

Frivilliga försvarsorganisationers svar på remiss SOU 22:57 - Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap

Denna skrivelse utgör ett samlat svar från sjutton av de arton frivilliga försvarsorganisationerna. Svenska Röda Korset har valt att inte medverka till detta svar utan väljer att avge ett eget svar.

Frivilliga försvarsorganisationer är ideella verksamheter, vi går under förordningen om frivillig försvarsverksamhet (1994:524) och vi har våra rötter i samhället, det bidrar till att vi når ut brett för att skapa folkförankring, samt att bidra till försvarsvilja.

Frivilliga försvarsorganisationer bidrar genom olika insatser till att bygga enskildas egen förmåga och förståelse för det egna ansvaret att ha en beredskap och i förlängningen ökad motståndskraft.

Vi är särskilt utpekade, utbildade, övade, tränade och redo för uppgiften. Vi har avtal och vi är organiserade. Vi är inte bara frivilliga utan vårt uppdrag sträcker sig längre än så då vi har påtagit oss ett ansvar för uppgiften. Våra medlemmar ansluter till oss för att de vill bidra i högre utsträckning än att spontant engagera sig vid en kris eller höjd beredskap. Genom oss blir våra medlemmar och våra organisationer en utbildad, övad och kompetent resurs inom det svenska totalförsvaret.

Vi vill tacka utredaren för arbetet med att ta fram denna remiss och vi menar att den innehåller många väsentliga delar som är av vikt att implementera för att stärka skyddet för civilbefolkningen vid händelse av höjd beredskap.

Befolkningsskyddet ska skydda alla som befinner sig i landet, som inte deltar i kriget eller i väpnade strider under angrepp eller krig. Vi har därför tittat på remissen utifrån det uppdrag som gavs utredaren och vår uppfattning om vikten av att skydda liv, hälsa och civil egendom under angrepp eller krig.

Vi ser behov, precis som utredaren pekar på, att säkra alla system och att folkförankra det stärkta civilbefolkningsskyddet, det vill säga att det innebär att det finns ett betrott varningssystem vid fara, att det finns fungerande, fysiskt skydd, en fungerande evakuering, ett betrott informationssystem, sjukvård, brandbegränsning, släckning och räddningsverksamhet. Vi menar även att de individer som verkar för de organisationer som ingår och verkar i systemet för att stärka skyddet för civilbefolkningen, och dess processer ska ingå i det stärkta skyddet, det går i linje med folkrätten enligt Genèvekonventionerna.

Vi anser vidare att folkförankringen måste vara total och att detta uppnås bäst genom att civilplikten och frivilligheten går hand i hand, de kompletterar varandra och båda behövs.

Vårt remissvar omfattar följande områden

- Ansvarsfördelning och en sammanhållen och effektiv planering
- Planering och förberedelser
- Resursgruppers uppdrag vid kontroller av skyddsrum
- Frivilliga försvarsorganisationer tillhandahåller beredskapsgrupper
- Frivillig resursgrupp och frivillig beredskapsgrupp
- Tillväxt genom fler beredskapsavtal
- Effektiv resursförflyttning av beredskapsgrupper
- Trygghetspunkter
- Ekonomi
- Behov utöver det utredningen besvarar

Ansvarsfördelning och en sammanhållen och effektiv planering

Att ett väl sammanhållet system till skydd för civilbefolkningen kommer till stånd är viktigt, inte minst visar de tidiga erfarenheter som kriget i Ukraina påvisar, hur utsatt civilbefolkningen är. Tillgång till skyddsrum och andra skyddade utrymmen som t ex tunnelbanan samt möjligheter till utrymning har varit av betydelse under det ryska anfallskriget i Ukraina. Till detta menar utredningen att även inkvartering och inrättandet av en statlig beredskapsorganisation för förstärkning av kommunernas räddningstjänstorganisationer, såvitt avser genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, samt utvecklingen av annat nödvändigt bistånd i skyddet för civilbefolkningen krävs framöver.

