höjd beredskap eller fredstida kriser. Användning av beredskapspolisen vid fredstida kriser kan ske efter beslut av regeringen samt i enlighet med de avtal om tjänstgöring inom beredskapspolisen som upprättats mellan Polisen och den enskilde beredskapspolisen. Beredskapspolisen är uppbyggd och anpassad för den fredstida krisberedskapen samt utbildas och utrustas huvudsakligen av de medel som fördelas av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) från anslaget 7:5 Krisberedskap. De årliga kostnaderna för beredskapspolisen som belastar anslaget uppgår till mellan 10 000 tkr och 20 000 tkr.

KBM utvärderar i denna rapport beredskapspolisens verksamhet med utgångspunkt i de mål som satts upp för verksamheten. De centrala frågorna i utvärderingen är om verksamheten uppfyller målen och om den har fått någon effekt på samhällets förmåga att hantera kriser.

1.1 Måluppfyllelse och effekter

De övergripande målen för beredskapspolisen formuleras i förordningen (1986:616) om beredskapspolisen. Enligt förordningen ska

beredskapspolisen kunna utgöra en förstärkningsresurs till polismyndigheterna dels inom ramen för totalförsvaret vid höjd beredskap, dels då samhället i fredstid har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Begreppet särskilt svåra och påfrestande situationer motsvaras av begreppet extraordinära händelser och begreppet kris.

- KBM bedömer att beredskapspolisens verksamhet ligger i linje med de två övergripande målen i förordningen (1986:616) om beredskapspolisen. När det gäller fredstida krissituationer har beredskapspolisen förmåga att utgöra en förstärkningsresurs till Polisen. Uthålligheten i polisorganisationen vid kriser som kräver omfattande polisinsatser under en längre tid har förbättrats. Denna förmåga bedöms också kunna utgöra en tillräcklig grund för att beredskapspolisen ska kunna anpassas för insatser inom ramen för totalförsvaret om den militära hotbilden mot Sverige skärps och det uppstår en ökad risk för väpnat angrepp.

KBM kan samtidigt konstatera att de övergripande målen är kvalitativa till sin karaktär och att det i målformuleringarna också finns ett spelrum för en högre eller lägre grad av måluppfyllelse. I nuvarande läge bedömer KBM att verksamheten inte uppnår en nivå som motsvaras av en hög grad av måluppfyllelse när det gäller kapaciteten att utgöra en förstärkningsresurs för Polisen vid kriser. Skälet till detta är att målet att antalet beredskapspoliser ska uppgå till 1500 inte har uppnåtts. Numerären uppgår för närvarande till 1000. Vidare bedömer KBM att användningen av beredskapspolisen bör intensifieras för att verksamheten ska få större effekt på samhällets operativa förmåga att hantera kriser.

1.1.1 Antalet beredskapspoliser

För att målet om 1500 beredskapspoliser lättare ska kunna uppnås bör förutsättningarna för arbetet med att rekrytera beredskapspoliser förbättras. För det första bör den osäkerhet rörande vissa formuleringar i de tjänstgöringskontrakt som ska tecknas mellan den enskilde beredskapspolisen och de polisiära myndigheterna undanröjas. Bland annat har osäkerheten rörande frågan om kraven på inställelse för tjänstgöring är tvingande eller inte samt förhållandet att den enskilde beredskapspolisen åläggs att underrätta sin ordinarie arbetsgivare om sina förpliktelser som beredskapspolis försvårat rekryteringen. KBM menar därför att Rikspolisstyrelsen bör slutföra det arbete som påbörjats för att omformulera kontrakten. Detta arbete bör resultera i:

- att förutsättningar och villkor för tjänstgöringen klargörs och
- att det anges att det är Polisen som ska underrätta den enskilde beredskapspolisens ordinarie arbetsgivare om dessa villkor.

1.1.2 Användningen av beredskapspolisen

Användning av beredskapspolisen har aktualiserats vid ett flertal extraordinära händelser sedan år 2005. Vid dessa händelser har det dels uppstått situationer som inneburit en ökad risk för störningar i

samhällsviktig verksamhet på grund av extremt väder, dels situationer då det funnits risk för spridning av farliga ämnen. Då Rikspolisstyrelsen gjort framställningar om att få använda beredskapspolisen i anslutning till dessa händelser har regeringen i samtliga fall sedan år 2005 beslutat att bifalla myndighetens begäran.

Endast vid ett tillfälle, under stormen Gudrun år 2005, har dock Polisen ansett att det funnits ett behov av att använda sig av regeringens medgivande för att kalla in beredskapspolisen för tjänstgöring. Vid övriga tillfällen har Polisen kunnat lösa de arbetsuppgifter som föranletts av de aktuella händelserna utan hjälp från beredskapspolisen. Polisen har då inte ansett att det funnits ett behov av att kalla in beredskapspolisen. KBM konstaterar att det i utvärderingen inte framkommit några uppgifter som motsäger Polisens behovsbedömningar vid respektive tillfälle.

Samtidigt menar KBM att Polisen i fortsättningen i största möjliga utsträckning bör tillvarata möjligheterna att använda beredskapspolisen vid händelser som kan utvecklas till kriser. Skälet till detta är att de polisiära myndigheterna och andra berörda aktörer därmed skulle öka sina kunskaper om beredskapspolisens verksamhet, dess kunskaper och förmåga att agera i kriser och hur den kan utgöra en förstärkning då det uppstår behov vid en kris. Dessutom skulle insatser vid sådana händelser innebära ytterligare övningstillfällen för beredskapspolisen som därmed successivt också skulle bli bättre rustad för sin uppgift. Sammantaget skulle detta leda till en förbättrad samhällelig operativ förmåga under kris.

1.2 Lärdomar för framtiden

Med utgångspunkt i tidigare utvärderingar som genomförts av KBM finns det anledning att formulera några generella lärdomar av de iakttagelser som gjorts. I detta avseende har vissa likheter mellan projektet Svenska nationella ambulansflyget (SNAM) och beredskapspolisen observerats. Både beredskapspolisen och SNAM är operativa resurser som bygger på att personer vid sidan om sina ordinarie arbeten på frivillig basis kan ställa upp och göra insatser för krisberedskapen. För att dessa resurser ska kunna bibehålla förmågan och nå full effekt vid en insats krävs att det finns ett engagemang och intresse hos de personer som ska bemanna resursen. Denna iakttagelse kan sannolikt sägas gälla generellt för resurser som är beroende av frivilliga insatser.

Mot denna bakgrund kan följande lärdomar dras angående förstärkningsresurser som är beroende av insatser från personer som i sin vardag har andra arbeten:

- att uppdragsbeskrivning och villkor för användande av resurserna bör vara så tydliga som möjligt. Särskilt vikt bör läggas vid att tydliggöra villkoren för deltagandet vid operativa insatser.
- att resurserna bör användas i mesta möjliga utsträckning. Användning bör också kunna ske i situationer som inte utvecklats till fullskaliga kriser.

- att andra myndigheters kunskaper om hur resurserna kan användas i krissituationer bör öka.

1.3 Tre alternativa vägval

För närvarande pågår ett beredningsarbete på Justitiedepartementet med inriktningen att beredskapspolisen ska kunna sättas in i fler situationer än dagens regler ger möjlighet till. KBM har i utvärderingsarbetet konstaterat att de polisiära myndigheterna anser att det är viktigt med ett klagörande av de frågor som beredningsarbetet avser. Samtidigt bedömer KBM att ett sådant klagörande kan få konsekvenser för finansieringen av beredskapspolisens verksamhet. I arbetet med utvärderingen av beredskapspolisen har KBM skisserat tre alternativa vägval.

Enligt alternativ 1 breddas användningen av beredskapspolisen till att inte enbart avse situationer som kan definieras som extraordinära händelser. Alternativ 2 innebär att reglerna är oförändrade i jämförelse med dagens situation. Alternativ 3 innebär en förändring av reglerna så att dessa endast möjliggör användning av beredskapspolisen vid höjd beredskap. I praktiken innebär alternativ 3 att beredskapspolisen avskaffas och att den utrustning som köpts in för beredskapspolisens verksamhet tillvaratas av den ordinarie polisorganisationen eller avvecklas.

Alternativ 1 och 3 får, om dessa införs, konsekvenser för den fortsatta finansieringen av beredskapspolisen genom Förvarsdepartementets anslag 7:5 Krisberedskap. Enligt alternativ 2 bibehålls nuvarande regelverk och organisation och alternativet innebär därför ingen förändring av finansieringen.

Med utgångspunkt i utvärderingens resultat bedömer KBM att det i valet mellan de olika alternativen bör vägas in frågor om behovet av ökad användning, möjligheter till att öka rekryteringen, bibehållet engagemang hos de enskilda beredskapspoliserna och behovet av att stärka samhällets förmåga att hantera kriser. Enligt KBM:s bedömning kan dessa behov och möjligheter realiserats om användningen breddas till att inte bara omfatta situationer som definieras som extraordinära händelser (alternativ 1).

KBM vill emellertid samtidigt framhålla att en ökad användning även är möjlig inom ramen för gällande regelverk (alternativ 2). Denna bedömning grundar sig på iakttagelsen att regeringen vid ett flertal krissituationer då behovet av beredskapspolisen har aktualiserats har gett Rikspolisstyrelsen tillstånd att använda beredskapspolisen. På grundval av den beslutspraxis som regeringen därmed skapat bör det enligt KBM:s bedömning i fortsättningen vara möjligt att använda beredskapspolisen i större utsträckning än hittills.

2 Inledning

I bedömningar av samhällets krisberedskapsförmåga har det framhållits att det under en kris finns behov av att förstärka polisens personalresurser. Detta har särskilt uppmärksammats i krisscenarier som aktualiserat risker och sårbarheter vid händelser som kan påverka stora geografiska områden och som kräver omfattande polisiära insatser.¹

En frivillig civil förstärkningsresurs som har aktualiserats i dessa sammanhang är de personer som vid sidan av sin ordinarie yrkesverksamhet efter en kortare utbildning kan tjänstgöra som särskilda beredskapspoliser. Inkallelse och tjänstgöring vid extraordinära händelser i fred kan ske i enlighet med avtal om tjänstgöring inom beredskapspolisen som upprättats mellan Polisen och den enskilde. Beredskapspolisen är uppbyggd och anpassad för den fredstida krisberedskapen och utbildas, övas och utrustas av de medel som fördelas av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) från anslaget 7:5 Krisberedskap.

I denna rapport utvärderar KBM beredskapspolisen. Utvärderingen av beredskapspolisen ingår i KBM:s kontinuerliga analys av styrkor och svagheter i den svenska krisberedskapen. Arbetet syftar till att öka kunskaperna hos de inblandade aktörerna och förbättra beslutsunderlaget för myndigheterna och statsmakterna.²

KBM har tidigare bland annat utvärderat arbetet med CBRN-frågor hos polisen, räddningstjänsten och akutsjukvården, Statens energimyndighets projekt Helhetssyn för elförsörjningens säkerhet och beredskap (HEL-projektet) samt Luftfartsstyrelsens projekt Svenska nationella ambulansflyget (SNAM).³ I likhet med utvärderingen av SNAM är utvärderingen av beredskapspolisen inriktad mot den operativa förmågan i samhällets krisberedskap.

2.1 Syfte och frågor

Utvärderingen av beredskapspolisen syftar till att besvara frågor rörande verksamhetens måluppfyllelse, effekter och kostnader. Dessutom syftar utvärderingen till att belysa frågan om hur erfarenheter från verksamheten kan användas i det fortsatta arbetet med att utveckla krishanteringssystemet. Mot bakgrund av att det i Regeringskansliet pågår

¹ *Samhällets krisberedskap. Förmåga 2006/2007* (KBM Dnr 0027/2007), s. 28-29, *Beredskapen för kärnkraftsolyckor* (Riksrevisionen 2007:4), s. 28 samt scenarierna för SAMÖ-04 och SAMÖ-07.

² KBM har enligt förordningen (2007:856) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten, till uppgift att kontinuerligt genomföra uppföljning och utvärdering av genomförda beredskapsåtgärder.

³ *Fördjupad genomgång av: Arbetet med CBRN-frågor hos polisen, räddningstjänsten och akutsjukvården* (KBM:s uppdrag/utredningar 2005, Dnr 0188/2004), *Utvärdering av Statens energimyndighets HEL-projekt* (KBM 2006-02-16, Dnr 0486/2005) och *Ambulansflyg i beredskap* (KBM 2007-03-30, dnr 0929/2006).

ett beredningsarbete om beredskapspolisen rörande vissa förändringsförslag bl.a. från Rikspolisstyrelsen tillkommer dessutom frågan om i vilken mån eventuella förändringar av beredskapspolisens användningsområden kan påverka den framtida finansieringen av beredskapspolisen.

Följande frågor har ställts i utvärderingsarbetet.

