

# Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp

---

*Kartläggning, analys och förslag*

---

SOU  
1995:72

Betänkande av Utredningen om  
civila insatser för katastrof- och flyktinghjälp





Statens offentliga utredningar  
1995:72  
Försvarsdepartementet

# Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp

Kartläggning, analys och förslag

Betänkande av Utredningen om  
civila insatser för katastrof- och flyktinghjälp  
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor  
Arkiv- och informationsenheten  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-790 09 86  
Telefon: 08-405 24 81

## Till Statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 12 januari 1995 (dir. 1995:3) chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att pröva hur Sveriges samlade resurser för internationell katastrof- och flyktinghjälp kan effektiviseras för att möta framtida behov.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Försvarsdepartementet den 26 januari 1995 ambassadören Michael Sahlin att vara särskild utredare.

Till experter utsågs den 15 februari 1995 avdelningschefen Roland Nilsson samt den 3 mars 1995 byråchefen Eva Asplund, departementssekreteraren Anders Bergwall, ambassadören Carl Olof Cederblad, kanslirådet Klas Gierow och översten av första graden Björn Rosén.

Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 15 februari 1995 avdelningschefen Sven Rune Frid och som biträdande sekreterare fr.o.m. den 1 mars 1995 byråassistenten Elisabeth Hellström.

Utredaren, som arbetat under benämningen Utredningen (Fö 1995:02) om civila insatser för katastrof- och flyktinghjälp (UCIK-utredningen), har tidigare enligt direktiven i en rapport redovisat delar av sin kartläggning och resultaten av en preliminär analys.

Vid redovisningen av överväganden och förslag i det betänkande som nu föreligger används genomgående beteckningen "utredningen".

Betänkandet innehåller när det gäller kartläggningen i huvudsak samma material som ingick i delrapporten. Redogörelsen är emellertid kompletterad på ett antal punkter.

Redovisningen av nuläget omfattar beskrivningar i stora drag av de insatser inom katastrof- och flyktinghjälps område som svenska myndigheter och ideella organisationer genomfört under de senaste tio åren. Det är fråga om

insatser med svensk personal och materiel vid räddnings- och miljöskyddsinsatser, insatser vid flyktingkatastrofer och åtgärder för återuppbyggnad och utveckling. Utredningen redogör också för den beredskap som finns samt verksamhetsformer, resurser, beslutsordning och kostnader som verksamheten medför. Redovisningen avser vidare huvuddragen i andra länders humanitära hjälpverksamhet och den samordning som utövas av internationella hjälporganisationer inom framför allt FN-systemets ram.

Grundläggande för de överväganden om den svenska hjälpverksamhetens inriktning och organisation i framtiden som utredningen enligt direktiven ska göra är de slutsatser som går att dra om de framtida hjälpbehoven i världen och om efterfrågan på svenska insatser.

Utredningens bedömning av efterfrågan på svenska insatser utgör ett underlag för de överväganden som utredningen redovisar i betänkandet om ansvar för genomförandet av en svenska hjälpverksamhet, olika myndigheters roller samt placeringen i organisationen av Försvarsmaktens specialenhet för civil katastrofhjälp (SWEDRELIEF).

Till de övriga frågor som utredningen behandlar hör möjligheterna att för hjälpinsatserna utnyttja befintliga resurser, användningen av frivillig personal som grundutbildats inom ramen för civilplikten, samarbetet mellan den statliga hjälpverksamheten och de ideella organisationerna samt samordningen av civil katastrof- och flyktinghjälp med militära fredsbevarande insatser vid s.k. komplexa katastrofer. Utredningens överväganden på den senare punkten avser framför allt utbildningsfrågor.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp*. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm den 29 juni 1995

*Michael Sahlin*

*/Sven Rune Frid*

# Innehåll

---

**Förkortningar** 11

**Sammanfattning** 15

## **I INLEDNING** 29

---

**1 Bakgrund och genomförande** 29

1.1 *Den svenska hjälpverksamheten under senare år – en kort inledning* 29

1.2 *Utredningens uppdrag* 30

1.3 *Samråd med andra utredningar, m.m.* 32

1.4 *Utredningens syn på uppdraget* 32

1.4.1 *Avgränsningar* 32

1.4.2 *Några grundläggande begrepp* 34

1.5 *Disposition av utredningens betänkande* 36

## **II NULÄGE** 37

---

**2 Den internationella hjälpverksamheten i stora drag** 37

2.1 *Svenska hjälpinsatser med personal och utrustning* 37

2.1.1 *Den politiska inriktningen* 37

2.1.2 *Det svenska katastrofanslaget* 39

2.1.3 *SIDA:s egna hjälpinsatser med personal* 41

2.2 *Andra länders hjälpstyrkor* 42

2.3 *EU:s katastrof- och flyktinghjälp* 44

2.3.1 *Inledning* 44

- 2.3.2 Ansvar och uppgifter 44
- 2.3.3 Organisation 45
- 2.3.4 Beslutsordning 45
- 2.3.5 Genomförda insatser 46
- 2.4 *Internationell samordning inom katastrof- och flyktinghjälpen* 46
  - 2.4.1 Inledning 46
  - 2.4.2 Samordning av räddningsinsatser 47
  - 2.4.3 Samordning av miljöskyddsinsatser 49
  - 2.4.4 Samordning inom flyktinghjälpens område 49
  - 2.4.5 Svensk medverkan i internationella organisationers centrala planering och administration 50
- 3 *Organisation och resurser i Sverige för civila hjälpinsatser* 53
  - 3.1 *Räddningsverket* 53
    - 3.1.1 Inledning 53
    - 3.1.2 Räddningsinsatser 55
    - 3.1.3 Hjälpinsatser vid akuta flyktingkatastrofer 56
    - 3.1.4 Förmödenhetsinsatser 59
    - 3.1.5 Bostadsförsörjningsåtgärder i Bosnien 59
    - 3.1.6 Kostnaderna för Räddningsverkets hjälpinsatser 60
  - 3.2 *SWEDRELIEF* 62
    - 3.2.1 Inledning 62
    - 3.2.2 Organisation och arbetsuppgifter 62
    - 3.2.3 Personal 62
    - 3.2.4 Utrustning 63
    - 3.2.5 Föreskrifter för användning av SWEDRELIEF 63
    - 3.2.6 Genomförda insatser 64
  - 3.3 *Ideella organisationer* 64
    - 3.3.1 Inledning 64
    - 3.3.2 Svenska Röda korset 67
    - 3.3.3 Kyrkans Utlandsrekrytering 67
    - 3.3.4 Rädda Barnen 68
    - 3.3.5 Volontärverksamhet 69
  - 3.4 *Civilpliktig personal* 70
    - 3.4.1 Regelverk, planerad utbildning, m.m. 70
    - 3.4.2 Behovet av pliktpersonal inom det civila försvaret 72
    - 3.4.3 Förslag om inrättande av en miljövårmskår i Kristianstad 76



#### **4 Svenska militära fredsfrämjande insatser 77**

- 4.1 *Inledning* 77
- 4.2 *Regelverk och organisation* 77
  - 4.2.1 *Författningar* 77
  - 4.2.2 *Organisation* 78
- 4.3 *Genomförda och pågående insatser* 79

### **III ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG 83**

---

#### **5 Den framtida katastrof- och flyktinghjälpen i världen 83**

- 5.1 *Allvarliga olyckor i fasta anläggningar* 83
- 5.2 *Allvarliga miljöolyckor* 84
- 5.3 *Naturkatastrofer* 84
- 5.4 *Komplexa katastrofer* 86
- 5.5 *FN-organens syn på behovet av insatser med svensk personal* 89
  - 5.5.1 *Inledning* 89
  - 5.5.2 *UNHCR* 90
  - 5.5.3 *UNICEF* 91
  - 5.5.4 *DHA* 91
  - 5.5.5 *UNHCHR* 92
  - 5.5.6 *WFP* 92
  - 5.5.7 *ECHO* 92
- 5.6 *Utredningens bedömning av efterfrågan på svenska hjälpinsatser med personal och utrustning* 93
  - 5.6.1 *Gränssättande faktorer* 93
  - 5.6.2 *Efterfrågan på svenska insatser* 94

#### **6 Organisation och resurser för civila hjälpinsatser 97**

- 6.1 *Den internationella samordningen – några utgångspunkter* 97

- 6.1.1 Behovet av samordning mellan länder och organisationer 97
- 6.1.2 Överenskommelser med internationella organisationer och enskilda länder 98
- 6.1.3 Konsekvenser av EU-medlemskapet 99
- 6.1.4 Systemet för finansiering av svensk medverkan i hjälpverksamheten 101
  
- 6.2 *Principer för utveckling av den svenska hjälpverksamhetens organisation* 104
  - 6.2.1 Inledning 104
  - 6.2.2 Snabbhet 104
  - 6.2.3 Styrkornas sammansättning 105
  - 6.2.4 Samutnyttjande av resurser 108
  - 6.2.5 Samlat agerande utåt 108
  - 6.2.6 Fortsatt utveckling av den internationella samordningen 109
  
- 6.3 *Organisation* 109
  - 6.3.1 SIDA:s roll 109
  - 6.3.2 Samlat ansvar för genomförandet av den civila statliga hjälpverksamheten 111
  - 6.3.3 SWEDRELIEF:s placering i organisationen 113
  - 6.3.4 Samverkan mellan den statliga hjälpverksamheten och ideella organisationer 116
  
- 6.4 *Personella och materiella resurser för hjälpverksamheten* 118
  - 6.4.1 Räddningsverkets resurser 118
  - 6.4.2 SWEDRELIEF:s nuvarande resurser 121
  - 6.4.3 Försvarsmaktens resurser 122
  - 6.4.4 Ideella organisationers resurser 125
  - 6.4.5 Kvinnors medverkan i hjälpverksamheten 126
  
- 6.5 *Rekrytering av civilpliktig personal* 126
  - 6.5.1 Utredningens bedömning av möjligheterna att använda pliktpersonal i hjälpverksamheten 126
  - 6.5.2 Principer för rekrytering 130
  
- 6.6 *Samarbetet mellan SIDA och Räddningsverket* 135

- 7 Samverkan mellan civila hjälporgan och militära organ ansvariga för fredsfrämjande insatser 137**
- 7.1 Uppdraget 137
  - 7.2 Tendenser i den internationella fredsfrämjande verksamheten 137
    - 7.2.1 Den internationella utvecklingen i stora drag 138
    - 7.2.2 Multifunktionella insatser 138
    - 7.2.3 Samordningen centralt inom FN-systemet och med ideella organisationer 141
    - 7.2.4 Samordning ute på fältet 142
  - 7.3 Det hittillsvarande samarbetet i Sverige 144
    - 7.3.1 Samarbetet i stora drag 144
    - 7.3.2 Erfarenheter av samarbetet 145
  - 7.4 Utveckling av en civil och militär samverkan 147
    - 7.4.1 Samverkan på flera plan 147
    - 7.4.2 Samverkan i Sverige 147
    - 7.4.3 Samverkan vid genomförande av insatserna 148
- 8 Utbildning för civila och militära insatser 149**
- 8.1 Inledning 149
  - 8.2 Den nuvarande utbildningen för fredsfrämjande insatser 150
    - 8.2.1 Utbildning för civila insatser 150
    - 8.2.2 Åtgärder inom FN-systemet för utbildning inför militära och polisiära fredsfrämjande insatser 151
    - 8.2.3 Utbildning i de nordiska länderna för militära och polisiära fredsfrämjande insatser 152
    - 8.2.4 Utbildning i utomnordiska länder 153
  - 8.3 Utbildning av personal för fredsfrämjande civila och militära insatser – utredningens överväganden 155
    - 8.3.1 Utbildningens syfte och inriktning 155
    - 8.3.2 Utbildningens genomförande 156
- 9 Kostnader och finansiering 163**
- 9.1 Nuvarande kostnader och finansiering 163

9.2	<i>Framtida kostnader och finansiering</i>	164
9.2.1	Principer	164
9.2.2	Beräknade kostnader	165

<i>Bilaga A</i>	Utredningens direktiv	169
-----------------	-----------------------	-----

<i>Bilaga B</i>	Organisation och resurser i andra länder för hjälpinsatser med personal och utrustning – några exempel	175
-----------------	--	-----

# Förkortningar

---

<b>APELL</b>	Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level (den s.k. Apell-processen, som UNEP har tagit initiativ till)
<b>DAC</b>	Development Assistance Committee (ett organ inom OECD)
<b>DHA</b>	United Nations Department of Humanitarian Affairs (FN:s organisation för samordning av katastrofhjälp – ersatte år 1992 UNDRO)
<b>ECE</b>	Economic Commission for Europe (FN:s ekonomiska kommission för Europa – ofta även UNECE)
<b>ECHO</b>	European Community Humanitarian Office (EU:s administration för handläggning av frågor om humanitära insatser)
<b>EPRS</b>	Emergency Preparedness and Response Section (enhet inom UNHCR)
<b>ICRC</b>	International Committee of the Red Cross (Internationella Röda Kors-kommittén)
<b>IDNDR</b>	International Decade for Natural Disaster Reduction (Internationella decenniet för reducering av naturkatastrofer)
<b>IFRC</b>	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (Internationella Röda Kors-federationen)
<b>INSARAG</b>	International Search and Rescue Advisory Group (rådgivande grupp i frågor om räddningsinsatser inom DHA)

<b>IPP</b>	International Partnership Programme (Individuellt partnerskapsprogram – reglerar enskilda staters deltagande i PFF)
<b>MCDA</b>	Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (samarbetsprojekt inom DHA för användning av resurser från det civila och militära försvaret vid internationella hjälpinsatser)
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development (samarbetsorganisation för de drygt 20 mest industrialiserade länderna)
<b>OSSE</b>	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (beteckningen ersätter ESK)
<b>OSSOC</b>	On Site Operation and Co-ordination Centre (lokalt samordningsorgan vid katastrofer som upprättas av en UNDAC-grupp)
<b>PFF</b>	Partnerskap för fred (Partnership for Peace – program för NATO-ländernas samarbete med staterna i Östeuropa)
<b>UNCUEA</b>	United Nations Centre for Urgent Environment Assistance (FN:s tidigare organisation för samarbete vid akuta miljöskyddsinsatser)
<b>UNDAC</b>	United Nations Disaster Assessment and Co-ordination Team (organ inom DHA som bistår vid bedömning av hjälpbehoven i ett katastrofområde och inledningsvis koordinerar insatserna)
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme (FN:s utvecklingsprogram)
<b>UNDRO</b>	United Nations Disaster Relief Co-ordinator (FN:s tidigare organ för samordning av katastrofhjälp)
<b>UNEP</b>	United Nations Environment Programme (FN:s miljöskyddsprogram)

<b><i>UNHCHR</i></b>	United Nations High Commissioner for Human Rights (FN:s kommissarie för mänskliga rättigheter)
<b><i>UNHCR</i></b>	United Nations High Commissioner for Refugees (FN:s flyktingkommissariat)
<b><i>UNICEF</i></b>	United Nations Children's Fund (FN:s barnfond)
<b><i>UNRWA</i></b>	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar)
<b><i>WFP</i></b>	World Food Programme (FN:s livsmedelsprogram)
<b><i>WHO</i></b>	World Health Organization (Världshälsoorganisationen)





# *Sammanfattning*

---

## *Svenska hjälpinsatser med personal och utrustning*

Sverige bidrar av tradition i hög grad till finansieringen av den katastrof-hjälp som internationella organisationer – framför allt FN-organen och det internationella Röda Korsets olika organ – bedriver. Under senare år har Sverige även i ökad utsträckning genom insatser av statliga organ deltagit med personal och utrustning i de internationella hjälpaktioner som ägt rum. Dessa hjälpinsatser har genomförts av Räddningsverket, som utnyttjat resurser från framför allt den svenska räddningstjänsten, och av SWEDRELIEF som är Försvarsmaktens särskilda enhet för humanitära hjälpinsatser. Till detta kommer de omfattande insatser i katastrofdrabbade länder som sedan länge har skett med personal från svenska ideella organisationer.

De sammanlagda kostnaderna för Räddningsverkets ca 20 hjälpinsatser sedan deltagandet i Armenien år 1988 uppgår till drygt 315 milj. kronor. SWEDRELIEF:s insatser sedan slutet av 1970-talet har varit ungefär lika många och kostat totalt nästan 130 milj. kronor.

## *Utredningens uppdrag*

Utredningen ska enligt direktiven överväga hur den svenska beredskapen för insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp mest effektivt och ändamålsenligt ska utformas för att möta framtida behov.

Utredningsuppdraget avser hjälpinsatser med personal och utrustning. De

insatser som det gäller tillhör kategorierna skadebegränsande eller återställande åtgärder. Förebyggande åtgärder – som förhindrar katastrofer eller som gör att förloppen inte blir så dramatiska eller konsekvenserna så omfattande – omfattas däremot inte av utredningsuppdraget.

De skadebegränsande eller återställande hjälpinsatser som är aktuella består av

- Räddningsinsatser;*
- Miljöskyddsinsatser;*
- Flyktinghjälp; och*
- Åtgärder för återuppbyggnad och utveckling.*

## *Internationell samordning*

### *FN-organen*

Den internationella katastrofhjälpens mål, inriktning, kapacitet och organisation är för närvarande föremål för omfattande diskussioner och förändringar i olika länder och internationella organisationer.

*Förenta Nationernas* roll som samordnare och verkställare av den internationella katastrofhjälpens har ökat med åren. FN-organen har efter generalförsamlingens resolution 46/182 1991 om stärkande av samordningen av FN:s humanitära katastrofbistånd vidtagit en rad åtgärder för att snabbare och effektivare än tidigare kunna samordna de internationella hjälpinsatserna.

En samordning måste oavsett katastrofernas och insatsernas karaktär ske både i förberedelserna och när insatserna ska genomföras. *Departement of Humanitarian Affairs* (DHA) bildades år 1992 med uppgift att inom FN-systemet samordna den internationella katastrofhjälpens (organisationen ersatte UNDRO). *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) koordinerar och genomför en väsentlig del av de insatser som äger rum inom flyktinghjälpens område. Även andra FN-organ som är verksamma inom katastrofhjälpens område utövar en viss samordning.

### *EU-medlemskapet*

Tillkomsten av EU:s hjälporganisation ECHO uttrycker både medlemsstaternas politiska vilja att vidareutveckla och fördjupa sitt samarbete och

en insikt om den utrikespolitiska betydelsen av att det europeiska samarbetet kraftsamlas mot ett område som kommit i centrum efter det kalla kriget.

Som nybliven EU-medlem med stark tradition och en betydande kompetens inom katastrofhjälpens område kommer Sverige att stå inför viktiga vägvalsfrågor. Det gäller förhållandet mellan vår nationella politik på detta område – främst inriktad mot FN-systemet – och vårt deltagande i det nyetablerade resursstarka hjälparbetet inom EU. Det är angeläget att Sverige inom ECHO aktivt verkar för att medlemsstaterna ska få ett reellt inflytande över inriktning och prioriteringar.

ECHO kan bli en viktig resurs för finansieringen av svenska hjälpinsatser. Om det svenska katastrofanslaget fortsätter att i framtiden minska i omfattning är det särskilt angeläget att svenska hjälporgan utnyttjar EU som finansieringskälla. Sverige bör mot den bakgrunden bl.a. verka för att även statliga organ får möjligheter att finansiera hjälpinsatser med EU-medel.

## *Omfattningen av den svenska hjälpverksamheten*

### *Efterfrågan på svenska insatser*

Erfarenheten för Sveriges del är att många *naturkatastrofer* inträffar för långt bort för att de ska vara meningsfullt att skicka ut en svensk räddningsstyrka som ska delta i räddningsarbetets första skede. Efterfrågan på hjälpinsatser med svensk personal vid naturkatastrofer föreligger framför allt i de länder i vårt närområde som själva inte har tillräckliga resurser om stora naturkatastrofer skulle inträffa.

Möjligheterna att uppnå resultat på längre avstånd är något annorlunda när det gäller *flyktinghjälpen*. Skälet är framför allt att det finns mer tid i inledningen av insatsen än vid de räddningsinsatser som är föranledda av de plötsligt inträffade naturkatastroferna. Efterfrågan på svensk personal från FN-organens sida har uppkommit framför allt när dessa i början av en omfattande insats inte har tillräcklig egen kapacitet att ta till.

Flera faktorer sätter emellertid gränser för enskilda länders medverkan med personal och utrustning i hjälpverksamheten och understryker osäkerheten i bedömningarna av efterfrågan på insatser. Erfarenheten visar bl.a. att det råder en konkurrens mellan länder som i en katastrofsituation vill hjälpa till. Efterfrågan påverkas också av den strävan som finns att använda katastrof-

områdets lokala resurser.

Enligt de internationella organisationerna är erfarenheterna av svenska myndigheters och ideella hjälporganisationers insatser emellertid mycket goda. Detta är en bidragande orsak till att efterfrågan på svenska insatser sammantaget över en längre period torde komma att öka. För en sådan ökning av Sveriges medverkan talar bl.a. det samarbete när det gäller beredskap och planering som inletts med DHA och UNHCR. Den bilaterala samverkan inom räddningstjänstens område som håller på att utvecklas med stater i östra Europa verkar i samma riktning.

### *Direktfinansiering av svenska hjälpinsatser*

Finansieringen av internationella hjälpinsatser sker i stor utsträckning med medel som de internationella organisationerna får från givarländerna. Det kan vara *generella kontantbidrag* eller *kontantbidrag riktade mot en speciell hjälpinsats*. Det har emellertid blivit vanligare att länder som ett alternativ erbjuder sig att sända lämpliga styrkor och att på egen hand finansiera deras medverkan.

Sverige har sedan länge i hög grad bidragit till den generella och riktade finansieringen av den katastrofhjälp som internationella organisationer – framför allt FN-organen – bedrivit. Erfarenheterna av svenska hjälpinsatser med personal och utrustning visar emellertid att det i en situation där det råder brist på kvalificerade resurser för katastrof- och flyktinghjälp kan vara en tillgång för de internationella organisationerna och de drabbade länderna att även Sverige, liksom i hög grad flera andra länder, är berett att genom direktfinansiering i ökad utsträckning sätta in egen personal och andra resurser. Detta skulle bidra till att öka omfattningen på den svenska hjälpverksamheten med personal och utrustning.

De årliga kostnaderna för de direktfinansierade svenska insatserna i Räddningsverkets, SWEDRELIEF:s och ideella organisationers regi har under den hittills gångna delen av 1990-talet uppgått till som mest nära 10 % av katastrofanslaget. Strävan bör enligt utredningens mening vara att något öka denna andel till en direktfinansiering genomsnittligt per år på minst 10 % av anslaget. Detta ska tillsammans med åtgärder inom det organisatoriska området, stand by-avtal och insatspaket (*service packages*) ses som ett led i strävandena att öka Sveriges medverkan i den internationella hjälpverksamheten. En sådan utveckling skulle inte innebära något avsteg från vår traditionella strävan att stödja FN-organen genom i huvudsak kontanta bidrag.

## *Samutnyttjande av resurser*

Erfarenheterna från den svenska hjälpverksamheten visar att det finns åtskilligt med civila och militära resurser som går att använda i katastrof- och flyktinghjälpen utomlands. En del av personalen och materielen som det gäller är avsedd för de förberedelser som svenska myndigheter har gjort inför krig eller stora olyckor i fred som skulle kunna drabba Sverige.

En annan typ av samverkan – lika viktig för resultaten av den svenska katastrof- och flyktinghjälpen – syftar till att de svenska hjälporganen ska kunna agera samlat främst mot de internationella organisationerna. Ett samlat kontaktarbete visar på bredden i den hjälpverksamhet som Sverige kan bidra med. Det blir också lättare för aktörerna utanför landet att utnyttja de svenska resurserna om de inte behöver förhandla med flera svenska hjälporgan.

## *Genomförandet av den civila statliga hjälpverksamheten*

Utredningen anser att genomförandet av statliga hjälpinsatser bör ske under ledning av *en* statlig myndighet, som har ett sammanhållande ansvar. Eftersom det är fråga om humanitära insatser inom det civila området är det naturligt att ledningen utövas av en civil myndighet.

Ledning innebär att insatserna med personal och utrustning operativt ska genomföras av den civila statliga myndigheten. Till uppgiften att leda hör också en del åtgärder som har med förberedelserna för verksamheten att göra – t.ex. sammanställning av uppgifter över statliga och andra resurser, planering av styrkor för olika slag av insatser, utbildning av ledningspersonal samt beskrivning av de svenska hjälpresurserna för internationella organisationer.

Räddningsverket har numera omfattande erfarenheter av internationell katastrof- och flyktinghjälp. *Utredningen föreslår* att Räddningsverket ska få i uppdrag att svara för genomförande av räddningsinsatser, miljöskyddsinsatser och insatser inom flyktinghjälpens område.

Insatser för återuppbyggnad och utveckling fordrar en annan typ av planering än den mer akuta katastrofhjälpen. Utredningen anser att ansvaret för återuppbyggnadsinsatserna bör ligga på den nya biståndsmyndigheten SIDA.

## ***SWEDRELIEF:s placering i organisationen***

SWEDRELIEF kom till som en organisation inom det militära försvaret för nästan 20 år sedan. Det fanns ingen civil myndighet med förutsättningar att genomföra humanitära hjälpinsatser av de olika slag som planerades. Det var i det läget naturligt att uppdraga åt det militära försvaret att svara för verksamheten.

*Utredningen föreslår* att verksamheten inom SWEDRELIEF nu ska föras över till Räddningsverket. Överföringen bör ske på ett sådant sätt att den inte minskar förutsättningarna att med dessa resurser utföra humanitära åtgärder av den art som hittills blivit genomförda av SWEDRELIEF. Genom förändringar i organisation och verksamhetsformer bör de resurser som Räddningsverket och SWEDRELIEF förfogar över efter hand kunna anpassas till varandra så att det samlade värdet av beredskapen och insatserna ökar.

## ***Begreppet "särskilda civila insatsstyrkor"***

Behovet av svensk hjälp kommer också i framtiden att variera i omfattning och inriktning från insats till insats. Till bilden hör att efterfrågan på insatser inträffar oregelbundet och inte går att förutse. Utredningen anser det angeläget att vid sammansättningen av de svenska hjälpstyrkorna säkerställa den flexibilitet som under de gångna årens verksamhet visat sig vara en avgörande fördel.

Enligt utredningens mening ligger det närmast till hands att låta det i direktiven nämnda begreppet "särskilda civila insatsstyrkor" avse ett system som innebär att hjälporganen utarbetar *modeller för hjälpstyrkor för olika slag av typinsatser*. Med en sådan ansats ökar kretsen av personal som kan komma i fråga för hjälpinsatser. Det kan vara den kommunala räddningstjänstens personal, experter av de olika slag som SWEDRELIEF har kontrakt med, militärt anställda, ideella organisationers deltagare och även pliktutbildade som ingår i en rekryteringsgrupp för frivillig internationell hjälpverksamhet.

*Utredningen föreslår* att Räddningsverket får i uppdrag att i samråd med SIDA och andra berörda organ utarbeta ett förslag till modeller för hjälpstyrkor för olika typer av insatser. Förslaget bör underställas regeringen innan modellerna börjar tillämpas i hjälpverksamheten.

## *Försvarsmaktens resurser*

Försvarsmakten förfogar över omfattande och allsidiga resurser med personal och utrustning som har förutsättningar att tillgodose väsentliga behov i den internationella hjälpverksamheten. Utredningen ser inga hinder för ett ökat utnyttjande av Försvarsmaktens resurser inom den civila hjälpverksamheten.

Ett exempel på åtgärder som har stort intresse i det här sammanhanget är oskadliggörandet av de landminor som kan vara ett stort problem både för befolkningen och för personalen i hjälpstyrkorna

*Utredningen föreslår* att Försvarsmakten får i uppdrag att redovisa förslag till metoder, personal och utrustning som måste finnas för att stöd till en effektiv minspaning och minröjning i konfliktdrabbade områden ska kunna lämnas från svensk sida. Försvarsmakten bör vidare föreslå en organisation för verksamheten som innebär att Sverige bidrar med i första hand instruktörer och utrustning för verksamheten.

## *Rekrytering av civilpliktig personal*

### *Civilpliktens och hjälpverksamhetens betydelse från totalförsvarssynpunkt*

Totalförsvarspikten innebär att totalförsvarets personalförsörjning tryggas genom ett pliktssystem. Den uttagning av civilpliktiga som kommer att ske inom totalförsvarspiktens ram har som grund att civila myndigheter och andra organ, som under beredskap och i krig får utökade uppgifter, i fred ska kunna utbilda och krigsplacera den ytterligare personal som de behöver.

Ett försvarspolitiskt viktigt ytterligare steg i denna riktning skulle tas om det gick att bredda uppgifterna för en del av de pliktuttagna inom det civila försvaret till att omfatta frivillig medverkan vid hjälpinsatser utomlands. En sådan ordning skulle, principiellt sett, bereda dem som åtar sig utlandstjänstgöring tillfälle att arbeta under verkliga katastrofförhållanden och skaffa sig erfarenheter som är av stort värde för deras uppgifter i den svenska krigsorganisationen. Användning av pliktpersonal skulle bredda rekryteringen till hjälpstyrkorna till andra grupper i samhället än som deltagarna hittills kommit från. Det skulle sannolikt på sikt bidra till att ytterligare utveckla det svenska engagemanget för den internationella hjälpverksamheten.

Den nya *lagen om totalförsvarsplikt* öppnar möjligheter för en direktrekrytering till det civila försvaret. Lagen innehåller emellertid samtidigt klara föreskrifter om att all uttagning och utbildning ska tillgodose den svenska krigsorganisationens behov, civilt och militärt. En eventuell rekrytering av civilpliktiga till internationell hjälpverksamhet sker frivilligt och väsentligen genom tilläggsutbildning av pliktpersonal som grundutbildats för den svenska krigsorganisationens behov. Detta innebär redan i sig en inskränkning i det antal civilpliktiga som kan komma i fråga för hjälpverksamhet.

Om statsmakterna skulle överväga att t.ex. i samband med kommande försvarsbeslut ändra lagen om totalförsvarsplikt på denna punkt, förslagsvis som en ytterligare anpassning till den internationella utvecklingen eller i strävan att att bereda största möjliga antal totalförsvarspliktiga en roll och en utbildning i totalförsvaret, öppnar detta naturligtvis nya möjligheter. Statsmakterna skulle i samband med en sådan förändring i principerna för de civilpliktigas tjänstgöring kunna överväga en utvidgning av pliktssystemet till att omfatta verksamhet som svarar även mot andra hot än de säkerhetspolitiska. En sådan utvidgning får bedömas med hänsyn till de grundläggande frågorna om totalförsvarets uppgifter, de ekonomiska förhållandena och den utveckling av personalbehovet som kan komma att uppstå under de närmaste åren. Det faller naturligtvis utanför denna utrednings kompetens att göra sådana bedömningar.

### ***Rekrytering av civilpliktiga***

Utredningen räknar med att efterfrågan på svenska hjälpinsatser kommer att öka under återstoden av 1990-talet. Utvecklingen går samtidigt mot ett ökat behov av specialister av olika slag. Sveriges hjälpinsatser har hittills präglats av hög professionalitet och stort engagemang hos alla deltagare. All medverkan är frivillig. Erfarenheten hittills visar att det även med denna frivillighet varit förhållandevis lätt att finna lämplig personal till de svenska civila hjälpstyrkorna utomlands.

Till detta kommer ett antal faktorer som verkar begränsande på de internationella organens efterfrågan på svenska insatser. Erfarenheten visar att det finns en konkurrens mellan länder som i en katastrofsituation vill hjälpa till. Efterfrågan påverkas vidare av den strävan som finns att använda katastrofområdets lokala resurser. Samma effekter har det förhållandet att fler länder än tidigare lärt sig att själva eller i samverkan med närliggande länder hantera en del av de problem som uppstår. Dessa och andra faktorer bidrar till att



hjälporgan av olika slag – i Sverige och i andra länder – inte tas i anspråk i den utsträckning som de har resurser för.

Utredningen vill emellertid framhålla att dessa omständigheter – vars giltighet dessutom inskränker sig till de förhållanden som kan överblickas och bedömas i dag – inte i sig behöver utgöra något hinder för själva principen om användning av pliktutbildade i hjälpverksamheten, särskilt i den mån det finns starka försvarspolitiska skäl för att pröva en sådan inriktning. Många av de pliktuttagna inom det civila försvaret har eller kommer att få speciella yrkeskunskaper som ofta behövs i hjälpverksamheten. En rekrytering även bland de pliktutbildade skulle kunna få betydelse för Sveriges möjligheter på sikt att åta sig de uppgifter som internationella organisationer kan komma att begära att vi ska utföra.

Enligt utredningens mening måste det emellertid finnas en balans mellan beredskapsförberedelser och sannolikheten för att den skapade beredskapen kommer till användning genom faktiska insatser. Det går inte att med bestämdhet ange vilka behov av hjälppersonal av olika slag som kan komma att föreligga under t.ex. resten av 1990-talet – hur stora styrkor som kommer att efterfrågas, vilken inriktning verksamheten får och vilka kunskaper eller erfarenheter som deltagarna bör ha. Som en beredskap avsedd att kunna öka Sveriges förmåga att medverka i en eventuellt kraftigt växande hjälpverksamhet i framtiden kan det emellertid vara lämpligt att börja bygga upp en rekryteringsbas med pliktutbildade som är beredda att delta i insatser utomlands.

Om några år – när en mer fullständig klarhet kan väntas föreligga om grundutbildningens omfattning och om uttagningen till krigsorganisationen – finns det sannolikt också en mer långsiktigt hållbar kunskap om det framtida behovet av pliktpersonal för svenska hjälpinsatser utomlands. Att i dagsläget söka bedöma hur många civilpliktiga som i olika tidsperspektiv kan komma i fråga är knappast möjligt.

### *Samverkan mellan civila hjälporgan och militära organ ansvariga för fredsfrämjande insatser*

En ökad samverkan mellan civila och militära organ bör ske i katastrofsituationer som är av sådan karaktär att de fordrar både humanitära insatser av civila hjälpstyrkor och fredsbevarande insatser av militära enheter. En sådan samverkan civilt-militärt bör, om den ska fungera väl, ske på alla plan i den

samlade fredsfrämjande verksamheten.