Utredningen belyser även vikten av system för varning och information till allmänheten vilket vi anser är en del i skyddet som är av betydelse för att bibehålla motstånd och försvarsvilja.

De frivilliga försvarsorganisationerna anser att utredaren till stor del tar hänsyn till och föreslår åtgärder för att modernisera och anpassa skyddsrumsbeståndet under en överskådlig framtid. Det finns förslag gällande ansvarsfördelningen i fråga om skyddsrum. Vi föreslår att samma detaljerade ansvarsfördelning som anges av utredaren för de fysiska utrymmena även föreslås för de delar som handlar om ansvarsförhållanden och förmåga på lokal, regional och nationell nivå gällande planering och genomförande av utrymning och inkvartering vid höjd beredskap och ytterst krig. Här ser vi, från de frivilliga försvarsorganisationerna behov av några ytterligare delar på den kommunala nivån för att få en sammanhållen och effektiv planering på samtliga angivna nivåer på plats t ex att vi inkluderas tidigt i processen och att varje del hanteras på den nivå som ligger närmast behovet.

Planering och förberedelser

I utredningen presenteras förslag avseende stödorganisation som under ledning av en myndighet eller annat offentligt organ kan genomföra insatser exempelvis inför eller i samband med att skyddsrum används eller utrymning och inkvartering genomförs.

Vi föreslår, i enlighet med ovan, att frivilliga försvarsorganisationer involveras tidigt, inte bara i stödorganisationen. Vi föreslår vidare att frivilliga försvarsorganisationer ses som en betrodd resurs som verkligen går sida vid sida med civilpliktiga och involveras tidigt i planeringen till exempel genom frivilliga resursgrupper (FRG) och framtidens beredskapsgrupper (FBG).

Exempel vi vill lyfta är kopplade utrymning och inkvartering. Båda kräver transporter och sjukvård. Frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer, tillsammans med civilpliktiga kan bidra på olika sätt inför, under, med transporter och sjukvård.

Resursgruppers uppdrag vid kontroller av skyddsrum

Sverige har en högre regional nivå i form av sex civilområden. I varje civilområde ska ett antal länsstyrelser ingå och i varje civilområde ha en länsstyrelse utsetts att vara ansvarig för civilområdet. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska bland annat se till att arbetet inom civilområdet får en enhetlig inriktning. Det är också de som i första hand ska samverka med Försvarsmakten för att skapa en enhetlig inriktning i totalförsvaret.

Enligt utredningen ska det moderna skyddet av civilbefolkningen innefatta:

Plan – Övning – Personal – Utrustning – Anläggningar

Den svenska förvaltningsmodellen med kommunalt och regionalt självbestämmandet anger en grund för hur ledningsmodellen vid höjd beredskap konstrueras i relation till den svenska förvaltningsmodellen. Vi menar att beredskapsstrukturen med hänsyn till personalförsörjning behöver beskrivas tydligt även på kommunal nivå.

Vi kan utläsa i utredningen att MSB ges ett helhetsansvar, Länsstyrelserna ansvarar för kontroller av de fysiska skydden och kommunerna ansvarar för behoven samt analyser av dessa. Civilpliktiga ska placeras hos MSB och ansvara för delar av de kontroller som ska genomföras. Vi föreslår att civilplikt redan vid vissa kontroller, kompletteras med deltagande från frivilliga från FRG eller i framtiden FBG för att förstå funktioner och behov i anslutning till skyddsrummen. FRG ligger under kommunen och kommer då att finnas i direkt anslutning till platsen och det skyddsrummet som ska hållas förberett och kontrollerat.

Kommuner, regioner och länsstyrelser har en avgörande roll inom totalförsvaret. I relation till detta finns kopplingen till civilsamhället och frivilligresurser som krävs för att skapa såväl resiliens som redundans. För att skapa bästa möjliga förutsättningar att arbeta tillsammans redan innan något händer, och därmed vara förberedda tillsammans för att hantera de uppgifter som åligger alla att hantera samt ha förståelse för vem som ansvarar för vad och när.