- Vilka mål har ställts upp för beredskapspolisens verksamhet?
- I vilken utsträckning uppfylls målen?
- Vilka effekter har beredskapspolisens verksamhet fått?
- Vilka kostnader är förknippade med beredskapspolisens verksamhet?
- I vilken utsträckning kan eventuella förändringar av verksamheten påverka den fortsatta finansieringen av beredskapspolisen?
- Vilka lärdomar kan dras av erfarenheterna från beredskapspolisens verksamhet?

2.2 Genomförande

Utvärderingen bygger dels på studier av tidigare rapporter, utredningar, utvärderingar och andra dokument som behandlar beredskapspolisens verksamhet, dels på intervjuuppgifter.

För att besvara de frågor som behandlar målen för verksamheten har använts bl.a. KBM:s dokumentation för planering och uppföljning av de krisberedskapsåtgärder som finansierats av medel ur anslaget 7:5 Krisberedskap. Denna dokumentation har också använts för att besvara frågor om effekterna av verksamheten och dess kostnader. Uppgifter om måluppfyllelse och effekter har dessutom hämtats från tidigare genomförda övnings- och kursutvärderingar.

I utvärderingen har också använts ett underlag som på KBM:s uppdrag sammanställts av konsulterna Ulf Wennerberg och Mocki Hägg.⁴ Underlaget består främst av uppgifter från intervjuer. Intervjuerna har genomförts både enskilt och i grupp med företrädare för beredskapspolisen (beredskapspoliser, befäl (yrkespoliser) och styrelsemedlemmar i intresseföreningen Beredskapspolisföreningen). Vidare har företrädare för Rikspolisstyrelsen och Polishögskolan samt länsansvariga vid fem polismyndigheter intervjuats. Dessutom har intervjuer genomförts med representanter för riksdagen, Regeringskansliet och Polisförbundet.

KBM har fört en dialog med Rikspolisstyrelsen under utvärderingsarbetets gång och Rikspolisstyrelsen har granskat faktaredovisningen i utvärderingen.

2.3 Avgränsningar

Formellt består beredskapspolisen av en allmän del och en särskild del. Såväl den allmänna som den särskilda delen av beredskapspolisen ska kunna förstärka Polisen vid höjd beredskap. Det är dock endast den

⁴ *Utvärdering av beredskapspolisen* (Hägg konsult AB och Ulf Wennerberg konsult AB), KBM dnr 1303/2007.

särskilda beredskapspolisen som kan användas vid fredstida kriser. Sedan flera år tillbaka utbildas och övas endast den särskilda beredskapspolisen och i praktiken är den allmänna delen av beredskapspolisen inte verksam längre. Utvärderingen avser därför endast den särskilda beredskapspolisen. I utvärderingen används, åtminstone såvitt avser verksamheten de senast fem åren, begreppet den särskilda beredskapspolisen synonymt med begreppet beredskapspolisen.

En annan avgränsning är att utvärderingen inte behandlar frågor om andra förstärkningsresurser som i vissa sammanhang kan användas bl.a. för att förstärka polis och räddningstjänst. En sådan resurs skulle t.ex. kunna vara Hemvärnet. I detta avseende kan KBM konstatera att Hemvärnet inte har samma legala befogenheter som beredskapspolisen. Hemvärnet kan därför inte på samma sätt som beredskapspolisen användas för att förstärka polisen t.ex. vid utrymning och bevakning av områden som drabbats av en naturkatastrof eller en stor olycka.

2.4 Disposition

Utvärderingen är disponerad på följande sätt. I kapitel 3 beskrivs bakgrunden till beredskapspolisen med fokus på de förändringar som lett fram till den nuvarande organisationen. Dessutom beskrivs de förändringsförslag som är aktuella för närvarande.

I kapitel 4 redovisas de övergripande målen för beredskapspolisen som de uttrycks i förordningen (1986:616) om beredskapspolisen.

I kapitel 5 beskrivs de situationer då Polisen under 2000-talet ansett att beredskapspolisen borde få användas samt de händelser då regeringen har medgivit användning av beredskapspolisen.

I kapitel 6 beskrivs den utrustning som köpts in för beredskapspolisens verksamhet och vilka utbildningar som bedrivits under de senaste åren. Dessutom redovisas kostnaderna för beredskapspolisen.

I kapitel 7 sammanfattas resultaten från utvärderingen med utgångspunkt från de frågor som ställs i inledningskapitlet. I detta kapitel redovisar KBM också sina bedömningar av den verksamhet som har bedrivits av beredskapspolisen och vilka konsekvenser olika alternativa vägval kan få för den fortsatta finansieringen av beredskapspolisen.

3 Bakgrund

3.1 Civilförsvarets ordnings- och bevakningstjänst

Beredskapspolisen har sina rötter i de enheter för ordnings- och bevakningstjänst som bildades inom civilförsvaret i slutet av andra världskriget. Dessa enheter hade ansvar för ordningen vid civilförsvarsverksamhet och för bevakning av viktiga totalförsvarsanläggningar. Det lämpliga i att ha beväpnade enheter inom civilförsvaret ifrågasattes dock och frågan behandlades i flera utredningar under 1950-, 1960- och 1970-talen.⁵ År 1980 föreslog regeringen att civilförsvarets ordningsuppgifter skulle föras över till polisväsendet och att bevakningsuppgifterna skulle överföras till Försvarmakten (prop. 1979/80: 100).

Ordningsuppgifterna preciserades av Utredningen rörande ordnings- och bevakningsuppgifternas överföranden (Ds Fö 1978:9) och 1981 års polisberedning (Ds Ju 1985:2). Bland annat skulle uppgifterna handla om att upprätthålla ordning vid utrymningsoperationer, upprätta avspärningar och utöva allmän trafikreglering vid skadeplatser, bistå civilförsvarsmyndigheten med ordningshållning och trafikreglering samt i övrigt ingripa mot störningar i samband med pågående civilförsvarsverksamhet.

Ordningsuppgifterna överfördes till Polisen år 1986 då regeringen beslutade om förordningen (1986:616) om beredskapspolisen. Även bevakningsuppgifterna kom sedan att övertas av polisväsendet och organisationen för beredskapspoliser byggdes då upp för att ansvara både för ordnings- och bevakningsuppgifter.⁶

3.2 Särskilda och allmänna beredskapspolisen

Under 1990-talet bedömde regeringen att antalet beredskapspoliser på sikt borde utökas. Särskilt framhölls behovet av ytterligare personal för bevakning av totalförsvarets skyddsobjekt vid höjd beredskap. Vidare föreslogs att beredskapspolisorganisationen skulle delas upp i en särskild del och en allmän del.

Den särskilda delen av beredskapspolisen skulle bestå av 5000 totalförsvarspliktiga med 19 dagars utbildning i bl.a. antisabotageverksamhet och utgöra en kvalificerad resurs för insatser vid höjd beredskap. Den allmänna delen av beredskapspolisen skulle användas för bl.a. bevakning av skyddsobjekt och uppgå till 10 000 totalförsvarspliktiga. Det viktiga i detta förslag om utökning var att den

⁵ 1953 års civilförvarsutredning (SOU 1958:13), 1957 års polisutredning (SOU 1961:44) och 1970 års försvarsutredning (SOU 1972:4). *Utökad användning av beredskapspolisen* (Ju/4576/PO, Ju 2005:A), s. 15-16.

⁶ *Utökad användning av beredskapspolisen* (Ju/4576/PO, Ju 2005:A), s. 15-16.

särskilda beredskapspolisen skulle kunna bli en kvalificerad resurs för insatser i ett tidigt skede vid höjd beredskap.⁷

Ungefär samtidigt uppkom frågan om hur beredskapspolisen kunde användas som en fredstida polisiär förstärkningsresurs. I riksdagen togs frågan upp om beredskapspolisen kunde användas för att upprätthålla allmän ordning och rättstrygghet vid europeiska mästerskapen i fotboll 1992. Frågan grundades i en farhåga för att poliserna skulle ta ut sin semester i samband med fotbolls-EM. I debatten konstaterades dels att det fanns författningsmässiga hinder för denna typ av fredstida användning av beredskapspolisen, dels att beredskapspolisen inte var utbildad för att lösa polisuppgifter i fredstid.⁸

När hotbilden förändrades och säkerhetsbegreppet vidgades under 1990-talet uppmärksammades alltmer risken för uppkomsten av fredstida krissituationer. Dessa förändringar påverkade också synen på behovet av beredskapspolisen vid svåra påfrestningar på samhället. Ett sådant behov aktualiserades av Rikspolisstyrelsen i samband med förberedelserna inför millennieskiftet (den s.k. IT-omställningen).⁹

I propositionen *Förändrad omvärld – omdanat försvar* (prop. 1998/99:74) menade regeringen, bl.a. mot bakgrund av de synpunkter som framförts från Rikspolisstyrelsen, att beredskapspolisen borde förändras. Antalet utbildade särskilda beredskapspoliser kunde enligt regeringen sänkas från 5000 till 1500 samtidigt som det saknades behov att utöka allmänna beredskapspolisen.

År 1999 öppnades möjligheter för användning av beredskapspolisen i fredstid då det skrevs in i beredskapspolisförordningen (1986:616) att beredskapspoliser kunde användas även när samhället utsätts för eller riskerar att utsättas för "särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt" under förutsättning att dessa har tecknat avtal med Rikspolisstyrelsen. Därmed skapades dagens beredskapspolisorganisation som bygger på frivillighet där kontraktsskrivna särskilda beredskapspoliser efter beslut av regeringen kan inkallas för tjänstgöring med polismans befogenhet i vissa fredstida situationer.¹⁰ Det totala antalet personer som både är utbildade och kontrakterade för tjänstgöring i den särskilda beredskapspolisen uppgår för närvarande till ungefär 1000.

3.3 Nuvarande organisation

Beredskapspolisen är för närvarande organiserad i 30 avdelningar där varje avdelning består av en avdelningschef, en stabsgrupp och två troppar med tre grupper om ca åtta beredskapspoliser i varje. För varje funktion ska det finnas en yrkespolis som chef (avdelnings-, stabs-, tropp- och gruppchef).

⁷ Ibid.

⁸ Riksdagens snabbprotokoll 1991/92:18, anförande nr 91-94.

⁹ *Utökad användning av beredskapspolisen* (Ju/4576/PO, Ju 2005:A), s. 15-16.

¹⁰ Ibid.

Varje avdelning ska bestå av tio yrkespoliser. Antalet beredskapspoliser per avdelning varierar men kan uppgå som mest till 58. Beredskapspolisen bär likadana uniformer som den ordinarie polisen.

De personer kan bli aktuella för att bli antagna och kontrakterade som beredskapspoliser ska vara ostraffade och i god fysisk form. Genomgången värnplikt är dock inte längre ett antagningskrav. För att kompensera detta har antalet dagar för beredskapspolisernas grundutbildning utökats från 19 till 33 dagar.¹¹ Beredskapspolisernas löne- och anställningsvillkor vid tjänstgöring regleras i ett särskilt beslut om visstidsanställning inom Polisen. Enligt de kontrakt som upprättats åläggs den enskilde beredskapspolisen att underrätta sin arbetsgivare om åtagandet som beredskapspolis.

3.4 Förslag om framtida förändringar

Under 2000-talet har Rikspolisstyrelsen i skrivelser till regeringen framfört flera förslag på förändringar av beredskapspolisens organisation och verksamhet.

I en skrivelse till regeringen år 2002 föreslog Rikspolisstyrelsen en avveckling av den allmänna beredskapspolisen. Bakgrunden till detta förslag var att den allmänna beredskapspolisen ansågs ha "spelat ut sin roll" och att de omvärldsförändringar som skett ställde andra och delvis högre krav på en stödresurs till polisväsendet. Samtidigt bedömdes den särskilda beredskapspolisen ha hög kompetens och väl utrustad och lämpad för sina arbetsuppgifter.¹²

År 2003 föreslog Rikspolisstyrelsen i en skrivelse till regeringen att särskilda beredskapspolisen i större utsträckning skulle kunna användas vid mindre allvarliga situationer i fred. De situationer som avsågs kunde uppstå t.ex. om det säkerhetspolitiska läget var sådant att tänkbara angreppsmål, som kärnkraftverk, skolor, kyrkor, ambassader m.m., måste sättas under polisbevakning. Enligt förslaget borde beredskapspoliser även kunna användas när polisen behövde förstärkning för utrymning, annan bevakning eller ordningshållning vid omfattande olyckor m.m. Dessutom föreslogs att beslutsrätten rörande användning av beredskapspolisen skulle delegeras till Rikspolisstyrelsen.¹³

Rikspolisstyrelsens förslag resulterade i att Justitiedepartementet initierade en utredning som fick i uppdrag att behandla dessa frågor.

Utredningsresultatet presenterades år 2005 i promemorian *Utökad användning av beredskapspolisen*.