Samverkan i Sverige omfattar förberedelser för de åtgärder som ska vidtas i de hjälpbehövande länderna. Förberedelserna omfattar i huvudsak planering av verksamheten och utbildning av personal. Planeringen ska kunna avse det som fordras i Sverige innan styrkorna lämnar landet. Det kan gälla transporter, valet av utrustning och sättet att hålla samband. Planeringen bör emellertid också visa på hur de olika kategorierna av personal *ute i fält* gemensamt ska kunna lösa en del av uppgifterna. Utredningen anser det naturligt att Försvarsmakten och Räddningsverket gemensamt överväger vilka åtgärder som det kan vara fråga om i det här sammanhanget.

## *Utbildning för civila och militära insatser*

### *Principer*

De senaste årens överväganden om en utveckling av den svenska hjälpverksamheten har i stor utsträckning handlat om behovet att genom en ökad utbildning ytterligare förstärka kunnandet hos den personal som ingår i de civila och militära styrkorna. Behovet av ökad utbildning sammanhänger i stor utsträckning med att de fredsfrämjande insatserna tenderar att bli mer komplicerade och innefatta fler komponenter än tidigare.

Syftet med den utbildning som utredningen enligt direktiven har till uppgift att överväga ska vara att förbereda personalen i den fredsfrämjande svenska verksamheten så att den fungerar effektivt och styrkorna eller motsvarande kan lösa sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Utbildningen ska även kunna erbjudas andra länder.

Utredningen anser att en utbildning för civila och militära insatser bör inriktas på i huvudsak följande fyra personalkategorier:

- (1) *Ledningspersonal på olika nivåer;*
- (2) *Experter av olika slag;*
- (3) *Övrig personal i de fredsfrämjande styrkorna;*
- (4) *Personal som ska tjänstgöra i internationella staber eller som observatörer, förhandlare m.m.*

De kunskapsområden i stort som utbildningen bör inriktas på är följande:

- De civila respektive militära sakområdena;*

- Det fredsfrämjande systemets utformning i stort;*
- Insatsmiljön i katastrofområdena*

Utbildningsbehovet varierar med hänsyn till verksamhetens inriktning – t.ex. civilt-militärt – och vilka olika personalkategorier det gäller. Variationerna blir ännu större om hänsyn tas också till de olika slagen av insatser inom den civila respektive den militära verksamheten.

Utredningen anser att de för genomförandet av den fredsfrämjande verksamheten närmast ansvariga myndigheterna bör svara för utbildning inom sina respektive sakområden. De olika delar av utbildningen som är gemensamma bör emellertid kunna hanteras på ett samlat sätt.

#### Kunskaper om de civila och militära sakområdena

Utredningen föreslår att *Försvarsmakten* liksom hittills ska svara för att personalen får den utbildning som behövs för militära insatser och att *Räddningsverket* organiserar den utbildning för räddningsinsatser, miljöskyddsinsatser och insatser vid flyktingkatastrofer som fordras.

Det är naturligt att *Räddningsverket* vid genomförandet av den sakområdesvisa utbildningen i huvudsak använder personal och utrustning vid räddningsskolorna och att *Försvarsmakten* tar i anspråk resurserna vid *SWED-INT* och *Militärhögskolan*.

#### Kunskaper om det fredsfrämjande systemets utformning i stort

I utbildningen som avser systemet i stort för den fredsfrämjande verksamheten ingår som framgått sådant som är gemensamt för både den civila humanitära och den militära fredsbevarande verksamheten. Utredningen anser att mycket står att vinna om denna utbildning sker i ett sammanhang för de båda verksamhetsområdena.

*Försvarshögskolan* och *Militärhögskolan* håller på att utveckla ett samarbete för utbildning av civil och militär personal som ska genomföra internationella uppdrag och utredningen finner det naturligt att de fullföljer detta arbete. Skolorna bör få i uppdrag att i samverkan bedriva utbildning om det fredsfrämjande systemet m.m. för den svenska internationella verksamheten. Utbildningen bör utformas så att även svenska ideella organisationer och inter-

nationella organ eller andra länder får anledning att utnyttja de kurser som de båda skolorna kan erbjuda. Det gäller chefer och annan ledningspersonal på olika nivåer samt experter av skilda slag som ska delta i den internationella fredsfrämjande verksamheten.

### Kunskaper om insatsmiljön i katastrofområdena

Behovet av kunskaper om katastrofområdena kan vara generellt eller inriktat på situationer inför en insats i ett bestämt område. Utbildningen inför särskilda insatser kommer att vara en del av de förberedelser som Räddningsverket respektive Försvarsmakten svarar för när personalen ska sändas ut till ett katastrof- eller konfliktområde. Om civila och militära insatser ska ske i samma område kan det vara naturligt att utbildningen sker i samverkan eller i varje fall att myndigheterna utnyttjar varandras underlag och erfarenheter.

### *Uppdrag till myndigheterna*

Utredningen föreslår att Räddningsverket, Försvarsmakten, Försvarshögskolan och Militärhögskolan får i uppdrag att tillsammans utarbeta ett förslag till utbildning för den fredsfrämjande verksamheten enligt riktlinjer som utredningen redovisat.

Det är naturligt att myndigheterna i sina överväganden därutöver beaktar den roll som SIDA beslutar att Sandö U-centrum ska ha inom biståndsutbildningen i Sverige. Det gäller inte minst att förbereda den berörda personalen inför de insatser inom katastrofhjälpens ram som syftar till återuppbyggnad och utveckling.

### *Kostnader och finansiering*

Genomförandet av hjälpinsatserna i Räddningsverkets regi kan enligt utredningens mening förväntas i princip bli finansierade genom ersättningar från de internationella organ som begär insatserna. Finansiering kommer emellertid liksom hittills i ett antal fall – efter beslut av regeringen – även att ske med medel från det av SIDA administrerade katastrofanslaget. Utredningen förordar som tidigare nämnts att en något ökad andel av detta anslag ska reserveras för direktfinansiering av hjälpinsatser med svensk personal och utrustning.

De internationella hjälporganens ersättningar täcker inte den grundberedskap

för internationella insatser som Räddningsverket numera upprätthåller. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att även planering, utbildning och andra förberedelser för hjälpverksamheten ska finansieras genom medel från katastrofanslaget. Kostnaderna beräknas till 4,5 miljoner kronor per år.

Enligt vad utredningen erfarit är det vanligt att andra länder finansierar beredskap och andra förberedelser för hjälpinsatserna med anslagsmedel. Utredningens förslag att kostnaderna för Räddningsverkets åtgärder ska täckas av medel från katastrofanslaget innebär att verket får lättare att konkurrera ekonomiskt med hjälporgan i andra länder om de insatser som internationella organisationer avser att genomföra.



# I INLEDNING

---

## 1 *Bakgrund och genomförande*

### 1.1 *Den svenska hjälpverksamheten under senare år – en kort inledning*

Sverige bidrar av tradition i hög grad till finansieringen av den katastrof-hjälp som internationella organisationer – framför allt FN-organen och det internationella Röda Korsets olika organ – bedriver. Genom generella bidrag eller bidrag på grund av framställningar i särskilda fall har civila humanitära insatser kommit till stånd vid naturkatastrofer och för att lindra effekterna för människor av allvarliga politiska konflikter. En del resurser kanaliseras också genom svenska ideella organisationer. Bidragen till insatser på grund av särskilda framställningar – medlen beviljas från det svenska katastrofanslaget – har under den hittillsvarande delen av 1990-talet uppgått till nära 1,3 miljarder kronor i genomsnitt per år.

Under senare år har Sverige i ökad utsträckning med användning av bl.a. medel från det svenska katastrofanslaget också deltagit med *personal och utrustning* i de internationella hjälpaktioner som ägt rum. Det har skett med anledning av bl.a. jordbävningen i Armenien år 1988, inbördeskriget i f.d. Jugoslavien samt flyktkatastroferna i gränsområdena mellan Turkiet, Irak och Iran och i Somalia, Sudan, Rwanda, Angola och Moçambique. Dessa hjälpinsatser har organiserats av Räddningsverket, som utnyttjat personal och utrustning från framför allt den svenska räddningstjänsten, eller av SWEDRELIEF, som är Försvarsmaktens särskilda enhet för humanitära

hjälpinsatser i andra länder. Till detta kommer de insatser som har skett med personal från svenska ideella organisationer.

De årliga kostnaderna för insatserna med personal och utrustning i Räddningsverkets, SWEDRELIEF:s och ideella organisationers regi har under de hittills gångna åren på 1990-talet motsvarat som mest 10 % av den totalt beviljade hjälpen från det statliga katastrofanslaget.

## 1.2 Utredningens uppdrag

Utredningen ska enligt direktiven överväga hur den svenska beredskapen för insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp *mest effektivt och ändamålsenligt ska utformas för att möta framtida behov.*

På flera punkter *specificerar* direktiven också uppdraget. Utredningen ska bl.a.

- Klarlägga konsekvenserna för *verksamheten av Sverige: EU-medlemskap;*
- Pröva hur insatser med *särskilda civila insatsstyrkor* lämpligen skulle kunna organiseras;
- Klarlägga kraven på *planering och utbildning* som ska möjliggöra hjälpinsatserna;
- Pröva möjligheterna att *utnyttja frivillig personal* som genomgått grundutbildning inom ramen för *civilplikten;*
- Överväga utformningen av en *kompletterande utbildning* för pliktpersonalen;
- Överväga och lämna förslag till hur tilläggsutbildningen kan *erbjudas andra länder;*
- Pröva om rationaliseringsvinster kan uppnås genom att *SWEDRELIEF* integreras i den övriga hjälpverksamheten;
- Pröva om det behövs några åtgärder från statsmakternas sida som kan



främja samverkan mellan de ideella organisationernas nätverk och den nya verksamheten för internationell katastrof- och flyktinghjälp;

- Pröva om det går att utveckla formerna för samordning mellan civila insatsstyrkor och militära fredsbevarande insatser;
- Överväga hur en samverkan bör ske mellan svenska civila och militära organ vid planering, utbildning och genomförande av insatser som fordrar både civila och militära styrkor (samverkan i både Sverige och de hjälpbehövande länderna);
- Överväga frågor om gemensamt utnyttjande av civila och militära resurser;
- Klarlägga lämpliga former för samverkan mellan svenska civila respektive militära organ och berörda internationella organisationer.

Direktiven preciserar också flera utgångspunkter för utredningsarbetet:

- Beredskapen ska av kostnads- och effektivitetsskäl så långt möjligt byggas upp med utnyttjande av befintliga resurser och befintlig kompetens;
- Förutsättningar bör skapas för en effektiv och snabb mobilisering av resurser som är anpassade till den aktuella olyckan eller katastrofsituationen;
- Även resurser som avdelats för det civila försvaret bör kunna utnyttjas;
- Behovet av personal utan särskild utbildning kan tillgodoses genom lokal försörjning.

Direktiven i dess helhet framgår av *Bilaga A*.

Regeringen har enligt särskilt beslut överlämnat en skrivelse från *Kristianstads kommun*, som hemställer om att få bedriva försöksverksamhet med utbildning av personal för en miljövärnskår.

### 1.3 *Samråd med andra utredningar, m.m.*

Utredaren har enligt direktiven haft samråd med *Utredningen* (Fö 1994:05) om rättsliga förhållanden m.m. i samband med försvarets fredsfremjande samarbete med andra länder, *Utredningen* (Fö 1994:04) om framtida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål och *Flyktingpolitiska kommittén* (Ku 1994:10).

Överläggningar har ägt rum med företrädare för UNHCR, DHA, UNHCHR, ICRC, IFRC och EU:s hjälporganisation ECHO om behovet av hjälpinsatser och formerna för svensk medverkan i dessa. Representanter för berörda statliga myndigheter i Sverige har lämnat underlag och synpunkter för bedömningar i frågor som gäller bl.a. verksamhetens organisation.

Samråd har skett med representanter för Svenska Röda korset, Kyrkans Utlandsrekrytering och det nätverk som bildats med företrädare för ideella hjälporganisationer i Sverige i frågor om framför allt samarbetet mellan myndigheter och ideella organisationer.

Utredaren har på begäran av kommunledningen i *Botkyrka kommun* besökt kommunen för att diskutera frågor om utbildning av personal för den internationella hjälpverksamheten. Vid ett besök i *Kristianstads kommun* har utredaren med företrädare för bl.a. kommunen diskuterat ett förslag till försöksverksamhet med utbildning av pliktpersonal för en miljövarnsskår. Utredaren har också haft en överläggning med företrädare för konsultföretaget *Scanavia*, som på uppdrag av Norrköpings kommuns näringslivsenhet genomför en studie om en flygburen hjälp-, transport- och fredsskår lokaliserad till f.d. Bråvalla flygflottilj samt en överläggning med representanter för *NIB International AB* om service till hjälpstyrkorna.

### 1.4 *Utredningens syn på uppdraget*

#### 1.4.1 *Avgränsningar*

Som utredningen framhållit förekommer det svenskt bistånd vid katastrofer som inträffar på olika håll i världen. Det sker framför allt genom Sveriges bidrag till finansieringen av den katastrofhjälp som internationella organisationer – främst FN-organen – lämnar. Även svenska ideella organisationer får omfattande statliga resurser för att kunna hjälpa människor som drabbas i samband med naturkatastrofer eller konflikter och krig.

Som nämnts har också statliga organ under senare år i ökad utsträckning deltagit med personal och utrustning i internationella hjälpaktioner. Utredningen tolkar direktiven så att utredningsuppdraget avser sådana insatser med personal och utrustning. Insatserna ska kunna genomföras i samband med någon av *följande fyra typer* av allvarliga olyckor eller katastrofer:

- |  |  |
|--|--|
| (1) <i>Allvarliga olyckor i fasta anläggningar</i> | Bränder, explosioner, ras, dammgenombrott m.m;   |
| (2) <i>Allvarliga miljöolyckor</i>                 | Olyckor som leder till utsläpp av olja, skadliga kemikalier eller radioaktiva ämnen;   |
| (3) <i>Naturkatastrofer</i>                        | Jordbävningar, vulkanutbrott, jordskred, översvämningar, stormar, skogsbränder m.m;  |
| (4) <i>Flyktingkatastrofer m.m.</i>                | Naturkatastrofer, konflikter eller krig som leder till att människor behöver hjälp med bostäder, mat, vatten och annat livsnödvändigt. |

De hjälpinsatser som ska kunna göras tillhör kategorierna *skadebegränsande* eller *återställande* åtgärder. Förebyggande åtgärder – som förhindrar katastrofer eller som gör att förloppen inte blir så dramatiska eller konsekvenserna så omfattande – är däremot inte en uppgift för utredningen att överväga. Utredningen knyter emellertid i olika sammanhang i betänkandet an till behovet av förebyggande åtgärder eller pekar på de möjligheter som finns att utveckla dessa.

De skadebegränsande eller återställande hjälpinsatser som behövs vid något av de redovisade fyra slagen av allvarliga olyckor eller katastrofer består av

- Räddningsinsatser;*
- Miljöskyddsinsatser;*
- Flyktinghjälp; och*
- Åtgärder för återuppbyggnad och utveckling.*

Matrisen på *följande sida* visar vilka olika slag av insatser som kan behöva vidtas vid de olika typerna av händelser.

Typ av händelse / Typ av insats	Räddningsinsats	Miljöskyddsinsats	Flyktinghjälp	Ateruppbyggnad och utveckling
Allvarliga olyckor i fasta anläggningar	X			
Allvarliga miljöolyckor	X	X		
Naturkatastrofer	X	X	X	X
Flyktingkatastrofer			X	X

Vid allvarliga miljöolyckor fordras som framgår av matrisen både räddnings- och miljöskyddsinsatser. *Räddningsinsatsen* består av de omedelbara åtgärderna i det inledande skedet när det är fråga om att rädda liv eller egendom eller att begränsa skadorna i miljön så att de i varje fall inte förvärras. *Miljöskyddsinsatsen* syftar till att så långt möjligt återställa miljön i de drabbade områdena efter t.ex. ett utsläpp av olja eller kemikalier. Naturkatastrofer kan leda till situationer som gör att alla fyra slagen av åtgärder behöver vidtas av hjälporganen.

Utredningen vill framhålla att övervägandena i rapporten avser hjälpinsatser som *inte* är reglerade genom internationella konventioner. Ett sådant konventionsbundet samarbete finns för olje- och kemikalieskyddet till sjöss i bl.a. Sveriges närområde och för åtgärder efter utsläpp av radioaktiva ämnen. De nordiska länderna har ingått ett ramavtal om samverkan även vid andra slag av räddningsinsatser.

#### 1.4.2 Några grundläggande begrepp

##### **Humanitär hjälp – olika slag av fredsfrämjande militära insatser**

*Humanitär hjälp* eller *humanitära insatser* står i betänkanudet för åtgärder som innebär att människor får hjälp med bostäder, mat, vatten eller annat livsnödvändigt.

*Fredsbevarande verksamhet* – *peace-keeping* – är traditionellt fredsbevarande operationer med militär trupp och observatörer. Insatserna sker med parternas medgivande. Dessa insatser utgör numera bara en del av ett helt sortiment av olika slags internationella insatser, som i framtiden kan väntas bli ännu mer diversifierade – med det övergripande syftet att främja fred och säkerhet i vid mening. Insatserna omfattar ett spektrum, som i internationellt språkbruk på området – det finns i flertalet av dessa fall ännu inga vedertagna begrepp på svenska – indelas i *Conflict prevention* (konfliktförebyggande åtgärder som kan bestå av ett brett spektrum av olika civila och militära åtgärder), *Peace-making* (diplomatiska ansträngningar att lösa konflikter som brutit ut), *Peace-keeping* (enligt den nu vanliga multifunktionella typen), *Peace-building* (åtgärderna i återuppbyggnadsskedet efter en konflikt) samt *Peace enforcement* eller *Enforcement action* (åtgärder av den typ som använts i Irak och Somalia och som syftar till att världssamfundet enligt VII kap i FN-stadgan ska använda vapenmakt för att tvinga fram fred).

*Fredsfrämjande verksamhet* är ett sammanfattande begrepp. Det avser både humanitär civil hjälpverksamhet och fredsbevarande eller andra militära insatser av de olika typer som ovan nämnts.

### *Hjälpinsatser, hjälpstyrkor och hjälpverksamhet*

Utredningen använder i rapporten termen *insatser med personal och utrustning* för att beteckna den typ av humanitär hjälp som utredningsuppdraget framför allt avser. På många ställen i texten brukar utredningen emellertid också de kortare uttrycken *hjälpinsatser* – eller enbart *insatser* – när det av sammanhanget klart framgår att det är fråga om medverkan av svensk personal och utrustning och inte finansiella bidrag.

Termerna *hjälpstyrkor* eller *insatsstyrkor* använder utredningen för att beteckna de grupper av personal – i regel med utrustning – som skickas ut för att göra insatser i katastrof- och flyktinghjälpen. FN-organen efterfrågar ofta enstaka specialister eller experter som ska fylla vakanser i hjälporganisationen under ett kritiskt skede av en insats. I sådana fall är det uppenbarligen inte naturligt att tala om styrkor. Utredningen beskriver i *kapitel 6* närmare den innebörd som begreppen insats- och hjälpstyrkor enligt utredningens mening bör ha.

Begreppet *hjälpverksamheten* står i rapporten för de samlade insatserna med personal och utrustning inom ramen för katastrof- och flyktinghjälp-

pen. Med *hjälporganisationen* avser utredningen den ledning och de övriga resurser som har byggts upp – eller bör byggas upp – för verksamheten.

## 1.5 *Disposition av utredningens betänkande*

De tre närmast följande kapitlen innehåller utredningens nulägesbeskrivning. *Kapitel 2* är en redogörelse för det system för insatser med personal och materiel inom katastrof- och flyktinghjälps område som förekommer nationellt och internationellt. I *kapitel 3* beskriver utredningen de resurser som svenska hjälporgan i stort förfogar över och den verksamhet med civila hjälpinsatser som de bedriver. Redovisningen är inriktad på organisation och insatser hos Räddningsverket och SWEDRELIEF men illustrerar till en del även de insatser med personal och utrustning som ideella organisationer gör. *Kapitel 4* innehåller en redogörelse för den verksamhet som Försvarsmakten bedriver inom området militära fredsfrämjande insatser.

Utredningens överväganden inleds i *kapitel 5* med en redovisning av det underlag som utredningen sammanställt om behovet av internationella humanitära hjälpinsatser och efterfrågan på svenska insatser med personal och utrustning. Kapitellet avslutas med ett avsnitt som innehåller utredningens egna bedömningar i dessa avseenden.

I *kapitel 6* redovisar utredningen sina överväganden om organisationen och användningen av de svenska resurserna och redogör för de förslag till förändringar som syftar till att göra den civila svenska hjälpverksamheten effektivare. *Kapitel 7* utgör en redogörelse för möjligheterna att utveckla det civil-militära samarbetet inför insatser som kräver både civila och militära insatser och vid genomförandet av sådana insatser. En väsentlig del av samarbetet gäller utbildning, som i *kapitel 8* är föremål för en samad behandling.

I *kapitel 9*, slutligen, redovisas utredningens överväganden om kostnaderna för verksamheten och finansieringen av den.

## II NULÄGE

### 2 *Den internationella hjälpverksamheten i stora drag*

#### 2.1 *Svenska hjälpinsatser med personal och utrustning*

##### 2.1.1 *Den politiska inriktningen*

Den internationella katastrofhjälpens mål, inriktning, kapacitet och organisation är för närvarande föremål för omfattande diskussioner och förändringar i olika länder och internationella organisationer. Skälet är att antalet katastrofer – och omfattningen av dem – har ökat kraftigt under de senaste åren. Det gäller särskilt de s.k. komplexa katastroferna, dvs allvarliga händelser som har flera orsaker och tvingar det internationella samfundet att ingripa med politiska, militära och humanitära insatser. Antalet flyktingar har ökat betydligt i samband med dessa katastrofer. Förändringarna i Öst- och Centraleuropa – framför allt utvecklingen i f.d. Jugoslavien – har gjort att de komplexa katastroferna kommit närmare oss och blivit tydligare än tidigare.

*Förenta Nationernas* roll som samordnare och verkställare av den internationella katastrofhjälpens har ökat med åren. FN-organen har efter generalförsamlingens resolution 46/182 1991 om stärkande av samordningen av FN:s humanitära katastrofbistånd vidtagit en rad åtgärder för att snabbare och effektivare än tidigare kunna samordna de internationella hjälpinsatserna. Utvecklingen av FN-samordningen vid de

komplexa katastrofer som inträffat har – särskilt efter generalsekretärens *Agenda for Peace 1992* – kommit att omfatta flera olika slag av insatser. Det finns en tydlig utveckling mot att humanitära insatser samordnas med militära fredsbevarande insatser och blir en del av större operationer som även omfattar bl.a. diplomatiska, militära och polisiära insatser som ska bevara och främja fred. Syftet med denna samordning har ibland också varit att militärt skydda katastrofhjälpsorganisationen.

Som ett led i den redovisade utvecklingen har inriktningen av den svenska katastrofhjälpen successivt förändrats. Regeringen framhåller (*prop. 1994/95:100 bil. 4*) att det trots ett omfattande arbete återstår mycket innan katastrofbiståndet kan uppfylla de krav som bör ställas på det med hänsyn till behovet av långsiktighet, effektivitet och professionalitet i insatserna.

Regeringen kommer under det närmaste året att i följande avseenden särskilt driva arbetet med katastroffrågorna:

- Konflikthantering och FN:s förmåga att uppnå kortsiktiga och långsiktiga lösningar på problemen i samband med komplexa katastrofer;*
- Reformering av FN:s katastrofbistånd;*
- Sambandet mellan akuta katastrofinsatser, återuppbyggnad och utveckling;*
- Åtgärder för minröjning;*
- Fortsatt hög kvalitet på de svenska katastrofinsatserna.*

Det är enligt regeringen viktigt att tidigt identifiera länder som kan komma att drabbas av interna konflikter och att göra vad som är möjligt för att söka förebygga att konflikten bryter ut. Sverige kommer att i internationella organ verka för att FN förbättrar sina möjligheter att tidigt identifiera uppkommande konflikter och att inleda förebyggande åtgärder.

Regeringen kommer vidare att fortsätta stödja det reformarbete som pågår inom FN och som syftar till att förbättra samordningen mellan katastrofhjälpen och de politiska och militära insatserna vid komplexa katastrofer.



Regeringen avser att i det sammanhanget stödja DHA, som har till uppgift att koordinera de olika FN-organens insatser inom katastrofhjälpen.

### 2.1.2 *Det svenska katastrofanslaget*

Grunden för finansieringen av den svenska katastrof- och flyktinghjälpen är det s.k. *katastrofanslaget*, som i sin tur är en del av biståndsanslaget. Andra anslagsposter som har betydelse i det här sammanhanget är *landramarna för programländer*, som i flera fall har utnyttjats för katastrof- och flyktinghjälp, en del av *bidragen till internationella organisationer* och anslagsposten för *FN:s aktioner för fred och återuppbyggnad*. Generella bidrag lämnas till FN-organ som i stor utsträckning ägnar sig åt katastrof- och flyktinghjälp. Det gäller framför allt UNHCR, WFP, UNRWA och UNICEF. Sverige ger vidare stöd till och medverkar i militära fredsfrämjande insatser med medel från försvarsanslaget.

Regeringen framhåller i regleringsbrevet till SIDA för budgetåret 1994/95 bl.a. följande:

*Insatserna skall syfta till att mildra följderna av naturkatastrofer och väpnade konflikter för de människor som drabbats samt att i möjligaste mån främja en långsiktig utveckling. Verksamheten skall främst inriktas på akuta insatser för att ge nödhjälp och skydd, och på andra sätt lindra mänskligt lidande. Stöd skall även ges till återuppbyggnadsinsatser och till flyktingars återvandring samt för röjning av minor.*

-----

*Katastrofbiståndets eventuella långsiktiga utvecklingseffekt skall vägas in när insatserna planeras. Såväl flyktingkvinnor som män skall om möjligt konsulteras vid planering och genomförande av insatserna. Lokala resurser, både materiella och personella, skall användas i första hand. När så inte är möjligt, skall prioritet ges åt organisationer som utnyttjar svenskt kunnande, dvs svensk personal eller svenska varor för insatser, i fall där sådant utnyttjande kan bedömas vara ändamålsenligt och vid en internationell jämförelse kostnadseffektivt.*

Katastrofanslaget uppgår under budgetåret 1994/95 till 1 290 milj. kronor. Till detta kommer medel ur den s.k. oin-tecknade reservationen på 99 milj. kronor. Det sammanlagda beloppet för budgetåret 1994/95 är mindre än de beviljade bidragen under de båda föregående budgetåren men betydligt större än de årsvisa medlen under senare hälften av 1980-talet. Detta fram-

**Tabell 2.1** Beviljade bidrag från katastrofanslaget med fördelning efter händelser eller verksamheter budgetåren 1984/85-1993/94

Budgetår	Naturkatastrofer	Krig och konflikter	Beredskap och förebyggande åtgärder	Ateruppbyggnad och utveckling	Övrigt	Samtliga
<b>Milj.kronor:</b>						
1984/85	189	148	15	-	30	382
1985/86	143	237	46	1	1	428
1986/87	31	416	65	-	18	530
1987/88	240	236	129	-	20	625
1988/89	119	587	81	-	8	795
1989/90	46	648	39	25	20	778
1990/91	105	490	22	119	119	855
1991/92	114	681	19	179	207	1 200
1992/93	257	1 019	21	169	137	1 603
1993/94	139	1 101	62	199	-	1 501
<b>Summa</b>	<b>1 383</b>	<b>5 563</b>	<b>499</b>	<b>692</b>	<b>560</b>	<b>8 697</b>
<b>Relativ fördelning i %:</b>						
1984/85	49	39	4	-	8	100
1985/86	34	55	11	0	0	100
1986/87	6	79	12	-	3	100
1987/88	38	38	21	-	3	100
1988/89	15	74	10	-	1	100
1989/90	6	83	5	3	3	100
1990/91	12	57	3	14	14	100
1991/92	9	57	2	15	17	100
1992/93	16	64	1	10	9	100
1993/94	9	74	4	13	-	100
<b>Hela perioden</b>	<b>16</b>	<b>64</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>100</b>

går av *tabell 2.1*, som också visar att en ökande andel av katastrofanslaget under de senaste tio åren gått till åtgärder orsakade av krig och konflikter samt till återuppbyggnad och utveckling.

SIDA beslutar normalt om användning av medel från katastrofanslaget för insatser upp till 15 milj. kronor. Åtgärder som fordrar medel över detta belopp prövas av *regeringen* efter beredning av SIDA. Regeringen beslutar i en del fall även vid insatser mindre än 15 milj. kronor. Regeringen kan emellertid också bemyndiga SIDA att besluta om åtgärder som kan överstiga 15 milj. kronor.

Svenska hjälpinsatser med personal och utrustning kan finansieras även genom EU:s biståndsorgan *ECHO*. Av det bidrag som Sverige lämnar till EU:s hela verksamhet kommer – beräknat utifrån den andel av de samlade medlen som EU anslår till biståndsåtgärder – årligen fram till 1998 drygt 700 milj. kronor att användas för finansiering av den gemensamma biståndsverksamheten. Under år 1993 utnyttjades nära 20 % av biståndsmedlen som EU disponerade för katastrof- och flyktinghjälp.

En del av EU:s medel för katastrof- och flyktinghjälp är reserverade för förebyggande åtgärder mot katastrofer.

### 2.1.3 *SIDA:s egna hjälpinsatser med personal*

Utredningen behandlar i detta avsnitt de hjälpåtgärder som SIDA kan vidta i egen regi. Motsvarande redogörelser för Räddningsverkets och SWED-RELIEF:s verksamhet finns i *kapitel 3*.

SIDA kan ställa *sakkunniga* till förfogande åt mottagaren för att förstärka dennes kapacitet. Det kan gälla experter som kartlägger behoven inom områden där infrastrukturen blivit förstörd i en konflikt eller som planerar återuppbyggnadsinsatser. Återuppbyggnaden kan avse t.ex. bostäder, vattenförsörjning, avlopp, renhållning, vägar och telekommunikationer. Experter fordras ibland även inom hälsovården och på det psykosociala området för rehabilitering av fysiskt och psykiskt skadade människor.

Det förekommer vidare i samband med en del konflikter att det inte finns någon fungerande mottagarmyndighet och att SIDA rekryterar och ibland även finansierar expertis som internationella hjälporganisationer kan förfoga över.

*Konsulter* upphandlas av SIDA för olika slag av uppgifter i den egna hjälpverksamheten. Detta sker när det bedöms angeläget att förstärka SIDA:s egen kapacitet eller att få speciella uppdrag avseende kartläggning, planering, genomförande eller kontroll utförda. Det finns exempel på svenska företag som byggt upp ett eget kunnande och egna internationella nätverk för att inom katastrofbiståndet kunna genomföra sådana uppdrag.

*Svenska företag* har i flera fall under de senaste tio åren utfört arbeten av olika slag inom ramen för den internationella hjälpverksamheten. Det sker som regel efter upphandling av SIDA för internationella organisationers räkning. Som exempel kan nämnas att *Hifab* under år 1994 uppfört flyktingförläggningar i Bosnien och att *Skanska AB* – på uppdrag av Räddningsverket – byggt stabslokaler åt de humanitära hjälporganen i Tanzania. *Swedtel AB* anlägger för närvarande en telelänk från Sarajevo över Tuzla-onrådet till Ungern.

## 2.2 *Andra länders hjälpstyrkor*

*Bilaga B* innehåller en översikt över den verksamhet som åtta länder bedriver inom den katastrof- och flyktinghjälpen – *Danmark, Finland, Norge, Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Ryssland och Förenta Staterna*. Redovisningen är baserad på de uppgifter om insatser med framför allt personal och utrustning som Sveriges ambassader i respektive länder har sammanställt åt utredningen.

Samtliga länder som behandlas i bilagan medverkar med statliga styrda och finansierade insatser. Alla strävar i större eller mindre grad efter ett flexibelt utnyttjande av offentliga och enskilda resurser i de kombinationer som för tillfället är mest lämpliga. Inget av de redovisade länderna har, som det framkommit av de för utredningen gjorda sammanställningarna, några stående styrkor med beredskap uteslutande för hjälpinsatser utomlands. Den personal och utrustning som hjälporganen behöver hämtas i de flesta studerade länderna från *räddningstjänst- eller civilförsvarsorganisationen*, som är avsedd för nationella uppgifter. I länder som Danmark, Finland, Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Ryssland utgör denna personal och utrustning en central del av resursbasen.

Det *militära försvaret* lämnar överlag stöd till den civila hjälporganisationen. Specialister och andra experter från *ideella organisationer* – och ibland från *enskilda företag* – är i praktiskt taget alla länderna en väsentlig del av resurserna. Röda korset har en central ställning i den humanitära

hjälpverksamheten i flera av länderna som det finns uppgifter om. Sjukvårdsinsatser är en viktig del av de hjälpinsatser som bl.a. Norge, Frankrike, Storbritannien och Förenta Staterna gör och sjukvårdspersonalen som medverkar är en annan viktig del av resurserna.

Alla länderna har någon form av *statlig styrning* av hjälpverksamheten. Uppgiften för något av de på central nivå ansvariga statliga hjälporganen är bl.a. att åstadkomma en överblick över resurserna och se till att de utnyttjas på ett effektivt sätt. Svårigheten för de statliga organen i flera länder är att till stånd en samordning med de ideella organisationers planering och åtgärder.

I Frankrike och Förenta Staterna ingår den egna *utlandsrepresentationen* som en integrerad del i den statliga hjälporganisationen. Frankrike har ett 60-tal attachéer runt om i världen. Dessa har bl.a. till uppgift att rapportera om humanitära kriser och ska hjälpa till vid genomförandet av franska humanitära insatser. De fungerar också som sambandsmän med de organisationer i de hjälpbehövande länderna som bedriver humanitär hjälpverksamhet. Förenta Staternas ambassader svarar för den katastrofplanering som ingår i den amerikanska verksamheten i en del länder. Den amerikanske ambassadören i ett land som drabbats av en katastrof är den ende från amerikansk sida som kan förklara ett land eller en del av ett land som katastrofområde. Ambassadören kan i samband med sin katastrofförklaring begära att omedelbart få en del medel från den amerikanska katastrofhjälpsmyndigheten för att kunna starta hjälpverksamheten.