Frivilliga försvarsorganisationer tillhandahåller beredskapsgrupper

Frivilliga försvarsorganisationer har i uppdrag att rekrytera, utbilda och öva. Medlemmarna i frivilliga försvarsorganisationer kommer från en mängd olika branscher och yrken. Medlemmarna har gjort ett aktivt val, är dedikerade sin uppgift i totalförsvaret samt är välutbildade och övade.

Våra medlemmar har en överenskommelse eller ett avtal om att, utifrån viss förmåga, eller i en viss befattning stärka en myndighet i händelse av kris eller i yttersta fall, krig.

Utredningen ser över och lämnar förslag på ny benämning för civilpliktiga vilket i utredningen benämns som "civilförsvarspersonal". Vår uppfattning är att även våra medlemmar i sin roll som insatspersonal från de frivilliga försvarsorganisationerna behöver en ny benämning för att inte sammanblandas med spontanfrivilliga eller volontärer. Begreppet "frivillig" som utredningen anger skapar en risk för missförstånd. "Frivilliga" från frivilliga försvarsorganisationer är avtalspersonal som med stöd av frivilligförordningen är begränsat frivilliga då de har tackat ja till, och har ingått en överenskommelse eller ett avtal. De förväntas i och med detta genomföra en viss utbildning, vara övade och slutligen bidra. Vi menar att det vid aktiverat läge av t ex FRG eller i framtiden FBG snarare är "beredskapsgrupper" som avses. Vi föreslår därför att varje medlem med avtal eller överenskommelse från frivillig försvarsorganisation, i samtliga sammanhang kallas "avtalspersonal" eller "beredskapsresurs" och ingår i "beredskapsgrupper".

Frivillig resursgrupp och frivillig beredskapsgrupp

I många kommuner finns FRG, de nämns som viktiga i remissen och vi ser stor potential i att de frivilliga som finns i FRG kan vara till stor nytta för att bidra i de tre delarna som utgör förslaget (skyddsrum, utrymning/inkvartering, stödorganisation).

I betänkandet definieras att frivilliga resursgrupper (FRG) kan bli frivilliga beredskapsgrupper (FBG) och vi anser att det är ett bra förslag.

Ansvarsfördelningen behöver enligt vår uppfattning utredas vidare utifrån närhetsprincipen och att kommunerna ska ansvara för FRG eller FBG.

Om FRG ska bli FBG behöver FBG kunna krigsplaceras i kommuner. Detta behöver utredas vidare om hur så ska ske samt hur omfördelning kan ske inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen då SOU 2021:25 inte anses ge denna tydlighet på kommunnivå.

Tillväxt genom fler beredskapsavtal

Utredningen föreslår en ökning av antalet frivilliga i kommunernas frivilliga beredskapsgrupper (FBG) för att kunna säkerställa en utökad förmåga över landet. Vår uppfattning är att utredningen presenterar en numerär som är lågt räknat för att skapa de effekter som avses men även för att skapa uthållighet över tid.

Vår uppfattning är att förutsättningarna för tillämpningen av en kombination av civilplikt och beredskapsavtal för frivilliga som ska ingå i beredskapsgrupperna (FBG) behöver beskrivas i strävan att skapa ännu kraftigare tillväxt, och då främst för de resurser som omfattas av beredskapsavtal, d v s avtalade förstärkningsresurser. Dessa beredskapsavtal kan benämnas frivilligavtal för att tydliggöra att det är avtalspersonal med stöd av frivilligförordningen (1994:524).

Att fler engagerar sig för att ingå i beredskapsgrupper kräver stimulansmedel och prioriteringar.

Vi föreslår att varje kommun i tidigt skede skapar samarbete med FRG, i framtiden FBG, vilket ger tid att sätta behoven, lära känna och öva tillsammans innan något inträffar. FRG bidrar till folkförankring och svarar mot till exempel närhetsprincipen.

Vi föreslår även att vi, i enlighet med närhetsprincipen, bistår kommunerna i att skapa en tydligare beskrivning av behovet och vad vi frivilliga försvarsorganisationer ska rekrytera till.