¹¹ Krisberedskapsmyndighetens författningssamling (KBMFS) 2005:1 och KBMFS 2007:1.

¹² *Sammanläggning av den allmänna och den särskilda beredskapspolisen* (skrivelse från Rikspolisstyrelsen till Försvarsdepartementet 2002-01-29), Dnr Fö 2002/2741 CIV och Dnr Ju 2002/2748. Regeringskansliet.

¹³ *Förslag om utökade möjligheter att använda beredskapspolisen* Skrivelse 2003-09-05 från Rikspolisstyrelsen till regeringen (Dnr Ju2003/7004). Justitiedepartementets arkiv.

I linje med Rikspolisstyrelsens förslag förordades i *Utökad användning av beredskapspolisen* att den allmänna beredskapspolisen kunde slås samman med den särskilda beredskapspolisen. I praktiken skulle en sådan förändring innebära en avveckling av den allmänna beredskapspolisen. Utredningen förordade också att beslutanderätten rörande användande av kontraktsskrivna särskilda beredskapspoliser skulle delegeras till Rikspolisstyrelsen.

När det gällde frågan om utökad användning av beredskapspolisen konstaterade utredningen att behovet av den resurs som beredskapspolisen utgjorde kunde uppstå vid katastrofer, omfattande olyckor och effekter av terroristdåd. Enligt utredningen borde beredskapspolisernas utbildning och kompetens inriktas mot utrymning, eftersök, avspärrning, registrering, åtgärder vid smittsamma djursjukdomar, utsläpp av kemikalier, skydd och bevakning. Med dessa reservationer fanns det, enligt utredarens bedömning, skäl för en utökad användning av beredskapspolisen för vissa uppgifter i fredstid. Utredaren föreslog en förändring i förordningen (1986: 616) om beredskapspolisen som skulle möjliggöra en utökad användning. Enligt förslaget skulle ordet *särskilt* tas bort i formuleringen "särskilt svåra och påfrestande situationer ur ordnings- och säkerhetssynpunkt" som anger när beredskapspolisen får användas i fredstid.¹⁴

I sitt remissyttrande till promemorian *Utökad användning av beredskapspolisen* menade Rikspolisstyrelsen att utredningens förändringsförslag inte i tillräcklig utsträckning möjliggjorde en utökad användning av beredskapspolisen. Rikspolisstyrelsen menade att den nämnda förordningstexten borde ändras så att den angav att beredskapspoliser skulle få användas vid "händelser som från ordnings- och säkerhetssynpunkt medför allvarliga störningar". Rikspolisstyrelsen motiverade sin inställning att användningen av beredskapspolisen borde utvidgas med att beredskapspolisen var både välorganiserad och välutbildad. Vidare menade Rikspolisstyrelsen att det framstod som olyckligt om det satsades ekonomiska resurser och personligt engagemang på en organisation som förblev oanvänd och inte utnyttjades effektivt.¹⁵

Denna fråga har också aktualiserats i de intervjuer som genomförts inom ramen för utvärderingen. Nästan alla intervjuade menade att beredskapspolisen måste användas mer aktivt om det ska vara meningsfullt att fortsätta verksamheten och om engagemanget ska kunna upprätthållas. Enligt dessa bedömningar är det heller inte försvarbart att satsa stora summor på en resurs som inte används. Många har framhållit att det funnits flera tillfällen då beredskapspolisen borde ha använts för bevakningsuppgifter i samband med stora poliskommenderingar. De tillfällen som nämnts är EU-toppmötet i Göteborg år 2001, NATO-toppmötet i Åre 2005 och folkmordskonferensen år 2004.

¹⁴ *Utökad användning av beredskapspolisen* (Ju/4576/PO, Ju 2005:A), s. 50-57

¹⁵ *Promemorian Utökad användning av beredskapspolisen* Rikspolisstyrelsens yttrande 2005-08-23 (Rps Dnr RÅS 134-2537/05).

Samtidigt är den fackliga organisationen Polisförbundet mycket kritisk till en utökad användning av beredskapspolisen. Enligt Polisförbundet är beredskapspoliserna chanslösa om det uppstår en svår situation eftersom de saknar yrkespolisens erfarenheter och "tysta kunskap". Polisförbundet menar också att det är problematiskt att beredskapspolisen bär polisuniform och att medborgarna därför inte kan se skillnad mellan en beredskapspolis och en yrkespolis. Polisförbundet har framfört invändningar mot att beredskapspolisen används för annan polisiär verksamhet än mycket begränsade bevakningsuppgifter.

Regeringen har ännu inte tagit ställning till förändringsförslagen och ärendet är fortfarande under beredning på Justitiedepartementet. Beredskapspolisen har därför i formell mening behållit sin gamla organisatoriska struktur och de uppgifter som anges i förordningen (1986:616) med instruktion för beredskapspolisen.

4 Övergripande mål för beredskapspolisen

Regeringen har formulerat uppgifter för beredskapspolisen i förordningen (1986:616) om beredskapspolisen. I 1 § formuleras beredskapspolisens uppgifter på följande sätt:

Under höjd beredskap eller då regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt skall beredskapspolismän finnas vid polismyndigheterna. Beredskapspolismännens huvudsakliga uppgift är att delta i sådan polisverksamhet som har anknytning till befolkningskydd och räddningstjänst, men de får tas i anspråk även för andra lämpliga polisuppgifter.

Då samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt får det vid polismyndigheterna finnas beredskapspolismän, under förutsättning av att dessa ingått avtal med Rikspolisstyrelsen om sådan tjänstgöring. Regeringen beslutar efter framställning från Rikspolisstyrelsen om när sådana beredskapspolismän får tas i anspråk.

Vad som i lag eller annan författning är föreskrivet om polismän gäller i tillämpliga delar även beredskapspolismännen. Förordning (1999:726).

I beredskapspolisförordningen anges således två övergripande uppgifter för beredskapspolisen. Den ena uppgiften avser situationer då det enligt rådande hotbild finns risk för väpnat angrepp och den andra uppgiften avser särskilt påfrestande situationer ur ordnings- och säkerhetssynpunkt. Dessa uppgiftsbeskrivningar kan också omformuleras till två övergripande målformuleringar för verksamheten.

4.1 Höjd beredskap

Den ena övergripande målformuleringen sammanhänger med att beredskapspoliser ska finnas vid polismyndigheterna under höjd beredskap eller då regeringen har fattat beslut om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Beredskapspolisen kan vid sådana tillfällen användas som ett komplement till den vanliga polisen i polisverksamhet som har anknytning till befolkningskydd och räddningstjänst. Skyddande och bevakning av viktiga anläggningar utgör exempel på sådan verksamhet. Beredskapspolisen får även användas för andra lämpliga polisuppgifter. För denna verksamhet inom det civila försvaret har totalförsvarspliktiga personer tidigare skrivits in med civilplikt vid polismyndigheter. Formellt ska både den allmänna delen och den särskilda delen av beredskapspolisen kunna kallas in för de situationer som avses i målformuleringen.

Vid ett tillfälle har beredskapspolisen kallats in i enlighet med detta mål. Regeringen beslutade i januari 1991 att polisen skulle ges möjlighet att i viss begränsad utsträckning ta beredskapspolisen i anspråk för att dessa skulle avlösa yrkespolisen med bevakning av främst utländska ambassader. Skälet var att det s.k. Gulfkriget bedömdes medföra viss ökad risk för terroraktioner. Regeringen ansåg att en höjning av försvarsberedskapen på

polisens område var nödvändig med hänsyn till risken för väpnade aktioner i Sverige och ca 100 beredskapspoliser kallades då in för tjänstgöring under en månad.¹⁶

I takt med att det militära hotet mot Sverige under de senaste decennierna avklingat har målet som avser höjd beredskap minskat i betydelse för verksamheten. Samtidigt har den allmänna delen av beredskapspolisorganisationen blivit föråldrad. Enligt uppgifter från polismyndigheterna har rekrytering till och utbildning av den allmänna beredskapspolisens inte skett sedan år 1996. Personallistorna är inte uppdaterade och innehåller inaktuella uppgifter. De äldsta personerna på dessa listor har uppnått en ålder av 75 år. I linje med denna utveckling föreslog Rikspolisstyrelsen år 2002 att den allmänna beredskapspolisens borde avvecklas.¹⁷ Även KBM har framfört denna ståndpunkt till regeringen.¹⁸ En sådan förändring skulle dock inte påverka förhållandet att den särskilda beredskapspolisens fortfarande kan utgöra en förstärkningsresurs för Polisen vid höjd beredskap.

4.2 Särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt

Det andra övergripande målet för beredskapspolisens verksamhet grundar sig på 1 § andra stycket förordningen (1986:616) om beredskapspolisens. I detta stycke anges att det under fredstid, då samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt, får finnas beredskapspoliser vid polismyndigheterna.

Enligt KBM:s tolkning anger detta mål att beredskapspolisens ska kunna utgöra en förstärkningsresurs för polismyndigheterna då samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Målet avser den särskilda beredskapspolisens dvs. de beredskapspoliser som tecknat avtal med Polisen om tjänstgöring i fredstid.

Begreppet särskilt svåra och påfrestande situationer ur ordnings- och säkerhetssynpunkt är således av central betydelse för frågan om i vilken utsträckning beredskapspolisens kan användas i fredstid. För att i någon mån klargöra betydelsen av detta begrepp finns det anledning att beskriva hur regeringen definierat begreppet svåra och påfrestande situationer och hur det relaterar till andra begrepp som används i krishanteringssystemet som svåra påfrestningar på samhället i fred, extraordinära händelser och kris.

¹⁶ *Göteborg 2001* (SOU 2002:122), s. 763-764.

¹⁷ *Sammanläggning av den allmänna och den särskilda beredskapspolisens* (skrivelse från Rikspolisstyrelsen till Försvarsdepartementet 2002-01-29), Dnr Fö 2002/2741 CIV och Dnr Ju 2002/2748. Regeringskansliet.

¹⁸ *En utvecklad krisberedskap – KBM:s underlag inför 2005 års proposition om krisberedskap* (KBM 2005-03-18, dnr 0931/2004), s. 89.

4.2.1 Särskilt svåra och påfrestande situationer

Regeringen anger i budgetpropositionen för 2000 i ett avsnitt som behandlar beredskapspolisens att särskilt svåra och påfrestande situationer medför allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och därmed fara för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller fara för mycket omfattande skador på miljön eller egendom. Vidare anges att begreppet avser sådana situationer som ansetts utgöra svåra påfrestningar på samhället i fred som analyserats i propositionen *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred* (prop. 1996/97:11) och i departementspromemorian *Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred* (Ds 1998:38).¹⁹

4.2.2 Svåra påfrestningar på samhället i fred

I propositionen *Beredskapen vid svåra påfrestningar på samhället i fred* anges att kriterierna för en situation som uppstått vid en svår påfrestning på samhället i fred är att den:

- avviker från det som betraktas som normalt,
- uppstår hastigt, mer eller mindre oväntat och utan förvarning,
- hotar grundläggande värden och
- kräver snabba beslut och nödvändiggör en koordinerad och koncentrerad insats av flera instanser.

I propositionen anges också att en sådan situation ofta kännetecknas av att den inledningsvis ger begränsad information om vad som hänt och utlöser stor aktivitet bland massmedierna. Det kan t.ex. röra sig om katastrofartade olyckor, naturkatastrofer, tekniska fel i viktig utrustning, sabotage, allvarlig smitta, terrorism eller omfattande tillströmning av flyktingar. Framför allt kännetecknas situationen av att det inträffade medför allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och fara för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller fara för mycket omfattande skador på miljön eller egendom.²⁰

I departementspromemorian *Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred* anges att en svår påfrestning inte är en enskild händelse i sig (exempelvis en olycka eller ett sabotage), utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Detta tillstånd ska vara av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och som kräver att insatser från flera olika myndigheter och

¹⁹ Förslag till statsbudget för 2000. Rättsväsendet (Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 4) s. 68. Se även Kommittédirektiv (Dir. 2001:60). Översyn av polisens arbete för att säkra ordningen, värna demonstrationsfriheten och säkra den enskildes rättstrygghet i samband med stora evenemang. Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2001 (Göteborg 2001 (SOU 2002:122), s. 790).

²⁰ *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred* (prop. 1996/97:11)

organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.²¹

4.2.3 Extraordinär händelse och kris

Begreppen särskilt svåra och påfrestande situationer samt svåra påfrestningar på samhället i fred har därefter placerats in under begreppet extraordinära händelser. I propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133) konstaterar regeringen att begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred har använts parallellt med begreppet extraordinära händelser för att beskriva mycket svåra situationer. I propositionen anges att begreppet extraordinära händelser i fortsättningen bör användas som ett samlingsbegrepp inkluderande allvarliga störningar i samhällsviktiga funktioner och svåra påfrestningar. Begreppet extraordinära händelser avser en situation som avviker från det normala och som innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner som kräver skyndsamma insatser.