Enligt de uppgifter som finns om *finansieringen* av katastrof- och flyktinghjälp gick 10 % av det danska katastrofanslaget under år 1994 till insatser med dansk personal och utrustning. Motsvarande siffra för Frankrike var 25 %. De franska utlandsmyndigheterna disponerade dessutom belopp motsvarande 20 % av anslagen till den humanitära hjälpen för lokala åtgärder.

Flera länder överväger för närvarande *förändringar* som syftar till en fastare hjälporganisation och ska göra det lättare att sammanlänka de egna resurserna. I Finland överväger myndigheterna att organisera en beredskapsbrigad. Frankrike avser att inrätta en Konsultativ kommission för humanitära insatser, som ska samarbeta med berörda myndigheter och ideella organisationer. Den ska enligt ett förslag som föreligger behandla frågor om relationen mellan humanitära insatser och fredsbevarande operationer, säkerhetsproblem, skattefrågor, frivilliginsatser, utvecklingen av internationell humanitär rätt samt utvärdering av humanitära operationer.

I Tyskland har diskuterats ett helt nytt hjälporgan på förbunds nivå för samordning av den internationella hjälpverksamheten. Den tyska försvarsmakten har övervägt att inrätta en egen hjälporganisation med utbildad personal och utrustning i beredskap. Båda tankarna har emellertid mött starkt motstånd från olika intressenter inom den tyska humanitära verksamheten. Även om de inte realiserats kommer den internationella hjälpverksamheten i Tyskland sannolikt att fortsätta utvecklas mot en mer organiserad och samordnad form.

## 2.3 *EU:s katastrof- och flyktinghjälp*

### 2.3.1 *Inledning*

Kommissionen bildade i april 1992 *European Community Humanitarian Office* (ECHO) för att stärka gemenskapens roll vid hjälpinsatser i länder utanför gemenskapen. Organisationen skulle både effektivisera och synliggöra arbetet med att ge humanitärt bistånd till dem som drabbas av katastrofer och konflikter. ECHO:s mandat kom att omfatta perioden 1992-1999.

ECHO:s uppgift blev att svara för samordning av kommissionens hjälpinsatser. Syftet var bl.a. att göra EU:s biståndsinsatser effektivare och att höja profilen på EU:s humanitära hjälpprogram. Programmet är baserat på de tidigare befintliga verksamheterna inom kommissionen och andra institutioner.

### 2.3.2 *Ansvar och uppgifter*

ECHO:s ansvar omfattar *planering och finansiering* av hjälpinsatser – katastrofberedskap och förebyggande åtgärder – i länder utanför gemenskapen. Det gäller framför allt i situationer när sådana länder är dåligt rustade att själva klara naturkatastrofer eller andra allvarliga händelser.

ECHO, vars nuvarande ledning klart markerar att organisationen inte strävar efter att bli en genomförandeorganisation i konkurrens med andra organ inom FN-systemet m.m., finansierar insatser som genomförs av internationella organisationer och icke-statliga organisationer eller andra organ som lämnar humanitärt bistånd. FN-organen får en stor del av den totala budgeten. Organisationer som *Röda Korset*, *Caritas*, *Lutherhjälpen*, *Läkare utan gränser* och *Rädda Barnen* erhåller en annan stor del av resurserna.

ECHO har ett särskilt program för att mottagarländerna ska kunna minska

verkningarna av framför allt naturkatastrofer.

### 2.3.3 Organisation

ECHO:s organisation är administrativt sett uppdelad på fyra avdelningar. De två första – ECHO 1 och 2 – samordnar bistånd till olika u-länder och Östeuropa. Den tredje avdelningen handlägger allmänna frågor, svarar för katastrofberedskap och förebyggande åtgärder, mobiliserar resurser, förmedlar personal, utövar samordning, ger informationsstöd och handlägger juridiska ärenden. Den fjärde avdelningen arbetar med finansiella frågor.

En grupp personer med erfarenheter från fältarbete kommer att ingå i en nybildad *Technical Advisory Group on Disaster Preparedness* (PREP-TAG). Det är fråga om personer med kunskaper om Kommissionens arbete, verksamheten inom vetenskapliga institutioner och arbetet hos internationella biståndsorganisationer.

### 2.3.4 Beslutsordning

ECHO beslutar vanligen på grundval av en ansökan om medel från en organisation. Endast i undantagsfall tar ECHO initiativ och söker en organisation som ska genomföra ett projekt. Inriktningen inom ECHO är som nämnts att ta initiativ till och stödja hjälpinsatser via internationella organ eller ideella organisationer. Statliga organ kan i en del fall få stöd för speciella och begränsade insatser.

ECHO eftersträvar sedan en tid att upprätta avtal – *Framework Partnership Contract* – med de organisationer som ansökt eller avser att ansöka om medel. Det finns för närvarande 150 sådana avtal, som alla är mycket detaljerade. Svenska organisationer som har tecknat avtal är *Diakonia*, *Erikshjälpen* och *Svenska Afghanistan-kommittén*. *Svenska Röda korset* har ett eget avtal med ECHO men kan också utnyttja det avtal som Internationella Röda Korset har med organisationen. ECHO har hittills intagit ståndpunkten att avtal av detta slag av principiella skäl endast kan slutas mellan organisationen och internationella hjälporgan respektive ideella organisationer. ECHO synes numera emellertid inte avvisa tanken på att sluta ad hoc-avtal med med t.ex. det svenska Räddningsverket.

ECHO bedömer behovet av den aktuella insatsen och om det är lämpligt att den sökande organisationen utför den. Medlemsstaterna har framhållit att ett land eller en organisation inte bör få för många bidrag. Det finns inte reglerat

hur fördelningen ska ske, men organisationen är medveten om de krav på spridning som finns hos medlemsstaterna.

ECHO:s handläggare bedömer ansökan och diskuterar med de berörda direktoratet. Avgörande för bedömningen brukar vara de synpunkter som ECHO:s representant i katastroflandet lämnar på ansökan. ECHO får årligen ca 1 400 ansökningar. Omkring hälften av dessa brukar bifallas.

### 2.3.5 *Genomförda insatser*

Katastrof- och flyktinghjälpen som genomförts med resurser från ECHO uppgick under år 1994 till över 760 miljoner ECU. Insatser gjordes i totalt 63 länder – de största beloppen gick till hjälpåtgärder i f.d. Jugoslavien, Sudan, Angola, Haiti, Armenien, Azerbadjan, Georgien och Afghanistan samt till åtgärder orsakade av konflikterna i Rwanda och Burundi. Insatserna i Afrika utgjorde 40 % av den samlade hjälpen. F.d. Jugoslavien erhöll 35 % och f.d. Sovjetunionen 12 %. Detta var en kraftig förändring jämfört med år 1993, när katastrofbiståndet utgjorde drygt 600 miljoner ECU och hela 65 % gick till f.d. Jugoslavien. Afrikanska länder fick det året sammanlagt endast 16 %. Förändringen beror framför allt på EU:s stora medverkan i hjälpen till flyktingarna i Rwanda och Burundi samt den neddragning avstödet till f.d. Jugoslavien som ägde rum under år 1994.

Bland FN-organen får FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) och FN:s livsmedelsprogram (WFP) mest stöd från ECHO. Av de internationella organen har endast UNHCR träffat ett Framework Partnership Agreement med ECHO om genomförande av katastrofbistånd.

## 2.4 *Internationell samordning inom hjälpverksamhetens område*

### 2.4.1 *Inledning*

Samordning av de insatser som sker med personal och utrustning från olika internationella organisationer eller skilda länder är en viktig förutsättning för den samverkan mellan olika hjälpstyrkor som gör att den internationella hjälpverksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. En sådan samordning måste oavsett katastrofernas och insatsernas kaaktär ske både i förberedelserna och när insatserna ska genomföras. *Department of Humanitarian Affairs* (DHA) bildades år 1992 med uppgift att inom FN-



systemet samordna den internationella katastrofhjälpen (organisationen ersatte UNDRÖ).

Som ett samordningsorgan under DHA inriktat på förberedelserna för samordnade insatser inrättades senare *Inter Agency Standing Committee* (IASC), som består av företrädare för de viktigaste FN-organen och för några av de mest framträdande ideella organisationerna. IASC har i en rapport fastslagit bl.a. att de tre funktionerna i en internationell insats – den militära, den politiska och den humanitära – kan genomföras i integrerade operationer under förutsättning att det finns klart etablerade villkor för ett samarbete som omfattar informationsutbyte, inbördes öppenhet, gemensam planering och logistik.

Samordningen ute i katastrofområdena kan ske genom åtgärder från olika organisationers eller andra organs sida. DHA:s uppgift är att samordna katastrofhjälpen och tar i en del fall på sig ansvaret för att en samordning kommer till stånd i fält. I andra fall utses en *Lead Agency* bland de FN-organ som deltar i hjälpinsatsen. Om det gäller flyktingkatastrofer är det ofta UNHCR. Även FN:s utvecklingsprogram (UNDP) kan komma att utöva ett samordningsansvar. Det sker i så fall som en utvidgning av organisationens uppgift att samordna utvecklingsinsatser. Slutligen förekommer det att FN:s generalsekreterare utser en *Special Representative* (SRGS) med uppgift att organisera samverkan.

Utredningen redogör i de *följande delavsnitten* något mer detaljerat för de uppgifter av samordningskaraktär som förekommer vid olika slag av insatser. En översikt över den samordning inom bl.a. FN-systemet som syftar till att utveckla samarbetet mellan civila och militära organ vid s.k. multifunktionella insatser utgör ett underlag för utredningens överväganden i *kapitel 7* och redovisas i detta senare kapitel.

#### 2.4.2 Samordning av räddningsinsatser

##### **FN-organen**

Det internationella samarbetet för utveckling av katastrofhjälpen har till stor del skett i den till DHA knutna *International Search and Rescue Advisory Group* (INSARAG). Gruppen bildades år 1991 och består numera av representanter för ett femtontal länder och sju internationella organisationer. INSARAG har lagt fast riktlinjer för koordinering av hjälparbetet vid katastrofer.

Sedan FN:s generalförsamling år 1991 antagit resolutionen 46/182 har katastrofsamordningen inom FN-systemet utvecklats. UNHCR har förbättrat den samordnande beredskaps- och insatsfunktionen vid akuta flyktingkatastrofer. Som en konsekvens av resolutionen inrättades under år 1992 *DHA*, som ersatte den tidigare organisationen UNDRO.

*DHA* har utifrån *INSARAG*:s riktlinjer och rekommendationer utvecklat ett system med *UNDAC Stand-by Teams* (United Nations Disaster Assessment and Co-ordination Teams). Avsikten är att sådana grupper ska vara ett stöd för lokala och nationella räddningsorgan i länder som drabbas av i första hand naturkatastrofer och där internationell hjälp behövs i räddningsarbetet. En *UNDAC*-grupp ska kunna bistå vid bedömningen av hjälpbehov och koordinering av insatserna. Vid behov inrättar gruppen i samarbete med lokala organ ett *On Site Operation and Co-ordination Centre* (*OSSOC*) som bas för arbetet. En *UNDAC*-grupp består av *DHA*-personal och särskilt utbildad personal från åtta olika länder, bl.a. Sverige.

För repetitionsutbildning och deltagande i arbetet för att vidareutveckla *UNDAC*-funktionen kallas gruppdeltagarna till arbetsmöten. Grupper har deltagit i insatser vid t.ex. översvämningar i Nepal, vid en jordbävning i Indien samt vid cykloner i Moçambique och Bangladesh. Vid översvämningarna i Kina år 1994 medverkade två svenska deltagare för att kunna ge en bild av läget och bedöma vilka insatser FN-organen borde delta med.

En samordning sker vidare i *DHA*:s verksamhet inom ramen för samarbetsprojektet *MCDA* (Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief). Syftet är att länderna som deltar i samarbetet ska kunna använda resurser från det civila och militära försvaret vid internationella hjälpinsatser vid stora olyckor i fred. Det kan vara fråga om personal och materiel som utgör ett komplement till de resurser som räddningsorganen själva förfogar över. Behovet av *MCDA*-resurser ska anmälas till *DHA*, som begär stöd från andra länder och samordnar hjälpinsatsen. En övning med praktisk tillämpning av dessa principer genomfördes i Murmansk-området våren 1995.

Överväganden pågår om de riktlinjer för samarbetet som utarbetades under år 1994. Det har vid dessa överväganden framkommit att det bland de deltagande länderna finns olika uppfattningar om t.ex. möjligheterna att utnyttja uniformerad personal vid insatser där strider pågår.

MCDA-resurserna ska kunna användas även vid miljöskyddsinsatser och i samband med flyktinghjälp.

### ***PFF***

*Partnerskap för fred (PFF)* har tillkommit på initiativ av NATO för samarbete med bl.a. tidigare Warszawa-paktsländer. Sverige anslöt sig år 1994 till PFF genom ett individuellt partnerskapsprogram (IPP). PFF omfattar en rad projekt, som primärt avser t.ex. utnyttjande i fred av militära resurser och utveckling av fredsbevarande insatser. Projekten ska främja samarbetet inom det rent militära området men också bidra till att utveckla en civil-militär samverkan. Det senare sker bl.a. genom en internationellt inriktad utbildning för räddningsinsatser och humanitärt arbete. Sverige har under budgetåret 1994/95 i regi av Räddningsverket, Försvarshögskolan, Militärhögskolan och SWEDINT genomfört sju kurser för deltagare från främst öst- och centraleuropeiska länder. Se vidare redogörelsen i *kapitel 8*.

Även PFF-samarbetet ska kunna vara en tillgång vid miljöskyddsinsatser och i samband med flyktinghjälp.

#### *2.4.3 Samordning av miljöskyddsinsatser*

Frågor om samordning av internationella hjälpinsatser vid miljöolyckor har övervägts inom ramen för ett samarbete mellan DHA och FN:s miljöskyddsprogram (UNEP). Den senare organisationen bildade år 1994 tillsammans med DHA *Joint UNEP-DHA Environment Unit*, som ska vara en s.k. focal point inom FN-systemet som förmedlingsorgan för bistånd vid miljökatastrofer i bl.a. u-länderna. Det nya organet ersatte *UNCUEA*, som på uppdrag av UNEP analyserade behovet av katastrofbistånd vid inträffade olyckor och av den beredskap för miljöskyddsinsatser som förekommer. Analysen av behoven avsåg i första hand länder i Asien, Sydamerika, Afrika och Östeuropa.

Det svenska engagemanget i dessa frågor hör nära samman med det förebyggande arbete som sker i anslutning till det s.k. APELL-programmet, IDNDR-programmet och det bilaterala samarbete som bedrivs i de baltiska staterna och Ryssland.

#### *2.4.4 Samordning inom flyktinghjälpens område*

Generalförsamlingens resolution 46/182 1991 om stärkande av samordningen av FN:s humanitära katastrofbistånd ledde, som utredningen framhållit, till att *UNHCR* i slutet av år 1991 och i början av 1992 vidtog en rad

förändringar för att förbättra den omedelbara beredskapen och samordningen av hjälpinsatserna vid akuta flyktingkatastrofer. UNHCR inrättade bl.a. en särskild enhet – *Emergency Preparedness and Response Section* (EPRS) – med hög beredskap för att sända ut fältgrupper som ska samordna de inledande hjälpåtgärderna.

Det ska också finnas personal som kan bygga upp och organisera flyktingläger. UNHCR har ingått en överenskommelse med bl.a. den svenska regeringen om att Sverige genom Räddningsverket vid behov ska delta med stödgrupper som sätter upp basläger och stabsplatser för fältgrupperna.

I samband med flyktingkatastrofen i Rwanda utnyttjades *DHA UNDAC Stand-by Team* och *OSOCC* för första gången vid en akut flyktingkatastrof i en komplex miljö. Räddningsverkets *Support Team* användes för att bygga upp och stödja ett ledningsorgan, som samordnade hjälpverksamheten för fem FN-organ samt ett 50-tal utländska nationella och internationella statliga och icke-statliga hjälporgan.

Uppgifter om olika länders tillgångar på förläggnings-, försörjnings- och räddningsutrustning finns för närvarande i *DHA:s Register of Stockpiles of Disaster Relief Items available for International Assistance*.

#### 2.4.5 *Svensk medverkan i internationella hjälporganisationers centrala planering och administration*

Många svenskar är anställda på olika nivåer i internationella organisationer. Det kan gälla befattningar för planering, administration eller annat stabsarbete. Att det finns svensk personal på sådana poster i FN-organ som DHA, UNHCR, UNICEF och WFP och i EU:s hjälporganisation ECHO kan indirekt ha betydelse för svenska myndigheters och ideella organisationers möjligheter att få medverka med personal och utrustning i internationella hjälpinsatser.

Sverige har traditionellt varit återhållsamt med att tillvarata svenska intressen vid tillsättning av tjänster i internationella organisationer. Andelen svenskar är i flera betydelsefulla organisationer betydligt lägre än den andel av finansieringen som Sverige svarar för. Regeringen har mot den bakgrunden nyligen tillsatt en *interdepartemental arbetsgrupp* som ska verka för en ökad svensk rekrytering till de organisationer där Sverige är en betydande bidragsgivare. Enligt de riktlinjer regeringen antagit som grund för arbetsgruppens verksamhet är det angeläget bl.a. att

- Koncentrera rekryteringen av fler svenskar till de organisationer som enligt svensk bedömning är mest betydelsefulla;*
- Förbättra kunskaperna om metoder och villkor som tillämpas vid olika internationella organisationer i samband med externrekrytering;*
- Etablera system för mer heltäckande informationsinhämtning från organisationer när det gäller lediga tjänster samt uppkommande och väntade vakanser;*
- Mer aktivt och systematiskt bearbeta den svenska resursbasen genom medverkan av professionella externa rekryteringsfunktioner;*
- Inom strategiska områden upprätta en namnbank med potentiella svenska kandidater.*

Arbetsgruppen ska bl.a. följa utvecklingen av uppkomna vakanser och rekryteringen av svenskar samt utveckla former för stöd till svenska kandidater vid förestående tillsättningar av poster inom internationella organisationer som det är angeläget att svenskar innehar.



### 3 *Organisation och resurser i Sverige för civila hjälp- insatser med personal och utrustning*

---

#### 3.1 *Räddningsverket*

##### 3.1.1 *Inledning*

###### *Olika slag av hjälpinsatser*

Räddningsverket lämnade år 1989 ett förslag till regeringen om former för framtida katastrofhjälp utomlands. Förslaget hade utarbetats mot bakgrund av erfarenheterna från insatsen vid jordbävningkatastrofen i Armenien i december 1988. Regeringen framhöll i *prop. 1989/90:100 bil. 6* betydelsen av att det finns en svensk beredskap för räddningsinsatser vid katastrofer i andra länder. Enligt propositionen skulle en beredskap enligt Räddningsverkets förslag skapas för situationer där insatser inte genomfördes i enlighet med gällande internationella överenskommelser eller i redan etablerade internationella former.

Regeringen ansåg att Räddningsverket skulle ha ett *sammanhållande ansvar för insatsberedskapen inom räddningstjänstens område*. Räddningsinsatserna skulle genomföras inom ramen för verkets ordinarie verksamhet, men regeringen skulle fatta beslut om varje enskild insats.

Räddningsverkets beredskap för hjälpinsatser med personal och utrustning har successivt utvecklats med utgångspunkt i de behov som föranlett insatser, regeringens olika uppdrag till verket samt de erfarenheter som verket, regeringskansliet och berörda FN-organisationer har fått genom insatserna.

Planeringen av Räddningsverkets hjälpåtgärder har successivt anpassats till DHA:s samordnande verksamhet och till UNHCR:s behov av stöd. Den in-

delning i fyra beredskapsområden som verket har gjort överensstämmer i stort med den struktur som DHA använder för samordning av hjälpinsatser:

- (1) *Beredskap för räddningsinsatser* (SWEDISH RESCUE TEAM);
- (2) *Beredskap för hjälpinsatser vid akuta flyktingkatastrofer* (SWEDISH SUPPORT TEAM);
- (3) *Beredskap för förnödenhetsinsatser* (SWEDISH EMERGENCY STOCKPILE); och
- (4) *Beredskap för expertinsatser* (SWEDISH EXPERT TEAM).

### ***Handläggningen av ett regeringsärende om insats med personal och materiel***

Utredningen beskriver i detta avsnitt den normala beredningen inom regeringskansliet av ett ärende om uppdrag för Räddningsverket att vid en flyktingkatastrof göra en *insats med medel från UNHCR*. Beredningsordningen är i huvudsak densamma vid beslut om t.ex. räddningsinsatser. Kraven på en snabb handläggning kan emellertid vara större vid dessa senare slag av insatser. Det ska i det här sammanhanget påpekas att handläggningen av ärenden om insatser med medel från katastrofanslaget har ett delvis annat förlopp. Som framgått av den tidigare redovisningen är det emellertid vanligt att UNHCR som beställare av insatser också står för finansieringen.

En förutsättning för att regeringen ska besluta om att en insats ska göras är som regel att det föreligger en begäran från UNHCR. En sådan begäran blir ofta resultatet av en underhandsdiskussion mellan parterna. UD och Försvarsdepartementet bereder ärendet gemensamt. Det innebär att de båda departementen behandlar bl.a. den politiska lämpligheten, finansieringen, säkerheten för personalen och frågan om hur insatsen påverkar beredskapen i Sverige. *Räddningsverket* lämnar underlag för bedömningar av t.ex. den kalkylerade kostnaden för insatsen och de begränsningar i tiden som kan vara lämpliga. *SIDA* deltar i beredningen med bedömningar av bl.a. kostnader och andra detaljer i avtalen. Bedömningarna är grundade på uppgifter som *SIDA* får vid överläggningar med UNHCR.

Regeringen anger som regel i besluten uppgiften för Räddningsverket, varaktigheten i insatsen, den beräknade kostnaden och finansieringen. *SIDA* får som regel i uppdrag att ingå avtal med Räddningsverket. Regeringen med-



delar ofta också föreskrifter om säkerhetsåtgärder. Vid ett antal tillfällen har regeringen i samma beslut uppdragit åt en eller flera andra myndigheter att bistå Räddningsverket i samband med insatsen. Som exempel kan nämnas att *Försvarsmakten* vid flera tillfällen fått i uppdrag att svara för transporter och att ställa materiel till förfogande.

Räddningsverket svarar i varje särskilt fall för utförandet av insatsen. Verket har rätt att komma överens med UNHCR i frågor av praktisk karaktär som har betydelse för insatsens genomförande. Det kan gälla t.ex. frågor om transporter, materiel, sambandssystem samt rapporterings- och debiteringsrutiner.

Beslutsordningen är flexibel. Flera av de redovisade momenten kan pågå samtidigt. Det innebär t.ex. att Försvarsdepartementet, SIDA och Räddningsverket samråder om detaljer, så att verket kan förbereda insatsen. Verkställigheten kan av dessa skäl påbörjas så gott som omedelbart efter regeringens beslut.

### 3.1.2 *Räddningsinsatser*

#### *Planering och beredskap*

Räddningsverkets beredskap – som utformats med ledning av regeringens uttalanden i principbeslutet från år 1990 – är inriktad på att en räddningsstyrka mycket snabbt ska kunna organiseras och utrustas för de räddningsinsatser som behövs vid t.ex. jordbävningar, översvämningar, skogsbränder eller kemikalieolyckor. En styrka som består av standardiserade enheter ska kunna omfatta 5 till 100 man beroende på behoven. Den ska kunna lämna landet inom 10-12 timmar efter ett regeringsbeslut. Styrkan ska vidare kunna verka i det hjälpbehövande landet under ca 14 dagar och under den tiden vara självförsörjande med förläggning, förplägnad, materielunderhåll och radiokommunikation.

Överenskommelser om personell beredskap finns med räddningstjänsten i ett antal kommuner samt med hundförare, hälso- och sjukvårdspersonal och radiooperatörer. För insatser med mycket kort varsel finns avtal med räddningstjänsten i de större kommunerna om att den personal som för tillfället har beredskap ska kunna disponeras.

För att klara kravet på mycket snabb insats vid en *jordbävning* – första uppgiften är att rädda överlevande ur rasmassor – har en *särskild personell*

och materiell beredskap byggts upp.

DHA har som tidigare framgått utvecklat *UNDAC Stand-by Teams*. Avsikten är att grupperna ska vara ett stöd för lokala och nationella räddningsorgan i länder som drabbas av i första hand naturkatastrofer, som är av sådan omfattning att det behövs internationell hjälp i räddningsarbetet. Räddningsverket ställer för närvarande fyra tjänstemän – två från Räddningsverket och två från den kommunala räddningstjänsten – till förfogande åt DHA för UNDAC-funktionen. Deltagarna har ständig beredskap och ska inom fyra timmar kunna börja resa till ett katastrofområde.

### *Genomförda insatser*

Svenska räddningsstyrkor har tagits i anspråk vid två tillfällen – vid jordbävningen i *Armenien* i december 1988 och de stora skogsbränderna i *Lettland* under juli 1992. En insats av svensk räddningspersonal var aktuell även vid jordbävningen i *Turkiet* år 1992. Tillströmningen av räddningsstyrkor från andra länder var emellertid så stor att regeringen kunde begränsa insatsen till att omfatta leveranser av räddningsutrustning.

### *Utbildning*

Personalen i Räddningsverkets *Rescue Team* har hittills inte fått någon särskild utbildning. Ett undantag är radiooperatörerna, som genomgått utbildning i radioutrustning och radiotrafik enligt FN-standard. Inom en styrka lämnar Sverige går ledningen igenom säkerhets- och samverkansfrågor med personalen.

Räddningsverket överväger att anordna en nationell utbildning för svensk chefspersonal. Det kommer i så fall att ske i anslutning till PFF-uppdraget att genomföra en utbildning för deltagare från olika länder i planering och utförande av internationella räddningsinsatser. En sådan utbildning har genomförts vid Räddningsskolan i Revinge under våren 1995 i samverkan med DHA.

## *3.1.3 Hjälpsatser vid akuta flyktingkatastrofer*

### *Inledning*

Regeringen uppdrog i december 1991 på begäran av UNHCR åt Räddningsverket att hålla en beredskap för att kunna ge flyktingkommisariern

stöd med logistik och kommunikation vid akuta flyktingkatastrofer. En särskild stödgrupp ska efter regeringens beslut i varje särskilt fall kunna sättas in när någon av flyktingkommissariens fältgrupper påbörjar sin koordinerande verksamhet i ett katastrofområde. Regeringen har föreskrivit att beredskapen i största möjliga utsträckning ska upprätthållas inom ramen för Räddningsverkets befintliga beredskap för räddningsinsatser vid katastrofer utomlands.

Räddningsverkets uppdrag inom flyktinghjälpens område var *enligt regeringens beslut år 1991 begränsat* till beredskap för logistik och kommunikation och alltså snävare än uppdraget som gäller räddningsinsatser. Inom det senare området har verket som tidigare framgått ett sammanhållande ansvar.

Grunden för Räddningsverkets planering av sin internationella hjälpverksamhet under de senaste åren har varit en föreskrift i regleringsbrevet om att verket ska upprätthålla en *beredskap för internationell katastrof- och flyktinghjälp*.

### **Planering och beredskap**

Enligt regeringsbeslutet och de kompletterande överenskommelserna mellan Sverige och UNHCR gäller beredskapen en stödgrupp på sju-nio personer som under en tid av högst sex veckor ska bistå UNHCR:s fältgrupp med förläggning, försörjning, samband, kommunikation, stabsutrustning och sanitet. Gruppen ska enligt Räddningsverkets planering kunna lämna Sverige senast 24 timmar efter ett regeringsbeslut.

Efter insatserna vid den kurdiska flyktingkatastrofen på *gränsen mellan Irak och Turkiet* år 1991 (förmödenhets- och vattendistribution) och insatserna i *f.d. Jugoslavien* (flykting- och förmödenhetstransporter, radiokommunikationer, fordonsreparationer m.m.) har verkets beredskap breddats till att omfatta hjälpstyrkor på 20-50 personer för transport- och distribution av livsmedel, medicin, vatten och övriga förmödenheter för flyktingarnas överlevnad och försörjning. Till detta kommer personella och materiella resurser för ledning och samordning samt för radiokommunikation.

Avsikten är att Räddningsverkets stödgrupper och hjälpstyrkor ska verka inom ramen för UNHCR:s eller ett annat FN-organs ledning och samordning. Strävan är att utrustning för två-tre stödgrupper och en hjälpstyrka ska finnas i beredskap.

## Genomförda insatser

Tre hjälpinsatser har genomförts helt inom ramen för det övergripande regeringsbeslutet. Det gäller insatsen i *Kenya* år 1992 i samband med tillströmningen av flyktingar från Somalia, insatsen i *Liberia* år 1993 samt insatsen i *Tanzania* år 1994 i samband med tillströmningen av flyktingar från Rwanda. Insatserna har varit relativt korta – en till tre månader – med undantag för den två år långa insatsen i *f.d. Jugoslavien*.

Uppgifterna för de olika hjälpstyrkorna har varit skiftande. Under den kurdiska flyktingkatastrofen år 1991 var huvuduppgiften distribution av vatten och förnödenheter till de kurdiska flyktinglägren i bergen på *gränsen mellan Turkiet, Irak och Iran*. I *f.d. Jugoslavien* gällde insatsen transporter av flyktingar och förnödenheter till flera av krigsförhållandena isolerade orter i Bosnien. Under den senare delen av insatsen svarade den svenska hjälpstyrkan även för radiokommunikation åt konvojverksamheten i östra Bosnien. I *Zaire* år 1994 var uppgifterna att ställa i ordning stora flyktingläger med vägar och sanitet, att ordna vattendistribution och vatenkontroll samt att upprätta och driva en fordonsverkstad. Även insatserna för etablering av stabsplatser och försörjningsbaser åt UNHCR i Kenya, Liberia och Tanzania varierade i karaktär och omfattning.

Sammantaget har hittills drygt 500 personer deltagit i hjälpinsatserna inom flyktingområdet. Flera av insatserna – framför allt den långvariga insatsen i *f.d. Jugoslavien* och insatsen i Liberia – har på grund av den komplexa miljön och krigsförhållandena ställt betydande krav på åtgärder för personalens säkerhet.

Ett 70-tal av deltagarna i Räddningsverkets hjälpstyrkor har utgjorts av anställda inom *Försvarsmakten*, framför allt officerare. Drygt 50 av dessa medverkade i insatserna i *f.d. Jugoslavien* åren 1992-94. De övriga 20 deltog i en eller flera insatser i Kurdistan, Kenya, Liberia, Tanzania, Rwanda och Zaire.

Räddningsverket använder ofta också utrustning som *Försvarsmakten* ställer till förfogande. Det är materiel som i allmänhet inte snabbt går att anskaffa på den öppna marknaden, t.ex. terrängbilar, kärror till dessa samt mobil vattenreningsutrustning. Av de förnödenheter som hjälpstyrkorna behöver har *Försvarsmakten* vidare i flera fall levererat torkad eller konserverad mat. *Försvarsmakten* får ersättning för de kostnader som uppstår när materielen eller förnödenheterna ska ställas i ordning eller ersättas.

Försvarsmaktens transportflygplan *Hercules C 130* har använts för transporter till och från katastrofområdena i Armenien, Kurdistan, Kenya, Liberia, Zaire och f.d. Jugoslavien.

### 3.1.4 *Förnödenhetsinsatser*

#### *Beredskap*

Räddningsverket har sedan år 1991 sammanfört viss förläggnings- och försörjningsutrustning för civilförsvarsorganisationen till ett begränsat antal förråd. Syftet är att ha en hög beredskap för att snabbt kunna medverka med utrustning om ett stort antal flyktingar skulle komma till Sverige eller vid en flyktingkatastrof utomlands. Förråden innehåller för närvarande förläggnings- och försörjningsutrustning för ca 8 000 flyktingar. Efter beslut av regeringen kan Räddningsverket också ur civilförsvarsförråd eller från de regionala oljeskyddsförråden bidra med utrustning för räddningsinsatser utomlands.

Räddningsverkets beredskap går ut på att utrustningen tillsammans med instruktörer från Räddningsverket inom 12-24 timmar efter ett beslut ska kunna finnas på plats inom det drabbade området.

#### *Utveckling av beredskapen*

De av statsmakterna beslutade förändringarna i planering, organisation, bemanning och materiell beredskap för räddningstjänsten i krig leder bl.a. till att en stor del av den statliga civilförsvarsutrustningen blir övertalig.

Räddningsverket kommer under år 1995 att överväga hur den övertaliga utrustningen ska disponeras. Verket avser att i detta sammanhang ta till vara och i centrala förråd sammanföra de artiklar som går att använda vid flyktingkatastrofer i Sverige och i andra länder. Enligt Räddningsverkets mening bör det i detta sammanhang också klaras ut i vilken utsträckning det är lämpligt att göra vissa kompletterande anskaffningar av bl.a. förläggnings- och försörjningsutrustning.

### 3.1.5 *Bostadsförsörjningsåtgärder i Bosnien*

Regeringen uppdrog år 1993 åt Räddningsverket att i samarbete med UNHCR snarast genomföra bostadsförsörjningsåtgärder i Bosnien-Hercegovina inom en kostnadsram på totalt högst 88 miljoner kronor. Projektet, som slutfördes i juni 1994, kom att omfatta uppbyggnad av ett permanent

transiteringsläger för ca 400 flyktingar i den bosnisk-serbiska orten *Sokolac*, uppförande av bostäder för nära 3 000 flyktingar och reparation av skadade hus i den bosnisk-muslimska orten *Srebrenica* samt reparation av en skola i den bosnisk-serbiska orten *Kravica*.

Räddningsverket fick därefter i uppdrag att genomföra åtgärder i Bosnien med samma inriktning som ovan. Den första etappen slutfördes i januari 1995 till en kostnad av 8 milj. kronor. Regeringen uppdrog i februari 1995 åt Räddningsverket att fortsätta arbetena i Bosnien under en tid av högst sex månader. Kostnaderna för den senare insatsen skulle uppgå till högst 12 milj. kronor. Arbetena påbörjades i mars 1995. SIDA fick i båda fallen i uppdrag av regeringen att ingå avtal med Räddningsverket och finansiera verksamheten.