En god kombination av civilplikt och frivilliga försvarsorganisationer skapar robusthet, kostnadseffektivitet och flexibilitet.

Finansiering av rekrytering, och utbildning av avtalspersonal med stöd av förordningen av frivillig försvarsverksamhet (1994:524) sker genom de frivilliga försvarsorganisationerna och finansieras via 2:4-anslag från MSB. En medlem i en frivillig försvarsorganisation kostar därför endast kommuner under övning och i insats. Medlemmars utbildning och deltagandet i en frivillig försvarsorganisation kommer kostnadsmissigt att belasta en kommun marginellt t ex genom viss utrustning och lokaler. Frivilliga försvarsorganisationer bidrar med kompetens och 2.4-medel för att genomföra utbildningar. Medlemsaktiviteter i respektive organisation bekostar frivilliga försvarsorganisationer på egen hand, t ex genom organisationsbidrag eller avkastning på eget, investerat kapital.

Effektiv resursförflyttning av beredskapsgrupper

Frivilliga försvarsorganisationer verkar på lokal och nationell nivå. Vid höjd beredskap och vid ett väpnat angrepp kommer angrepp att ske på olika platser vilket ställer krav på effektiv resursförflyttning (inom och mellan geografiska delar av landet) för att skydda befolkningen. Vid stora omflyttningar av människor behöver försörjning av dricksvatten, mat och andra förnödenheter lösas. Detta kommer kräva logistisk förmåga och kunskap om transport. Vår uppfattning är att flexibilitet kommer att krävas och förflyttningar behöver ske inom kort tid.

Vår uppfattning är även att resursuppbyggnaden behöver ta hänsyn till den nationella förmågeuppbyggnad som kräver omfördelning av resurser men även förmåga att snabbt förflytta befolkningen från en del av landet till en annan. Här utgör avtalade förstärkningsresurser från frivilliga försvarsorganisationer en viktig del. I utredningen föreslås att kommunerna ska ha ansvar för verkställandet av beslut om utrymning vid höjd beredskap samt att Polismyndigheten ska delta i verkställigheten. Här finns resurser med beredskapsavtal (beredskapsgrupper) som redan idag bistår Polismyndigheten och vår uppfattning är att även kommunerna kommer behöva stöd med logistik.

Utredningen behöver därför kompletteras med planeringsförutsättningar på kommunal nivå gällande hur omfördelning av beredskapsgrupper ska ske. SOU 2021:25 uppfattas inte omfatta denna nivå. Vi ser behov av att beskriva kommunernas mandat och att bidra med struktur för olika lösningar mellan olika geografiska områden. Relationen mellan länsstyrelserna och kommunerna avseende resursfördelning gällande avtalade förstärkningsresurser behöver utredas vidare.

Vi föreslår att, för att skapa uthållighet över tid och ökad tillväxt behöver det bli tydligare hur personal som saknar anställningsform, t ex på grund av ålder (65+), kan användas vid höjd beredskap.

Trygghetspunkter

Utredningen anger att civilpliktiga ska vara en resurs vid etablering av trygghetspunkter. Vi ställer oss bakom detta förslag då resursuppbyggnaden kring trygghetspunkterna som föreslås i utredningen i grunden är bra med hänsyn till att det kommer att vara en stor bredd i var och hur en trygghetspunkt byggs upp och vilken roll den har i vardagen. Ett viktigt uppdrag är att värna den demokratiska tryggheten genom att finnas för att möta människor i kris och att bidra till en trygghet i hantering av information i det lokala samhället.

För att få en god förankring i kommunen bör FRG eller det framtida FBG alltid inkluderas i strukturen för att kunna verka tillsammans med civilpliktiga vid aktivering av trygghetspunkter.

Vi menar att namnet ”trygghetspunkter” är missvisande. I nuläget används detta begrepp i många sammanhang och vi har inte något förslag på begrepp som kan ersätta ”trygghetspunkterna”.