I propositionen *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* (prop. 2007/08:92, bil. 3) används både begreppet extraordinär händelse och begreppet kris. Enligt propositionen avser begreppet kris en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och normal organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.

4.3 Sammanfattning

Enligt de översiktliga målen för beredskapspolisen som formuleras i förordningen (1986:616) om beredskapspolisen ska beredskapspolisen kunna utgöra en förstärkningsresurs till polismyndigheterna dels inom ramen för totalförsvaret vid höjd beredskap, dels då samhället i fredstid har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings och säkerhetssynpunkt. Det första målet avser både den allmänna och den särskilda beredskapspolisen medan det andra målet bara gäller för den särskilda beredskapspolisen.

I takt med att det militära hotet mot Sverige minskat under de senaste decennierna har det mål som avser höjd beredskap nedprioriterats. Samtidigt har verksamheten i allt högre grad inriktats mot de insatser som i fredstid kan göras av den särskilda beredskapspolisen. Sådana insatser ska kunna genomföras vid särskilt svåra och påfrestande situationer. De situationer som avses med detta begrepp kännetecknas av att de uppstår plötsligt och oväntat, hotar grundläggande värden i samhället samt kräver snabba och samordnade insatser från flera olika aktörer i samhället. Andra begrepp som täcker in dessa situationer är särskilt svåra och påfrestande situationer, svåra påfrestningar på samhället i fred, extraordinära händelser och kris.

²¹ *Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred* (Ds 1998:38)

Denna omprioritering av verksamheten ska dock inte tolkas som beredskapspolisens roll under höjd beredskap helt har fallit bort. Även om verksamheten främst fokuseras på krissituationer finns det ett direkt samband mellan den fredstida förmågan och kapaciteten att genomföra insatser vid höjd beredskap. Förmågan att möta svåra påfrestningar på samhället i fred utgör också grunden för det civila försvarets förmåga vid höjd beredskap.

5 Behov och användning av beredskapspolisens vid olika händelser åren 2001 – 2008

KBM kan konstatera att det översiktliga målet för beredskapspolisens fredstida verksamhet vilar på begreppet särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Detta begrepp har i sin tur definierats i olika regeringsdokument. Vilka konkreta situationer är det då som ligger inom ramen för detta övergripande mål? Som nämnts har denna fråga dels tagits upp av Rikspolisstyrelsen i skrivelser till regeringen, dels behandlats i promemorian *Utökad användning av beredskapspolisens*. Rikspolisstyrelsens ståndpunkt är att nuvarande regelverk inte ger tillräckligt stort utrymme för att använda beredskapspolisens och att det krävs en förändring av förordningen (1986:616) om beredskapspolisens för en utökad användning av beredskapspolisens. Enligt Rikspolisstyrelsen är det inte rimligt att finansiera, öva och utbilda en resurs som inte används effektivt.

En viktig del i utvärderingsarbetet har därför varit att inhämta uppgifter som belyser frågan om de situationer då det uppstått ett behov av att använda beredskapspolisens. Som ett resultat av detta arbete kan det konstateras att behovet av att använda beredskapspolisens har aktualiserats vid ett flertal tillfällen under 2000-talet. Utgångspunkten har då varit att beredskapspolisens ska kunna användas som en polisiär förstärkningsresurs i fred då samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för påfrestande situationer ur ordnings- och säkerhetssynpunkt.

I den redovisning av dessa situationer som görs i detta kapitel beskriver KBM för det första händelserna då behovet har aktualiserats, för det andra myndigheternas och regeringens bedömningar av respektive händelse och för det tredje i vilken mån och på vilket sätt beredskapspolisens har använts i de situationer då regeringen efter begäran från Rikspolisstyrelsen beslutat att medge användning av beredskapspolisens.

Händelserna som har aktualiserat frågan om användning av beredskapspolisens kan grovt indelas i två typer av situationer: dels situationer med befarade våldsamma ordningsstörningar, dels krissituationer då det funnits risk för störningar i samhällsviktig verksamhet på grund av extremt väder eller spridning av farliga ämnen.

5.1 EU-toppmötet i Göteborg år 2001

Den första händelsen då det under 2000-talet bedömdes att det fanns behov av att använda beredskapspolisens i fredstid på grund av hotande ordningsstörningar och våldsamerheter var EU-toppmötet i Göteborg i juni 2001. Behovet aktualiserades i planeringen av de polisinsatser som behövdes för att bevaka mötet.

5.1.1 Polisens begäran om användande av beredskapspolisen

Enligt en skrivelse från Polismyndigheten i Västra Götaland den 13 december 2000 till Rikspolisstyrelsen fanns det skäl för att kalla 200 – 250 beredskapspoliser under tiden den 11 – 16 juni 2001 för att utföra bevakning t.ex. av terrängen runt Landvetter flygplats och eventuellt Säve flygplats samt vissa färdvägar. Därmed skulle motsvarande antal yrkespoliser kunna frigöras för användning i centrala Göteborg. Enligt skrivelsen gick det inte att bortse från risken för allvarliga ordningsstörningar i samband med EU-toppmötet.

I enlighet med polismyndighetens önskemål begärde Rikspolisstyrelsen i januari 2001 att regeringen skulle medge användning av beredskapspoliser vid EU-toppmötet. Denna begäran återkallades emellertid den 16 februari 2001. Återkallandet hade föregåtts av underhandskontakter på tjänstemannanivå mellan Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen där det framkommit att departementet bedömde att bestämmelserna inte medgav att regeringen kunde meddela sådana generella tillstånd som Rikspolisstyrelsens begäran avsåg. Enligt departementets tjänstemän skulle beredskapspolisen kunna användas om förutsättningarna för Göteborgsmötets genomförande skulle förändras.²²

5.1.2 Direktiven till Göteborgskommittén

Efter Göteborgshändelserna år 2001 tillsatte regeringen en kommitté med uppdraget att utreda bl.a. polisens agerande.

Regeringen angav i direktiven till kommittén, som antog namnet Göteborgskommittén, att en av de frågor som kunde aktualiseras i utredningsarbetet var reglerna för beredskapspolisen. I direktiven konstaterades att beredskapspolisen var en totalförsvarsresurs som var avsedd att användas – som ett komplement – för skydd och bevakning av viktiga anläggningar. Regeringen angav vidare att beredskapspolisen inte hade den kompetens och utrustning som krävdes för att kunna användas vid allvarliga ordningsstörningar. I uppdraget ingick dock att överväga om det fanns anledning att utvidga möjligheterna att använda beredskapspoliser i fredstid.²³

5.1.3 Göteborgskommitténs betänkande

I Göteborgskommitténs betänkande bedömdes att beredskapspolisen borde förbli en reservstyrka som bara skulle kunna tas i anspråk då exceptionella förhållanden i samhället rådde eller förväntades inträffa och då polisen redan utnyttjat sina reguljära resurser. Annars fanns det enligt kommittén en risk för att de frivilliga beredskapspoliserna skulle bli ett normalt inslag i verksamheten.

²² *Göteborg 2001* (SOU 2002:122), s. 387-388.

²³ Kommittédirektiv. Översyn av polisens arbete för att säkra ordningen, värna demonstrationsfriheten och säkra den enskildes rättstrygghet i samband med stora evenemang. Dir 2001:60, Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2001. *Göteborg 2001* (SOU 2002:122), s. 789-790.

En bedömning av behovet och lämpligheten av att ta beredskapspolisen i anspråk i samband med en omfattande insats borde enligt kommitténs uppfattning göras i anslutning till överväganden rörande det totala behovet av polisresurser. I flertalet fall borde behovet av ytterligare poliser kunna tillgodoseas genom polisförstärkningar från andra myndigheter.

Ett annat skäl för att inte utvidga gällande regler var, enligt kommittén, att beredskapspolisen normalt saknade den särskilda kompetens och utrustning som krävdes för att ingripa mot folksamlingar i samband med allvarliga ordningsstörningar. Under evenemang som medför stora risker för allvarliga ordningsstörningar var det därför mindre lämpligt att använda beredskapspolisen.

Mot bakgrund av dessa konstateranden ansåg kommittén att det inte fanns någon anledning att utvidga möjligheterna att använda beredskapspoliser i fredstid.²⁴

5.1.4 Konsekvenser för polisinsatsen i Göteborg

I Polismyndighetens i Västra Götaland utvärdering av insatsen vid EU-toppmötet år 2001 anges att bevakningen av Göteborg-Säve flygplats kunde genomföras av militär personal eftersom stora delar av denna flygplats är skyddsområde. Samverkansbefäl från polisen avdelades till den militära enheten. Enligt Polismyndigheten i Västra Götaland kunde bevakningen av de båda flygplatserna säkras trots att den särskilda beredskapspolisen inte fick disponeras.²⁵

5.1.5 Övriga iakttagelser

Rikspolisstyrelsen har i skrivelser åren 2003 och 2005 påpekat att den särskilda beredskapspolisen utbildats och utrustats för att kunna biträda vid bl.a. ingripande mot folksamling. I dessa skrivelser angav Rikspolisstyrelsen att de skäl som anfördes av Göteborgskommittén mot en utökad användning av beredskapspolisen inte längre gällde.²⁶

5.2 Efter den 11 september 2001

Den andra gången då en regional polismyndighet bedömde att det fanns behov av att använda beredskapspolisen i fredstid på grund av hotande våldsamheter var efter terrorattacker i USA den 11 september 2001.

Polismyndigheten i Stockholms län begärde i november 2001 att Rikspolisstyrelsen skulle begära regeringens medgivande för användning av

²⁴ *Göteborg 2001* (SOU 2002:122), s. 766-767.

²⁵ *Polismyndigheten i Västra Götaland. EU 2001-kommenderingen. Utvärdering 2002-03-19* (Polismyndighetens i Västra Götaland dnr AL 199-5993/01), s. 55.

²⁶ *Förslag om utökade möjligheter att använda beredskapspolisen* Skrivelse från Rikspolisstyrelsen till regeringen 2003-09-25 (Ju2003/7004. Justitiedepartementets arkiv) samt Rikspolisstyrelsens yttrande ang *Promemorian Utökad användning av beredskapspolisen* 2005-08-23 (Rps Dnr RÅS 134-2537/05). Justitiedepartementets arkiv.

kontraktsskrivna beredskapspoliser om hotbilden mot samhället skulle ändras så att det krävdes fler polismän för bevakningsuppgifter. Myndigheten menade att terrorattacken den 11 september medfört en förhöjd hotbild som krävde omfattande bevakningsuppgifter. Även om hotbilden försvagats vid tidpunkten för begäran kunde situationen ändras snabbt och det kunde uppstå ett behov av 50 beredskapspolismän för fast bevakning av ambassader och residens.

Rikspolisstyrelsen avlog polismyndighetens begäran. Någon framställning i detta ärende gjordes heller aldrig till regeringen.²⁷

5.3 Konferensen mot folkmord år 2004

Den tredje gången då en regional polismyndighet bedömde att det fanns behov av att använda beredskapspolisen i fredstid på grund av ökad risk för ordningsstörningar var i planeringen av bevakningen av konferensen om folkmord i januari 2004.

Polismyndigheten i Stockholm begärde inför konferensen mot folkmord i januari 2004 att Rikspolisstyrelsen skulle begära regeringens medgivande för att använda den särskilda beredskapspolisen. Den då stundande konferensen bedömdes ta en betydande del av landets polisresurser i anspråk för arbete med ordning och säkerhet, trafikreglering och olika bevakningsuppgifter. Vidare kunde det inte uteslutas att samhället riskerade att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt, även om detta inte var det mest sannolika scenariot. Myndigheten ansåg sig dock – redan på grundval av en förhöjd hotbild – behöva planera för en sådan situation. Om beredskapspoliser fick användas för vissa bevakningsuppgifter skulle antalet ordinarie poliser kunna minskas eller frigöras för annat kvalificerat polisiärt arbete. Som exempel på uppgifter för den särskilda beredskapspolisen uppgavs bevakningsuppgifter på Arlanda och Bromma, bevakning av en inhyrd färja som användes som förläggning av personal och färdvägsbevakning. Beredskapspoliser skulle inte användas för bevakning av konferenslokaler och hotell eller vid ingripanden mot ordningsstörande folkmassa.

Rikspolisstyrelsen avlog polismyndighetens begäran och någon framställning till regeringen gjordes inte.²⁸

5.4 Stormen Gudrun år 2005

Som nämndes inledningsvis har behovet av att använda beredskapspolisen sedan år 2005 formulerats i samband med extrema väderhändelser och vid händelser då det funnits risk för spridning av farliga ämnen. I samtliga dessa fall har regeringen medgivit användning av beredskapspolisen. Endast i ett av dessa fall har dock beredskapspolisen använts i praktiken. Detta skedde efter stormen Gudrun den 8 - 9 januari 2005.