### 3.1.6 Kostnaderna för Räddningsverkets hjälpinsatser

De sammanlagda kostnaderna för Räddningsverkets ca 20 hjälpinsatser sedan deltagandet i Armenien år 1988 uppgår till drygt 315 milj. kronor (i löpande priser). Den avgjort största delen av beloppet – drygt 290 milj. kronor – omfattar hjälp åt flyktingar. Något mer än 100 miljoner av de redovisade summorna har gått till åtgärder för bostadsförsörjningen i Bosnien. Finansieringen av verksamheten har skett dels genom medel direkt från det svenska katastrofanslaget, dels genom ersättningar från i huvudsak UNHCR.

De mest omfattande verksamheten beslutades under år 1993. Det framgår av *följande sammanställning*, som visar att omfattningen av åtgärderna emellertid var betydande även åren 1991-92 och år 1994.

År	Land eller	Typ av område	Kostnad, 1 000-tal kronor		Finansiering
			Per insats	Sammanlagt per år	
1988	Armenien	Jordbävning	7 003	7 003	Regeringens anslag för oförutsedda utgifter
1989	Alaska	Oljeutflöde	850	350	Oljebolaget Exxon

<u>1991</u>	<i>Gaza</i>	Krig (gas-masker)	7 300		Svenska biståndsmedel
	<i>Turkiet-Irak-Iran</i>	Flykting-katastrof	25 013		"-
	<i>Irak</i>	"-	16 000	48 313	"-
<u>1992</u>	<i>Turkiet</i>	"-	4 780		"-
	<i>Lettland</i>	Skogsbränder	476		"-
	<i>Kenya</i>	Flykting-katastrof	3 776		UNHCR
	<i>F.d. Jugoslavien</i>	"-	38 736	47 768	"-
<u>1993</u>	<i>Liberia</i>	"-	3 915		"-
	<i>F.d. Jugoslavien</i>	"-	44 980		"-
	"-	"- (bostäder)	88 002	136 987	Svenska biståndsmedel
<u>1994</u>	<i>Rwanda</i>	Flykting-katastrof	7 657		DHA och svenska biståndsmedel
	<i>Tanzania</i>	"-	4 792		UNHCR
	<i>Zaire</i>	"-	35 872		UNHCR och svenska biståndsmedel
	<i>F.d. Jugoslavien</i>	"- (bostäder)	8 000	56 321	Svenska biståndsmedel
<u>1995</u>	"-	"-	12 000		"-
	<i>Zaire</i>	Epidemi	8 000	20 000	"-

Anm. Beloppen är fördelade mellan år efter tidpunkten för regeringens beslut. Beloppen redovisade under år 1995 anger budgeterade kostnader.

## 3.2 SWEDRELIEF

### 3.2.1 Inledning

Försvarsmaktens humanitära hjälpsatser utomlands vid naturkatastrofer eller liknande händelser utförs av *specialenheten för katastrofhjälp* (SWED-RELIEF), som administreras av *Försvarsmaktens internationella centrum* (SWEDINT).

### 3.2.2 Organisation och arbetsuppgifter

SWEDRELIEF har en organisation och resurser för att kunna genomföra i huvudsak följande slag av insatser:

- ❑ *Hjälpåtgärder för överlevnad* – t.ex. distribution av vatten och livsmedel, anskaffning av tält och byggnadsmaterial, åtgärder för sanitet och hygien samt uppbyggnad av läger för flyktingar och hemlösa;
- ❑ *Samordning eller ledning av hälso- och sjukvård*, genomförande av massvaccinationer och hälsoundersökningar, distribution av läkemedel och utbildning av hälso- och sjukvårdspersonal;
- ❑ *Teknisk hjälp* för bl.a. vattenförsörjning, uppförande av bostäder, förråd, skolor, verkstäder och bevakningsanläggningar samt återställande av de kommunikationer och den kraftförsörjning som fordras för att hjälparbetet i övrigt ska kunna genomföras;
- ❑ *Transporter, förråd och verkstäder* för den samhällsservice som så snart som möjligt måste börja fungera igen.

SWEDRELIEF ska genom sina insatser vara ett stöd åt de grupper av människor som är drabbade. Utbildning kan ske för en del av den lokala befolkningen i de situationer som uppkommer.

### 3.2.3 Personal

SWEDRELIEF har tecknat kontrakt med 160 svenska män och kvinnor, som har åtagit sig att med kort varsel tjänstgöra utomlands i högst sex månader. Om särskilda skäl föreligger ska tjänstgöringen kunna förlängas upp till tolv månader. De antagna väljs ut bland ett mycket stort



antal sökande och har i allmänhet flera års erfarenhet av arbete i u-länder. Kraven på yrkeserfarenhet och språkkunskaper är betydande.

I styrkan är för närvarande ett 20-tal yrken representerade – bl.a. läkare och andra anställda inom hälso- och sjukvården, ingenjörer och arbetsledare inom anläggnings-, bygg- och VVS-branschen, ingenjörer, arbetsledare och tekniker inom fordonsbranschen samt transportledare, förrådschefer, telegrafister och logistiker. Det behövs framför allt personal med erfarenhet av att leda och samordna arbete.

Samtliga rekryterade genomgår en grundläggande utbildning under en vecka. All personal medverkar dessutom varje år i ett informations- och utbildningsmöte under två dagar. I samband med en insats får varje deltagare en kortare utbildning som är inriktad på de uppgifter som han eller hon ska utföra i hjälpområdet.

För administrationen av verksamheten inom SWEDRELIEF finns en och en halv årsarbetskraft – en chef och en assistent under 75 % av normalarbetstiden.

### 3.2.4 *Utrustning*

Personlig utrustning till deltagarna i hjälpstyrkan finns i förråd hos SWEDINT. Det gäller också till en del den grupputrustning som ford-  
ras. Övrig materiel som behövs hämtas SWEDRELIEF från Försvarsmaktens förråd eller upphandlar i Sverige, det hjälpbehövande landet, ett land i närheten av hjälpområdet eller något FN-förråd.

### 3.2.5 *Föreskrifter för användning av SWEDRELIEF*

Regeringen beslutade år 1984 att bl.a. följande föreskrifter ska gälla vid de insatser som SWEDRELIEF tas i anspråk för:

- (1) Framställning om utnyttjande av specialenheten ska göras av *FN eller något av dess specialorgan* som har operativt ansvar för biståndsverksamhet i utvecklingsländer.
- (2) Personal och utrustning ställs till förfogande för att *under en begränsad tidsperiod* genomföra en hjälpinsats. Enhetens personal ska som regel *tjänstgöra i grupp*, men den ska även kunna ställa en eller flera specialister till förfogande. Tjänstgöringen

ska för en och samma insats begränsas till *högst sex månader*. Om särskilda skäl föreligger ska den kunna förlängas till tolv månader.

- (3) *SIDA* ska vid behov stödja administrationen av SWEDRELIEF:s verksamhet, särskilt i frågor om rekrytering och utbildning i biståndsfrågor som gäller enhetens personal.
- (4) *Chefen för Utrikesdepartementet* (numera biträdande utrikesministern) ska bereda ärenden om insats med SWEDRELIEF i samråd med chefen för Försvarsdepartementet och chefen för Finansdepartementet.
- (5) *Rekognoscering på platsen* ska som regel företas av personal från SWEDRELIEF. Företrädare för utrikesförvaltningen eller SIDA ska biträda om det behövs.

Insatserna finansieras som regel med medel från katastrofanslaget. Underlag för beredningen lämnas av SIDA, som sluter avtal med den internationella organisation som har begärt medverkan från SWEDRELIEF.

### 3.2.6 *Genomförda insatser*

SWEDRELIEF har sedan slutet av 1970-talet genomfört 22 hjälpinsatser. Sammanlagt nära 300 personer har deltagit i hjälpverksamheten. Kostnaderna uppgår till totalt knappt 130 milj. kronor.

Drygt hälften av antalet insatser har skett i afrikanska länder, några i Central- eller Sydamerika och ytterligare några i Mellanöstern och Sydostasien. Detta framgår av *tabell 3.1*, som visar omfattningen i stort och inriktningen av de enskilda insatserna sedan slutet av 1970-talet.

## 3.3 *Ideella organisationer*

### 3.3.1 *Inledning*

En rad svenska ideella organisationer ägnar sig åt hjälpverksamhet i katastrofdrabbade länder. De större organisationerna deltar i samordningen inom det *nätverk* som har bildats.

Tabell 3.1

## SWEDRELIEF:s insatser sedan år 1978

<i>Period</i>	<i>Insatsens innehåll</i>	<i>Samarbetande organisation</i>	<i>Tid</i>	<i>Antal personer</i>	<i>Kostnad, milj.kr</i>
<i>Land</i>					
<b><u>1978-80:</u></b>					
<i>Zambia</i>	Uppförande av mobilt sjukhus		Dec 1978	4	1
<i>Thailand, Kampuchea</i>	Vattenförsörjning, samband, transportledning, nutrition	UNHCR, WFP	Nov 1979- dec 1980	50	7
<i>Somalia</i>	Vattenförsörjning, hälsovård, byggnadsverksamhet, verkstäder	UNHCR	Mars 1980- mars 1981	25	7,4
<i>Algeriet</i>	Byggnadsverksamhet	UNDP	Okt-dec 1980	5	1,9
<b><u>1981-1985:</u></b>					
<i>Uganda</i>	Transportledning, vattenförsörjning, hälsovård	UNDP	Mars-sept 1981	30	5,8
<i>Honduras</i>	Vägbyggnad, verkstad	UNHCR	April 1982- mars 1983	11	2,5
<i>Libanon</i>	Röjning	UNRWA	Okt-dec 1982	5	0,5
<i>Ghana</i>	Verkstad, samband	WFP	Mars-april 1983	3	1,4
<i>Etiopien</i>	Verkstad	UNDRO, UNDP	Aug-nov 1983	3	0,4
<i>Bolivia</i>	Vattenförsörjning	UNDP	Sept 1983- mars 1984	4	5,5
<i>Mali</i>	Hälsovård, samband, livsmedelstransporter, nutrition	UNICEF	Juni 1984- mars 1985	16	7,5

<i>Period</i>	<i>Insatsens innehåll</i>	<i>Samarbetande organisation</i>	<i>Tid</i>	<i>Antal personer</i>	<i>Kostnad, milj.kr</i>
<i>Land</i>					
<i>Sudan</i>	Byggnadsverksamhet, Vattenförsörjning, hälsovård	UNHCR	Mars-nov 1985	21	8
<b><u>1986-1990:</u></b>					
<i>Uganda</i>	Vattenförsörjning, transportledning, radio-kommunikation	UNHCR	Aug 1986-okt 1987	12	8
<i>Västbanken</i>	Rehabilitering av flyktingar, planering	UD	April 1988	4	0,15
<i>Sudan</i>	Transportledning (Lifeline Sudan)	WFP	April-juli 1989	5	0,6
<i>Panama</i>	Seminarium om utvecklingsfrågor	CEPREDENAC	April-maj 1990	4	0,15
<i>Tanzania</i>	Vägar och broar	SIDA	Maj 1990	1	1,9
<b><u>1991-1995:</u></b>					
<i>Liberia</i>	Sjukvård, teknik och logistik	UNICEF	Febr-okt 1991	37	15,8
<i>Centralamerika</i>	Planering	CEPREDENAC	1991-94	2-4	3
<i>Somalia</i>	Sjukvård, nutrition, vattenförsörjning, logistik samband	UNICEF	Juni 1991-juni 1992	27	13
<i>Mozambique</i>	Logistik, samband	ONUMOZ	Juli 1993-jan 1995	7	22
<i>Angola</i>	Minröjning, broreparationer, vägunderhåll	WFP	Aug 1994-aug 1995	7	13,6

Den redogörelse som följer beskriver i stora drag den organisation och de resurser som några av organisationerna i nätverket förfogar över.

### 3.3.2 Svenska Röda korset

Röda korset ska genom sin verksamhet förhindra och lindra mänskligt lidande och arbeta för mänsklig värdighet. Rörelsen medverkar med insatser vid alla stora katastrofer i världen för att åstadkomma en försörjning med livsmedel, kläder och annat. Upprättande av flyktingläger samt skötsel och organisering av verksamheten i dessa är en annan viktig del av verksamheten. Till uppgifterna hör vidare att besöka politiska fångar och krigsfångar, hjälpa till med kontakter och återförening samt ställa krav på respekt för mänsklig värdighet för de av olika konflikter mest utsatta och drabbade människorna.

Röda korset har under de senaste åren använt omfattande resurser även för det förebyggande och långsiktiga utvecklingsarbetet, som efter hand ökar i betydelse. En omfattande metodutveckling pågår för närvarande på detta område inom rörelsen.

*Svenska Röda korset* består både ekonomiskt och personellt de båda grenarna av den internationella Röda kors-rörelsen: *Internationella Röda kors-federationen* (IFRC) – med de nationella föreningarna som medlemmar – och *Internationella Rödakors-kommittén* (ICRC), som är ursprunget för hela rörelsen. Federationen ingriper vid naturkatastrofer och stöder utvecklingen i de nationella föreningarna. Kommittén medverkar framför allt i akuta situationer. Ett hundratal personer rekryteras varje år av Svenska Röda korset för uppgifter utomlands i de internationella organens verksamhet.

Svenska Röda korset håller på att bygga upp moduler – motsvarande s.k. insatspaket (*service packages*) – för att kunna förse läger för 40 000 flyktingar med *vatten och sanitet*. Syftet är att ordna dricksvatten av acceptabel kvalitet och att åstadkomma en sanitär standard som förhindrar spridning av sjukdomar samt gör att flyktingarna även i övrigt kan leva drägligt med hänsyn till sanitära krav. Varje grupp kommer att bestå av fyra-fem personer som ska planera, organisera samt leda arbetet i fält. Ett samarbete håller på förberedas inom ramen för det internationella Röda korset med de nationella föreningarna i bl.a. Frankrike, Tyskland och Österrike.

### 3.3.3 Kyrkans Utlandsrekrytering

*Kyrkans Utlandsrekrytering* (International Church Recruitment, *ICR*) är ett

samarbetsorgan inom Svenska Missionsrådets ram för Evangeliska Fosterlandsstiftelsen (EFS), Svenska Kyrkans Mission (SKM) och Lutherhjälp. Organisationen har till uppgift att ställa personal till förfogande för katastrof- och flyktinghjälp. Det är personer som tidigare har arbetat som missionärer eller biståndsarbetare under kortare eller längre perioder i samverkan med kyrkor inom länder i Afrika, Asien och Latinamerika.

ICR har sedan början av 1980-talet ett register över ett 30-tal personer som är beredda att med kort varsel resa till ett katastrofområde. Gruppen organiserades ursprungligen i samband med att det behövde göras insatser i Libanon. En del av gruppen togs i anspråk vid hungerkatastrofen i Etiopien för ett tiotal år sedan. En svårighet i det sammanhanget var att hjälpstyrkan fick vänta på arbetstillstånd från den dåvarande regeringen i landet.

Tanken på att använda tidigare utlandspersonal i kyrkan för katastrofinsatser aktualiserades åter i samband med katastrofen i Somalia år 1992. Insatserna genomfördes som en följd av de personliga kontakter som förekom mellan företrädare för ICR och representanter för UNHCR och UNICEF. Somalia-katastrofen följdes av flyktingkatastrofen i Rwanda. I det sammanhanget hade ICR inte de kanaler till FN-systemet som behövdes för att en insats från kyrkans sida skulle komma till stånd.

Enligt Svensk Missionsstatistik arbetade ca 1 400 företrädare för olika missionsorganisationer – även andra än de som ingår i ICR – med uppgifter i u-länderna under år 1993.

### 3.3.4 *Rädda Barnen*

Rädda Barnen är berett att ge katastrofbistånd i akuta nödsituationer i de länder som inom det svenska biståndets ram är utsedda till programländer. Katastrofbiståndet som organisationen lämnar ska vara inriktat på barn och barns vårdnadshavare – i praktiken oftast mödrar. Rädda Barnens möjligheter att ge bistånd är som regel större i länder där organisationen har lokala samarbetspartners och ett fältkontor. I dessa länder har organisationen lättare än på andra håll att bedöma läget. Det går också att integrera akuta insatser i det långsiktiga hjälparbetet.

Rädda Barnen inrättade år 1993 en *beredskapsstyrka*, som består av ett 20-tal personer med specialkompetens i socialt arbete och psykosociala insatser i katastrofsituationer. Beredskapsstyrkan står till förfogande för UNHCR. Hälften av antalet deltagare har ständig beredskap och beredda att inom tre

dygn rycka ut för att bistå UNHCR. Den återstående delen kan Rädde Barnen använda för att utforma egna hjälpinsatser eller låta andra FN-organ eller internationella organisationer disponera. Ett stort antal uppdrag har genomförts sedan verksamheten startade år 1993.

Ett samarbete kan ske med andra hjälporganisationer i samband med utbildning och vid genomförandet av hjälpinsatserna.

Rädde Barnen kan bidra till att finansiera andra organisationers katastrof-arbete både inom den egna internationella rörelsen och utanför. Förutsättningen är att insatserna är inriktade på barnens behov och att de är förenliga med Rädde Barnens mandat och huvudprioriteringar.

### 3.3.5 *Volontärverksamhet*

Regeringen har (prop. 1994/95:100, bil. 4) gett uttryck för den roll som volontärorganisationer kan spela i biståndsverksamheten:

*Volontärverksamheten är den i särklass största personalresursen inom svenskt utvecklingsarbete. Den ger ett stort antal svenskar möjlighet till praktisk erfarenhet av arbetet i u-land. Volontärarbetet inriktas allt mera på insatser för demokratisering, erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling. En översyn pågår i syfte att skapa mera flexibla och ändamålsenliga bidragsregler för att volontärer med fälterfarenhet skall nyttiggöras för korttidsinsatser i samband med katastrofer och särskilda humanitära insatser.*

Många ideella organisationer sänder ut volontärer i för humanitära hjälpinsatser. En av dessa organisationer är *Svensk volontärsamverkan* (SVS), som inrättades till följd av ett riksdagsbeslut år 1981 genom ombildning av fredskåren till en organisation där folkrörelserna själva är medlemmar. Omkring 500 volontärer har sedan organisationen kom till deltagit i biståndsarbete under som regel två år.

SVS har en beredskapsgrupp som ska kunna ge personellt stöd under kortare perioder. Resursbasen omfattar drygt 250 personer. Syftet är att ta tillvara och utveckla den kompetens som finns hos volontärerna och att ställa den till förfogande i biståndsverksamheten. Volontärerna har kunskaper inom områdena undervisning, hälsovård, teknik, socialt arbete, kultur, jord och skog samt administration.

SVS går den 1 juli 1995 samman med Föreningen för bistånd och informa-

tion genom frivilligorganisationerna (BIFO) i *Forum Syd*, som kommer att företräda drygt 80 svenska folkrörelser. Forum Syd ska arbeta med bistånd och kompetensutveckling, nätverksarbete, information och opinionsbildning, ungdomsverksamhet samt idé- och utvecklingsarbete.

### 3.4 *Civilpliktig personal*

Kapitel 6 innehåller bl.a. en redogörelse för utredningens överväganden om möjligheterna att använda pliktutbildad personal vid internationella hjälpsatser. I det avsnitt som följer beskriver utredningen reglerna för uttagning av pliktpersonal och den utbildning som preliminärt är planerad.

#### 3.4.1 *Regelverk, planerad utbildning, m.m.*

##### **Grunder**

Civilplikten är en del av totalförsvarsplikten, som regleras i

- Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt; och*
- Förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.*

En totalförsvarspliktig är enligt lagen skyldig att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. Tjänstgöringen kan fullgöras som *civilplikt*, *värnplikt* eller *allmän tjänsteplikt*. Skyldigheten avser alla svenska medborgare – män och kvinnor – i åldern 16-70 år. Den gäller också var och en i samma ålder som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige.

Regeringen har i förordningen föreskrivit att personal får tas ut för tjänstgöring med civilplikt inom de *verksamheter* inom totalförsvaret som framgår av *sammanställningen som följer på nästa sida*.

##### **Krigsorganisationens behov, m.m.**

Varje svensk man som är totalförsvarspliktig är skyldig att *genomgå mönstring* – om det inte är uppenbart att han inte kan fullgöra värnplikt eller civilplikt. *Grundutbildningen* för en totalförsvarspliktig som efter mönstring har skrivits in för civilplikt får pågå under högst 320 dagar. *Repetitionsutbildningen* får omfatta högst 240 dagar fördelade mellan flera tjänstgöringstillfällen.



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

1. Hälso- och sjukvård
2. Tandvård
3. Veterinärverksamhet
4. Posthantering
5. Gränsövervakning
6. Väg hållning
7. Flygtrafikledning

---

Den som efter *annan utredning* än mönstring bedöms lämplig för civilplikt – eller som är äldre än 24 år – får inte skrivas in för tjänstgöring med en grundutbildning som är längre än 60 dagar. *Lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning* reglerar möjligheterna för kvinnor att efter särskild antagningsprövning skrivas in för värnplikt eller för civilplikt med grundutbildning som är längre än 60 dagar.

*Inskrivning* av totalförsvarspliktiga ska ske i den utsträckning som behövs i krig inom Försvarsmakten och det civila försvaret (*krigsorganisationens behov*) eller för Försvarsmaktens fredstida beredskap. Den man som vid mönstring bedöms ha förutsättningar att fullgöra civilplikt eller värnplikt men inte blir inskriven för sådan tjänstgöring ska placeras i en utbildningsreserv. Även kvinnor som genomgått särskild antagningsprövning kan, om de själva går med på det, placeras i utbildningsreserven.

Tjänstgöring med civilplikt i verksamhet som är *förenad med egentliga*

*stridsuppgifter får endast ske i ordnings- eller bevakningsverksamhet.*

### 3.4.2 *Behovet av pliktpersonal inom det civila försvaret*

#### **ÖCB:s rapport**

Regeringen gav i 1994 års planeringsanvisningar (1994-03-17) i uppdrag åt ÖCB att i samråd med funktionsansvariga myndigheter redovisa behovet av pliktpersonal inom det civila försvaret under återstoden av 1990-talet. Uppgifterna skulle avse

- Befattningskrav;*
- Innehållet i den grundläggande utbildningen;*
- Utbildningstidens längd; och*
- Antalet personer som bör tas ut till pliktjänstgöring.*

I kompletterande anvisningar uppdrog regeringen åt ÖCB att i samråd med Vapenfristyrelsen föreslå hur den del av Vapenfristyrrelsens arbetsuppgifter som ska finnas kvar – och det nuvarande anslaget *D 5 Vapenfristyrelsen* – skulle fördelas mellan berörda myndigheter och organisationer inom totalförsvaret. ÖCB har i rapporten (1994-09-13) *Pliktpersonal inom det civila försvaret* redovisat resultaten av sina och Vapenfristyrrelsens överväganden.

ÖCB framhåller i rapporten att behovet av personal för krigsorganisationen inom myndigheter och andra organ i det civila försvaret i första hand går att tillgodose genom anställda och frivilliga. Det underlag som ÖCB fått från berörda centrala myndigheter visar att det *fram till år 2000* finns ett behov att ta ut drygt 10 000 civilpliktiga med längre grundutbildning än 60 dagar och omkring 12 500 med grundutbildning på högst 60 dagar. Omfattningen av den längre grundutbildningen varierar enligt myndigheternas bedömningar mellan 70 och 306 tjänstgöringsdagar.

En revidering av de gjorda bedömningarna bör enligt ÖCB fortlöpande ske inför myndigheternas beställningar av personal hos Pliktverket. ÖCB anser att en ny genomgång av personalbehovet bör göras hösten 1996. Regeringen bör uppdra åt Arbetsmarknadsstyrelsen att i samråd med ÖCB genomföra denna nya prövning.

#### ***Behovet av pliktpersonal inom olika verksamheter***

Det behov av pliktpersonal med längre grundutbildning än 60 dagar som ÖCB för närvarande anser föreligga framgår av översikten i *tabell 3.2*.

**Tabell 3.2 Grundutbildning under mer än 60 dagar budgetåren 1995/96–2000**

Funktion Befattning	Antal dagar	Antal personer					Summa
		1995/96	1997	1998	1999	2000	
<i>Befolkningsskydd och räddningstjänst:</i>							
Räddningsman	145	1 000	800	950	950	950	4 650
Ammunitionsröjare	173	50	100	125	125	125	525
Saneringsman	173	50	100	125	125	125	525
<i>Hälso- och sjukvård:</i>							
Ambulansförare	105	175	125	100	75	-	475
Medicintekniker	112	125	100	75	25	-	375
Sjukvårdare	70	200	100	..	..	..	300
<i>Transporter:</i>							
Medhjälpare i arbetslag inom Banverket	255	25	25	25	25	25	125
Flygplatsbrandman	306	630	420	420	420	420	2 310
<i>Energiförsörjning:</i>							
Linjereparatör	220	120	80	80	80	80	440
Driftbiträde	220	61	45	45	45	45	241
Ställverksreparatör	122	16	16	16	16	16	80
<i>Trossamfunden:</i>							
Assistent	220	60	..	..	..	..	60
<b>Summa</b>	-	2 512	1 911	1 961	1 936	1 786	10 186

ÖCB framhåller att osäkerheten i uppgifterna är stor. Någon inventering av kommunernas behov av pliktpersonal har inte skett. Även de uppgifter som ÖCB redovisar om behovet av pliktpersonal inom den kommunala sektorn är grundade på de statliga myndigheternas uppskattningar. Det gäller inte minst den stora gruppen pliktuttagna inom *Befolkningsskydd och räddningstjänst*. Antagandena kan behöva omprövas när det finns erfarenheter av hur kommunerna bedömer personalbehovet inom räddningstjänsten i krig och hur de avser att bemanna organisationen. Möjligheterna att för den kommande krigsorganisationen utnyttja personalen inom den nuvarande civilförsvarsorganisationen kommer att påverka rekryterings- och utbildningsbehovet.

Bedömningarna av behovet att rekrytera pliktpersonal till *Elförsörjning* kan behöva revideras sedan NUTEK slutfört den studie om personalförsörjningen inom elområdet i krig som pågår. Även Ellagstiftningsutredningens

**Tabell 3.3 Grundutbildning under högst 60 dagar budgetåren 1995/96–2000**

Funktion Befattning	Antal dagar	Antal personer					Summa
		1995/96	1997	1998	1999	2000	
<i>Ordning och säkerhet:</i>							
Beredskapspoliser	19	600	400	1 100	1 100	1 100	4 300
<i>Befolkningsskydd och räddningstjänst:</i>							
Hundförare	5	750	500	500	500	500	2 750
Hemskyddsgrupp- chef (stf)	12	750	500	500	500	500	2 750
Samverkansgrupp- chef (stf)	12	750	500	500	500	500	2 750
Summa	-	2 500	1 900	2 600	2 600	2 600	12 550

betänkande med förslag till riktlinjer för elberedskapen kan komma att förändra personalbehovet. En utredning pågår vidare om *trossamfundens* behov av pliktpersonal i kig.

ÖCB:s bedömningar av hur mycket pliktpersonal med en grundutbildning upp till 60 dagar som kommer att behövas framgår av *tabell 3.3*. Större delen av personalbehovet kommer sannolikt även här att föreligga inom funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst. Avsikten är att de beredskapspoliserna som redovisas i tabellen ska rekryteras bland militärt utbildad personal som lämnat fältförbanden.

### **Grundutbildningens innehåll**

Den föreslagna grundutbildningen till *räddningsman* kommer enligt de hittills preliminära överväganden som ägt rum att omfatta en *inledande utbildning* under nio veckor och *praktik* inom den kommunala räddningstjänsten under 12 veckor. Avsikten är att eleverna genom utbildningen ska kunna utföra brandsläckning, olje- och kemikalieskyddsåtgärder, räddning i samband med bl.a. ras och trafikolyckor samt medverka i sjukvård.

Den som har tagits ut till *ammunitionsröjare* eller *saneringsman* genomgår först utbildning till räddningsman och får därefter fyra veckors specialutbildning i ammunitionsröjning respektive sanering.

Utbildningen till *ambulansförare* och *sjukvårdare* ska förbereda den civilpliktige för de uppgifter och speciella påfrestningar som orsakas av massskadesituationer. Utbildningen för ambulansförare omfattar en teoridel under nio veckor och en praktikdel under sex veckor. Teoridelen innehåller gemensamma grunder för civilpliktiga samt undervisning i fordonsskötsel, motorkunskap, sambandstjänst och sjukvård. Den som blir uttagen till sjukvårdare får teoretisk och praktisk utbildning under sammanlagt tio veckor.

### **Regeringens beslut**

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 1995/96 beslutat om fördelning av medel för utbildning av civilpliktig personal under budgetåret. Medlen är avsedda för utbildning i en omfattning som i huvudsak överensstämmer med förslaget i ÖCB:s rapport.

### 3.4.3 *Förslag om inrättande av en miljövärnskår i Kristianstad*

Regeringen har, som framgått av redogörelsen i kapitel 1, till utredningen överlämnat ett förslag från Kristianstads kommun om inrättande av en miljövärnskår inom det tidigare P 6-området i Kristianstad. Verksamheten ska enligt förslaget bedrivas på försök under minst två år och vara baserad på tjänstgöring för civilpliktiga enligt lagen om totalförsvarsplikt.

Utbildningen för de civilpliktiga föreslås omfatta en teoretisk del som Högskolan i Kristianstad svarar för och en praktisk del. Den senare delas enligt förslaget i *fyra insatsområden*: sanering i samband med miljöolyckor, anläggande av dammar för reduktion av näringsläckage från jordbruket, återförande av vedaska till skogslandskapet och provtagning i miljön.

Syftet med verksamheten är att samhället genom utbildning av de civilpliktiga ska få en reurs för insatser till skydd för miljön i landet. I ett längre perspektiv – efter att verksamheten eventuellt blivit permanent – ska miljövärnskåren också kunna utföra internationella insatser, t.ex. i länderna runt Östersjön.

## 4 *Svenska militära fredsfrämjande insatser*

---

### 4.1 *Inledning*

Från och med upprättandet av den första FN-missionen i Mellanöstern år 1948 har det fram till nu genomförts eller påbörjats ett 30-tal fredsbevarande operationer i FN:s regi. Verksamheten har vuxit kraftigt under senare år. Enbart under år 1992 utökades de insatta styrkorna från omkring 11 500 till ca 50 000 man. Den civila personalen ökade från 700 till 9 000 personer. I september 1994 deltog sammanlagt något mer än 78 000 personer i FN:s fredsfrämjande insatser. Flera av operationerna omfattar både civila och militära uppgifter.

Mer än 60 000 svenskar har under åren gjort FN-tjänst. För närvarande deltar Sverige med ca 1 300 personer fördelade mellan sju FN-operationer. Drygt 1 200 av dessa tjänstgör i UNPROFOR i f.d. Jugoslavien. De övriga fullgör olika observatörs- och monitoruppdrag runt om i världen.

### 4.2 *Regelverk och organisation*

#### 4.2.1 *Författningar*

Regeringen grundar sina beslut om insatser i internationellt fredsfrämjande operationer på

- *Lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands.*

Enligt denna lag, som den 1 januari 1993 ersatte lagen om beredskapsstyrka

för FN-tjänst, får regeringen efter framställning från FN eller OSSE ställa personal ur den utlandsstyrka som ska finnas organiserad inom Försvarsmakten till förfogande för fredsfrämjande verksamhet utomlands. Det framgår av lagen att högst 3 000 personer samtidigt får tjänstgöra utomlands i väpnad tjänst. Av organisatoriska och praktiska skäl har det utvecklats en praxis som innebär att även obeväpnad civil personal av olika slag – t.ex. diplomater, civilpolis och tulltjänstemän – kan anställas i Försvarsmaktens utlandsstyrkor för att delta i t.ex. FN-operationer. Lagen begränsar inte antalet obeväpnade som gör utlandstjänst.

Regeringens beslut om deltagande av en svensk-dansk bataljon i Bosnien-Hercegovina grundade sig emellertid inte på lagen om väpnad styrka för tjänstöring utomlands. Skälet var att FN:s mandat i detta fall ansågs gå ut över den traditionella fredsfrämjande verksamheten. Beslutet fattades i stället efter ett särskilt medgivande av riksdagen.

Riksdagen har under 1994 beslutat om en lag som innebär att regeringen bemyndigas att sända väpnad styrka utomlands för att delta i övningar och annan utbildning för fredsbevarande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Bestämmelserna syftar i närtid till att möjliggöra samverkan inom ramen för PFF.

#### 4.2.2 Organisation

Försvarsmaktens internationella verksamhet ska genomföras med samma ansvarsförhållanden, ledning och organisation som gäller för Försvarsmaktens åtgärder i övrigt. Det innebär att *Försvarsmaktens högkvarter* leder och inriktar verksamheten. Ett produktionsuppdrag lämnas till en *regional produktionsledare* (fördelningschef), som verkställer åtgärderna.

*Försvarets internationella centrum* (SWEDINT), som lyder under arméledningen, lämnar stöd till produktionsledaren och är sammanhållande för understöd till förband i internationell tjänst. SWEDINT har en expertroll, en utbildningsroll och en arbetsgivarroll. Till utbildningsrollen hör att svara för Sveriges del av det nordiska utbildningssamarbetet inom det fredsfrämjande området. I Sverige utbildas stabsofficerare och civilpolis från samtliga nordiska länder för internationella uppdrag.

Utbildningen av personal för utlandsförbanden sker på många håll i Försvarsmaktens organisation. Kvinnor som ska göra utlandstjänst i militära förband, personal i mindre enheter, officerare och militära observatörer



utbildas emellertid vid SWEDINT.

### 4.3 *Genomförda och pågående insatser*

Sverige har under de senaste åren deltagit i tio fredsfrämjande operationer som har avslutats under perioden. Lika många operationer pågår för närvarande med svensk personal som deltagare.

Fördelningen mellan olika länder och operationer framgår av *tabell 4.1*.

Den ersättning som Försvarsmakten erhåller för den militära fredsfrämjande verksamheten uppgick under budgetåret 1993/94 till nära en miljard kronor. Beloppet innebar en fördubbling jämfört med ersättningen under budgetåret 1992/93. Det ska framhållas att ersättningen inte täcker samtliga kostnader som Försvarsmakten har för verksamheten. De redovisade beloppen ska göra det möjligt för Försvarsmakten att bestrida kostnaderna för utbildning, rekrytering, löner under tjänstgöringstiden, transporter och en del övriga kostnader i operationsområdet. FN står för en väsentlig del av kostnaderna för uppehållet under tjänstgöringstiden. Andra kostnader – t.ex. för förslitning av materielen – har hittills belastat olika anslag i försvarshuvudtiteln.