Ekonomi

I utredningen står det att frivilliga försvarsorganisationer utgör en grund för utökad medverkan i skyddet av civilbefolkningen och målet är att det finns 11 000 frivilliga om fem år för utökad medverkan, samt ges ett estimat om 225 000 000 kr för att utveckla, rekrytera, utbilda och öva frivilligresurser som kan verka inom ramen för att bidra till en stödorganisation för ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. Pengarna bör beräknas för att täcka frivilliga försvarsorganisationers behov så att vi inte enbart blir en part att räkna med för ”utökad medverkan” utan inkluderas som en samverkande part. Frivilliga försvarsorganisationer bör ses som en betrodd resurs och bör ha uppdraget att bidra till att rekrytera för att bistå ett moderniserat fysiskt skydd, utrymning, inkvartering och en stödorganisation utifrån den kompetens och den kraft som finns i att under längre tid byggt upp interna strukturer för rekrytering och utbildning. Våra utbildningar håller hög kvalitet och vi har möjlighet att öva våra medlemmar.

I arbetet med att stärka den enskildes motståndskraft och för att skapa engagemang finns målet att det ska finnas 20 000 utbildade frivilliga år 2025 och 40 000 utbildade frivilliga år 2030. Detta kommer att kräva medel utöver de 225 000 000 kr som anges ovan. Idag, 2023 tilldelas frivilliga försvarsorganisationer årligen 150 000 000 kr (exklusive logi, mat och materiel) för att utbilda frivilliga med fokus på att bidra till att fylla befattningar inom Försvarsmakten samt bidra till att stärka den enskildes motståndskraft och skapa engagemang för att Försvarsmakten ska kunna verka vid händelse av höjd beredskap. Från MSB delades under 2023, 80 400 000 kr ut till de frivilliga försvarsorganisationerna för genomförande av utbildning med fokus på att fylla befattningar i olika civila myndigheter.

Vi menar att, för att öka antalet utbildade frivilliga i enlighet med satta mål, måste kartläggas såväl nuläge som önskat, t ex gällande FRG, FRG:s roll och kommande behov av FBG och frivilliga utöver FRG/FBG. Strukturen måste vara tydligt gällande vem som ansvarar för FRG eller FBG nu och i framtiden. Kommer det att vara kommunerna eller är det länsstyrelserna? Vårt förslag är att det är kommunerna.



Direkta överenskommelser för länsstyrelserna då det handlar om befattningar som behövs för planering, övning och en händelse av höjd beredskap, behöver kartläggas och planeras för.

Behov utöver det utredningen besvarar

Utöver särskilt sårbara grupper så behöver en plan för skydd av civilbefolkningen även inkludera grupper som inte nås via myndigheters säkra kanaler. I kommunerna finns t ex individer i utsatta områden med låg kunskap om svenska språket och lågt förtroende för myndigheter.

Kommunerna ansvarar för alla medborgare och måste engagera sig, vid behov kan frivilliga involveras i ett tidigt skede för att få rätt utbildning och övning så att de kan bidra i arbetet.

Vi ser behov av att fortsatt följa hur civilbefolkningen påverkas av krig för att fortsatt verka för att skyddet för civilbefolkningen vid höjd beredskap ska vara modernt och väl förankrat hos hela befolkningen.

Med frivilligförsvårshälsningar

Insatsingenjörernas Riksförbund	Riksförbundet Sveriges lottakårer
Flygvapenfrivilligas Riksförbund	Sveriges Civilförsvarsförbund
Frivilliga Automobilkårens Riksförbund	Svenska Blå Stjärnan
Frivilliga Flygkåren	Svenska Brukshundklubben
Frivilliga Motorcykelkårens Riksförbund	Svenska Fallskärmsförbundet
Frivilliga Radioorganisationen	Svenska Försvarsutbildningsförbundet
Försvarets Personaltjänstförbund	Svenska Pistolskytteförbundet
Sjövärnskårens Riksförbund	Svenska Skyttesportförbundet
Sveriges Bilkårens Riksförbund	