²⁷ *Utökad användning av beredskapspolisen* (Ju/4576/PO, Ju 2005:A), s. 37-39.

²⁸ *Ibid.*

5.4.1 Behovet av beredskapspolisen

Behovet formulerades inledningsvis den 10 januari 2005 i en skrivelse från Polismyndigheten i Kronobergs län till Rikspolisstyrelsen där läget efter stormen den 8 – 9 januari beskrevs som mycket allvarligt. Många människor var instängda och i behov av undsättning och eventuell evakuering. För utsatta och evakuerade områden krävdes en omfattande polisiär insats bl.a. för bevakning. Insatsen med beredskapspolisen bedömdes behöva pågå i två veckor.²⁹

Polismyndighetens skrivelse inkom till Rikspolisstyrelsen på eftermiddagen den 10 januari 2005. Den 11 januari 2005 begärde Rikspolisstyrelsen i en skrivelse till regeringen att få använda beredskapspolisen. Denna begäran motiverades med att flera polismyndigheter i södra Sverige angett att några ordinarie förstärkningsresurser inte fanns tillgängliga. All tillgänglig polispersonal behövdes vid den egna myndigheten för att ta hand om de skador som stormen hade fört med sig i respektive län.

Vidare konstaterades att Kronobergs län bestod av åtta kommuner och att elförsörjning och telefonförbindelser fungerade i länets huvudorter. I stora delar av övriga länet var dock dessa funktioner utslagna och på kvällen den 10 januari hade 90 000 abonnenter saknat el- och teleförförbindelser. Samtidigt försämrades vädret åter med ökad vind mot storm, risk för ökad nederbörd och fallande temperaturer samt höga vattenflöden. Rikspolisstyrelsen betonade att många personer var drabbade och att det hade påbörjats evakueringar av sjuka som var beroende av teknisk apparatur samt äldre med särskilt vårdbehov.

Även många glesbygdsboende bedömdes vara i behov av evakuering. Polisiära uppgifter, där den ordinarie polisstyrkan inte räckte till, var att skydda och bevaka industrier, företag och butiker utan fungerande larm, evakuerade bostäder och fullgöra räddningstjänstuppgifter vid evakuering.³⁰

5.4.2 Regeringens beslut

I enlighet med Rikspolisstyrelsens begäran beslutade regeringen den 11 januari 2005 att Polismyndigheten i Kronobergs län fick använda särskilda beredskapspoliser så länge det fanns behov, dock längst i två månader.³¹

²⁹ *Framställan om disposition av den särskilda beredskapspolisen* Skrivelse från Polismyndigheten i Kronobergs län till Rikspolisstyrelsen 2005-01-10 (Ju2005/185/PO), Justitiedepartementet.

³⁰ *Begäran att få använda den särskilda beredskapspolisen* skrivelse från Rikspolisstyrelsen till regeringen (Justitiedepartementet) 2005-01-11 (Dnr Ju2005/185/PO). Justitiedepartementets arkiv.

³¹ *Medgivande att få ta beredskapspolismän i anspråk* Regeringsbeslut 2005-01-11, Ju2005/185/PO. Justitiedepartementets arkiv.

5.4.3 Bedömningar av beredskapspolisens insats

Enligt Länsstyrelsens i Kronobergs län utvärdering av krishanteringsarbetet efter stormen Gudrun kunde beredskapspoliserna snabbt börja arbeta efter det att polismyndigheten begärt hjälp. En stor del av polisens arbete handlade om eftersökning av saknade personer. Beredskapspoliserna var här till stor hjälp i arbetet. Katastrofen visade att polisen har en relativt begränsad organisation för den här typen av kriser vilket bl.a. resulterade i brist på uthållighet. Länsstyrelsen konstaterade i utvärderingen att användningen av beredskapspolisens var av "avgörande betydelse" för polisens uthållighet. Även militära resurser bidrog till arbetet med insatsen.³²

Även i de intervjuer som genomförts inom ramen för denna utvärdering ställdes frågor om erfarenheterna av stormen Gudrun. I huvudsak bekräftas de intryck som redovisas i den utvärdering som gjordes av Länsstyrelsen i Kronobergs län. Viss kritik har dock riktats mot att grupporganisationen frångicks till förmån för en ordning som innebar att beredskapspoliserna spreds ut i bilpatruller tillsammans med var sin yrkespolis. Syftet med denna åtgärd var att göra det möjligt att täcka ett större område.

5.5 Kungsbackaolyckan år 2005

Det andra tillfället då regeringen år 2005 efter begäran från Rikspolisstyrelsen medgav användning av den särskilda beredskapspolisens inträffade efter en tågolycka där tankvagnar med klor spårat ur några kilometer norr om Kungsbacka den 28 februari.

5.5.1 Behovet av beredskapspolisens

I en skrivelse till Rikspolisstyrelsen den 3 mars 2005 begärde Polismyndigheten i Hallands län att få använda beredskapspolisens för de insatser som kunde krävas på grund av tågolyckan. Vid olyckan hade en tankvagn välvt och tre andra vagnar hade fått yttre skador. Inget läckage hade skett och räddningstjänsten hade påbörjat tappning av klogasen till nya tankvagnar vilket beräknades vara klart på eftermiddagen den 4 mars 2005. Därefter skulle räddningstjänsten bedöma om det var möjligt att utan risk för klogasutsläpp lyfta vagnarna. Enligt räddningstjänsten kunde det bli aktuellt att utrymma ett område med en radie av fem kilometer från olycksplatsen. En sådan utrymning innebar en evakuering av 20 000 personer och beräknades ta ca 48 timmar. Därefter skulle området behöva vara utrymt, bevakat och avspärrat under ca tre dygn.

Enligt Polismyndigheten i Hallands län riskerade Kungsbacka kommun därmed att utsättas för en särskilt svår och påfrestande situation från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Trots att polismyndigheten utlovats personalförstärkningar från polismyndigheterna i Västra Götaland och Skåne

³² *Utvärdering av krishanteringsarbetet efter orkanen Gudrun i Kronobergs län vintern 2005* (Länsstyrelsen i Kronoberg 2005-05-30), s. 25. Se även *Samhällets krisberedskap. Förståelse 2006/2007* (KBM Dnr 0027/2007), s. 13.

var det inte säkert att resurserna var tillräckliga. Därför fanns det skäl att använda beredskapspolisen.³³

I Rikspolisstyrelsens begäran om användning av beredskapspolisen som inkom till regeringen fredagen den 3 mars 2005 beräknades att behovet i händelse av utrymning skulle uppgå till 250 beredskapspoliser. De arbetsuppgifter som kunde bli aktuella var bevakning av det avspärrade området kring tankvagnarna, skydd och bevakning av industrier, företag, butiker och bostäder, bevakning av tillfartsvägar till det utrymda området samt räddningstjänstuppgifter vid utrymningen. Medgivandet borde enligt Rikspolisstyrelsen begränsas till att gälla fram till den 21 mars.³⁴

5.5.2 Regeringens beslut

Enligt de tjänsteanteckningar som finns i detta ärende samtalande Justitiedepartementet med Rikspolisstyrelsen två gånger måndagen den 7 mars 2005. I det första samtalet kl. 09.00 meddelade Rikspolisstyrelsen att det inte beslutats om utrymning och att regeringens beslut om användande av beredskapspolisen därför kunde avvaktas.³⁵ Efter det andra samtalet tre timmar senare antecknades att beredskapspolisen skulle behövas om räddningsledningen beslutade om utrymning av ett område med en radie som översteg 2,5 km. Ett sådant utrymningsbeslut skulle fattas tidigast på tisdagen den 8 mars eller onsdagen den 9 mars.³⁶

Mot denna bakgrund medgav regeringen den 8 mars användning av särskilda beredskapspolisen om det skulle uppstå ett sådant behov i samband med ett eventuellt utrymningsbeslut. Medgivandet gällde så länge det fanns behov, dock längst till den 21 mars.³⁷

I Kungsbacka togs inte något beslut om utrymning och därför uppstod inte heller behov av att använda beredskapspolisen.

5.6 Fågelinfluensan år 2006 – 2008

Den andra situationen som resulterade i att regeringen tillät användning av beredskapspolisen på grund risk för spridning av farliga ämnen var utbrottet av fågelinfluensa våren 2006. I detta fall har det beslutats om att det ska finnas beredskap för ett mer omfattande utbrott av fågelinfluensa. Regeringen har gett ett generellt men tidsbegränsat tillstånd till

³³ *Begäran att få använda den särskilda beredskapspolisen* skrivelse från Polismyndigheten i Hallands län till Rikspolisstyrelsen 2005-03-03. (Dnr Ju2005/2230/PO). Justitiedepartementets arkiv.

³⁴ *Begäran om att få använda den särskilda beredskapspolisen* skrivelse till regeringen från Rikspolisstyrelsen 2005-03-03 (Dnr Ju2005/2230/PO). Justitiedepartementets arkiv.

³⁵ *Tjänsteanteckning efter telefonsamtal* 2005-03-07 (Dnr Ju2005/2230/PO). Justitiedepartementets arkiv.

³⁶ Ibid.

³⁷ *Medgivande att få ta beredskapspolismän i anspråk* Regeringsbeslut 2005-03-08 (Dnr Ju2005/2230/PO). Justitiedepartementets arkiv.

Rikspolisstyrelsen att besluta om användande av beredskapspolisen vid enskilda insatser.

5.6.1 Behovet av beredskapspolisen

I en skrivelse från Rikspolisstyrelsen till regeringen den 13 mars 2006 konstaterades att ett flertal döda fåglar som smittats av fågelviruset H5N1 påträffats i Sverige och att det med stor sannolikhet skulle inträffa många utbrott av fågelinfluensa under våren och sommaren i skilda delar av landet. Under sådana omständigheter kunde det bli aktuellt med polisbevakning av skydds- och övervakningszoner som Jordbruksverket beslutat om. Vidare kunde handräckningsuppdrag som t.ex. uppsamling av döda fåglar bli aktuella. Enligt Rikspolisstyrelsen kunde sådana insatser medföra stora påfrestningar för de berörda polismyndigheterna och under lång tid inverka mycket negativt på den ordinarie polisverksamheten.

I skrivelsen konstaterades att det i rådande läge var omöjligt att förutse såväl den geografiska som tidsmässiga omfattningen av behovet av beredskapspolisen. Det var dock viktigt att skapa en god beredskap och därför begärde Rikspolisstyrelsen att beredskapspolisen vid behov och efter begäran från berörda polismyndigheter skulle få användas för uppgifter som föranleddes av konstaterade fall av fågelinfluensa.

Enligt Rikspolisstyrelsen hade samtliga beredskapspolisavdelningar under åren 2004 – 2005 i sin repetitionsutbildning utbildats och övats för att genomföra bl.a. utrymning, bevakning och registrering och hade lämplig skyddsutrustning för de arbetsuppgifter som kunde bli aktuella vid ett omfattande utbrott av fågelinfluensa.³⁸

5.6.2 Regeringens beslut

I enlighet med Rikspolisstyrelsens begäran beslutade regeringen den 16 mars 2006 att Rikspolisstyrelsen vid behov och efter begäran från berörd polismyndighet fick besluta om användning av beredskapspolisen för uppgifter som föranleddes av misstänkta eller konstaterade fall av fågelinfluensan. Medgivandet gällde så länge det fanns behov, dock längst till den 30 november 2006.³⁹

Den 6 november 2006 begärde Rikspolisstyrelsen i en skrivelse att regeringen skulle förlänga beslutet från den 16 mars. I skrivelsen angavs att det ännu inte hade inträffat några utbrott av sådan omfattning att Rikspolisstyrelsen hade behövt besluta om användande av beredskapspolisen men att det var viktigt även fortsättningsvis att upprätthålla beredskapen. Rikspolisstyrelsen begärde därför att beslutet

³⁸ *Begäran att få använda den särskilda beredskapspolisen* skrivelse från Rikspolisstyrelsen till regeringen 2006-03-13. Ju2006/2521/PO. Justitiedepartementets arkiv.

³⁹ *Medgivande att få ta beredskapspolismän i anspråk* Regeringsbeslut (kopia) 2006-03-16, Ju2006/2521/PO. Justitiedepartementets arkiv.

skulle förlängas till och med den 31 december 2007.⁴⁰ Den 7 december 2006 beslutade regeringen att förlänga medgivandet till den 31 december 2007.⁴¹

I en begäran om ett beslut i samma ärende den 2 januari 2008 konstaterade Rikspolisstyrelsen att det i december 2007 skett en kraftig ökning av fågelinfluensafall i bl.a. Polen, Tyskland och Rumänien och att Jordbruksverket den 19 december 2007 höjt skyddsnivån söder om Dalälven. Enligt denna skyddsnivå (nivå 2) skulle tamfågelbesättningar hållas inomhus.⁴² I enlighet med denna begäran beslutade regeringen den 10 januari 2008 att medge användande av beredskapspolisen för uppgifter som föranleddes av misstänkta eller konstaterade fall av fågelinfluensan fram till den 31 januari 2009.⁴³

Situationen har ännu inte utvecklats på ett sådant sätt att det funnits skäl att använda beredskapspolisen.