**Tabell 4.1 Internationella fredsfrämjande insatser som svensk militär personal deltagit i åren 1948-95**

<i>Land</i>	<i>Operation</i>	<i>År</i>	<i>Typ av personal</i>
<i>Avslutade operationer:</i>			
<i>Cypern</i>	United Nations Peace-Keeping Force i Cyprus ( <i>UNFICYP</i> )	-1987 -1993	Bataljon Civilpolisier
<i>Libanon</i>	United Nations Interim Force in Lebanon ( <i>UNIFIL</i> )	-1986 1986-1994	Sjukhuskompani Underhållsbataljon (inkl sjukhus)
<i>Namibia</i>	United Nations Transition Assistance Group in Namibia ( <i>UNTAG</i> )	1989-1990	Civilpolisier
<i>Somalia</i>	United Nations Operation in Somalia ( <i>UNOSOM</i> )	1993 1994 1992-93	Fältsjukhus Civilpolisier SWEDRELIEF
<i>Kambodja</i>	United Nations Transitional Authority in Cambodja ( <i>UNTAC</i> )	1991-93	Civilpolisier
<i>Mozambique</i>	United Nations Operations in Mozambique ( <i>ONUMOZ</i> )	1993-94 "- "-	Militära observatörer Civilpolisier SWEDRELIEF
<i>Afghanistan</i>	United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan ( <i>UNGOMAP</i> )	1988-90	Militära observatörer
<i>Iran-Irak</i>	United Nations Iran-Iraq Military Observer Group ( <i>UNIIMOG</i> )	1988-91	Militära observatörer

<i>Land</i>	<i>Operation</i>	<i>År</i>	<i>Typ av personal (antal personer)</i>
<i>Central-amerika</i>	United Nations Observer Group in Central America (ONUCA)	1989-93	Militära observatörer Civila poliser
<i>El Salvador</i>	United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL)	1992-1995	Militära observatörer Civila poliser
<i>Pågående operationer:</i>			
<i>Mellanöstern</i>	United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)	1948-	Militära observatörer (17)
<i>Indien Pakistan och Kashmir</i>	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)	1951-	Militära observatörer (7) Medicinsk assistent (1)
<i>Irak-Kuwait</i>	United Nations Iraq-Kuwait (UNIKOM)	1991-	Militära observatörer (6)
<i>Georgien, Abchasien</i>	United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG)	1993-	Militära observatörer (8)
<i>Guatemala</i>	United Nations Missions in Guatemala (MINUGUA)	1994-	Militära observatörer (2)
<i>Angola</i>	United Nations Angola Verification Mission II-III (UNAVEM II-III)	1991-	Militära observatörer (20) SWEDRELIEF (7)
<i>F.d. Jugoslavien</i>	United Nations Protection Force (UNPROFOR)	1992-	Högkvartersskompani (127) Del av Nordbat 1 (40) Huvuddelen av Nordbat 2 (1 030) Stabsofficerare (9) Militära observatörer (19) Civilpolis (35)

<i>Land</i>	<i>Operation</i>	<i>År</i>	<i>Typ av personal (antal personer)</i>
<i>Balkan</i>	European Community Monitor Mission (ECMM)	1991-	Monitorer (8)
<i>F.d. Jugoslavien</i>	International Conference on Former Yugoslavia (ICFY)	1994-	Gränsövervakare (15)
<i>Korea</i>	Neutral Nations Supervisory Commission (NNSC)	1953-	Delegater (6)

## II ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

---

### 5 *Den framtida katastrof- och flyktinghjälpen i världen*

#### 5.1 *Allvarliga olyckor i fasta anläggningar*

Den moderna samhällsutvecklingen karaktäriseras i ett internationellt perspektiv av en snabbt växande användning av komplicerad teknologi, ökad storskalighet i produktionen och hanteringen av varor samt en stark urbanisering. Komplexiteten i samhället ökar som en följd av detta. Det leder i sin tur till en ökning av riskerna för allvarliga olyckor i bl.a. fasta anläggningar.

De mycket svåra olyckor i anläggningar av olika slag som inträffat under det senaste decenniet har inneburit att frågor om riskhantering, skydd och säkerhet efter hand blivit allt mer uppmärksammade. Erfarenheten från de överväganden och diskussioner som ägt rum visar att både den framtida riskbilden och behovet av internationell hjälp vid räddningsinsatser i samband med sådana olyckor är svåra att bedöma. Det gäller olyckor som drabbar industrier men också händelser i t.ex. lageranläggningar, energiproducerande anläggningar, fasta kommunikationssystem och forskningsinstitutioner. Terrorism och sabotage kan orsaka allvarliga händelser – t.ex. explosioner, dammbrott eller stadsbränder – som påverkar behovet av internationella hjälpinsatser på många olika håll i världen. Mångfalden av olycksscenarioer och skador som kan uppstå talar närmast för att behovet av internationell hjälp kan

komma att öka. En faktor av särskild betydelse för efterfrågan på svenska hjälpinsatser är utvecklingen i vårt närområde i östra Europa.

Både förebyggande åtgärder mot olyckor och ingripanden när en allvarlig händelse har inträffat hanteras i en del sammanhang inom ramen för internationella konventioner. Det gäller kärnkraftsolyckor och olyckor som leder till att effekterna drabbar även andra länder.

## 5.2 *Allvarliga miljöolyckor*

Allvarliga miljöolyckor uppkommer framför allt genom de utsläpp av kemiska eller andra skadliga ämnen som ofta blir följden vid olyckor i fasta anläggningar eller vid transportolyckor. Utsläpp som leder till stora skador i miljön kan också inträffa i samband med naturolyckor och krig. En undersökning från Förenta Staterna visar att en av tre naturkatastrofer leder till utflöden av farliga ämnen.

Det finns ingen internationellt överenskommen definition på miljöolyckor eller någon modell som beskriver konsekvenserna av dem. De redovisningar som gjorts har i allmänhet knutit an till olyckor med kemiska eller andra skadliga ämnen. De flesta beskrivningarna avser kända kemikalieolyckor som fått allvarliga konsekvenser för miljön – t.ex. de mycket svåra kemikalieolyckorna i Bhopal, Basel och Seveso – samt kärnenergiolyckan i Tjernobyl. En undersökning i EU:s regi om olyckor i Frankrike visar att 73 % av antalet händelser med farliga ämnen orsakade betydande skador i miljön.

Bristen på uppgifter är särskilt stor när det gäller skador som inträffat i *u-länderna*. Det beror bl.a. på de begränsade kunskaperna i dessa länder både om det skydd som fordras och om de hjälpåtgärder som kan organiseras genom internationella insatser.

Förbättringe i infrastrukturen i många av *u-länderna* ökar både den industriella aktiviteten i dessa länder och omfattningen av transporter av farliga ämnen inom länderna. Det sammanhänger bl.a. med den överföring av kemisk produktion som sker från industriländer till *u-länder*. Enligt de bedömningar som gjorts i olika sammanhang kommer utvecklingen i många *u-länder* sannolikt att innebära en ökning både av antalet olyckor som skadar miljön och av storleken på dessa olyckor. Den nya

teknologi som kommer fram innebär emellertid risker för fler allvarliga miljöolyckor även i *industriländerna*. Genom effektivare förebyggande åtgärder går det att i stor utsträckning begränsa den ökning av skadorna i miljön som skulle kunna bli följden.

### 5.3 *Naturkatastrofer*

Den långsiktiga trenden när det gäller antalet människor som omkommer i naturkatastrofer är långsamt stigande. En vanlig förklaring till detta är den ökande folkmängden och att antalet mycket stora städer växer, framför allt i tredje världen. Dessa städer är speciellt sårbara och sekundära effekter, t.ex. brist på mat, vatten och medicin efter jordbävningar, skapar ytterligare offer. Torkkatastroferna beror ofta på förändringar i odlingen – öknerna breder ut sig. Även dessa problem blir värre med en ökande befolkning.

Det uppges att flera hundra miljoner människor årligen drabbas av naturkatastrofer. Antalet ökar enligt samma uppgifter med omkring 10 miljoner om året. De flesta av dessa människor lever i fattigdom – som regel i länder utan sociala skyddsnät där de är särskilt utsatta. Många behöver därför hjälp under lång tid efter själva katastrofen.

Samtidigt med ökningen av antalet drabbade vid naturkatastrofer har beredskapen förbättrats i många länder. Flera länder i framför allt Asien och Latinamerika som tidigare begärde internationell hjälp vid t.ex. vulkanutbrott och jordbävningar klarar nu en stor del av räddningsarbetet med egna resurser eller med hjälp från närliggande länder.

Under senare år har det vid endast några få naturkatastrofer varit aktuellt att sätta in svensk räddningspersonal. Sverige har däremot genom finansiella insatser via ideella organisationer och FN-organ hjälpt framför allt u-länder som drabbats av naturkatastrofer. Denna del av katastrofhjälpen utgjorde sammantaget under budgetåren 1984/85-1988/89 drygt 26 % av den totala svenska katastrofhjälpen. Andelen har sjunkit till 10 % under de senaste åren, samtidigt som katastrofanslaget ökat kraftigt. En minskning av hjälpen till länder drabbade av naturkatastrofer har emellertid skett även i absoluta tal.

## 5.4 Komplexa katastrofer

Insatser vid s.k. komplexa katastrofer (*complex emergencies*) – det kan som tidigare nämnts vara åtgärder vid allvarliga händelser som har flera orsaker och tvingar det internationella samfundet att ingripa med politiska, militära och humanitära insatser (*a major humanitarian crisis of a multicasual nature that requires a system-wide response*) – står för de senaste årens stora ökning inom katastrofhjälpens område. Antalet konflikter eller krig som ger upphov till flyktingströmmar har ökat under senare tid. Det gäller framför allt konflikter inom stater, ofta inbördeskrig, vilka genererat ett betydande antal internflyktingar. Dessa beräknas enligt FN-organen för närvarande uppgå till 25 miljoner. En del av de inomstatliga konflikterna är permanenta eller regelbundet återkommande. Utlösta sociala konflikter leder ofta till krig. Konflikter inträffar allt oftare utan att en statsmakt kan kontrollera skeendet. Det gör det svårare än i andra fall att åstadkomma lösningar – t.ex. att ge hjälp och att skapa fred.

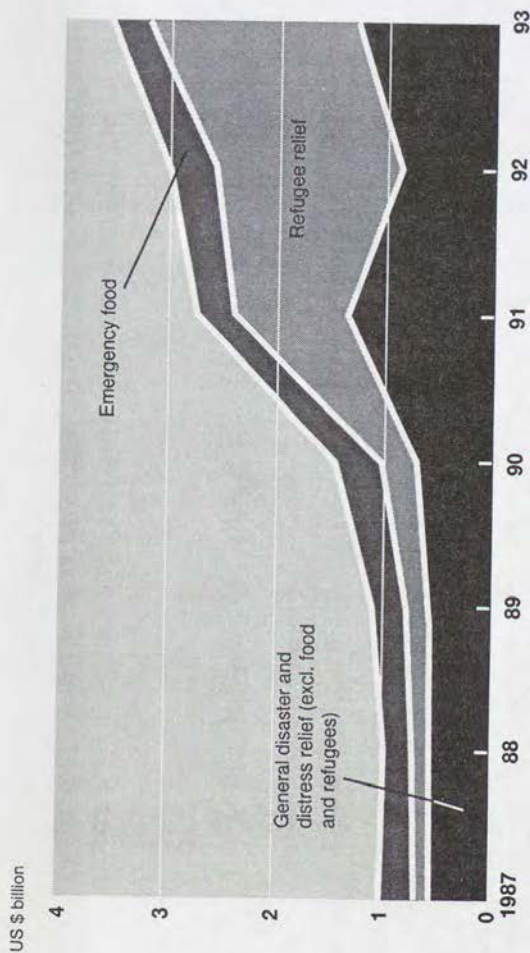
Sovjetunionens och Jugoslaviens sönderfall har lett till konflikter i t.ex. Moldavien, Azerbadzjan, Armenien, Georgien, Tadzjikistan, Tjetjenien och f.d. Jugoslavien.

Många afrikanska stater står i dag på gränsen till anarki. I t.ex. Somalia finns det fortfarande ingen regering och i länder som Liberia och Sudan saknar den sittande regeringen kontroll över betydande delar av landet. I Moçambique och Angola har fredsprocesser inletts efter långvariga interna konflikter. Hjälpbehovet är fortfarande mycket stort. I Rwanda och Burundi har de inbördes konflikterna särskilt under år 1994 lett till omfattande flyktingströmmar både inom och mellan länder.

I Asien fortsätter konflikten i Afghanistan. Hjälpbehovet för kurder i norra Irak och s.k. träskaraber i södra Irak är också stort.

Speglingen av dessa komplexa katastrofer i media har också bidragit till ett tryck på regeringar – och på FN-systemet – att ge hjälp. De större givarländernas insatser för katastrofhjälp har ökat dramatiskt under de senaste åren. Ökningen har skett på bekostnad av det långsiktiga biståndet. De faktorer som utlöser kriserna finns emellertid fortfarande kvar och hjälpbehoven kommer av allt att döma att fort-

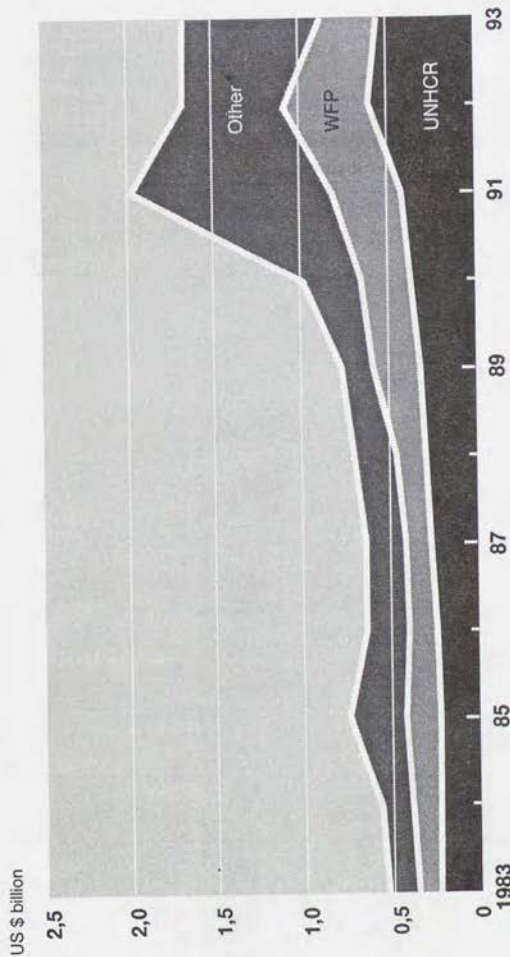




Anm. DAC=Development Assistance Committee, som är ett organ inom OECD. Med DAC-länderna menas omkring 150 länder eller områden betecknade som utvecklingsländer eller utvecklingsområden.

Källa: OECD, Development Assistance Committee, *Development Co-operation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*, Report 1994.

**Figur 5.1** Kostnader för katastrof- och flyktinghjälp i världen (DAC-länderna) åren 1987-93



**Figur 5.2** Bidragen från DAC-länderna till internationella organisationers åtgärder för katastrof- och flyktinghjälp åren 1983-1993

*Källa:* Se figur 5.1.

sätta växa. Det är viktigt att hjälporganen i den ökande verksamheten beaktar de långsiktiga utvecklingsaspekterna. Strävandet i det sammanhanget måste vara bl.a. att lokala resurser ska användas i större omfattning än hittills.

*Figur 5.1* visar att det samlade katastrof- och flyktingbiståndet i världen var mer än tre gånger större år 1993 än i slutet av 1980-talet. Uppgången berodde framför allt på att flyktinghjälpen ökade.

De FN-organ som framför allt blivit engagerade i flyktinghjälpen är UNHCR, WFP, UNWRA och UNICEF. Betydande insatser sker också genom Röda Kors-organisationerna ICRC och IFRC. Utredningen har tidigare beskrivit DHA:s uppgift att koordinera hjälpinsatser. Bidragen till FN-organen har ökat kraftigt under de senaste åren, vilket framgår av *figur 5.2*.

I situationer när nya stora konflikter bryter ut har FN-organen visat sig få stora problem med att i det första skedet snabbt mobilisera tillräckligt med egen personal och utrustning. De tydligaste exemplen på större katastrofer av denna typ under senare år är umbärandena för kurderna i Gulf-kriget och konflikterna i Somalia, Rwanda och f.d. Jugoslavien.

## 5.5 *De internationella organens syn på behovet av insatser med svensk personal*

### 5.5.1 *Inledning*

De internationella hjälporganisationerna har i allmänhet egna personella och materiella resurser för att kunna bedriva hjälpverksamhet i en viss omfattning. Insatser vid katastrofer som fordrar mycket omfattande resurser eller som inträffar samtidigt som stora insatser redan pågår kan emellertid inte hanteras med hjälp enbart av de resurser som organisationerna långsiktigt kan upprätthålla utan förutsätter i regel en mobilisering av ytterligare styrkor som är utrustade och på annat sätt förberedda för uppgiften.

Flera FN-organ har gjort den erfarenheten att insatser med personal och

utrustning från enskilda länder underlättar – eller är rent av ett krav – i situationer när omfattande åtgärder måste ske snabbt. Det finns mot den bakgrunden hos flera internationella organisationer ett intresse att hjälporganen i olika länder har en beredskap så att de omedelbart kan hjälpa till. Några internationella hjälporgan har träffat stand by-avtal med nationella myndigheter och ideella organisationer i bl.a. Sverige. Det innebär att dessa snabbt ska kunna sända personal och utrustning till katastrofområden utomlands. De diskussioner om införande av insatspaket (*service packages*) som för närvarande pågår hos olika organ syftar till att hjälporganen i olika länder ska utveckla förberedelserna för en sådan medverkan.

Utredningen redovisar i de *följande delavsnitten* de synpunkter som framkommit i diskussioner med företrädare för internationella organ om behovet av insatser med svensk personal och utrustning.

### 5.5.2 UNHCR

Räddningsverket håller, som utredningen redovisat i kapitel 3, en beredskap för insatser vid akuta flyktingkatastrofer i samarbete med UNHCR. Samma sak gäller Rädda Barnen. Inga andra svenska organisationer har gjort liknande förberedelser, däremot de norska och danska flyktingråden. UNHCR uppger att organisationen för närvarande har tillräckligt många stand by-avtal och därför inte behöver träffa överenskommelse med fler svenska hjälporgan. Den "nordiska kvoten" är fylld genom de norska och danska flyktingrådets avtal. Om alltför många organisationer har avtal, är risken stor att dessa bara undantagsvis får uppdrag. Till detta kommer att ytterligare stand by-avtal skulle fördyra verksamheten. UNHCR har emellertid påpekat att organisationen kommer att kontakta även svenska ideella organisationer utan avtal om styrkorna hos de organ som UNHCR har stand by-avtal med inte räcker till. Eftersom avtal alltid är förenade med kostnader vill organisationen för närvarande emellertid inte ytterligare utöka beredskapen.

När själva akutfasen i en katastrof är över behöver UNHCR en annan typ av personal än den som har deltagit i det första skedet. I sådana lägen finns det förutsättningar för svenska ideella organisationer att medverka. Det finns för närvarande inget system för hur dessa resur-

ser ska kanaliseras till UNHCR och hur rekryteringen ska göras. Det måste bli fråga om ett ad hoc-förfarande. Enligt UNHCR är personal vars medverkan helt eller delvis finansieras av sändarlandet alltid en resurs som organisationen kan ta tillvara. Organisationen föredrar emellertid att hjälpen lämnas i form av kontanta bidrag.

UNHCR hör till de internationella organ som startat ett arbete för utveckling av *insatspaket* med personal och utrustning. Insatspaketen ska kunna omfatta t.ex. flyg- och landtransporter, hantering av förnödigheter, vattenförsörjning, sanitär verksamhet, anläggande av läger och vägar samt hälso- och sjukvård. De statliga organ – framför allt Räddningsverket – som själva kan utveckla idén och har förutsättningar att erbjuda paket till konkurrenskraftiga priser kommer sannolikt att ha goda möjligheter att delta i kommande insatser. Nära till hands för Sverige med tanke på tidigare insatser ligger insatspaket för landtransporter, vattenförsörjning, sanitär verksamhet och anläggningsverksamhet.

### 5.5.3 UNICEF

UNICEF framhåller att organisationen vill få till stånd stand by-avtal med svenska hjälporgan. Organisationen önskar i första hand ett avtal med SWEDRELIEF. Det är ett resultat av samarbetet mellan dessa båda organ. Även UNICEF utarbetar för närvarande förslag om insatspaket.

Flera svenska ideella organisationer strävar efter att träffa avtal med UNICEF. SIDA har utvecklat ett standardavtal för samarbetet mellan de ideella organisationerna och UNICEF.

### 5.5.4 DHA

DHA har normalt ingen egen fältverksamhet. Det finns därför inget större behov av hjälppersonal. I Rwanda har DHA emellertid ett kontor för samordning av de mycket stora och mångsidigt sammansatta hjälpsatserna. Räddningsverket har bistått DHA i detta samordningsarbete och organisationen har övervägt att skaffa en viss utrustning. Inom regeringskansliet bereds för närvarande en hemställan från DHA till den svenska regeringen om att Räddningsverket ska hålla en beredskap för liknande stödinsatser.

Även DHA överväger att få till stånd insatspaket i någon form.

### 5.5.5 UNHCHR

Ett led i det internationella arbete som ska förhindra eller dämpa konflikter är att värna mänskliga rättigheter. Verksamheten ökar för närvarande. En särskild post som kommissarie för mänskliga rättigheter (UNHCHR) har inrättats.

Den organisation som står till kommissariens förfogande har under senare tid ställt frågor om svensk medverkan i denna fältverksamhet. Norge och Danmark har utvecklat beredskapsstyrkor inom området.

### 5.5.6 WFP

WFP har genom ett samarbetsavtal med UNHCR successivt tagit över försörjningen av livsmedel för flyktingar från denna organisation. WFP har nu till uppgift att hos givarländerna ansöka om de nödvändiga resurserna och se till att livsmedelsbiståndet når fram till flyktingarna.

Mer än 60 % av det totala livsmedelsbiståndet i katastrofsituationer kanaliseras under år 1993 genom WFP. Över 47 miljoner människor – till dessa hörde 27 miljoner flyktingar – fick del av detta bistånd.

Företrädare för WFP har förklarat att organisationen är intresserad av en samverkan med svenska hjälporgan.

### 5.5.7 ECHO

ECHO har som framgått av den tidigare redovisningen kommit att bli en av de viktigaste aktörerna inom den internationella hjälpverksamheten. Detta sammanhänger med de betydande resurser som EU-länderna kanaliserar för katastrofinsatser genom detta organ.

På grundval av det förslag till riktlinjer för den fortsatta hjälpverksamheten som har uarbetats inom ECHO kommer under år 1995 en fördjupad dialog att äga rum med medlemsstaterna. Övervägandena kom-

mer särskilt att gälla den stora andel av verksamheten och medlen som inte är avsedda för snabba insatser i akuta skeden.

ECHO:s inriktning är som nämnts att i allt väsentligt förbli ett organ som stöder andra organs och aktörers hjälpverksamhet på fältet. Utöver de långsiktiga partnerskapsavtal som redan slutits med flera svenska ideella organisationer uppger sig företrädare för ECHO:s ledning ha intresse av att utveckla ett samarbete med svenska hjälporgan, inkl. Räddningsverket på ad hoc-basis, för att få till stånd konkurrenskraftiga insatser.

## 5.6 *Utredningens bedömning av efterfrågan på hjälpinsatser med personal och utrustning*

### 5.6.1 *Gränssättande faktorer*

Utredningen har som underlag för sina överväganden i rapporten sökt bilda sig en uppfattning om hjälpbehovet i världen och om efterfrågan på svenska insatser. En utgångspunkt för de slutsatser utredningen kommit till är några faktorer som sätter gränser för enskilda länders medverkan med personal och utrustning i den internationella hjälpverksamheten och som också understryker osäkerheten i bedömningarna.

Trots att hjälpbehoven sammantaget i världen är mycket stora finns det omständigheter som hindrar eller försvårar utnyttjandet av hjälpresurserna. Till detta hör svårigheterna att länka samman ansträngningar från olika håll till en fungerande och slagkraftig hjälpverksamhet. Det gäller att välja de styrkor och andra resurser som passar in i sammanhanget. Annars minskar värdet av insatsen.

Företrädare för den Internationella Röda Kors-federationen har nyligen framhållit att en del åtgärder rent av kan åstadkomma större skada än nytta.

Erfarenheten visar bl.a. att det råder en konkurrens mellan länder som i en katastrofsituation vill hjälpa till. Flera länder använder olika slag av metoder för att profilera sin verksamhet och se till att de får möjligheter

att medverka. Ett väsentligt medel i det sammanhanget är egen finansiering av riktade insatser med egen personal och utrustning eller villkorade bidrag med samma syfte. Detta har ökat i omfattning under senare år – ofta genom bilaterala direktkontakter mellan hjälpanvärande och hjälpbehövande länder. Sådana insatser sker i många fall vid sidan om de behovsbedömningar och den samordning som kan utföras av FN-organen. Efterfrågan påverkas vidare av den strävan som finns att använda katastrofområdets lokala resurser. Samma effekter har det förhållandet att fler länder än tidigare lärt sig att själva eller i samverkan med närliggande länder hantera en del av problemen.

Alla de redovisade faktorerna bidrar till att hjälporgan av olika slag – i Sverige och i andra länder – i allmänhet inte tas i anspråk i den utsträckning som de har resurser för och sannolikt inte i den omfattning som de hjälpanvärande länderna av olika skäl själva önskar.

### 5.6.2 *Efterfrågan på svenska insatser*

Erfarenheten för Sveriges del är att många *naturkatastrofer* inträffar för långt bort för att de ska vara meningsfullt att skicka ut en svensk räddningsstyrka som ska delta i räddningsarbetets första skede. Avstånden gör i sådana fall också att kostnaderna för insatserna blir höga. Efterfrågan på hjälpinsatser med svensk personal vid naturkatastrofer föreligger framför allt i de länder i vårt närområde som själva inte har tillräckliga resurser om stora naturkatastrofer skulle inträffa. Exempel på sådana naturkatastrofer under senare tid är jordbävningen i Armenien år 1988 och skogsbränderna i Lettland år 1992. Stort intresse för svenska myndigheter och ideella organisationer inom katastrofområdet har även de förebyggande åtgärderna. Flera svenska organ deltar i regionala program eller program i programländer inom området förebyggande katastrofhjälp. Sådana åtgärder har hög prioritet i den svenska katastrofhjälp.

Möjligheterna att uppnå resultat på längre avstånd är något annorlunda när det gäller *flyktinghjälpen*. Skälet är framför allt att det finns mer tid i inledningen av insatsen än vid de räddningsinsatser som är föranledda av de plötsligt inträffade naturkatastroferna. Det är trots detta framför allt i det första skedet av en omfattande flyktingkatastrof som det finns ett behov av insatser med utländsk personal. Efter en tid kommer denna



personal att kunna ersättas av FN-organens ordinarie anställda och av lokala krafter. Efterfrågan på svensk personal från FN-organens sida har uppkommit när dessa i början av en mer omfattande insats inte har tillräcklig egen kapacitet att ta till eller ännu inte hunnit rekrytera lokal personal i den omfattning som behövs. Det går inte att förutse när och i vilken utsträckning kapacitetsproblem av detta slag kommer att uppstå.

Utredningen drar av de redovisade iakttagelserna slutsatsen att behovet av svenskt deltagande för *samtliga slag av insatser* med personal och utrustning kommer att variera i omfattning och inriktning. De faktorer som inverkar på hjälpbehoven har med geografiska, ekonomiska och politiska förhållanden att göra. Även andra länders intresse att ge hjälp och samspelet mellan hjälpstyrkor från olika länder spelar in. Efterfrågan på svensk hjälppersonal har varit starkt oregelbunden och kommer sannolikt att fortsätta vara det.

Enligt de internationella organisationernas bedömningar kommer det samlade hjälpbehovet i världen emellertid att växa i framtiden. Erfarenheterna av svenska myndigheters och ideella hjälporganisationers insatser är enligt uppgifter från flera FN-organ mycket goda. Detta bidrar enligt utredningens bedömning till att efterfrågan på svenska insatser sammantaget under en längre period torde komma att öka. För en sådan ökning av Sveriges medverkan talar bl.a. det samarbete när det gäller beredskap och planering som inletts med DHA och UNHCR. Den bilaterala samverkan inom räddningstjänstens område som håller på att utvecklas med stater i östra Europa verkar i samma riktning.



## 6 *Organisation och resurser för civila hjälpinsatser*

---

### 6.1 *Den internationella samordningen – några utgångspunkter*

#### 6.1.1 *Behovet av samordning mellan länder och organisationer*

De katastrofer som inträffar och som fordrar hjälp utifrån har ofta en sådan omfattning – det ligger i sakens natur – att det är svårt för FN-organen att tillsammans med ideella organisationer ge den hjälp som behövs. Detta gäller framför allt vid katastrofer eller andra händelser som utvecklas mycket snabbt.

En effektiv hjälpverksamhet fordrar ett samspel med resurser från olika håll inom ramen för de internationella organisationernas arbete. Samspelet ställer krav på samordning. Flera organisationer inom framför allt FN-systemets ram söker att på olika sätt koordinera det internationella hjälparbetet så att insatserna i omfattning och inriktning svarar mot behoven. Det finns som regel också ett behov av att samordna de olika internationella organisationernas åtgärder i ett katastrofområde.

Som utredningen redovisat tidigare i rapporten håller flera av organisationerna på att utveckla instrumenten för samordningen. Det innebär att

de i ökad utsträckning kommer att kunna styra användningen av enskilda länders hjälpstyrkor och andra resurser. Genom de resultat som har uppnåtts i förberedelserna för samordningen har flera länder skapat en beredskap för att så gott som omedelbart kunna sända i väg de hjälpstyrkor som behövs för olika slag av uppgifter. Organisationerna kan vidare behöva resurser för t.ex. sambandstjänst och logistik om de ska klara det stabsarbete som samordningen i katastrofområdena fordrar. Det är en viktig uppgift för givarländerna att bistå med personal även i planeringen av samordningsverksamheten och i uppbyggnaden av den beredskap som behövs också i stabsarbetet.

Svenska myndigheter bör fortsätta att stödja internationella organisationer i deras strävanden att utveckla samordningen. Det kan ske t.ex. genom en förstärkning av deras stabsresurser i katastrofområdena. Den utveckling av hjälpverksamheten som effektiva förberedelser på olika plan leder till kommer att väsentligt kunna öka användningen av de hjälpstyrkor som står till förfogande och utbytet av deras insatser.

Utredningen vill i det här sammanhanget framhålla att den bedömer det som angeläget att fler svenskar rekryteras till poster i internationella hjälporgan där de kan påverka användningen av svenska resurser i hjälpverksamheten. Det gäller framför allt FN-organen och EU:s hjälporganisation ECHO. Som framgått av redogörelsen i kapitel 2 har regeringen tillsatt en interdepartemental arbetsgrupp, som ska främja rekryteringen av svenskar till befattningar i internationella organisationer. Arbetsgruppen bör enligt utredningens mening särskilt beakta den betydelse som en rekrytering av fler svenskar till *internationella hjälporgan* har för utvecklingen av den svenska humanitära hjälpverksamheten.

### 6.1.2 *Överenskommelser med internationella organisationer och enskilda länder*

Effektiva förberedelser är grundläggande för ändamålsenligheten i hjälpverksamheten. Till förberedelserna hör att olika länder träffar överenskommelser med *internationella hjälporganisationer* om samarbete. Det gäller framför allt medverkan med personal och utrustning vid de hjälpsatser som ska genomföras. Sådana överenskommelser kommer i framtiden sannolikt att vara en förutsättning för att ett lands

hjälporganisation ska kunna tas i anspråk redan i det inledande skedet. Det system med insatspaket som flera internationella organisationer håller på att utveckla kan bli ett av instrumenten för en sådan samverkan i planerade och avtalade former.

Räddningsverket har medverkat i det arbete inom UNHCR som syftar till en utveckling av idén om insatspaket. Det är angeläget att de svenska hjälporgan – statliga myndigheter och ideella organisationer – som har förutsättningar för ett sådant samarbete söker få till stånd den samverkan med internationella organisationer som insatspaketen innebär.

Räddningsverket och Socialstyrelsen förbereder ett samarbete som innebär att hälso- och sjukvården ska kunna bidra med *medicinsk personal och utrustning*. Det innebär att åtgärderna inom ramen för Räddningsverkets insatspaket ska kunna omfatta även medicinskt omhändertagande, smittskydd, vaccinering och andra allmänt hälso-skyddande åtgärder. Inom det medicinska området gäller det framför allt att ge utbildning åt personal i de hjälpbehövande länderna. Det kan ske akut i samband med en händelse eller som en förebyggande åtgärd. Räddningsverket och Socialstyrelsen samarbetar för närvarande vid genomförandet av den insats i Zaire som ska underlätta omhändertagandet av människor som drabbats av ebolaepidemin. Samarbetet sker inom ramen för WHO:s insats i landet.

Även ett bilateralt samarbete kan komma att behövas med *länder i närområdet*. Det är i sådana fall fråga om räddnings- och miljöskyddsinsatser. Sverige har ett samarbetsavtal med de nordiska länderna för insatser inom räddningstjänsten. Räddningsverket har i en promemoria föreslagit att en liknande överenskommelse om samverkan ska träffas med Estland och Lettland. Genom samarbetet ska den estniska och lettiska räddningstjänsten vid de stora olyckor som inträffar snabbt kunna få hjälp med personal och utrustning.

### 6.1.3 *Konsekvenser av EU-medlemskapet*

Tillkomsten av EU:s hjälporganisation ECHO är en betydelsefull händelse i den internationella hjälpverksamhetens utveckling. Tillkomsten uttrycker både medlemsstaternas politiska vilja att vidareutveckla och fördjupa sitt samarbete och en insikt om den utrikespolitiska betydelsen

av att det europeiska samarbetet kraftsamlas mot ett område som kommit i centrum efter det kalla kriget. Företrädare för ECHO understryker med hänsyn till dessa förhållanden starkt vikten av att de betydande hjälpresurser som ECHO – med EU:s samlade ekonomiska makt – får möjligheter att hantera kommer till synlig användning i insatser. Denna synlighet anses viktig både av allmänna EU-politiska skäl och med hänsyn till rådande, företrädesvis transatlantiska konkurrensförhållanden.