5.7 Översvämningar i västra Sverige åren 2006 och 2007

Ytterligare händelser som resulterade i att det uppstod ett behov av att använda beredskapspolisen inträffade i samband med översvämningar i västra Sverige i december 2006 och i januari 2008.

5.7.1 Behovet av beredskapspolisen

I en skrivelse till regeringen den 14 december 2006 konstaterade Rikspolisstyrelsen att delar av Sverige under hösten hade drabbats av stora mängder nederbörd och att betydande områden, bland annat i västra Sverige, var utsatta för mycket höga vattennivåer. SMHI hade därför utfärdat en allvarlig varning inför kommande regnväder. Därmed fanns en ökad risk för att översvämningar kunde medföra ett behov av att utrymma bostäder och butiksområden i utsatta områden samt "stora störningar i infrastrukturen".

Arbetet med utrymning av områden och efterföljande bevakning av dessa skulle enligt Rikspolisstyrelsen utgöra en svår påfrestning på polisväsendet samtidigt som polismyndigheterna inte kunde räkna med förstärkningar från intilliggande län. För att snabbt kunna vidta åtgärder begärde Rikspolisstyrelsen regeringens medgivande att beredskapspolisen t.o.m. den 31 maj 2007 skulle få användas för insatser som kunde behövas på grund

⁴⁰ *Begäran om förlängning av beslut att få använda beredskapspolisen vid misstänkt eller konstaterad fågelsmitta H5N1* 2006-11-06 (Dnr 2006/9527/PO). Justitiedepartementets arkiv.

⁴¹ *Medgivande att få ta beredskapspolismän i anspråk* Regeringsbeslut (kopia) 2006-12-07, (Dnr Ju2006/9527/PO). Justitiedepartementets arkiv.

⁴² *Begäran om förlängning av beslut att få använda beredskapspolisen vid misstänkt eller konstaterad fågelsmitta, H5N1* 2008-01-02 (Dnr PoA-134-5/08). Rikspolisstyrelsen.

⁴³ *Medgivande om att få ta beredskapspolisen i anspråk* regeringsbeslut 2008-01-10, (Dnr Ju2008/142/PO).

av högt vattenstånd. Vidare begärdes att Rikspolisstyrelsen vid behov och efter begäran från berörd polismyndighet skulle få besluta i ärendet. Den bortre tidsgränsen medförde att tiden även skulle omfatta snösmältningen på våren.⁴⁴

I en ny skrivelse den 31 januari 2008 konstaterade Rikspolisstyrelsen att det uppstått översvämningar i västra Sverige vilket resulterat i att vissa områden utrymms och fastigheter dragits med av vattenmassor. Därför begärde Rikspolisstyrelsen återigen en delegering av beslutanderätten och att myndigheten fram till den 20 juni vid behov skulle kunna besluta om användning av beredskapspolisen i Värmlands län, Västra Götalands län och Hallands län.⁴⁵

5.7.2 Regeringens beslut

Den 21 december 2006 beslutade regeringen att Rikspolisstyrelsen fick besluta om användning av beredskapspolisen för uppgifter som föranleddes av högt vattenstånd i Västra Götalands län, Hallands län och Värmlands län. Medgivandet gällde fram till den 31 januari 2007.

Regeringen angav i sitt beslut att Rikspolisstyrelsen uppgett att rådande höga vattennivåer främst hade drabbat Västra Götalands län, Hallands län samt delar av Värmlands län. Förhållandena i dessa områden bedömdes snabbt kunna förändras på ett sådant sätt att beredskapspoliser borde få användas. Regeringen medgav därför att Rikspolisstyrelsen skulle få besluta om när beredskapspolisen fick användas för uppgifter som föranleddes av högt vattenstånd i de ovannämnda länen.⁴⁶

Den 7 februari 2008 tog regeringen ett nytt beslut i enlighet med en ny begäran från Rikspolisstyrelsen. Regeringen delegerade även denna gång rätten att besluta om användande av beredskapspolisen för uppgifter som kunde uppstå på grund av höga vattennivåer till Rikspolisstyrelsen. Detta beslut avsåg Värmlands län och Västra Götalands län och gällde som längst till den 15 mars 2008.⁴⁷

Några beredskapspoliser användes inte för de uppgifter som angavs i regeringens beslut. Som skäl för att beredskapspolisen inte kallades in har angivits att det inte uppstod något sådant behov.

⁴⁴ *Begäran att få använda den särskilda beredskapspolisen* Skrivelse från Rikspolisstyrelsen till Regeringen 2006-12-14 (Dnr Ju2006/10359/PO). Justitiedepartementets arkiv.

⁴⁵ *Begäran att få använda den beredskapspolisen* Skrivelse från Rikspolisstyrelsen till Regeringen 2008-01-31 (Dnr Ju2008/1139/PO). Justitiedepartementets arkiv.

⁴⁶ *Medgivande att få ta beredskapspolismän i anspråk* Regeringsbeslut 2006-12-21, (Ju2006/10359/PO). Justitiedepartementets arkiv.

⁴⁷ *Medgivande om att få ta beredskapspolismän i anspråk* Regeringsbeslut 2008-02-07, Ju2008/1139/PO. De inskränkningar som gjorts beträffande geografisk omfattning och tidslängd på beslutet hade godtagits av Rikspolisstyrelsen i underhandssamtal med Justitiedepartementet (Tjänsteanteckning 2008-02-05, Ju2008/1139/PO. Justitiedepartementet).

5.8 Stormen Per år 2007

En annan extrem väderhändelse som aktualiserade användning av beredskapspolisen år 2007 inträffade då Sverige återigen drabbades av en svår storm. Denna storm fick namnet Per.

5.8.1 Rikspolisstyrelsens begäran

I en skrivelse till regeringen den 15 januari 2007 konstaterade Rikspolisstyrelsen att Polismyndigheten i Kronobergs län samma dag inkommit med en ansökan om att få använda beredskapspolisen för brottsförebyggande åtgärder, stödjande verksamheter samt vid olika räddningstjänstsituationer. I ansökan uppgavs att skadorna på elförsörjningen i länet var jämförbara med dem som uppkommit under stormen Gudrun. I jämförelse med Gudrun var dock situationen avsevärt värre för de fasta telefonförbindelserna och mobiltelefonin. Enligt Rikspolisstyrelsen var det svårt att förutse alla konsekvenser samtidigt som nya starka vindar och fallande temperaturer väntades. Mot denna bakgrund begärde Rikspolisstyrelsen att beredskapspolisen fram till och med den 15 februari skulle få användas för uppgifter som föranleddes av de konsekvenser som orsakats av stormen.⁴⁸

5.8.2 Regeringens beslut

Efter det att skrivelsen inkom till regeringen den 16 januari 2007 beslutade regeringen den 18 januari att Polismyndigheten i Kronobergs län fram till den 15 februari 2007 fick använda beredskapspolisen för uppgifter som föranleddes av de konsekvenser som förorsakats av stormen över södra Sverige.⁴⁹

Några beredskapspoliser användes inte i hanteringen av denna händelse. Som skäl för att beredskapspolisen inte kallades in har angivits att det inte uppstod något sådant behov.

5.9 Sammanfattning

Behov av att använda beredskapspolisen har aktualiserats vid ett flertal tillfällen under de senaste sex åren.

Under åren 2001-2004 har behovet främst formulerats efter bedömningar om en förändrad hotbild med ökad risk för våldssituationer. Detta har skett i samband med EU-toppmötet i Göteborg år 2001, efter terroristattacker i USA den 11 september 2001 samt i samband med folkmordskonferensen i Stockholm år 2004. I samtliga dessa fall begärde en regional polismyndighet

⁴⁸ *Begäran att få använda den särskilda beredskapspolisen* Skrivelse från Rikspolisstyrelsen till Regeringen 2007-01-15. Ju2007/754/PO. Justitiedepartementets arkiv.

⁴⁹ *Medgivande att få ta beredskapspolismän i anspråk* Regeringsbeslut (kopia) 2007-01-18, Ju2006/754/PO. Justitiedepartementets arkiv.

användning av beredskapspolisen i skrivelser till Rikspolisstyrelsen. I Göteborgsfallet gick Rikspolisstyrelsen vidare med en skrivelse till regeringen. Denna skrivelse återtogs av Rikspolisstyrelsen efter underhandskontakter med Justitiedepartementet. I de övriga fallen resulterade ärendet inte i någon skrivelse från Rikspolisstyrelsen till regeringen.

Åren 2005 - 2008 har förfrågningar rörande användning av beredskapspolisen avsett olika kriser. Dessa kriser har handlat om att det funnits risk dels för störningar i samhällsviktig verksamhet på grund av extremt väder, dels för spridning av farliga ämnen. Det har vid dessa kriser bedömts kunna uppstå ett behov av förstärkning för bl.a. evakueringar samt bevaknings- och räddningstjänstuppgifter vid krissituationer. I samtliga dessa fall har regeringen efter begäran från Rikspolisstyrelsen beslutat att medge användning av beredskapspolisen.

Endast vid stormen Gudrun har det enligt Polisens bedömningar funnits ett behov av att använda sig av regeringens medgivande till att kalla in den särskilda beredskapspolisen för tjänstgöring. Övriga händelser har enligt Polisens bedömningar inte utvecklats på ett sådant sätt att det uppstått ett behov av att använda beredskapspolisen.

6 Investeringar, utbildningar och övningar

Inledningsvis i denna rapport konstaterades att det i tidigare utredningar och övningar angetts att Polisen på grund av otillräckliga personalresurser har en bristfällig förmåga att under en längre tid hantera storskaliga händelser.⁵⁰ Enligt dessa bedömningar kan personalbehovet inledningsvis täckas genom omdirigeringar av yrkespoliser från andra polismyndigheter. Om behov kvarstår därefter kan beredskapspolisen användas. Behov av förstärkningsresurser kan uppstå vid t.ex. en terrorattack eller en kärnkraftsolycka som kräver omfattande avspärningar, evakuering och långvarig bevakning av stora områden. Vid ett omfattande utbrott av en smittsam djursjukdom kan det behövas förstärkningar för bevakning av drabbade gårdar och områden och personal som kan hjälpa till vid Tullverkets gränskontroller.⁵¹

Redovisningarna om hur beredskapspolisen kan användas som en förstärkningsresurs vilar på bedömningar att beredskapspolisen har förmåga att utgöra denna resurs. I vilken utsträckning kan då dessa bedömningar kontrolleras? Den bästa metoden är att undersöka hur beredskapspolisen har använts vid de verkliga situationer då regeringen tillåtit användning av beredskapspolisen. I praktiken har emellertid beredskapspolisen bara använts vid ett av dessa tillfällen. Utifrån frågan om vad beredskapspolisen har utträttat "på fältet i ett skarpt läge" kan förmågan således bedömas endast i mycket begränsad utsträckning. I bedömningen av beredskapspolisens förmåga är KBM därför främst hänvisad till redovisningar om beredskapspolisens övriga verksamhet, dvs. hur och i vilken omfattning den rekryterats, utbildats, övats och utrustats för att kunna genomföra insatser vid kriser.

Investeringar, rekryteringar och utbildningar har bekostats av medel ur anslaget 7:5 Krisberedskap och genomförts inom ramen för det övergripande målet att beredskapspolisen ska kunna utgöra en förstärkningsresurs för Polisen. Dessa satsningar har emellertid också nära kopplingar till mer konkreta och tidsbestämda mål som formulerats av KBM i samarbete med Rikspolisstyrelsen. Målen inriktar den framtida verksamheten och anger vilka åtgärder som ska vidtas både på lång och kort sikt.

6.1 Antalet beredskapspoliser

Som en utgångspunkt i arbetet med att utöka den särskilda beredskapspolisens numerära storlek formulerades år 2003 som ett långsiktigt mål att det skulle finnas 1500 utbildade särskilda beredskapspoliser. Det angivna målet har inte uppnåtts. Antalet kontrakterade särskilda beredskapspoliser uppgår enligt Rikspolisstyrelsen för närvarande till ungefär 1000.

⁵⁰ Se t.ex. Polisens risk- och sårbarhetsanalyser för åren 2006 och 2007.

⁵¹ *Samhällets krisberedskap. Förmåga 2006/2007* (KBM Dnr 0027/2007), s. 28-29 samt bilaga 1, s. s. 11-12 och 14-15, *Beredskapen för kärnkraftsolyckor* (Riksrevisionen 2007:4), s. 28 samt scenarierna för SAMÖ-04 och SAMÖ-07.