Inriktningen av ECHO:s verksamhet har hittills styrts av EU-kommissionen inom ramen för dess ansvar. Medlemsstaterna har under de få år som ECHO funnits som samordnande organ och katalysator haft relativt begränsade möjligheter att påverka eller ens få insyn. Detta gäller inte enbart snabba insatser, som måste genomföras utan tidsödande samrådsprocedurer.

I takt med att katastrofinsatsernas volym och utrikespolitiska betydelse ökat – och ECHO:s disponibla resurser för ändamålet svällt – har svårigheterna ökat för medlemsstaterna att relatera inriktningen av sin egen, nationella hjälpverksamhet till den kollektivt finansierade verksamheten via ECHO. Det uppenbara behovet av ett tydligt och bland medlemsstaterna förankrat regelsystem som grund för ställningstaganden till prioriteringar m.m. har nyligen börjat tillmötesgå. ECHO har utarbetat ett förslag till regelsystem som under det närmaste året kommer att bli föremål för dialog och överläggningar mellan EU-kommissionen, ECHO och medlemsstaterna. Det är i det sammanhanget viktigt att klargöra fördelningen av roller mellan ECHO och den västeuropeiska unionen (WEU) inom vars ram en parallell diskussion äger rum om civila katastrofinsatser.

Som nybliven EU-medlem med stark tradition och en betydande kompetens inom katastrofhjälpens område kommer Sverige att stå inför viktiga vägvalsfrågor. Det gäller förhållandet mellan vår nationella politik på detta område – främst inriktad mot FN-systemet – och vårt deltagande i det nyetablerade, ännu kontursvaga men resursstarka hjälparbetet inom EU.

Enligt utredningens mening knyter det svenska intresset an till framför allt två frågor. Det är för det första av naturliga skäl angeläget att Sverige aktivt verkar för att nuvarande vilja från kommissionens och ECHO-ledningens sida att ge medlemsstaterna reellt inflytande över in-

riktning och prioriteringar leder till resultat i substantiellt och procedu-  
rellt avseende. Efter måttet av vår förmåga och politiska tyngd inom  
EU bör vi söka påverka ECHO:s verksamhetsinriktning utifrån svenska  
värderingar och erfarenheter.

Det är för det andra uppenbart att ECHO är en viktig – på sikt sannolikt  
ännu viktigare – källa till finansiering av svenska hjälpinsatser. Om  
det svenska katastrofanslaget fortsätter att i framtiden minska i omfattning  
är det särskilt angeläget att svenska hjälporgan utnyttjar EU:s re-  
surser. Sverige bör mot den bakgrunden bl.a. verka för att även statliga  
organ får möjligheter att finansiera hjälpinsatser med EU-medel. Med  
de omfattande resurser som organisationen disponerar bör fler svenska  
ideella organisationer söka få till stånd avtal med ECHO och planera  
projekt som gör det möjligt för dem att ta i anspråk de medel som står  
till förfogande.

Av det bidrag som Sverige lämnar till EU:s hela verksamhet kommer  
– beräknat utifrån den andel av de samlade medlen som EU anslår till  
biståndsåtgärder – årligen fram till 1998 drygt 700 milj. kronor att an-  
vändas för finansiering av den gemensamma biståndsverksamheten.  
Under år 1993 utnyttjades nära 20 % av biståndsmedlen inom EU för  
katastrof- och flyktinghjälp.

Svenska hjälporgan har ännu inte ansökt om några medel från EU för  
specifika humanitära hjälpinsatser, och det är för tidigt att bedöma hur  
stor betydelse den här typen av finansiering kan komma att få.

#### 6.1.4 *Systemet för finansiering av svensk medverkan i hjälpverksamheten*

Finansieringen av internationella hjälpinsatser sker i stor utsträckning  
med medel som de internationella organisationerna får från givarlän-  
derna. Det kan vara *generella* kontantbidrag eller bidrag *riktade mot en  
speciell insats*. De riktade bidragen lämnas i allmänhet på begäran av  
en organisation med anledning av en händelse som nyligen har inträffat.  
De kan vara förenade med villkor, t.ex. att organisationen ska använda  
givarlandets personal och utrustning. Ofta ställer givarlandet emellertid  
inga krav. Den internationella organisationen gör med de medel som  
inte är villkorade en upphandling av den medverkan med personal, ut-

rustning, mat och medicin som behövs – och väljer av naturliga skäl det eller de alternativ som enligt organisationens bedömning sammantaget ger den bästa hjälpen.

Det förekommer emellertid också att länder erbjuder sig att sända lämpliga styrkor och att *på egen hand finansiera deras medverkan*. Den internationella hjälporganisationen har i en sådan situation att godta erbjudandet eller att inte göra det. Den här metoden för finansiering har för- och nackdelar för både organisationerna och givarländerna. Negativt är det att en organisation inte har full handlingsfrihet och att åtgärder som en följd av detta kan bli dyra. Metoden kan emellertid vara lämplig när insatser med en resurs av det slag som myndigheterna i givarlandet erbjuder måste ske mycket snabbt och det inte finns tid för upphandling eller överläggningar med flera parter. För givarlandet har det givetvis betydelse att de mer direkt kan påverka användningen av sina egna hjälpstyrkor. Det kan vara fråga om enheter som ännu inte har utnyttjats ute i katastrofområdena och behöver få den erfarenhet som endast hjälpinsatser kan ge. Åtskilliga länder anser vidare att det inrikes- och utrikespolitiskt har ett värde att de får visa upp sin hjälpverksamhet.

Sverige har, som utredningen framhållit, sedan länge i hög grad bidragit till finansieringen av den katastrofhjälp som internationella organisationer – framför allt FN-organen – bedrivit. Bidragen till dessa insatser har lämnats inom ramen för det s.k. katastrofbiståndet, som i sin tur är en del av biståndsverksamheten. Som utredningen redogjort för har Sverige emellertid under senare år i ökad utsträckning även deltagit med personal och utrustning i de internationella hjälpaktioner som ägt rum inom framför allt FN-systemets ram.

De erfarenheter av svenska hjälpinsatser med personal och utrustning som nu finns visar att det i en situation där det råder brist på kvalificerade resurser för katastrof- och flyktinghjälp kan vara en tillgång för de internationella organisationerna och de drabbade länderna att även Sverige är berett att i ökad utsträckning sätta in personal och andra resurser. Ett annat skäl för dessa insatser, som normalt får stor massmedial uppmärksamhet, är att svenskt bistånd blir mer synligt. Viktigt i det här sammanhanget är också att de svenskar som deltagit kan förmedla personliga intryck till sin omgivning. Insatsstyrkornas arbete kan även medföra en ökning av den svenska tjänste- och varuexporten.



Ökad svensk närvaro internationellt utvecklar vidare kunnande och erfarenheter hos svenska hjälporgan om olika slag av katastrofer. Alla får efter hand ökade kunskaper om hjälpbehoven och hur de kan tillgodoses. Motivationen stiger allmänt sett i verksamheten.

Direktfinansiering av en del hjälpåtgärder – i första hand inom ramen för de internationella organisationernas verksamhet – är ett sätt att verka för att det egna landet får göra de insatser som åtminstone motiverar den beredskap som har organiserats. Enligt utredningens mening kan det mot den redovisade bakgrunden vara en fördel för samarbetet inom den internationella hjälpverksamheten om Sverige i likhet med ett antal andra länder planerar för att använda en del av de medel som är avsedda för katastrof- och flyktinghjälpen till direktfinansierade åtgärder. En sådan ordning är som framgått en styrka framför allt i situationer när de internationella hjälporganen inte har kapacitet för att snabbt kunna mobilisera egen personal och utrustning. Om de direktfinansierade svenska insatserna är efterfrågade och kostnadseffektiva, bör en sådan inriktning inte vara oförenlig med vår traditionella strävan att stödja FN-organen i huvudsak genom kontanta bidrag. Det ska påpekas att även direktfinansierade insatser bör initeras på begäran från FN-organ eller andra internationella hjälporganisationer.

Hjälpbehoven växlar i omfattning och inriktning från år till år och det är svårt att med bestämdhet ange hur stor andel det skulle vara lämpligt att avsätta för egenfinansierade insatser. Som framgått av redovisningen tidigare i betänkandet har beloppen som Räddningsverket, SWED-RELIEF och ideella organisationer disponerat för insatser med personal och utrustning enstaka år utgjort uppemot 10 % av katastrofanslaget. Strävan skulle enligt utredningens mening kunna vara att uppnå en direktfinansiering genomsnittligt per år på minst 10 % av detta anslag. Ett slutligt ställningstagande och en närmare precisering i denna fråga fordrar mycket noggranna avvägningar.

Utredningen vill framhålla att en större andel direktfinansierade insatser innebär möjligheter att öka volymen i verksamheten, vilket leder till att de fasta kostnaderna för beredskapen kan slås ut på fler insatser och att kostnaderna per insats därmed minskar. Detta ska tillsammans med åtgärder inom det organisatoriska området, stand by-avtal och insatspaket (*service packages*) ses som ett led i strävandena att öka Sveriges medverkan i den internationella hjälpverksamheten.

## 6.2 *Principer för utveckling av den svenska hjälpverksamhetens organisation*

### 6.2.1 *Inledning*

Den svenska katastrof- och flyktinghjälp med personal och utrustning bör som utredningen framhållit inriktas på fyra slag av insatser, nämligen

- Räddningsinsatser;*
- Miljöskyddsinsatser;*
- Flyktinghjälp; och*
- Åtgärder för återuppbyggnad och utveckling.*

Räddnings- och miljöskyddsinsatserna har hittills varit få. Åtgärder i samband med flyktingkatastrofer har ökat under senare år i omfattning och utsträckning i tiden. Det är som regel fråga om komplexa katastrofer. Åtgärder som syftar till återuppbyggnad har förekommit. Som framgår av utredningens bedömning i kapitel 5 torde frekvensen i efterfrågan på svenska hjälpinsatser – och omfattningen av dem – komma att öka.

En effektiv och ändamålsenlig användning av svenska resurser i den internationella katastrof- och flyktinghjälp fordrar en inriktning av verksamheten som svarar mot de allmänna förutsättningar som utredningen behandlar i de *följande avsnitten*.

### 6.2.2 *Snabbhet*

En grundläggande förutsättning för en effektiv hjälpverksamhet med personal och utrustning är att insatserna i en del fall snabbt kan sättas i gång. Behovet av snabbhet varierar emellertid. Omedelbar hjälp fordras vid t.ex. jordbävningar, kemikalieolyckor och skogsbränder. Endast om händelsen har kunnat förutses eller räddningsinsatsen ser ut att bli utdragen kan kravet på snabbhet eftersättas. Tidsaspekten har i allmänhet större betydelse vid räddningsinsatser än när det är fråga om flyktinghjälp eller åtgärder för återuppbyggnad och utveckling. Ibland kan

emellertid även hjälpbehoven vid flyktingkatastrofer vara av akut karaktär.

Behovet av att kunna ingripa på ett tidigt stadium gör det naturligt att inrikta beredskapen för räddnings- och miljöskyddsinsatser på händelser i närområdet. Erfarenheten visar att åtgärderna för flyktinghjälp och återuppbyggnad kan bedrivas även på relativt långt håll från Sverige. Kraven på transportorganisationen ökar emellertid med avstånden. Det gäller framför allt kostnaderna, som kan bli stora om hjälpbehoven är betydande och det fordras förhållandevis mycket personal och utrustning. Om verksamheten ska bedrivas i relativt stor skala och insatsen behöver göras snabbt, är Sydostasien och Sydamerika inga naturliga områden för svenska hjälporgan. Det finns länder på närmare håll som har lättare att ge den hjälp som fordras i sådana områden.

### 6.2.3 *Styrkornas sammansättning*

#### *Inledning*

En annan förutsättning för effektiva svenska hjälpinsatser är att vi medverkar med enheter som är anpassade till hjälpbehoven. Detta har inte bara med avstånden och kraven på transportorganisationen att göra. Hjälpstyrkornas storlek och sammansättning påverkar också deras sätt att fungera.

Erfarenheten från den hittillsvarande svenska hjälpverksamheten är att det i allmänhet inte fordras några stora styrkor. Alltför omfattande enheter gör det svårt att bedriva en flexibel verksamhet anpassad till förhållandena i hjälpområdena och till den verksamhet som andra organ svarar för i dessa områden. Om styrkorna tvärtom är för små, påverkar det slagkraften och uthålligheten. Det går på den här punkten inte att dra några generella slutsatser. Förhållandena är aldrig identiska i de olika hjälpsituationerna. Det aktuella läget avgör vad som fordras. Ofta ändras sammansättningen in i det sista med hänsyn till bl.a. andra länders insatser.

#### *Begreppet "särskilda civila insatsstyrkor"*

Till utredningens uppgifter hör att pröva hur insatser med *särskilda*

*civila insatsstyrkor* lämpligen skulle kunna organiseras. Begreppet särskilda civila insatsstyrkor kan tolkas så att personalen som ska ingå i dem är avdelad uteslutande för uppgifterna i den internationella hjälpverksamheten. Det finns också utrustning avpassad och iordningställd för de uppgifter som organisationen ska lösa. Styrkorna är samtrimmade genom planer, utbildning och övning. Personalen vistas under tjänstgöringen vid de anläggningar som organisationen disponerar. Det finns vidare någon form av beredskap – styrkorna ska kunna ge sig av inom en fastställd tid för att påbörja insatserna. Beredskapsgraden kan givetvis förändras med hänsyn till de behov som för tillfället föreligger och vilka uppgifter som kan bli aktuella. Skälen för dessa långtgående förberedelser har med kraven på styrkorna i det mest akuta skedet att göra.

En hjälporganisation som uppfyller mycket höga krav på beredskap och operationsförmåga har möjligheter att snabbt vidta effektiva åtgärder. Det har betydelse framför allt vid katastrofartade olyckor när många människors liv är i fara och det fortfarande genom räddningsinsatser går att rädda åtminstone en del av de drabbade. Vid insatser i samband med de andra slag av händelser som verksamheten tar sikte på – miljöskyddsinsatser, flyktinghjälp och återuppbyggnad – har tidsfaktorn som tidigare nämnts i allmänhet inte samma betydelse. Gemensamt för alla fyra slagen av insatser gäller att sammansättningen på styrkan givetvis ska svara mot hjälpbehovet i situationen som föreligger. Det är ofta svårt att i någon större utsträckning komplettera eller på annat sätt förändra resurserna när styrkan har gett sig i väg – framför allt om det är långt till katastrofområdet. En felaktigt sammansatt och utrustad styrka kan ha svårt att göra sig gällande i hjälparbetet.

Vid de insatser som hittills ägt rum har det gått att bemanna tillräckligt stora styrkor och att på ett tillfredsställande sätt uppfylla tidskraven. Det gäller både räddningsinsatser, som till största delen utförts av den kommunala räddningstjänstens personal, och de hjälpinsatser av övriga slag som SWEDRELIEF eller ideella organisationer svarat för. För de senare mer långvariga insatserna har det som regel funnits betydligt mer tid för förberedelser än när det varit fråga om räddningsinsatser. Det karaktäriserar också den del av hjälpen i samband med flyktingkatastroferna och i ännu högre grad åtgärderna som syftat till återuppbyggnad och utveckling och som framför allt SWEDRELIEF deltagit i.

Som utredningen framhållit kommer behovet av svensk hjälp också i framtiden att variera i omfattning och inriktning från insats till insats. Det ligger i sakens natur och utgör en grund för utredningens slutsatser tidigare i detta kapitel. De faktorer som inverkar på hjälpbehoven har som tidigare nämnts med geografiska, ekonomiska och politiska förhållanden att göra. Även andra länders intresse att ge hjälp och samspelen mellan hjälpstyrkor från olika länder spelar in. Till bilden hör att efterfrågan på insatser inträffar oregelbundet och inte går att förutse. Utredningen anser mot den bakgrunden att det är angeläget att vid sammansättningen av de svenska hjälpstyrkorna säkerställa den flexibilitet som under de gångna årens verksamhet visat sig vara en avgörande fördel. Detta gäller oavsett hur ansvar och uppgifter i framtiden fördelas mellan olika myndigheter och andra organ. Som framgår av redogörelsen i *Bilaga B* utnyttjar även en rad andra länder i sin internationella hjälpverksamhet de resurser som är avsedda för i första hand nationella uppgifter.

Termen "särskilda civila insatsstyrkor" leder tanken till i förväg bemannade, samövade och utrustade enheter som svenska hjälporgan är beredda att omedelbart sätta in. Enligt utredningens mening bör begreppet emellertid också kunna avse ett system som innebär att hjälporganen utarbetar *modeller för hjälpstyrkor för olika slag av typinsatser*. Detta bör innefatta både insatser som måste ske omedelbart, dvs i akuta lägen, och insatser som det inte är lika angeläget att snabbt få till stånd. Räddningsverket har som framgått gjort sådana förberedelser för insatser vid jordbävningar och för logistikstöd till UNHCR. Utredningen bedömer emellertid att arbetet kan drivas betydligt längre. För en vidareutveckling talar framför allt det förhållandet att resurser från olika slag av svenska hjälporgan i ökad utsträckning ska kunna utnyttjas tillsammans. Dessa frågor behandlas vidare i *avsnitt 6.4*.

Med den ansats som utredningen väljer ökar kretsen av personal som kan komma i fråga för insatser. Det kan vara den kommunala räddningstjänstens personal, experter av de olika slag som SWEDRELIEF har kontrakt med, militärt anställda, pliktutbildade som ingår i en rekryteringsgrupp för frivillig internationell hjälpverksamhet (se vidare *avsnitt 6.5*) och de ideella organisationernas deltagare. Den personal som förklarar sig villig att medverka informeras om vilka typer av styrkor som de kan behöva att ingå i. Chefer och annan ledningspersonal och de som svarar för nyckelfunktioner – t.ex. sambandspersonalen – kan

ges en enklare utbildning eller få möjligheter att vidta andra slag av förberedelser. Det kommer vidare att behövas en organisation som gör det möjligt att ta till vara personal med olika slag av kunskaper, erfarenheter och intressen.

FN-organen efterfrågar ofta enstaka specialister eller experter för att fylla vakanser i organisationen under ett kritiskt skede av en katastrof (s.k. *sekondering*). Det går inte att i det fallet tala om en insatsstyrka. Det behövs emellertid en organisatorisk lösning som gör det möjligt att besvara förfrågningar och att besluta om dessa specialisters och experters medverkan i hjälpinsatserna.

### 6.2.5 *Samutnyttjande av resurser*

Erfarenheterna från den svenska hjälpverksamheten visar att det finns en hel del civila och militära resurser som går att använda i katastrof- och flyktinghjälpen utomlands. Dessa resurser är avsedda för de förberedelser som svenska myndigheter har gjort inför krig eller stora olyckor i fred som skulle kunna drabba Sverige. Både personalen och materielen i organisationen kan utnyttjas även för den internationella hjälpverksamheten. Det är därmed inte nödvändigt att engagera personal med hög beredskap exklusivt för hjälpverksamheten utomlands. Det behövs inte heller någon särskild utrustning annat än för mycket begränsade uppgifter – t.ex. vissa slag av fordon och utrustning för satellitkommunikation. Kostnaderna för materielen avser till största delen den hantering som fordras och den materiel som blivit försliten och måste ersättas. Möjligheterna att använda befintliga resurser inom det civila och militära försvaret och räddningstjänsten i fred gör det möjligt att snabbt mobilisera de svenska hjälpstyrkorna. Det håller vidare kostnaderna nere.

### 6.2.6 *Samlat agerande utåt*

En annan typ av samverkan – lika viktig för resultaten av den svenska katastrof- och flyktinghjälpen – syftar till att de svenska hjälporganen ska kunna *agera samlat både mot internationella organisationer och mot enskilda hjälpbehövande länder*. Ett samlat kontaktarbete visar på bredden i den hjälpverksamhet som Sverige kan bidra med. Det blir också lättare för aktörerna utanför landet att utnyttja de svenska resur-

serna om de inte behöver förhandla med flera svenska hjälporgan. Ett samlat agerande utåt ökar av naturliga skäl möjligheterna för svenska hjälporgan att delta i insatser som deras resurser lämpar sig för. Slutsatsen gäller både statliga hjälporgan och ideella organisationer i Sverige.

### 6.2.7 *Fortsatt utveckling av den internationella samordningen*

En förutsättning för effektiva svenska hjälpinsatser är, slutligen, att de internationella organisationerna fortsätter att utveckla instrumenten för samordningen mellan sina olika verksamheter och mellan olika länders åtgärder. Betänkandet innehåller beskrivningar av den utveckling som skett och av de åtgärder som Sverige vidtagit för att stödja samordningssträvandena. Utredningen har i avsnitt 6.1 redovisat sina principiella synpunkter i flera frågor som har med den internationella samordningen att göra.

Räddningsverket bidrar som framgått med personal till DHA och UNHCR för planering och för koordinering i samband med genomförandet av hjälpinsatserna. Den här typen av medverkan och stöd har enligt utredningens mening ett stort värde för den internationella hjälpverksamhetens utveckling. Svenska myndigheter bör fortsätta att stödja den operativa samordningen. Den medverkan som sker när en händelse har inträffat avser som regel endast ett fåtal personer och avstånden begränsar i dessa fall inte deltagandet på det sätt som utredningen pekat på för de större och mer personal- och materielkrävande insatserna.

Till strävandena att utveckla den internationella samordningen hör att Sverige förbättrar samarbetet både med internationella organisationer och med enskilda länder. Det senare gäller framför allt länder i Sveriges närområde som kan behöva medverkan eller själva medverka vid omfattande och krävande räddningsinsatser.

## 6.3 *Organisation*

### 6.3.1 *SIDA:s roll*

SIDA disponerar medel under *anslagsposten katastrof- och flykting-*

*bistånd samt stöd till återuppbyggnad m.m.* (det s.k. katastrofanslaget) efter beslut av regeringen eller av biståndsmyndigheten. Beslut om bidrag under 15 milj. kronor fattas normalt av SIDA, medan övriga ärenden prövas av regeringen efter framställning från biståndsmyndigheten. SIDA kan ibland för katastrofhjälp använda även de anslag som är avsedda för långsiktigt samarbete med vissa länder.

SIDA:s uppdrag inom katastrofbiståndets område är att

- Aktivt bevaka utvecklingen i katastrofområdena;*
- Bereda ärenden om insatser genom FN-organ, ideella organisationer eller andra aktörer;*
- Efter beslut av myndigheten eller regeringen ingå avtal med den genomförande parten och att följa upp biståndet;*
- Föra en dialog med katastrofbiståndets aktörer och ta initiativ till åtgärder;*
- Rapportera resultat och låta utvärdera insatser på katastrofområdet;*
- Svara för utvecklingsarbete inom hjälpverksamheten.*

SIDA använder sig av olika kanaler, t.ex. ideella organisationer och FN-organen, när den ska genomföra biståndet. Myndigheten kan i undantagsfall också själv genomföra insatser med hjälp av t.ex. konsultföretag.

Vid en akut katastrof kommer en förfrågan till SIDA från FN-organen eller de organisationer som är verksamma på platsen med långsiktigt bistånd. Förfrågan från FN-organen gäller främst ekonomiskt stöd, men det kan ibland också vara fråga om personal eller varor.

UNHCR är en av de viktigaste aktörerna inom katastrofområdet bland FN-organen. SIDA ingår årligen avtal med denna organisation om stöd till förutsebara insatser i länder som drabbas av långvariga katastrofer. Till detta kommer en post som inte är avsedd för något bestämt område. Medlen brukar användas för plötsligt uppkomna flyktingkatastrofer.



Om UNHCR beslutar att införa ett system med insatspaket (*service packages*), skulle – enligt överväganden inom SIDA – en del av de geografiskt icke bundna medlen kunna tas i anspråk för sådana insatser i den operativt ansvariga myndighetens regi. Detta skulle vara en parallell till biståndsmyndighetens samarbete med ICRC. Medlen är i dessa fall avsatta för insatser genomförda av Svenska Röda korset.

Svenska *ideella organisationer* kommer vanligen in i den akuta fasen av en katastrof endast om de på grund av långsiktigt utvecklingsarbete är representerade i det drabbade området. Det är i sådana fall sällan fråga om några insatsstyrkor utan om upphandling av t.ex. mat eller utsäde som bidrar till att lindra katastrofens verkningar. Som regel kommer organisationerna emellertid in först i nästa skede av en katastrof, när det är fråga om att planera för återuppbyggnad m.m. SIDA har vanligen överläggningar med de organisationer som är verksamma i katastrofdrabbade länder eller regioner. I dessa överläggningar bör också den i nästa avsnitt föreslagna operativt ansvariga statliga myndigheten delta, om den bedriver verksamhet i dessa områden.

Ansvaret för kontakter mellan staten och det nätverk för samråd mellan ideella hjälporganisationer som har tillkommit på initiativ av Utrikesdepartementet bör i fortsättningen ligga på SIDA. Förutom möten för informationsutbyte och samordning bör biståndsmyndigheten ta på sig uppgiften att i de dagliga kontakterna med FN-organen söka underlätta för organisationerna att få göra insatser i FN-organens regi.

### 6.3.2 *Samlat ansvar för genomförandet av den civila statliga hjälpverksamheten*

Utredningen anser att genomförandet av statliga hjälpinsatser bör ske under ledning av *en* statlig myndighet, som har ett sammanhållande ansvar. Eftersom det är fråga om humanitära insatser inom det civila området är det naturligt att ledningen utövas av en civil myndighet.

Ledning innebär att insatserna med personal och utrustning operativt ska genomföras av den civila statliga myndigheten. Till uppgiften att leda hör också en del åtgärder som har med förberedelserna för verksamheten att göra: sammanställning av uppgifter över statliga och andra resurser, planering av styrkor för olika slag av insatser, utbildning av

ledningspersonal samt beskrivning av de svenska hjälpresurserna för internationella organisationer.

SIDA utför som tidigare framgått mycket begränsade hjälpåtgärder i egen regi. Det är inte lämpligt att belasta *biståndsmyndigheten* med operativa uppgifter av det slag som utredningens överväganden omfattar. Att inrätta en helt *ny myndighet för internationell hjälpverksamhet* med resurser från andra berörda organ är inte heller ett realistiskt alternativ. En sådan myndighet skulle bli beroende av kunskaper och resurser hos andra organ. Alternativet skulle administrativt sett leda till kostnader som inte motsvaras av besparingar på andra håll i förvaltningen.

Räddningsverket har numera omfattande erfarenheter av internationell katastrof- och flyktinghjälp. Till verkets uppgifter hör ett sammanhållet ansvar för den beredskap Sverige håller för att kunna bistå med räddningsinsatser vid katastrofer i andra länder. Enligt den inriktning som regeringen beslutat om – en redogörelse finns i *prop. 1989/90:100 bil. 6* – ska verksamheten planeras så att insatser kan genomföras i samarbete med berörda myndigheter samt nationella och internationella organisationer. Räddningsverket har senare också fått i uppdrag att hålla beredskap för insatser utomlands inom flyktingområdet. Regeringen har i flera fall beslutat om sådana insatser.

Räddningsverkets hjälpinsatser har enligt de utvärderingar som gjorts – och enligt bedömningar inom de berörda internationella organisationerna – varit effektiva. Inom verkets centrala förvaltning och vid räddningsskolorna finns den kunskap, administrativa kapacitet och uthållighet som sådana insatser fordrar. Myndigheten är van att samordna verksamhet och att utnyttja resurser inom många olika verksamheter i samhället. De internationella kontakterna är väl utvecklade inom så gott som alla verkets områden.

Det är naturligt att fortsätta bygga den humanitära hjälpverksamheten kring den svenska räddningstjänsten. För detta talar att räddningstjänsten har kunskaper och resurser som kan användas för både räddningsinsatser och andra slag av hjälpinsatser. Ett annat skäl är som framgått att erfarenheterna av insatser i andra länder har stor betydelse även för vår egen beredskap inför stora olyckor och allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner samt för planeringen av räddningstjänsten i

krig. Från dessa utgångspunkter är det naturligt att Räddningsverket operativt håller samman verksamheten.

*Utredningen föreslår* att Räddningsverket ska få i uppdrag att svara för genomförande av *räddningsinsatser, miljöskyddsinsatser och insatser inom flyktinghjälpens område*. I uppgiften bör ingå att se till att de befintliga resurserna utnyttjas på ett effektivt sätt och att olika strävanden samordnas så att onödigt dubbelarbete inte uppstår.

Uppgiften att verka för ett samlat uppträdande från de verkställande svenska hjälporganens sida i förhållande till internationella organisationer och till enskilda länder som behöver hjälp bör däremot vara en uppgift för SIDA och regeringen. Räddningsverkets föreslagna roll i den internationella hjälpverksamheten förutsätter att förhållandet till den statliga biståndmyndigheten och de ideella organisationerna blir klargjorda. SWEDRELIEF:s placering i organisationen behöver också övervägas. Utredningens bedömningar i dessa frågor redovisas i de närmast *följande avsnitten*.

Insatser för *återuppbyggnad och utveckling* fordrar en annan typ av planering än den mer akuta katastrofhjälpen. Prioriterade områden för återbyggnadsinsatserna är de s.k. programländerna, vilket innebär att finanseringen kan ske genom utnyttjande av medel från landramarna. Ansvaret för dessa insatser bör ligga på SIDA. Biståndsmyndigheten har en överblick över resurserna som finns inom området. De svenska myndigheter eller andra organ som varit involverade i den akuta fasen bör emellertid kunna bidra med bedömningar och om de i det aktuella fallet har kompetens också kunna tas i anspråk för att utföra även mer långsiktiga insatser som syftar till återuppbyggnad och utveckling. Räddningsverket har genom bostadsförsörjningsprojektet i f.d. Jugoslavien rört sig i gränsområdet mellan insatser i den akuta fasen och återuppbyggnadsåtgärder.

### 6.3.3 *SWEDRELIEF:s placering i organisationen*

#### *Bakgrund*

Utredningens bedömning i föregående avsnitt att hjälpverksamheten inom det civila området ska byggas kring den svenska räddningstjänsten och att Räddningsverket ska få i uppdrag att hålla samman

hjälpverksamheten inom det civila området aktualiserar frågan om SWEDRELIEF:s placering.

SWEDRELIEF:s operativa resurser består framför allt av den personal som är beredd att med kort varsel – högst en vecka – inställa sig för att delta i hjälpinsatser. Nyrekrytering av ett 40-tal personer sker vartannat år. Dessa ska efter att de inträtt i organisationen genomgå en kort utbildning och efter hand få information. De behöver utrustning när en insats ska genomföras. SWEDINT biträder med dessa olika åtgärder. SWEDRELIEF har också möjligheter att utnyttja andra resurser inom Försvarmakten.

SWEDRELIEF har som framgått en mycket begränsad kansliorganisation. För kontakter med internationella organisationer som kan komma att begära SWEDRELIEF:s medverkan disponerar organisationen en tjänsteman som under 75 % av normal arbetstid är engagerad för att leda verksamheten. Uppdragen har varit fler under den senaste femårsperioden än tidigare. Fortfarande är de emellertid förhållandevis få -- i genomsnitt ett nytt uppdrag per år.

Erfarenheten visar att SWEDRELIEF:s resurser bäst tas tillvara i fasen efter det akuta skedet – när en verksamhet ska återställas eller det fordras hjälp med uppbyggnad av infrastrukturen och med utveckling. Tyngdpunkten i Räddningsverkets hjälpverksamhet är som framgått de relativt resurskrävande insatserna i ett tidigt skede av ett händelseförlopp. De båda organen kompletterar varandra sett över tiden.

### ***Bör SWEDRELIEF även i fortsättningen tillhöra Försvarmakten?***

Den svenska hjälpverksamheten utomlands bör även i fortsättningen innehålla en funktion av den typ som SWEDRELIEF svarar för. Det gäller emellertid att klargöra om Försvarmakten ska fortsätta att vara huvudman. Hot- och riskutredningen har i sitt betänkande (SOU 1995:19) *Ett säkrare samhälle* föreslagit att verksamheten ska överföras till Räddningsverket.

SWEDRELIEF kom till som en organisation inom det militära försvaret för nästan 20 år sedan. Räddningsverket existerade inte vid den tiden. Det fanns ingen civil myndighet med förutsättningar att genomföra humanitära hjälpinsatser av de olika slag som planerades. Det var i det

läget naturligt att uppdra åt det militära försvaret att svara för verksamheten.

För en lösning som innebär att SWEDRELIEF fortsätter att tillhöra Försvarsmakten talar att organisationen kan repliera på hela det militära försvarets resurser. Det har visat sig vara en fördel att kunna utnyttja de militära resurserna. Officerare kan tas i anspråk civilt för att leda insatser som organisationen genomför. Specialister av olika slag som finns inom Försvarsmakten kan behövas för insatser som SWEDRELIEF ska utföra. Det gäller t.ex. minröjning, som av allt att döma kommer att bli en allt vanligare uppgift i det internationella hjälparbetet. Insatser kräver ofta materiella resurser av olika slag som finns i stor utsträckning inom det militära försvaret. Administrativt får organisationen utan större merkostnader stöd från SWEDINT. Från Försvarsmaktens synpunkt kan det vara värdefullt att även det militära försvaret bedriver en viktig fredlig och humanitär verksamhet.

Utredningen utgår emellertid från att militära personella och materiella resurser ska kunna användas i en integrerad hjälporganisation även under ledning av en civil myndighet. Militärt anställda och militär utrustning har utnyttjats i flera av Räddningsverkets hjälpinsatser. Det samarbete som fordras har inte varit svårt att få till stånd. Samverkan har varit naturlig mot bakgrund av att de ansvariga myndigheterna i det här samarbetet – Försvarsmakten och Räddningsverket – sorterar under samma departement i regeringskansliet och att ett nära samarbete mellan dem förekommer inom många andra områden i totalförsvaret.

Ett avgörande skäl för en överföring av SWEDRELIEF till Räddningsverket är enligt utredningens mening att uppgifterna i båda fallen är civila och att de i sak hör samman. SWEDRELIEF har personella resurser som ibland behövs vid insatser som Räddningsverket gör. Omvänt händer det att Räddningsverkets resurser har betydelse i det arbete som SWEDRELIEF utför. En sammanföring skulle från den utgångspunkten innebära en förenkling och effektivisering. Det senare gäller inte minst kontakterna med de internationella organisationer och enskilda länder som kan komma att begära svensk medverkan i katastrof- eller flyktinghjälp. Dessa kontakter är mycket arbetskrävande. På den här punkten skulle integreringen även leda till minskade kostnader. En överföring ter sig naturlig även med hänsyn till principen – som

det understryks i direktiven – att civila insatser bör stå under civil ledning.

Räddningsverket har som framgått en omfattande personell samverkan med bl.a. DHA och UNHCR. Samarbetet med UNHCR har resulterat i en beredskap för hjälpinsatser. Liknande förberedelser kan komma att ske i samarbetet med DHA. SWEDRELIEF har för sin del väl utarbetade kontakter med UNICEF. En för Räddningsverket och SWEDRELIEF gemensam organisation för planering och förberedelser vid den typ av insatser som de båda organen utför skulle göra det lättare för internationella organisationer att inhämta underlag och i ett allvarligt läge bedöma vilka svenska resurser som de skulle behöva eller kunna anlita. Samma sak gäller enskilda länder som Sverige samarbetar med. Bredden i det svenska kontaktarbetet skulle öka, och svenska hjälpresurser skulle sannolikt som en följd av detta i större utsträckning än hittills komma att tas i anspråk för hjälpinsatser. En sammanföring skulle höja potentialen i den svenska hjälpverksamheten och den samlade nyttan av de insatser som Sverige utför skulle stiga. Det finns synergieffekter i detta.

*Utredningen föreslår* att verksamheten inom SWEDRELIEF ska föras över till Räddningsverket. Överföringen bör ske på ett sådant sätt att den inte minskar förutsättningarna att med dessa resurser kunna utföra humanitära åtgärder av den art som hittills blivit genomförda av SWEDRELIEF. Genom förändringar i organisation och verksamhetsformer bör de resurser som Räddningsverket och SWEDRELIEF för närvarande förfogar över efter hand kunna anpassas till varandra så att det samlade värdet av beredskapen och insatserna ökar.

#### *6.3.4 Samverkan mellan den statliga hjälpverksamheten och ideella organisationer*

En rad svenska ideella organisationer arbetar med att ge humanitär hjälp i andra länder. En del av hjälparbetet finansierar organisationerna med egna insamlade medel. Normalt får de emellertid hjälp med finansieringen från det statliga katastrofanslaget för att kunna genomföra insatser i katastrofområden utomlands.

De ideella organisationerna är, som utredningen framhållit, en viktig del av den svenska resursbasen för katastrof- och flyktinghjälp. Som ett led i strävandena att utveckla den här delen av verksamheten har de ideella organisationerna på Utrikesdepartementets initiativ bildat ett *nätverk*. Syftet är att förbättra samarbetet med myndigheterna och med varandra så att de i ökad utsträckning kan få tillfälle att ställa personal – enskilda personer eller grupper – till förfogande åt framför allt FN-organen för hjälpinsatser.

Utredningen ska enligt direktiven pröva om det behövs några åtgärder från statsmakterna för att främja samverkan mellan nätverket och den organisation som i framtiden bör ha ett sammanhållet ansvar inom den statliga sektorn för internationell katastrof- och flyktinghjälp.

Enligt utredningens mening bör en samverkan mellan de ideella organisationerna i nätverket och SIDA, som svarar för kontakterna med den statliga hjälpverksamheten, omfatta åtgärder som gör att

- (1) *Uppgifter om de resurser som finns inom nätverket systematiseras och presenteras för de internationella organisationer som kan komma att ha behov av dem;*
- (2) *Ett ökat samarbete kan ske mellan statliga myndigheter och ideella organisationer när hjälpbehoven uppstår och insatser ska genomföras.*

Det gäller på den första punkten att sammanställa uppgifter om de personer och den utrustning som organisationerna disponerar och att närmare klargöra vad de kan användas till. Det kan vara lämpligt att i det här sammanhanget också bedöma vilka kompletteringar eller andra förändringar som eventuellt behöver göras för att insatserna ska kunna bli effektivare.

Utrikesdepartementet har utarbetat en beskrivning av den resursbas som nätverkets organisationer utgör och bidrar på olika sätt – t.ex. i överläggningar med bl.a. FN-organen – till att utveckla organisationernas internationella kontakter. Erfarenheten visar att det finns ett stort behov av förbättringar i dessa avseenden. Som utredningen tidigare framhållit bör det ankomma på SIDA att svara för kontakterna med nätverket.

Även Räddningsverket kan emellertid sprida information om hjälpbehoven och annat till organisationerna i nätverket. Detta gäller både löpande och när någonting har inträffat som fordrar internationella hjälpinsatser. De svenska ideella organisationerna bidrar självfallet också genom utbyte av kunskaper och erfarenheter. Flera av organisationerna har lokala kontor eller andra kontaktställen i andra länder. De statliga organen och nätverkets organisationer kan dra nytta av varandras specialområden eller lokala kontakter när hjälpinsatserna ska genomföras.

## 6.4 *Personella och materiella resurser för hjälpverksamheten*

### 6.4.1 *Räddningsverkets resurser*

#### *Samutnyttjande*

Den internationella hjälpinsatserna med personal och utrustning bör som utredningen tidigare nämnt – och som det framhålls i direktiven – i allt väsentligt ske genom användning av befintliga resurser. Det innebär till att börja med att personal och materiel som finns i beredskap för *räddningstjänsten i fred och krig* ska kunna utnyttjas så länge det inte påverkar möjligheterna till effektiva räddningsinsatser inom landet. Den här resursbasen är omfattande och flexibel. Den kan användas för en i de här sammanhangen betydande verksamhet innan det blir nödvändigt med restriktioner. Räddningsverket har, som utredningen redovisat, träffat överenskommelser med räddningstjänsten i de större kommunerna i landet om att dessa vid en brådskande insats ska kunna delta med personal ur de styrkor som för tillfället är i tjänst. Det finns också inom den svenska räddningstjänstens organisation en omfattande utrustning som med kort varsel kan utnyttjas för framför allt räddnings- och miljöskyddsinsatser utomlands.

Räddningsverket kan med det ansvar för organiserande och genomförande av räddningsinsatser, miljöskyddsinsatser och åtgärder vid flyktingkatastrofer som utredningen föreslagit behöva använda resurser även från andra verksamheter i samhället. Erfarenheten visar att det i allmänhet inte finns några hinder för ett sådant samutnyttjande. En stor del av de resurser som Räddningsverket behöver – utöver det



som räddningstjänsten har – finns i SWEDRELIEF:s nuvarande organisation, inom Försvarsmakten samt hos de övriga myndigheter och andra organ som räddningstjänsten normalt samarbetar med. Utredningen återkommer i *avsnitten 6.4.2 och 6.4.3* till användningen av den tillgång som dessa resurser utgör.

### *Modeller för hjälpstyrkor vid typinsatser*

Utredningen har tidigare i betänkandet konstaterat – det framgår också av direktiven – att beredskapen för hjälpinsatser utomlands så långt möjligt ska byggas upp med befintliga resurser. Enligt utredningens mening kan det vara lämpligt att det inom hjälporganisationen utarbetas modeller för hjälpstyrkor vid olika typer av insatser. Dessa styrkor bemannas med personal från resursbasen när insatsbehovet uppstår. Samma slag av principiella överväganden om hur insatsstyrkorna ska vara sammansatta och dimensionerade gör Räddningsverket redan nu för de olika slag av insatser som ska ske i Sverige.

Utarbetandet av modeller innebär att Räddningsverket i samråd med SIDA och andra berörda organ tänker igenom vilka personella och materiella resurser som behövs för att en hjälpstyrka under olika förhållanden ska fungera effektivt. Det kan vara fråga om insatser föranledda av olika slags händelser och – för en och samma slag av händelse – vid insatser i situationer som växlar med hänsyn till bl.a. årstider, väderlek, avstånd från Sverige och tillgången på service i katastrofområdena. Bedömningar bör kunna ske med utgångspunkt i *ett antal scenarion*. Räddningsverket har som nämnts gjort en bedömning av resursbehovet för insatser vid jordbävningar och även förrädsställt en del av den befintliga materielen så att den ska vara lätt tillgänglig för flygtransporter från Sverige. Förberedelser har också gjorts för logistikstöd vid flyktinginsatser och för en del slag av räddningsinsatser i närområdet, framför allt Baltikum.

Valet av scenarion bör givetvis ske med hänsyn till den efterfrågan på svenska insatser som kan komma att finnas och som utredningen har diskuterat i *kapitel 5*. Överväganden av samma slag som för jordbävningar – som alltså resulterar i modeller för hjälpstyrkor – skulle kunna göras för t.ex.

- Översvämningar;
- Vulkanutbrott;
- Stormar och snöoväder;
- Skred och ras;
- Skogsbränder;
- Oljeolyckor;
- Kemikalieolyckor; och
- Flyktingkatastrofer av olika slag.

Övervägandena bör vara grundade på bedömningar om den taktik som hjälpstyrkorna ska använda sig av vid olika typer av händelser. Med ledning av sådana bedömningar går det att i stort ange vilka slag av personal som kommer att behövas, hur stor bemanningen bör vara, vilka inställelsetider som fordras och hur utrustningen och stödfunktionerna ska se ut. Kraven kommer i verkligheten att växla från fall till fall. Modellerna bör emellertid kunna vara ett grundkoncept som går att variera i innehåll med hänsyn till behoven i den aktuella situationen. Det säger sig självt att modellerna kan läggas till grund för den utbildning som i förekommande fall bör komma till stånd samt för de anpassningar i materielens utformning och i förrådshållningen som i allmänhet går att åstadkomma med förhållandevis enkla medel. Dessa förberedelser innebär vidare att olika slag av personal får information om vilka typer av insatser som de kan komma att tas i anspråk för.

Enligt utredningens mening är det naturligt att utnyttja modellerna för hjälpstyrkor i den planering för *insatspaket* som bl.a. Räddningsverket bör göra.

### ***Beredskap med personal***

Enligt utredningens bedömning finns det i den svenska resursbasen en beredskap med personal som kan användas för hjälpsatser utomlands. Räddningsverket bör som operativt ansvarig myndighet liksom hittills träffa överenskommelser med andra organ om medverkan av deras personal – och i förekommande fall med enskilda. Det bör framgå av överenskommelserna vilka inställelsetider som ska gälla. En stor del av den personal som behövs finns i Räddningsverkets egen organisation och verket har givetvis i dessa fall goda förutsättningar att snabbt kunna påverka planeringen och genomförandet.

### ***Beredskap med materiel***

Räddningsverket har hittills i samband med hjälpinsatserna i väsentlig utsträckning utnyttjat befintlig utrustning. Det är utrustning som Räddningsverket förfogar över för verksamheten i fred eller krig. Det har ibland också fordrats materiel eller förnödenheter från andra organ, framför allt Försvarmakten. Även enskilda företag har bidragit med vad som fordrats.

Erfarenheten visar emellertid att en särskild anskaffning måste ske av utrustning som *inte finns i beredskap för insatser inom Sverige* men som behövs vid internationella hjälpinsatser. Det gäller bl.a. utrustning för satellitkommunikation. Samma sak är det med utrustning av nyckelkaraktär som det tar tid att ställa i ordning för insatser utomlands, t.ex. fordon som ska vara målade och märkta enligt föreskrifter för operativ verksamhet i FN-organens regi.

### ***Förslag***

*Utredningen föreslår* att Räddningsverket får i uppdrag att i samråd med SIDA och andra berörda organ utarbeta ett förslag till modeller för hjälpstyrkor för olika typer av insatser. Förslaget bör underställas regeringen innan modellerna börjar tillämpas i hjälpverksamheten.

Räddningsverket, SIDA och de övriga berörda organen bör vid utformningen av modellerna utgå från att *personal* ska rekryteras i huvudsak enligt de principer som för närvarande gäller för katastrof- och flyktinghjälp. De planerande organen bör när det gäller *materielen* sträva efter att så långt möjligt utnyttja befintliga resurser. Övervägandena bör emellertid också omfatta den anskaffning som kan vara nödvändig för att hjälpstyrkorna i en del fall snabbt ska kunna påbörja insatserna. Utredningen återkommer i *kapitel 9* till finansieringen av denna senare form av beredskap.

#### **6.4.2 SWEDRELIEF:s nuvarande resurser**

SWEDRELIEF har för närvarande 160 specialister av olika slag som är beredda att senast inom en vecka inställa sig för att delta i en insats. Erfarenheten visar emellertid att många i praktiken kan påbörja insatsen

inom en kortare tid. Denna kontraktbundna personal är en resurs som även i fortsättningen bör utnyttjas i hjälpverksamheten.

Utredningens förslag att ansvaret för verksamheten ska överföras till Räddningsverket bör som tidigare nämnts inte innebära några förändringar som minskar förutsättningarna att utföra humanitära insatser av den art som hittills blivit genomförda av SWEDRELIEF. Förändringar sker lämpligen efter hand om de visar sig nödvändiga för att verksamheten i ökad utsträckning ska kunna tillgodose den efterfrågan på insatser som kommer att föreligga. Utredningen räknar som framgått med att överföringen till Räddningsverket ska kunna leda till fler insatser med personal från SWEDRELIEF:s organisation. Ett sådant ökat utnyttjande av resurserna är det främsta skälet för den förändring av ansvaret för verksamheten som utredningen föreslagit.

### 6.4.3 Försvarsmaktens resurser

#### *Allmänt*

Försvarsmakten förfogar över omfattande och allsidiga resurser med personal och utrustning som har förutsättningar att tillgodose väsentliga behov i den internationella hjälpverksamheten. Utredningen har i *kapitel 3* kort beskrivit den medverkan med militär personal och materiel som skett i samband med Räddningsverkets och SWEDRELIEF:s hjälpinsatser sedan år 1988.

Utredningen ser inga hinder för ett ökat utnyttjande av Försvarsmaktens resurser inom den civila hjälpverksamheten. Den orientering mot en hotbild med ett brett spektrum av även andra hot än rent militära som – enligt statsmakternas direktiv – pågår inom Försvarsmakten kommer att underlätta det ökade samarbete som fordras.

Behovet av transporter är som regel mycket stort vid svenska hjälpinsatser utomlands. Som framgått av redogörelsen i *kapitel 3* har Försvarsmakten under de senaste åren medverkat med långväga flygtransporter i samband med civila humanitära insatser i sex olika länder. Försvarsmakten har vidare bl.a. ett stort antal terränggående lastbilar som kan användas – och har använts – för många av uppgifterna i hjälpverksamheten.

## *Minröjning*

Hotet från antipersonella landminor är i flera områden där fredsfrämjande insatser äger rum – t.ex. f.d. Jugoslavien, de kaukasiska konfliktområdena och flera afrikanska stater – ett stort problem både för befolkningen och för personalen i hjälpstyrkorna. Att oskadliggöra minor är en kvalificerad uppgift som ligger i linje med den militära verksamhetens uppgifter i krig. Behovet av åtgärder i konfliktområden utomlands är emellertid så omfattande och verksamheten så tidsödande och arbetskrävande att det knappast fyller någon funktion att sända ut svensk personal som har till uppgift att söka efter minor och röja dem. En effektivare användning av våra resurser och vår kompetens är att låta svenska instruktörer utbilda personal i de konflikttrabbade länderna för uppgiften och att förse den med utrustning som verksamheten fordrar.

Regeringen har i juni 1994 uppdragit åt SIDA att ingå avtal med Försvarets materielverk (FMV) om att myndigheten ska utveckla och utprova en minröjningsutrustning baserad på en svensk uppfinning. Utrustningen är avsedd för maskinell röjning av personminor i konfliktområden. Efter det utvecklingsarbete som ägt rum har en anbudsinfördran nyligen avslutats. En prototyp beräknas vara klar i december 1995. Under senare tid har Försvarets forskningsanstalt (FOA) inlett ett samarbete med några svenska försvarsindustriföretag om utveckling av en i första hand handburen minsplaningsutrustning baserad på impulsradar och andra sensorer.

Den minsplaning och minröjning som behöver ske fordrar till stor del andra metoder än dem som den svenska Försvarsmakten har planerat för inom sin krigsorganisation. Den utveckling av den internationella minröjningsverksamheten som det är angeläget att Sverige bidrar med förutsätter att ett svensk militär personal med kunskaper och erfarenheter inom området närmare överväger vilka metoder som bör användas samt även i övrigt organiserar den hjälp som ska lämnas inom detta område.

*Utredningen föreslår* att Försvarsmakten får i uppdrag att redovisa förslag till metoder, personal och utrustning som måste finnas för att stöd till en effektiv minsplaning och minröjning i konflikttrabbade områden ska kunna lämnas från svensk sida. Försvarsmakten bör vidare

föreslå en organisation för verksamheten som innebär att Sverige bidrar med i första hand instruktörer och utrustning för verksamheten.

### *Utredningen om fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål*

En allmän genomgång av möjligheterna att i civil verksamhet använda Försvarsmaktens resurser har utförts av *Utredningen om fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål*. I en skrivelse till chefen för Försvarsdepartementet den 22 maj 1995 med avslutande redovisning av uppdraget redogör utredningen förhållandevis detaljerat för det stöd som Försvarsmakten ska kunna lämna vid stora olyckor eller allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner inom landet. Åtgärderna ska enligt denna utredning kunna omfatta bl.a.

- Lednings- och sambandsstöd på land eller till sjöss i samband med områdesövervakning;*
- Efterspaning av försvunna, bevakning av skyddsobjekt och annat stöd till polisen;*
- Transporter;*
- Sjukvård;*
- Förläggning och utspisning;*
- Undervattensundersökningar och andra arbeten under vatten vid olyckor;*
- Brandbekämpning;*
- Bombröjning eller motsvarande;*
- Begränsning av skador vid miljöolyckor.*

Utredningen pekar också på personella och materiella resurser som finns inom det *civila försvarets* område och som ska kunna användas

vid insatser i samband med katastrofer och olyckor av olika slag. I utredningens redovisning ingår bl.a.

- Personal inom olika myndigheters krigsorganisation samt renodlade beredskapsmyndigheters i fred anställda personal;*
- Personal inom totalförsvarets frivilligorganisationer;*
- Materiel inom transportområdet (t.ex. batteridrivna drivmedels-pumpar);*
- Reservkraftverk;*
- Beredskapslagren inom varuområdet (t.ex. livsmedel, läkemedel, vattenreningskemikalier, sjukvårdsutrustning och sambandsmateriel);*
- Teleutrustning (t.ex. rörliga basstationer för mobiltelefoner och flyttbara AXE-stationer).*

Förslagen från *Utredningen om fredstida utnyttjande för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål* omfattar som framgått åtgärder vid händelser i Sverige. *Utredningen om civila insatser för katastrof- och flyktinghjälp* anser emellertid att stöd av motsvarande slag ska kunna lämnas vid insatser även utanför landet. Utredningen vill framhålla att det här är fråga om militär medverkan i civila insatser under civil ledning. Den samverkan som kan komma att behövas mellan civila och militära organ när det fordras både humanitära och fredsbevarande insatser behandlas i *kapitel 7*.

#### 6.4.4 *Ideella organisationers resurser*

Ideella organisationer har en värdefull personalresurs som i så stor utsträckning som möjligt bör utnyttjas vid hjälpinsatser utomlands. Många av de personer det gäller är kunniga inom något specialområde. De allra flesta har erfarenheter av uthålligt biståndsarbete. De känner bl.a. till förhållandena i flera av de miljöer där insatser kan behöva ske. Åtskilliga finns också i SWEDRELIEF:s organisation och kan, om det behövs, delta även i insatser med den organisationens resurser.

Utredningen räknar med att även ideella organisationer i fler fall än hittills ska kunna delta i statliga hjälpinsatser. Det pågår diskussioner om att organisationerna själva genom ett ökat samarbete sinsemellan ska kunna ta på sig större uppgifter än vad var och en själv har resurser för. Utredningen anser det angeläget att dessa diskussioner leder till åtgärder som bidrar till att öka den samlade kapaciteten i hjälporganisationen.

#### 6.4.5 *Kvinnors medverkan i hjälpverksamheten*

Möjligheter att medverka i hjälpverksamheten står öppen för män och kvinnor som har det kunnande och de erfarenheter som insatserna fordrar. Det övervägande flertalet deltagare i styrkorna är män. Ett antal kvinnor deltar emellertid varje år både i de civila hjälpinsatserna och i den fredsfrämjande militära verksamheten.

Utredningens förslag i betänkandet kan komma att leda till en ökad rekrytering av såväl män som kvinnor till den svenska humanitära hjälpverksamheten. Utredningen pekar i följande kapitel på möjligheterna för kvinnor som i egenskap av civilpliktiga genomgår längre utbildning för krigsorganisationens behov att delta i hjälpinsatser som är lämpliga för denna pliktpersonal.

### 6.5 *Rekrytering av civilpliktig personal*

#### 6.5.1 *Utredningens bedömning av möjligheterna att använda pliktpersonal i hjälpverksamheten*

##### *Civilpliktens och hjälpverksamhetens betydelse från totalförsvarsynpunkt*

Totalförsvarsplikten innebär att totalförsvarets personalförsörjning tryggas genom ett pliktsystem. Den uttagning av civilpliktiga som kommer att ske enligt den nya *lagen om totalförsvarsplikt* har som grund att civila myndigheter och andra organ, som under beredskap och i krig får utökade uppgifter, i fred ska kunna utbilda och krigsplacera den ytterligare personal som de behöver. Uttagningen av civilpliktiga leder emellertid också till att fler får en utbildning och en uppgift i krigsorganisationen än som hade blivit möjligt om enbart det militära försvarets



behov av pliktpersonal skulle tillgodose. Uttagningen av totalförsvarspliktiga för det civila försvarets behov fyller även med den utgångspunkten en viktig funktion.

Ett försvarspolitiskt viktigt ytterligare steg i denna riktning – som sammanhänger med den pågående internationaliseringen och de säkerhetspolitiska förändringarna – skulle tas om det gick att bredda uppgifterna för en del av de pliktuttagna inom det civila försvaret till att omfatta frivillig medverkan vid hjälpinsatser utomlands. En sådan ordning skulle, principiellt, bereda dem som åtar sig utlandstjänstgöring tillfälle att arbeta under verkliga katastrofförhållanden och på det sättet skaffa sig erfarenheter som är av stort värde för deras uppgifter i den svenska krigsorganisationen. Användning av pliktpersonal skulle bredda rekryteringen till hjälpstyrkorna till andra grupper i samhället än som deltagarna hittills kommit från. Det skulle sannolikt på sikt bidra till att ytterligare utveckla det svenska engagemanget för den internationella hjälpverksamheten. De frågor som ställs i direktiven om möjligheterna att låta frivillig personal som grundutbildats inom ramen för civilplikten ingå i rekryteringsunderlaget för svenska hjälpstyrkor har detta bredare försvarspolitiska synsätt som utgångspunkt.

Lagen om totalförsvarsplikt öppnar således möjligheter för en direktrekrytering till det civila försvaret. Som framgått av redogörelsen i kapitel 3 om lagens syfte och inriktning innehåller den emellertid samtidigt klara föreskrifter om att all uttagning och utbildning ska tillgodose den svenska krigsorganisationens behov, civilt och militärt. Det förutsätts i direktiven att en eventuell rekrytering av civilpliktiga till internationell hjälpverksamhet sker frivilligt och väsentligen genom tilläggsutbildning av pliktpersonal som grundutbildats för den svenska krigsorganisationens behov. Detta innebär redan i sig en inskränkning i det antal civilpliktiga som kan komma i fråga för hjälpverksamhet. Lagen medger inte att på denna grund fler civilpliktiga tas ut för grundutbildning än som krävs och dimensioneras för svenska behov.

Om statsmakterna skulle överväga att t.ex. i samband med kommande försvarsbeslut ändra lagen om totalförsvarsplikt på denna punkt, förslagsvis som en ytterligare anpassning till den internationella utvecklingen eller i strävan att att bereda största möjliga antal totalförsvarspliktiga en roll och en utbildning i totalförsvaret, öppnar det naturligtvis nya möjligheter. Statsmakterna skulle i samband med en sådan föränd-

ring i principerna för de civilpliktigas tjänstgöring kunna överväga en utvidgning av syftet med de civilpliktigas tjänstgöring – i förhållande vad som är fastlagt i lagen om totalförsvarsplikt – så att möjligheter öppnas även för t.ex. en miljövärnsskår av den typ som *Kristianstads kommun* har föreslagit att statsmakterna på försök ska inrätta. Miljövärnsskåren skulle enligt förslaget, som utredningen kortfattat redogjort för i *kapitel 3*, ha i huvudsak nationella miljövårdsuppgifter men kunna tas till vara även i den svenska civila hjälpverksamheten. Förutsättningen är att tjänstgöringen utomlands även i dessa fall blir frivillig.

En utvidgning av pliktssystemet till att omfatta verksamhet som svarar även mot andra hot än de säkerhetspolitiska får bedömas med hänsyn till de grundläggande frågorna om totalförsvarets uppgifter, de ekonomiska förhållandena och den utveckling av personalbehovet i den svenska krigsorganisationen som kan komma att uppstå under de närmaste åren. Det faller naturligtvis utanför denna utrednings kompetens att göra sådana bedömningar. Utgångspunkten för de fortsatta övervägandena är således den befintliga lagen. Utredningen vill emellertid i det här sammanhanget peka på denna grundläggande faktor, eftersom den torde påverka både inriktningen av och takten i genomförandet av en rekrytering av civilpliktiga för hjälpinsatser utomlands.

En i sammanhanget för utredningen viktigare fråga är vilket behov, i dag och i framtiden, som kan bedömas föreligga av ett ytterligare personaltillskott genom rekrytering av civilpliktiga. Frågan om behov bör i detta sammanhang mätas i måttet av omvärldens behov – förmedlat främst av de internationella organisationerna – av insatser med civil hjälppersonal i samband med olika katastrofer.

### *Behovet av personal för hjälpverksamheten*

De svenska civila hjälpinsatserna utomlands har, som framgått av den tidigare redogörelsen, ökat i omfattning under senare år. Verksamheten har framför allt omfattat flyktinghjälp vid s.k. komplexa katastrofer. Räddningsinsatserna är få. Hjälp med förnödenheter har förekommit vid en miljöskyddsinsats. Åtgärder som syftar till återuppbyggnad och utveckling har förekommit i flera fall genom SWEDRELIEF:s och ideella organisationers arbete.

De faktorer som utlöser kriser och konflikter på olika håll i världen kommer av allt att döma att finnas kvar. Mönstret i hjälpbehovet förändras sannolikt inte i någon större utsträckning. Utredningen räknar emellertid som framgått med att efterfrågan på svenska hjälpsatser fortsätter att öka under återstoden av 1990-talet.

Utvecklingen går samtidigt mot ett ökat behov av specialister av olika slag. Internationella organisationer strävar efter att i allt större utsträckning samordna hjälpverksamheten – både på planeringsstadiet och i hjälpområdena när behovet uppkommer. Det innebär att organisationerna i ökad utsträckning styr sammansättningen av de personella och materiella resurserna. Strävan är, som också framgår av direktiven, att behovet av personal utan särskild utbildning ska tillgodoses genom lokal försörjning i hjälpområdena. Detta sker redan nu i en ökande grad.

Sveriges hjälpsatser har präglats av hög professionalitet och stort engagemang hos alla deltagare. All medverkan är frivillig. Erfarenheten hittills visar att det även med denna frivillighet varit förhållandevis lätt att finna lämplig personal till de svenska civila hjälpstyrkorna utomlands. Det har gått att snabbt rekrytera anställda från bl.a. Räddningsverkets centrala förvaltning, räddningsskolorna och den kommunala räddningstjänsten till de hjälpstyrkor som har organiserats. Även anställda inom bl.a. hälso- och sjukvården, Försvarsmakten och enskilda företag samt medlemmar i totalförsvarets frivilligorganisationer har deltagit när så krävts. Räddningsverket har ingått avtal med räddningstjänsten inom flera av de största kommunerna i landet om att dessa ska ställa personal till förfogande som med kort varsel kan delta i hjälpsatser utomlands. Det finns en rekryteringsbas enbart bland heltidsanställda brandingenjörer, brandmästare, brandförmän och brandmän på flera tusen anställda. SWEDRELIEF har en kontraktsbunden styrka på 160 personer, som är beredda att delta. Kretsen som anmält intresse för att delta i verksamheten är emellertid betydligt större. Till detta kommer de ideella organisationernas omfattande personella resurser.

Som utredningen redovisat i *kapitel 5* sätter flera faktorer gränser för bl.a. Sveriges medverkan med personal och utrustning i hjälpverksamheten. Till detta hör svårigheterna att länka samman ansträngningar från olika håll till en fungerande och slagkraftig hjälpverksamhet. Erfarenheten visar att det finns en konkurrens mellan länder som i en katastrof-

situation vill hjälpa till. Efterfrågan påverkas vidare av den strävan som finns att använda katastrofområdets lokala resurser. Samma effekter har det förhållandet att fler länder än tidigare lärt sig att själva eller i samverkan med närliggande länder hantera en del av de problem som uppstår. Dessa och andra faktorer bidrar till att hjälporgan av olika slag – i Sverige och i andra länder – inte tas i anspråk i den utsträckning som de har resurser för.

Sammantaget dominerar således bilden av påtagliga begränsningar vad gäller det sakliga behovet i nuläget av personaltillskott till internationella hjälpinsatser genom rekrytering av civilpliktiga. Utredningen vill emellertid framhålla att dessa omständigheter – vars giltighet dessutom inskränker sig till de förhållanden som kan överblickas och bedömas i dag – inte i sig behöver utgöra något hinder för själva principen om användning av pliktutbildade i hjälpverksamheten, särskilt i den mån det finns starka försvarspolitiska skäl för att pröva en sådan inriktning. Många av de pliktuttagna inom det civila försvaret har eller kommer att få speciella yrkeskunskaper som ofta behövs i hjälpverksamheten. En rekrytering även bland de pliktutbildade skulle kunna få betydelse för Sveriges möjligheter på sikt att åta sig de uppgifter som internationella organisationer kan komma att begära att vi ska utföra.

Om rekryteringen till hjälpstyrkorna vidare sker bland pliktuttagna med de personliga egenskaper och det intresse för verksamheten som fordras av alla som deltar i hjälpverksamheten, finns det förutsättningar för att de ska kunna bli en värdefull del av den bredare rekryteringsbas som kan komma att behövas. En sådan breddning skulle i ett framtidsperspektiv öka Sveriges handlingsfrihet att med hög ambitionsnivå kunna möta de utmaningar som följer av en framtida väsentlig ökning av efterfrågan på insatser. Det skulle också ge viktiga handlingsmöjligheter i en fortsatt anpassning av vårt totalförsvaret och pliktbaserade folkförsvaret till den säkerhetspolitiska utvecklingen.

### 6.5.2 *Principer för rekrytering*

En stor del av den pliktpersonal som enligt de hittills preliminära planerna kommer att tas ut och utbildas för krigsplacering inom det civila försvaret får en grundutbildning som gör att de i många fall skulle kunna ingå i de styrkor som kommer att utföra hjälpinsatser i andra länder.

Det kan gälla räddningsinsatser, flyktinghjälp, miljöskyddsåtgärder eller insatser för återuppbyggnad och utveckling.

En av förutsättningarna för att pliktutbildade ska kunna ingå i hjälpverksamheten är att de har de personliga egenskaper som fordras för de ofta krävande insatserna. Det gäller givetvis alla slag av personal i hjälpverksamheten. Ett starkt önskemål är vidare att de pliktutbildade har – eller avser att skaffa sig – något slag av specialkunnande eller en yrkeserfarenhet som det i regel finns behov av vid de olika slagen av insatser. Åtagandet måste vara frivilligt och förutsättningen är att pliktpersonalen har ett starkt intresse för verksamheten.

Det kommer att dröja ett antal år innan myndigheter och andra organ inom det civila försvaret har fått det antal pliktutbildade som de behöver. Det tar därmed också tid innan en allsidigt genomförd rekrytering i större skala kan börja ske till hjälpverksamheten.

Enligt utredningens mening måste det finnas en balans mellan beredkapsförberedelser och sannolikheten för att den skapade beredskapen kommer till användning genom faktiska insatser. Det går inte att med bestämdhet ange vilka behov av hjälppersonal av olika slag som kan komma att föreligga under t.ex. resten av 1990-talet – hur stora styrkor som kommer att efterfrågas, vilken inriktning verksamheten får och vilka kunskaper eller erfarenheter som deltagarna bör ha. Som en beredskap avsedd att kunna öka Sveriges förmåga att medverka i en eventuellt kraftigt växande hjälpverksamhet i framtiden kan det emellertid vara lämpligt att börja bygga upp en rekryteringsbas med pliktutbildade som är beredda att delta i insatser utomlands.

Utredningen anser att de olika överväganden och faktiska omständigheter som här har redovisats bör utgöra grunden för statsmakternas överväganden om möjligheterna att komplettera befintliga personella resurser för hjälpinsatser med pliktutbildad personal och den planering av verksamheten som bör ske. Om statsmakterna väljer att besluta om rekrytering av pliktpersonal för dessa uppgifter kommer tidpunkten för igångsättning av verksamheten som nämnts att bestämmas av takten i genomförandet av utbildningen av civilpliktiga för krigsorganisationens behov, alternativt av hur snabbt det bedöms lämpligt och möjligt att genomföra en ändring i lagen om totalförsvarspikt.

Om några år – när en mer fullständig klarhet kan väntas föreligga om grundutbildningens omfattning och om uttagningen till krigsorganisationen – finns det sannolikt också en mer långsiktigt hållbar kunskap om det framtida behovet av pliktpersonal för svenska hjälpinsatser utomlands. Denna kunskap kan utgöra en grund när statsmakterna ska ta ställning till det antal civilpliktiga som årligen ska tas ut för denna specialinriktning – med eller utan förändringar i lagen om totalförsvarsplikt. Att i dagsläget söka bedöma hur många civilpliktiga som i olika tidsperspektiv kan komma i fråga är enligt utredningens mening knappast möjligt.

*Kvinnor* som genomgår utbildning för uppgifter i krigsorganisationen av de olika slag som kan vara lämpliga för tjänstgöring i svenska hjälpstyrkor utomlands bör ha samma möjligheter som män att kunna delta i hjälpinsatser.