I utvärderingsarbetet har KBM försökt att besvara frågan varför det inte gått att utbilda och kontraktera fler särskilda beredskapspoliser. I intervjuerna har framkommit att många beredskapspoliser som varit uttagna för den allmänna delen av beredskapspolisen har tvekat när det gäller utbildning och kontraktering för tjänstgöring inom den särskilda beredskapspolisen. Enligt intervjuerna sammanhänger denna tvekan med att det uppstått osäkerhet rörande kraven på inställelse vid fredstida kriser. Många av de intervjuade har påpekat att det är olyckligt att avtalen har givits en som man uppfattar tvingande formulering vad gäller tjänstgöringsskyldigheten. I praktiken är dock de polisiära myndigheterna beredda att ta hänsyn till personliga förhållanden vid inkallelse för tjänstgöring och från Rikspolisstyrelsens sida framhålls att avtalen inte är tvingande i detta avseende. Kritik har också riktats mot förhållandet att avtalet ålägger den enskilde beredskapspolisen att underrätta sin arbetsgivare om åtagandet som beredskapspolis. Det har poängterats att det istället är Polisen som borde underrätta arbetsgivaren om detta. Vidare har framhållits att Polisen även bör precisera hur eventuella konflikter mellan den enskilde beredskapspolisens åtagande gentemot den ordinarie arbetsgivaren och åtagandet gentemot Polisen ska lösas. Rikspolisstyrelsen arbetar för närvarande med en översyn av avtalen som syftar till att klargöra de delar som ansetts tveksamma.

Ett annat skäl som lyftes fram av de intervjuade beredskapspoliserna var att beredskapspolisen används så pass lite att det knappast är någon idé att utbilda sig och skriva kontrakt om tjänstgöring vid fredstida kriser. Flera av de intervjuade menade dessutom att beredskapspolisens uppgifter inte har klargjorts tillräckligt tydligt och att det är viktigt att precisera syftet med verksamheten. Flera hävdade att en mer aktiv användning av beredskapspolisen förutsätter dels att beslutanderätten rörande användning av beredskapspolisen delegeras till Rikspolisstyrelsen, dels att regeringen klargör principerna för hur beredskapspolisen ska få användas.

6.2 Investeringar

De investeringar som gjorts rörande beredskapspolisen har främst handlat om att bibehålla eller öka förmågan genom förbättringar av beredskapspolisens kommunikationsutrustning. Målet har varit att beredskapspolisen ska kunna agera som en självständig stödresurs utan att behöva använda den ordinarie polisens kommunikationsutrustning.

Investeringarna har också avsett skyddsutrustning som ska kunna användas vid våldssituationer under höjd beredskap eller svår påfrestning (inklusive situationer där skjutvapen eller sprängmedel kan förekomma).

För att öka beredskapspolisens förmåga i dessa avseenden har kommunikationsutrustning, hjälmar och tunga skyddsvästar köpts in. Enligt de intervjuer som genomförts inom ramen för utvärderingsarbetet är beredskapspolisens utrustning modern och ändamålsenlig.

6.3 Utbildning och övning

En viktig del i satsningarna på beredskapspolisen utgörs av de grund-, repetitions-, stabs- och ledarskapsutbildningar som genomförs för att höja kompetensen.

Grundutbildningen för en beredskapspolis uppgick tidigare till tre veckor. Under innevarande år har grundutbildningen förlängts till 33 dagar. Efter genomgången grundutbildning genomförs en veckas repetitionsutbildning vartannat år. Utbildningen omfattar bl.a. juridik, sjukvård, självskydd, hantering av handfängsel, gripandetekniker, expanderbar batong, kartkunskap, radiosamband, fordonskontroll, CBRN-kunskap, ingripande mot folkmassa och vapenhantering (pepparspray och pistolen Sig Sauer).

I intervjuerna har framförts synpunkter på utformningen av grund- och repetitionsutbildningen. De som i intervjuerna menade att beredskapspolisen borde användas oftare framhöll behovet av att förlänga grundutbildningen. Vissa menade också att repetitionsutbildningen borde utökas och att borttagandet av fullgjord värnplikt som ett antagningskrav för beredskapspoliser har medfört ett behov av att utöka vapenutbildningen.

Flera av de intervjuade framhöll att utbildningens längd och innehåll måste anpassas till beredskapspolisens uppgifter. Eftersom det enligt många uppfattning finns en oklarhet i frågan om beredskapspolisens uppgifter är det enligt dessa också svårt att bedöma om utbildningen har en lämplig utformning. Kvaliteten på den utbildning som idag genomförs bedöms vara god. Denna bedömning görs också i de kursutvärderingar som genomförts.

De övningar som beredskapspolisen har deltagit i har avsett internationell verksamhet. Den särskilda beredskapspolisen har deltagit i de internationella övningarna Nordic Peace 2001 i Norge och Nordic Peace 2002 i Sverige.⁵² Övningarna syftade till att förbättra förmågan att agera i en fredsbevarande insats under FN:s mandat och ledning vid en komplex krissituation som kräver både civil och militär medverkan. I övningarna tränades förmågan att ingripa mot folkmassa, uppträdande och taktik vid genomsök av byggnad, agerande vid vägspärr och genomförande av helikoptertransporter.

I Överstyrelsens för civil beredskap och Rikspolisstyrelsens utvärderingar av Nordic Peace-övningarna fick beredskapspolisens insatser genomgående goda omdömen. I utvärderingen av 2002 års övning konstaterades att beredskapspolisen fått många positiva omdömen från övriga övningsdeltagare och mycket väl skulle kunna ingå i en fredsbevarande insats.⁵³

⁵² Övningsserien Nordic Peace in the spirit of Partnership för Peace genomfördes i samverkan mellan civila myndigheter, internationella humanitära organisationer och militära förband i Norden.

⁵³ *Särskilda beredskapspolisen under Nordic Peace 2001 – Utvärderingsrapport*, Överstyrelsen för civil beredskap (2001-10-18, Ju2001/7185, Justitiedepartementets arkiv), s. 8–9. samt *Särskilda beredskapspolisen under Nordic Peace 2002* s. 10.

6.4 Kostnader

Investeringar, utbildningar och övningar finansieras dels via anslaget 7:5 Krisberedskap, dels genom de ordinarie anslagen till polismyndigheterna. I de fall beredskapspolisen kallas in och används vid olika händelser bekostas insatserna av den ansvariga polismyndigheten.

Under de senaste åren har Rikspolisstyrelsen tilldelats mellan 20 000 tkr och 30 000 tkr årligen ur anslaget 7:5 Krisberedskap för den särskilda beredskapspolisens verksamhet. Så stora summor har dock inte använts. De kostnader som har belastat detta anslag har årligen uppgått till mellan 10 000 tkr och 20 000 tkr.

Större delen av dessa kostnader avser utbildning (repetitions- och grundutbildning för yrkespoliser och beredskapspoliser) samt utgifter för dagpenning till beredskapspoliser, rese- och traktamentskostnader, instruktörskostnader, lokalhyror, kost och logi samt kostnader för hyrda fordon m.m. Dessutom används en mindre summa till ledarskapsutbildning för yrkespoliser. Enligt uppgifter från Rikspolisstyrelsen används medel från anslaget 7:5 Krisberedskap för att bekosta vissa personal- och förrådskostnader.

Tilldelningen av medel har baserats på beräkningar om att samtliga utbildningsplatser ska bemannas. På grund av att flera utbildningsplatser stått tomma har det uppstått en skillnad mellan tilldelade medel och använda medel.

Vissa kostnader för beredskapspolisen finansieras med medel från Polisens egna anslag. Bl.a. åtgår tid för att administrera beredskapspolisavdelningarna och för de yrkespoliser som tjänstgör som befäl inom beredskapspolisen. Härtill kommer de kostnader som polisen har regionalt för att administrera beredskapspolisen samt kostnader för den arbetstid som åtgår då befäl deltar i repetitionsutbildning. Dessa kostnader beräknas årligen sammanlagt uppgå till knappt 10 000 tkr.

6.5 Sammanfattning

I detta kapitel redovisas de investeringar, utbildningar och övningar som genomförts för att utveckla beredskapspolisens förmåga att fungera som en förstärkningsresurs till polisen vid en svår påfrestning på samhället. KBM kan konstatera att utvecklingsarbetet huvudsakligen har bedrivits inom ramen för målet att beredskapspolisen ska kunna verka då samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings och säkerhetssynpunkt.

När det gäller arbetet med att rekrytera och kontraktera särskilda beredskapspoliser har målet att numerären ska uppgå till 1500 inte uppnåtts. För närvarande uppgår antalet beredskapspoliser till ungefär 1000. Samtidigt bedöms de investeringar, utbildningar och övningar beredskapspolisens kompetens och utrustning bl.a. avseende för lednings-

och sambandsförmåga och personlig skyddsutrustning ha resulterat i att förmågan bibehållits. På grund av att det har varit svårt att fylla utbildningarna har det uppstått stora skillnader mellan de summor som har tilldelats verksamheten och de summor som har förbrukats. De kostnader som årligen belastar anslaget 7:5 Krisberedskap uppgår till mellan 10 000 tkr och 20 000 tkr per år. Till dessa kostnader ska läggas den del som bekostas av det ordinarie anslaget till Polisen. Denna del beräknas uppgå till ungefär 10 000 tkr.

7 KBM:s slutsatser och bedömningar

I denna rapport utvärderar Krisberedskapsmyndigheten beredskapspolisens utifrån följande frågor:

- Vilka mål har ställts upp för beredskapspolisens verksamhet?
- I vilken utsträckning uppfylls målen?
- Vilka effekter har beredskapspolisens verksamhet fått?
- Vilka kostnader är förknippade med beredskapspolisens verksamhet?
- I vilken utsträckning kan eventuella förändringar av verksamheten påverka den fortsatta finansieringen av beredskapspolisens verksamhet?
- Vilka lärdomar kan dras av erfarenheterna från beredskapspolisens verksamhet?

Med utgångspunkt i svaren på dessa frågor formulerar KBM i detta kapitel slutsatserna av utvärderingsarbetet samt KBM:s bedömningar av den verksamhet som bedrivits av beredskapspolisens. Vidare presenteras tre alternativa vägval för den fortsatta verksamheten och hur dessa olika vägval kan påverka den framtida finansieringen av beredskapspolisens.

7.1 Mål

Enligt de övergripande målen för beredskapspolisens som formuleras i förordningen (1986:616) om beredskapspolisens ska beredskapspolisens kunna utgöra en förstärkningsresurs till polismyndigheterna dels inom ramen för totalförsvaret vid höjd beredskap, dels då samhället i fredstid har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings och säkerhetssynpunkt. Det första målet avser både den allmänna och den särskilda beredskapspolisens medan det andra målet bara gäller för den särskilda beredskapspolisens.

Vidare har KBM i samråd med Rikspolisstyrelsen formulerat mer detaljerade mål rörande antalet beredskapspoliser samt för de investeringar och utbildningar som genomförts. Dessa mål anger att beredskapspolisorganisationen:

- ska uppgå till 1500 kontrakterade särskilda beredskapspoliser,
- ska kunna agera självständigt när det gäller kommunikation, samband och ledning samt
- vara utbildad samt ha personlig skyddsutrustning.

7.2 Måluppfyllelse och kostnader

I utvärderingsarbetet har KBM gjort bedömningen att de investeringar och utbildningar som genomförts har resulterat i att beredskapspolisens uppfyller två av de mål som nämns ovan. Beredskapspolisens kan agera självständigt när det gäller kommunikation, samband och ledning. Beredskapspolisens är också utbildad för sin uppgift och den är utrustad med personlig skyddsutrustning. Det mål som avser antalet beredskapspoliser är dock inte uppfyllt då numerären för närvarande uppgår till ungefär 1000. Kostnader för dessa investeringar och utbildningar belastar både Polisens ordinarie

anslag och anslaget 7:5 Krisberedskap. De kostnader som belastar anslaget 7:5 Krisberedskap uppgår till 10 000 tkr – 20 000 tkr årligen.

Vidare bedömer KBM att beredskapspolisens verksamhet ligger inom ramen för de två övergripande målen i förordningen (1986:616) om beredskapspolisens. När det gäller fredstida krissituationer har beredskapspolisens förmåga att utgöra en förstärkningsresurs till Polisen. Denna förmåga bedöms också kunna utgöra en tillräcklig grund för att beredskapspolisens ska kunna anpassas för insatser inom ramen för totalförsvaret om den militära hotbilden mot Sverige skärps och det uppstår en ökad risk för väpnat angrepp. KBM vill samtidigt betona att de övergripande målen är kvalitativa och att det finns ett spelrum för en högre eller lägre grad av måluppfyllelse. I nuvarande läge bedömer KBM att verksamheten inte når upp till den högre graden av måluppfyllelse.

För att öka beredskapspolisens måluppfyllelse när det gäller kapaciteten att utgöra en förstärkningsresurs för Polisen vid kriser bör rekryteringen intensifieras i enlighet med ambitionen att antalet beredskapspoliser som nu uppgår till ungefär 1000 ska ökas till 1500. För att målet om 1500 beredskapspoliser lättare ska kunna uppnås bör den osäkerhet rörande vissa formuleringar i de tjänstgöringskontrakt som ska tecknas mellan den enskilde beredskapspolisens och de polisiära myndigheterna undanröjas. Bland annat har osäkerhet rörande frågan om kraven på inställelse är tvingande eller inte samt förhållandet att den enskilde beredskapspolisens åläggs att underrätta sin ordinarie arbetsgivare om sina förpliktelser som beredskapspolisens försvårat rekryteringen. Rikspolisstyrelsen bör därför slutföra det arbete som påbörjats för att omarbete kontrakten. Arbetet bör bedrivas i enlighet med Rikspolisstyrelsens inriktning och fokusera på följande åtgärder:

- Förutsättningarna och villkoren för beredskapspolisernas tjänstgöringsskyldighet och inkallelse bör klargöras.
- Kontrakten bör ange att det är Polisen och inte den enskilde beredskapspolisens som ska underrätta respektive ordinarie arbetsgivare. I detta arbete är det viktigt att skapa en förståelse hos arbetsgivaren för att den anställda vid en kris ska kunna kallas in med kort varsel.

7.3 Effekter

Måluppfyllelsen i beredskapspolisens verksamhet sammanhänger med frågan om vilka effekter som uppnåtts med verksamheten. Att beredskapspolisens verksamhet ligger inom ramen för de uppställda målen innebär också att det skapats en effekt av beredskapspolisens verksamhet genom att uthålligheten i polisorganisationen vid kriser som kräver omfattande polisinsatser under en längre tid har ökat.

En potentiell effekt av verksamheten är beredskapspolisens användning som förstärkningsresurs för Polisen vid inträffade händelser. KBM har därför i utvärderingen redovisat ett antal tillfällen då beredskapspolisens under 2000-

talet aktualiserats som en polisiär stödresurs. Redovisningen visar att användning av beredskapspolisen som en bevakningsresurs aktualiserades då det fanns risk för ordningsstörningar bl.a. i samband med EU-toppmötet i Göteborg år 2001 och vid folkmordskonferensen år 2004.

Sedan år 2005 har användningen av beredskapspolisen aktualiserats vid ett flertal extraordinära händelser som inneburit en ökad risk störningar i samhällsviktig verksamhet på grund av extremt väder eller då det funnits risk för spridning av farliga ämnen. Vid samtliga dessa händelser som inträffat sedan år 2005 och då Rikspolisstyrelsen gjort framställningar om att få använda beredskapspolisen har regeringen beslutat att bifalla myndighetens begäran.

Endast vid stormen Gudrun har dock Polisen ansett att det funnits ett behov av att använda sig av regeringens medgivande till att kalla in den särskilda beredskapspolisen för tjänstgöring. Enligt KBM:s bedömning kunde beredskapspolisen under stormen Gudrun utgöra en förstärkningsresurs som förbättrade Polisens uthållighet. Sammantaget kan emellertid KBM konstatera att effekten av beredskapspolisens verksamhet i hanteringen av inträffade kriser har varit mycket begränsad.

7.4 Lärdomar för framtiden

Med utgångspunkt i den indelning som görs av politikområdet Samhällets krisberedskap i operativ förmåga, krisledningsförmåga och förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå störningar kan det konstateras att de utvärderingar som KBM genomfört under de senaste åren dels har behandlat frågor rörande förmågan i samhällsviktig verksamhet att motstå störningar (HEL-projektet), dels den operativa förmågan (projektet Svenska nationella ambulansflyget (SNAM) samt arbetet med CBRN-frågor hos polisen, räddningstjänsten och akutsjukvården). Till den operativa förmågan räknas också den verksamhet som bedrivs av beredskapspolisen som i likhet med SNAM också bygger på frivilliga insatser.

Det finns i denna utvärdering anledning att uppmärksamma vissa likheter som observerats i utvärderingarna av SNAM och beredskapspolisen. Liknande problem som iakttagits i utvärderingen av beredskapspolisen har också noterats i utvärderingen av SNAM. I båda fallen utgör dessa problem ett hinder för att verksamheten ska nå full effekt.

Både beredskapspolisen och SNAM bygger på att personer vid sidan av sina ordinarie arbeten på frivillig basis kan ställa upp och göra insatser för krisberedskapen. För att dessa verksamheter ska kunna bibehålla förmågan och nå full effekt vid en insats krävs att det finns ett engagemang och intresse hos de personer som ska bemanna resursen. Om det uppfattas som att villkoren för tjänstgöringen är otydliga och att resurserna används alltför sällan finns det en risk för att engagemanget och intresset för uppgifter avtar. Denna iakttagelse kan sannolikt sägas gälla generellt för de resurser som är beroende av frivilliga insatser.

Mot denna bakgrund kan följande lärdomar dras angående förstärkningsresurser som är beroende av insatser från personer som i sin vardag har andra arbeten:

- att uppdragsbeskrivning och villkor för användande av resurserna bör vara så tydliga som möjligt. Särskilt vikt bör läggas vid att tydliggöra villkoren för deltagandet vid operativa insatser.
- att resurserna bör användas i mesta möjliga utsträckning. Användning bör också kunna ske i situationer som inte utvecklats till fullskaliga kriser.
- att andra myndigheters kunskaper om hur resurserna kan användas i krissituationer bör öka.

7.5 Tre alternativa vägval

De slutsatser och bedömningar som redovisas ovan avser beredskapspolisens nuvarande organisation och verksamhet. Det finns dock även anledning att i någon utsträckning nämna tänkbara konsekvenser av framtida eventuella förändringar av beredskapspolisens verksamhet.

Som nämnts pågår inom Regeringskansliet ett beredningsarbete med inriktning att beredskapspolisens ska kunna sättas in i fler situationer än dagens regler ger möjligheter till. Arbetet ska också behandla frågan om huruvida beslutanderätten rörande användning av beredskapspolisens ska delegeras till Rikspolisstyrelsen. KBM har i utvärderingsarbetet konstaterat att de polisiära myndigheterna anser att det är viktigt med ett klargörande av de frågor som beredningsarbetet avser. Samtidigt bedömer KBM att finansieringen av beredskapspolisens verksamhet kan påverkas av resultatet av det pågående beredningsarbetet. I arbetet med utvärderingen av beredskapspolisens har KBM därför skisserat tre alternativa vägval.

Enligt alternativ 1 förändras reglerna så att beredskapspolisens kan användas dels som en resurs som förstärker polisens förmåga att hantera extraordinära händelser och situationer som kan uppstå vid höjd beredskap, dels som en resurs vid situationer som inte kan karaktäriseras som en kris eller en extraordinär händelse (t.ex. bevakning av ett politiskt toppmöte) men som ändå resursmässigt kan vara mycket ansträngande för den ordinarie polisorganisationen.

Om beredskapspolisens verksamhet förändras i denna riktning är det enligt KBM:s bedömning rimligt att finansieringsansvaret för beredskapspolisens verksamhet delas upp mellan Forsvarsdepartementets anslag 7:5 Krisberedskap och Justitiedepartementets ordinarie anslag för polisen. Skälet till detta är att användningen av beredskapspolisens i fredstid enligt detta alternativ omfattar båda polisiära insatser i samband med extraordinära händelser och höjd beredskap samt planerade insatser vid andra typer av händelser.

Alternativ 2 innebär att regelverket behålls i nuvarande form och att beredskapspolisens främst används vid störningar i samhällsviktig verksamhet eller spridning av farliga ämnen och andra situationer som omfattas av begreppet extraordinär händelse eller kris. Däremot används beredskapspolisens inte för planerade insatser t.ex. bevakningsuppgifter vid större konferenser och evenemang.

Om beredskapspolisens verksamhet även fortsättningsvis får denna inriktning är det rimligt att finansieringsansvaret till stor del ligger kvar på anslaget 7:5 Krisberedskap.

Alternativ 3 är att det införs ett nytt regelverk som anger att beredskapspolisens endast ska kunna användas vid höjd beredskap. Statsmakterna gör idag bedömningen att det inte finns någon risk för ett militärt väpnat angrepp mot Sverige under överskådlig tid. Därför finns heller inget behov av rekrytering och utbildning av beredskapspoliser i dagsläget. Om ett krigshot skulle uppstå kommer det sannolikt att finnas tillräckligt lång förvarningstid för att det ska vara möjligt att rekrytera nya beredskapspoliser.

Det kan diskuteras om en översiktlig planering för ett återupptagande av rekrytering och utbildning av beredskapspoliser för användning vid höjd beredskap bör upprätthållas och viss materiel behållas i förråd. Kostnadsmissigt är det en liten skillnad mellan att avskaffa beredskapspolisens helt och att behålla vissa förberedelser inför ett förändrat läge då det kan bli aktuellt med höjd beredskap. KBM bedömer dock att de medel som måste avsättas för ett sådant ändamål kan användas mer effektivt ur krisberedskapssynpunkt. Om detta alternativ realiserats bör materiel som kan användas i den ordinarie polisverksamheten överföras till polismyndigheterna. Övrig materiel kan avvecklas.

Med utgångspunkt i utvärderingens resultat bedömer KBM det i valet mellan de olika alternativen bör vägas in frågor om behovet av ökad användning, möjligheter till att öka rekryteringen, bibehållit engagemang hos de enskilda beredskapspoliserna och behovet av att stärka samhällets förmåga att hantera kriser. Enligt KBM:s bedömning kan dessa behov ha störst möjlighet att realiserats inom ramen för en breddning av användningen till att inte bara omfatta situationer som definieras som extraordinära händelser (alternativ 1). Mot bakgrund av att behovet av beredskapspolisens har aktualiserats vid ett flertal krissituationer är en ökad användning av beredskapspolisens enligt KBM:s bedömning också möjlig inom ramen för gällande regelverk (alternativ 2).

8 Referenser

Regeringskansliets centralarkiv och Justitiedepartementets arkiv

Regeringsbeslut
Inkommande skrivelser

Författningar

Förordning (1986:616) om beredskapspolisen
Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten
Krisberedskapsmyndighetens författningssamling (KBMFS) 2005:1
Krisberedskapsmyndighetens författningssamling (KBMFS) 2007:1

Övriga tryckta källor

Ambulansflyg i beredskap (KBM 2007-03-30, dnr 0929/2006)
Beredskapen för kärnkraftsolyckor (Riksrevisionen 2007:4)
Beredskapen vid svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11)
En utvecklad krisberedskap – KBM:s underlag inför 2005 års proposition om krisberedskap (KBM 2005-03-18, dnr 0931/2004)
Fördjupad genomgång av: Arbetet med CBRN-frågor hos polisen, räddningstjänsten och akutsjukvården (KBM:s uppdrag/utredningar 2005, Dnr 0188/2004)
Förslag till statsbudget för 2000. Rättsväsendet (Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 4)
Göteborg 2001 (SOU 2002:122)
Polisens risk- och sårbarhetsanalyser för åren 2006 och 2007
Polisens budgetunderlag för åren 2008-2010 (RPS Dnr CO-902-1158/07)
Polismyndigheten i Västra Götaland. EU 2001-kommenderingen. Utvärdering 2002-03-19 (Polismyndighetens i Västra Götaland dnr AL 199-5993/01)
Samhällets krisberedskap. Förmåga 2006/2007 (KBM Dnr 0027/2007)
Samhällets krisberedskap 2003. Årlig uppföljning (KBM Dnr 0918/2003)
Samhällets krisberedskap 2005, planeringsinriktning (KBM Dnr 0207/2003)
Samhällets krisberedskap 2005 – Förmåga och genomförd verksamhet (KBM Dnr 1112/2005)
Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133)
Riksdagens snabbprotokoll 1991/92:18, anförande nr 91-94.
Särskilda beredskapspolisen under Nordic Peace 2001 – Utvärderingsrapport, Överstyrelsen för civil beredskap (2001-10-18, Ju2001/7185, Justitiedepartementets arkiv)
Särskilda beredskapspolisen under Nordic Peace 2002 (Rikspolisstyrelsen 2002-09-16)
Utvärdering av beredskapspolisen (Hägg konsult AB och Ulf Wennerberg konsult AB), KBM dnr 1303/2007.
Utvärdering av krishanteringsarbetet efter orkanen Gudrun i Kronobergs län vintern 2005 (Länsstyrelsen i Kronoberg 2005-05-30)

*Utvärdering av Statens energimyndighets HEL-projekt (KBM 2006-02-16,
Dnr 0486/2005)*

Utökad användning av beredskapspolisen (Ju/4576/PO, Ju 2005:A)

*Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred
(Ds 1998:32)*