Utredningen skisserar i det följande vissa åtgärder som bör vidtas, om regeringen beslutar om rekrytering av pliktutbildad personal till den internationella hjälpverksamheten.

#### *Åtgärder som utvecklar användningen av pliktutbildade*

Utgångspunkten är att pliktpersonalen ska bli en förstärkning. Tillkomsten av uppgiften för den pliktutbildade personalen att tjänstgöra utomlands fordrar åtgärder av olika slag som utvecklar rekryteringen och användningen av personalen. Detta kommer att vara nödvändigt, om strävan är att de svenska hjälpinsatserna ska vara lika efterfrågade som hittills.

Till de åtgärder som det finns skäl att överväga hör t.ex.

- (1) *Att utveckla ett urvalssystem med bl.a. kravprofiler som gör det möjligt att välja ut personer med erforderliga specialkunskaper – t.ex. i udda språk – för olika slag av uppgifter i hjälpverksamheten;*
- (2) *Att ge dem som är avsedda att väljas ut möjligheter att under den obligatoriska praktiktjänstgöringen så långt möjligt fördjupa sina kunskaper och bredda sina erfarenheter;*

- (3) *Att utveckla ett system med tilläggsutbildning som är anpassat till det kunnande som kommer att behövas;*
- (4) *Att utarbeta modeller för hur styrkor där pliktutbildad personal ingår ska vara sammansatta och hur arbetet mellan olika slag av deltagare ska fördelas.*

Det går inte att i förväg klargöra om dessa åtgärder är tillräckliga. Först sedan det blivit möjligt att i praktiken – under genomförandet av insatser – pröva olika lösningar kan det bedömas vad resultatet kommer att bli. Det är framför allt nödvändigt att överväga vilka specialkunskaper hjälpstyrkor av olika slag kan komma att behöva samt vilken tilläggsutbildning som det är lämpligt att organisera. Det är möjligt att andra faktorer än en extra utbildning har större betydelse i det här sammanhanget och att medlen ska användas för de åtgärder som det finns skäl att inrikta förberedelserna på. Underlaget för dessa överväganden kommer att finnas i de modeller för hjälpstyrkor för olika slag av typinsatser som bör utarbetas.

### **Utbildning**

Arbetsuppgifterna kommer att variera kraftigt mellan olika slag av insatser. Uppgifterna kommer emellertid i många fall sannolikt att ligga nära dem som de pliktuttagna för räddningstjänst och hälso- och sjukvård ska utföra i krigsorganisationen. Många får grundläggande kunskaper och erfarenheter som gör att de kan anpassas till de varierande uppgifterna. Det gäller inom räddningstjänsten framför allt kategorin *räddningsmän*. *Saneringsmän* skulle kunna utföra en stor del av de arbetskrävande uppgifter som föreligger vid miljöskyddsolyckor. Inom hälso- och sjukvården har pliktutbildade *ambulansförare* och *sjukvårdare* förutsättningar att svara för viktiga uppgifter.

Avsikten är att *grundutbildningen* för en räddningsman ska omfatta en inledande utbildning under nio veckor och en praktiktjänstgöring inom den kommunala räddningstjänsten under 12 veckor. Utbildningen för *saneringsmän* och *ammunitionsröjare* är densamma som för *räddningsmän* men innehåller en tilläggsutbildning under fyra veckor. Utbildningen för *sjukvårdare* har beräknats till tio veckor och för *ambulansförare* till 15 veckor. Samtliga kommer dessutom att genomgå *repetitionsut-*

## *bildning.*

Innan innehållet i grundutbildningen för uppgifterna i krigsorganisationen blivit fastställt och de civilpliktigas roll i de internationella hjälpstyrkorna närmare definierats är det inte möjligt att bedöma om det även behövs en *tilläggsutbildning* för uppgifterna i hjälpverksamheten. Behovet sammanhänger med de tänkta katastrofinsatsernas karaktär samt de kunskaper och erfarenheter som var och en har genom sin ordinarie yrkesverksamhet. Den tilläggsutbildning som eventuellt behövs bör utformas med ledning av de erfarenheter som framkommer i den praktiska verksamheten eller i planeringen av den. En tilläggsutbildning som varierar mellan förslagsvis fyra och sex veckor med hänsyn till grundutbildningens omfattning skulle enligt den preliminära bedömning som nu är möjlig kunna omfatta ämnen som sjukvård, räddningstjänst (för dem som inte är räddningsmän), miljöskydd, materielkunskap, internationell hjälpverksamhet och personligt skydd. Utredningen ser ingen anledning att på det här stadiet i detalj utforma ett förslag till tilläggsutbildning för civilpliktiga som ska delta i hjälpinsatser.

Den som vid mönstringen eller den särskilda antagningsprövningen för kvinnor blir inskriven för tjänstgöring som t.ex. räddningsman – och vill ha möjligheter att delta i svenska hjälpinsatser – ska kunna anmäla det vid mönstringen. Ett beslut om att den civilpliktige ska ges möjligheter att genomgå en tilläggsutbildning behöver emellertid inte fattas förrän under grundutbildningen. Den slutliga placeringen i en rekryteringsgrupp för hjälpinsatser utomlands kan göras efter tilläggsutbildningens slut. Det kan även ske i anslutning till en repetitionsutbildning, när det finns förutsättningar att väga in den yrkesutbildning och övriga färdigheter som den civilpliktige då har skaffat sig. Utgångspunkten är som framgått att det även vid genomförandet av insatserna ska vara en frivillig tjänstgöring från pliktpersonalens sida.

## ***Rättslig reglering av skyldigheter, förmåner m.m.***

Det bör övervägas i vilken omfattning det kan vara lämpligt att utsträcka tillämpningen av lagen och förordningen om totalförsvarspflicht så att de bestämmelser i pliktlagstiftningen som reglerar t.ex. *skyldigheter, förmåner, personskadeskydd och skadeståndsansvar* kommer



att gälla även under den frivilliga tilläggsutbildningen och under tjänstgöringen i samband med en insats.

## 6.6 *Samarbetet mellan SIDA och Räddningsverket*

Beslut om insatser med personal och utrustning i internationella hjälpinsatser som genomförs av Räddningsverket fattas av regeringen. Ärenden som gäller Räddningsverkets insatser bereds av Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet. SIDA deltar i allmänhet i beredningen av sådana ärenden.

Som framgått av utredningens överväganden tidigare i betänkandet kan utvecklingen av den svenska humanitära hjälpverksamheten väntas leda till att insatserna blir fler än tidigare. Utredningen anser mot den bakgrunden det angeläget att SIDA och Räddningsverket utvecklar samarbetet mellan myndigheterna vid bedömningen av ärenden om insatser som ska genomföras inom Räddningsverkets organisation. Det gäller att allmänt sett ta tillvara erfarenheterna från den hjälpverksamhet som äger rum, att samordna de internationella kontakterna och att finna rutiner för en effektiv bedömning av ärenden om den finansiering som fordras – både insatser som finansieras med medel från det svenska katastrofanslaget och insatser som internationella organ avser att lämna ersättning för.

**Utredningen föreslår** att SIDA och Räddningsverket får i uppdrag att närmare överväga hur ett närmare samarbete mellan de båda myndigheterna i deras olika roller i den internationella hjälpverksamheten ska komma till stånd, så att beredningen av ärendena om finansiering av hjälpinsatserna kan ske på ett ändamålsenligt sätt.

Myndigheternas överväganden om formerna för ett ökat samarbete – som har att göra både med den växande verksamheten och med överföringen av SWEDRELIEF – kommer att kunna ge ett fördjupat underlag för bedömningar av den fortsatta hanteringen av ärenden om hjälpinsatser med svensk personal och utrustning.



## 7 *Samverkan mellan civila hjälporgan och militära organ ansvariga för fredsfrämjande insatser*

---

### 7.1 *Uppdraget*

Det kan i samband med väpnade konflikter finnas militära uppgifter som måste lösas innan civila hjälpinsatser sätts in. Det finns också situationer när militär trupp inom ramen för sina fredsbevarande uppgifter kan engageras i humanitärt arbete, t.ex. skydd och bevakning av transporter, vägbyggande, minröjning och annan röjning på krigsskådeplatser.

En given utgångspunkt för utredningens överväganden om civil och militär samverkan är, framhålls det i direktiven, att civila insatser står under civil ledning, medan genomförandet av militära fredsbevarande insatser sker under militär ledning. I utredningsarbetet bör prövas om det går att utveckla formerna för den samordning som fordras mellan civila insatsstyrkor och militära fredsbevarande insatser. Utredningen bör särskilt överväga hur en samverkan bör ske mellan svenska civila

och militära organ vid planering, utbildning och genomförande av insatser där det fordras både civila och militära insatsstyrkor. Syftet ska vara att uppnå en ökad effektivitet och rationaliseringseffekter.

Utredningen vill framhålla att detta kapitel innehåller överväganden om samarbetet mellan civila och militära organ vid insatser som omfattar både humanitära insatser av civila hjälpstyrkor och fredsbevarande insatser av militära enheter. Det stöd med personal och materiel till civila hjälpstyrkor som ofta behövs vid civila insatser, som står under civil ledning, har utredningen behandlat i *kapitel 6*.

## 7.2 *Tendenser i den internationella fredsfrämjande verksamheten*

### 7.2.1 *Den internationella utvecklingen i stora drag*

Det nya slag av interna konflikter som präglade den politiska utvecklingen sedan det kalla krigets slut – och som ofta haft etniska och religiösa motsättningar som bakgrund – har ställt FN:s fredsfrämjande verksamhet inför nya utmaningar och problem. Konflikterna har ofta både reguljära arméer och mer eller mindre fast organiserade militiegrupper, inkl. kriminella element, som aktörer. Frontlinjerna är oklara och civilbefolkningen drabbas ofta antingen indirekt eller som ett resultat av medvetna krigshandlingar. Humanitära katastrofer följer i konflikternas spår och sällan, om ens någonsin, finns det lokala resurser som kan undanröja eller lindra människors nöd och lidande. Antalet flyktingar registrerade hos UNHCR – s.k. externflyktingar – steg från 13 miljoner år 1987 till 26 miljoner år 1994. Antalet internflyktingar ökade ännu mer dramatiskt.

Utmärkande för dessa konflikter är att samhällssystemet kollapsar. Det gäller t.ex. polisverksamheten och domstolsväsendet – med en ohejdad kriminalitet och kaos som följd. Statens tillgångar plundras och utbildade tjänstemän flyr från landet.

### 7.2.2 *Multifunktionella insatser*

Internationella insatser i det sammanhang som utredningen beskriver blir mer komplexa jämfört med insatser av traditionellt slag som in-

skränker sig till t.ex. övervakning av ett avtal om eld upphör. Åtgärderna sker i sådana fall med parternas godkännande. I den nya typen av operationer – s.k. multifunktionella insatser – ingår civila och militära komponenter som ska göra det möjligt att i ett sammanhang uppnå politiska, humanitära och militära mål.

Det tillägg som FN:s generalsekreterare i januari 1995 gjorde i An Agenda for Peace innehåller bl.a. de uppgifter i *följande sammanställning*, som beskriver utvecklingen mot mer varierade åtgärdsprogram.

<i>Händelse, åtgärd m.m.</i>	<i>Antal år 1978</i>	<i>Antal år 1994</i>
<i>Antagna resolutioner i FN:s säkerhetsråd</i>	15	78
<i>Konflikter som varit eller är föremål för någon form av FN-insats</i>	11	28
<i>Fredsbevarande operationer som pågår:</i>		
* <i>Klassisk typ</i>	5	9
* <i>Multifunktionell typ</i>	-	8
<i>Personer i militär trupp</i>	9 570	73 393
<i>Civilt engagerade</i>	1 551	4 390
<i>Bidragande länder</i>	26	76

Två typfall av multifunktionella insatser kan urskiljas: En typ av operationer, t.ex. FN:s insatser i Bosnien, har som huvudsyfte att ge militärt skydd åt humanitära hjälporgan som ska genomföra insatser i en krigsmiljö. Konflikternas parter har här egna taktiska och strategiska intressen när det gäller distribution av förnödenheter och annan praktisk hjälp till befolkningen. Detta skapar särskilda och ibland svårhanterliga

förhållanden för och relationer mellan de olika slag av komponenter som utgör delar av den samlade hjälpinsatsen.

En annan typ av insats är den brett upplagda operationen, som mer okomplicerat kan verka i en miljö där ett vapenstillestånd av något slag har kunnat åstadkommas. Sådana operationer kan omfatta t.ex. övervakning av ett eld-upphöravtal, demobilisering av trupper, upprättande och genomförande av minröjningsprogram, repatriering av flyktingar, åtgärder för internflyktingar, upprättande av polisverksamhet, kontroll av efterlevnaden när det gäller mänskliga rättigheter, övervakning av reformer på de juridiska och konstitutionella områdena, inkl. valsyste- met, samt koordinering av det ekonomiska stödet för återuppbyggnad. Det handlar här – i senaste FN-terminologi – om skillnaden mellan ut- vidgad "fredsbevarande (peace-keeping) verksamhet under pågående konflikt och "peace-building" efter avslutad konflikt.

I en *FN-studie* från år 1994 framhålls att den "typiska" multifunkti- onella insatsen innehåller sex olika komponenter: information, valöver- vakning, repatriering, mänskliga rättigheter, civilpolisverksamhet och militära åtgärder. Studien har velat ge en bild av den fredsfrämjande verksamhetens inriktning och koordinering och för var och en av kom- ponenterna ställt ett antal *grundläggande frågor*: Finns det ett adekvat centrum för verksamheten? Finns det en etablerad doktrin på området? Finns det standardiserade operationsprocedurer? Är den operativa kapaciteten, inkl. insatsberedskapen, adekvat? Rapportens slutsatser när det gäller t.ex. mänskliga rättigheter och information var i det här sammanhanget klart negativa, medan repatrieringen uppfyllde kraven. På den militära sidan var bristen på en sammanhållen doktrin och en svag beredskap två svaga punkter. Ju fler positiva svar som kan ges på dessa frågor desto större är förutsättningarna för en bra samordning, framgår det av rapporten.

Vid multifunktionella operationer är varken militära eller humanitära insatser ett substitut för ansträngningarna att hitta en politisk lösning på konflikten. De får aldrig vara en ursäkt för politisk eller diplomatisk passivitet. En framgångsrik operation förutsätter att varken de humani- tära eller de militära aktörernas målsättningar är oklara. För de militära aktörerna blir ett kriterium för framgång just i vilken utsträckning de säkerhetsvillkor som är avgörande för genomförandet av säkerhets- rådets mandat blivit uppfyllda. För de humanitära insatserna är mått-

stocken på framgång hur många nödlidande människor som kunnat tillgodogöra sig hjälpsändningarna. Med skilda mål samt olika organisatoriska strukturer och kulturer är en total integrering av civila och militära insatser därför knappast något att sträva efter. Att samarbete och koordinering mellan civila och militära aktörer emellertid bör främjas förefaller att vara en uppfattning som allt fler ansluter sig till – även om uppfattningarna varierar om var gränserna för omfattningen av samarbetet bör gå.

### 7.2.3 *Samordningen centralt inom FN-systemet och med ideella organisationer*

Utvecklingen har kommit att ställa helt nya krav på FN-systemets sätt att fungera när det gäller både den interna koordineringen och samverkan med andra aktörer. En rad reformer har genomförts under senare år för att hjälpinsatserna ska kunna bli mer effektiva.

Generalsekreteraren har ett generellt ansvar för de fredsfrämjande åtgärderna på grundval av de mandat som säkerhetsrådet beslutar om. För att stärka FN-sekretariatets kapacitet när det gäller planering och ledning skapades år 1992 *The Department for Peace-keeping Operations* (DPKO). Det nya organet ska fungera som "generalsekreterarens operationella arm och ett institutionellt minne" inom sitt område samt ha en beredskap att sätta i gång fredsfrämjande operationer. Utom DPKO är *Department for Political Affairs* (DPA), DHA och de avdelningar inom FN-sekretariatet som är ansvariga för administrativa frågor, legala frågor och informationsfrågor engagerade i arbetet med de fredsfrämjande frågorna.

Generalsekreteraren har tillsatt en s.k. *Task Force* under ledning av chefen för DPA – med representanter för de redovisade organen och avdelningarna, UNDP och särskilda rådgivare till generalsekreteraren. Gruppens uppgift är att diskutera de övergripande politiska aspekterna på enskilda operationer. Arbetsgrupper har bildats för olika konkreta frågor. DPKO är ansvarigt för frågor som gäller den militära komponenten, civilpolisverksamheten och valövervakningen, DHA för frågor med anknytning till den humanitära hjälpen, katastrof- och återuppbyggnadsfrågor samt koordinering med Centrat för mänskliga rättigheter och UNHCR. Arbetsgrupperna analyserar tillgänglig information

och ger rekommendationer till generalsekreterarens Task Force om åtgärder. Systemet är ett ramverk för ett integrerat förhållningssätt till komplexa katastrofer när det gäller planering och genomförande av insatser.

Ute i fält varierar den organisatoriska strukturen från insats till insats, beroende på mandatets utformning, storlek och funktion.

De ideella organisationernas roll vid humanitära insatser i konfliktområdena har vuxit dramatiskt sedan slutet på det kalla kriget. Organisationernas allt starkare finansiella bas har ökat behovet av koordinering inom en FN-insats och mellan olika FN-organ. De ideella organisationernas verksamhet måste vidare beaktas både i planeringsarbetet och vid genomförandet av insatserna. Tillkomsten av DHA år 1992 var ett viktigt steg i denna riktning. Som framgått av redogörelsen i *kapitel 2* bildades under DHA *Inter Agency Standing Committee* (IASC), som består av företrädare för de viktigaste FN-organen och för några av de ledande ideella organisationerna.

IASC har i en rapport fastslagit bl.a. följande:

- (1) *De tre funktionerna i en internationell insats – den militära, den politiska och den humanitära – kan genomföras i integrerade operationer under förutsättning att det finns klart etablerade villkor för ett samarbete som omfattar informationsutbyte, inbördes öppenhet, gemensam planering och logistik.*
- (2) *Samarbetet mellan de olika komponenterna i komplexa insatser bör förstärkas på "central högkvarternivå" och ute i fältarbetet. Slutsatser som olika Task Forces dragit bör delges alla involverade.*
- (3) *Humanitära insatser bör baseras på principen om neutralitet, opartiskhet och humanitet.*

#### 7.2.4 Samordning ute på fältet

Generalsekreteraren kan utnämna en *Special Representative* (SRSG), som svarar för den övergripande samordningen i fältarbetet. Dennes



uppgift är att leda och koordinera de olika insatserna. Samtidigt ska generalsekreterarens företrädare ta hänsyn till de humanitära insatser som pågår genom ideella organisationers verksamhet enligt generalför-samlingens mandat.

För de ideella organisationerna är det av grundläggande vikt att roller och identiteter för olika aktörer i konflikthärdarna är klara. Dessa organisationer måste kunna nå fram till den befolkning vars lidande verksamheten syftar till att lindra. De drabbade står alltid i centrum. Humanitära insatser får enligt de ideella organisationerna aldrig bli politiserade och – än mindre – militariserade.

Även om företrädare för organisationerna erkänner att det finns ett samband mellan humanitära och fredsbevarande insatser som kan hjälpa till att skapa en dialog mellan parterna i en konflikt – och bereda väg för fred och politiska förhandlingar – tar de bestämt avstånd från att ge detta samband ett formellt uttryck eller en struktur. En associering med FN-insatser, som i många fall har en vidare omfattning, är därför en känslig fråga. De ideella organisationerna anser att deras självständiga status inte får ifrågasättas. Samtycke från konfliktens olika parter har en grundläggande betydelse. ICRC har av dessa skäl t.ex. systematiskt avstått från att begära väpnad FN-eskort för sina leveranser till de nödställda. Det kan emellertid finnas situationer när även denna typ av organisationer begär militär hjälp, t.ex. när den egna personalen är hotad till livet. De kan också vilja ha ett visst logistiskt stöd. Ett samarbete av detta slag sker t.ex. mellan UNPROFOR och ICRC i Bosnien.

Även för de organ inom FN-systemet som arbetar med de humanitära frågorna står förmågan att nå fram till den nödlidande befolkningen i centrum. Även om de inte har samma problem med identiteten som de ideella organisationerna är det viktigt för t.ex. UNHCR att den egna rollen som ett instrument för bistånd till människor i nöd inte suddas ut. De humanitära insatserna ska i princip genomföras med parternas samtycke och utan militärt stöd. Hjälpverksamheten ska inte heller politiseras.

Samtidigt har UNHCR tvingats att konstatera att konfliktens parter som i t.ex. Bosnien har utnyttjat "humanitarian access" som ett vapen

i kriget. För att kunna utföra sina uppgifter har UNHCR kunnat begära militär eskort till sina leveranser. Konflikter har uppstått när de militära organen velat påtvinga organisationen sitt stöd. Flyktingkommisariaten har slagit fast att om FN-trupper i en speciell operation skulle komma att engageras i fredsframtvängande åtgärder enligt VII kap i FN-stadgan skulle det inte längre vara möjligt att behålla den opolitiska och opartiska basen för UNHCR:s åtgärder, oavsett hur stora hjälpbehoven är.

Om en humanitär organisation som UNHCR vid en viss insats anlitar militär expertis eller annat militärt stöd, uppstår lätt problem i befäls- och ledningsstrukturen. Ett sätt – och kanske det enda – att undvika sådana problem är att skapa ett effektivt system för koordinering, samband och information på alla nivåer mellan de civila och militära komponenterna i insatsen.

I diskussionen om hur denna koordinering ska kunna åstadkommas har föreslagits en rad konkreta åtgärder. Mål- och ansvarsfrågor för olika verksamheter bör i ett tidigt skede vara klargjorda för alla deltagande organ. Civila och militära aktörer bör bli medvetna om de olika arbetsmetoder som skilda organ verksamma inom insatsen använder. Klarhet bör också skapas om de geografiskt bestämda ansvarsområden som de olika aktörerna arbetar inom. Kompatibel utrustning för radiokommunikation har visat sig vara en av de allra viktigaste förutsättningarna för en effektiv civil-militär samordning. En militär sambandsofficer som placerats hos UNHCR har varit ett bra medel för samordning men också regelbundna interagencymöten och rutinkontakter mellan desk-officers. S.k *Civil-Military Operations Centres* har också visat sig fungera väl i det här sammanhanget. Dessa centra – placerade inom det militära högkvarteret – är en lämplig kanal för civila organs förfrågningar om militär assistans.

## 7.3 *Det hittillsvarande samarbetet mellan svenska civila och militära organ*

### 7.3.1 *Samarbetet i stora drag*

Ett visst samarbete förekommer i den fredsfrämjande verksamheten mellan civila och militära organ i Sverige. Försvarsmakten bedriver inom SWEDINT utbildning även för civil personal och använder lärare

och instruktörer från civila myndigheter och ideella organisationer för utbildning av officerare som ska delta i den militära fredsfrämjande verksamheten. Utbildningen av civil personal inom Försvarsmakten har hittills framför allt gällt civilpolisverksamheten. Till detta kommer den utbildning som personalen inom SWEDRELIF får.

Ett organiserat samarbete med utbyte av kunskaper och erfarenheter i *planeringen* för civila respektive militära insatser sker däremot inte annat än i undantagsfall. Ett samarbete i större skala mellan svenska civila och militära enheter *vid insatser utomlands* har hittills endast ägt rum i Bosnien under hösten 1993 och våren 1994, när svensk militär personal i den fredsbevarande styrkan svarade för eskort av Räddningsverkets transporter av förnödenheter i Tuzla-området. Det har också förekommit att svensk militär personal medverkat vid omhändertagande av skadade inom den civila svenska hjälpstyrkan.

### 7.3.2 *Erfarenheter av samarbetet*

Utbildning för uppgifter i den internationella verksamheten sker både inom den civila och i den militära verksamheten. Erfarenheten visar att samarbetet i Sverige mellan civila och militära organ i det avseendet fungerar väl. Det finns på olika områden en tradition att den militära organisationen ger stöd till den civila när det behövs. Det förekommer inom t.ex. räddningstjänsten och vid allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner.

Civila och militära organ har tillsammans viktiga uppgifter i totalförsvaret. Det ligger i totalförvarstanken att samarbetet mellan dem ska fungera både i fred och i krig. Statsmakterna har under senare tid snarast lagt ökad vikt vid betydelsen av samverkan och ömsesidigt stöd mellan totalförsvarets civila och militära delar. Det gäller både när målen för verksamheterna ska formuleras och i den konkreta planeringen inför kriser och krig. Även om det är två skilda kulturer som möts skulle det således knappast uppstå några problem om de civila och militära organen i ökad utsträckning gemensamt skulle förbereda sig för insatser utomlands.

Friktioner i samarbetet ska emellertid inte uteslutas om de i samband med insatser ute i katastrofområdena skulle komma att agera sida vid

sida. Ett skäl är att de civila och militära organen har olika mandat och roller. Eftersom uppdragsgivarna inte är desamma blir följderna organisatoriskt sett att det inte finns någon gemensam ledning av civila och militära operationer. Konsekvensen kan bli att de ansvariga för olika verksamheter bedömer problemen på skilda sätt och att åtgärderna som de beslutar om inte harmonierar med varandra. Risken för sådana problem är naturligtvis större vid en samverkan mellan *svenska* civila hjälpstyrkor och *utländska* militära enheter, som är det långt vanligaste fallet. Det brister i dessa fall som regel i kunskaperna om den andra styrkans sätt att arbeta och ibland också i förståelsen för de problem som den andra styrkan kan komma att möta. Detta påverkar framför allt de åtgärder som ledningen på olika nivåer beslutar om.

En faktor som ibland gör det svårt att utveckla samarbetet är givetvis skillnaderna mellan civila humanitära och militära fredsbevarande insatser. Även om det grundläggande humanitära syftet ytterst är gemensamt blir de underliggande målen olika och självfallet även medlen. De civila och militära åtgärderna uppfattas ofta på skilda sätt av politiska och militära organ och av de invånare som är berörda av verksamheten i mottagarlandet. Det händer t.ex. att parter betraktar den humanitära hjälpen som en del av de militära operationerna.

Gränssättande är allmänt sett också det förhållandet, som utredningen tidigare berört, att den formella grunden – hjälporganisationernas mandat, regler och de ekonomiska förutsättningarna för arbetet – varierar mellan civila och militära insatser. Det har hittills inte heller gjorts tillräckligt för att motsättningar av dessa olika slag ska kunna överbryggas. Det finns t.ex. inga i förväg utformade instrument – regelsystem eller organisatoriska lösningar – för den samordning som kan behövas. Som framgått att den tidigare redovisningen pågår emellertid ett omfattande arbete, framför allt inom FN-organisationen, som syftar till att göra det möjligt för de berörda organen att bemästra dessa svårigheter.

Vid en sammanvägning av dels den faktiska utvecklingen av det internationella fredsfrämjande arbetet, dels det konstaterade behovet av en närmare samverkan på olika plan och dels de faktorer som verkar gränssättande för en sådan samverkan anser utredningen att det finns både förutsättningar för och behov av ett mer utvecklat samarbete mellan civila och militära organ i Sverige, framför allt i planerings-

och utbildningsverksamheten.

## 7.4 *Utveckling av en civil och militär samverkan*

### 7.4.1 *Samverkan på flera plan*

Utredningen vill först framhålla att en samverkan civilt-militärt, om den ska fungera, bör ske på alla plan i den samlade fredsfrämjande verksamheten. Det innebär att ett samarbete bör finnas i Sverige som en förberedelse inför genomförandet av insatserna och ute i de hjälpbehövande länderna. En samverkan mellan svenska civila och militära organ i fält har, som framgått, förekommit i mycket begränsad omfattning. Det är slumpen som avgjort om en civil hjälpstyrka vid något enskilda tillfälle kommit att samarbeta med en svensk militär styrka. De förberedelser i Sverige som sker för en samverkan civilt-militärt ute i ett katastrofområde bör mot den bakgrunden syfta till att svenska styrkor ska kunna få till stånd ett fungerande samarbete även med utländska styrkor – civila respektive militära – från andra länder.

Utredningen vill erinra om att de olika civila respektive militära komponenterna som ingår i insatserna normalt utgör delar av större internationellt sammansatta operationer. Detta aktualiserar samarbetsfrågor på ett antal olika nivåer i den internationella fredsfrämjande verksamheten.

### 7.4.2 *Samverkan i Sverige*

Samverkan i Sverige omfattar förberedelser för de åtgärder som ska vidtas i de hjälpbehövande länderna. Förberedelserna kan omfatta planering för verksamheten och utbildning av personal. Utredningens slutsatser när det gäller planeringen följer i *detta avsnitt*. En redogörelse för övervägandena om hur utbildningen bör organiseras finns i *kapitel 8*.

De civila och militära organen bedriver var för sig en planering för att kunna genomföra insatser utomlands. De behöver genom planeringen förbereda sig för att i viss utsträckning kunna göra insatser även tillsammans – eller tillsammans med motsvarande organ från andra län-

der. Det innebär att det för en del moment i planeringen finns anledning att gemensamt överväga lämpliga åtgärder. Dessa kan leda till kompletteringar och jämkningar i de bedömningar som planeringen ursprungligen resulterat i.

Planeringen ska kunna avse det som fordras i Sverige innan styrkorna lämnar landet. Det har med transporter, valet av utrustning och sättet att hålla samband att göra. Den bör också visa på hur de ute i fält gemensamt kan lösa en del av uppgifterna. Det är även här som regel fråga om transporter och samband men också om sådant som bevakning, underhåll och hälso- och sjukvård.

Det bör t.ex. kunna ingå i planeringen att utveckla en gemensam rekryteringsbas för vissa slag av personal och att utveckla ett system för den informationstjänst som både civila och militära organ behöver för att kunna bedriva en effektiv hjälpverksamhet. Utredningen anser det naturligt att Försvarsmakten och Räddningsverket gemensamt överväger vilka åtgärder som det kan vara fråga om i det här sammanhanget.

### 7.4.3 *Samverkan vid genomförandet av insatserna*

Svenska civila och militära styrkor som inom ramen för en multifunktionell operation gör insatser inom ett och samma område kommer att kunna samverka i flera avseenden. Det kan som framgått av de föregående övervägandena om planeringen gälla transporter, sjukvård och försörjningen med förnödenheter. Erfarenheten från den samverkan som i några fall ägt rum visar att samarbetet inte fordrar några särskilda organisatoriska åtgärder. En samverkan sker på olika nivåer i organisationen allt efter de behov som uppkommer. Det är tillfälligheter som avgör om det är en svensk eller utländsk militär styrka som den humanitära styrkan samarbetar med.

Det är en fördel om de civila och militära myndigheterna, som utredningen framhållit i närmast föregående avsnitt, gemensamt överväger i vilka avseenden de kan komma att behöva samarbeta och förbereder sådana åtgärder. Sådana gemensamma överväganden underlättar sannolikt även när svenska civila organ samverkar med utländska militära enheter eller när svenska militära organ samarbetar med utländska civila.

## 8 *Utbildning för gemensamma civil- militära insatser, m.m.*

---

### 8.1 *Inledning*

De hittillsvarande svenska civila och militära internationella insatserna har varit effektiva. Det beror sannolikt till en stor del på att personalen som deltagit har en god grundutbildning. Som en förberedelse för genomförandet av insatserna har de också i många fall fått en utbildning anpassad till uppgifterna utomlands. Denna tillkommande utbildning har inom den humanitära verksamheten i huvudsak omfattat ledningspersonal och experter av olika slag. Inom det militära området får all personal en särskild utbildning för att kunna utföra sina uppgifter i den fredsfrämjande verksamheten.

De senaste årens överväganden om en utveckling av den svenska hjälpverksamheten har i stor utsträckning handlat om behovet att genom en ökad utbildning ytterligare förstärka kunnandet hos den personal som ingår i de civila och militära styrkorna. En breddad utbildning behövs också för att hemmaorganisationen på ett effektivt sätt ska kunna planera, stödja och leda den internationella verksam-

heten. Behovet av ökad utbildning sammanhänger i stor utsträckning med att de fredsfrämjande civila och militära insatserna tenderar att bli mer komplicerade. De innefattar fler slag av komponenter än tidigare. Det fordras därmed också i högre grad än förr en samverkan mellan olika organ – ofta även mellan civila och militära enheter.

Utredningens överväganden i detta kapitel är inriktade på den samverkan som bör äga rum mellan civila och militära organ. Redovisningen innehåller emellertid också synpunkter på den utbildning som det är lämpligt att civila och militära organ bedriver på egen hand inom sina verksamhetsområden.

## 8.2 *Den nuvarande utbildningen för fredsfrämjande insatser*

### 8.2.1 *Utbildning för civila hjälpinsatser*

Regeringen uppdrog i augusti 1994 åt Räddningsverket att under budgetåret 1994/95 inom ramen för *Individuellt partnerskapsprogram* (IPP) planera och genomföra en utbildning i planering och genomförande av *humanitära insatser* och en i planering och genomförande av *räddningsinsatser*. Varje utbildning skulle omfatta ca 20 deltagare och pågå under två veckor. Kostnaderna fick uppgå till sammanlagt högst en miljon kronor. Beslutet fattades i samband med att regeringen godkände partnerskapsprogrammet för Sveriges deltagande i samarbetsprogrammet *Partnerskap för fred* (PPF).

Kurserna genomfördes i april respektive juni 1995 med stöd av företrädare för DHA. Syftet var att ge deltagarna kunskaper så att de i samband med katastrofer av olika slag i andra länder – med resurser från sina egna länder – skulle kunna organisera och genomföra hjälpinsatser.

I uppgiften ingick att förbereda sig för att kunna bedöma behovet av hjälpinsatser, så att deltagarna efter hand skulle kunna bidra till att öka det egna landets beredskap för insatser i andra länder. Förutsättningen var att hjälpinsatserna skulle genomföras på uppdrag av ett FN-organ, andra internationella organisationer eller enskilda länder. Deltagarna i



Räddningsverkets båda kurser kom till största delen från öst- och centraleuropeiska länder.

Som framgått av redogörelsen i kapitel 3 genomför Räddningsverket också en utbildning för dem som i Sverige svarar för UNDAC-funktionen samt för ett antal styrkechefer och radiooperatörer. De företrädare för den svenska räddningstjänsten som deltar i uppbyggnaden eller utvecklingen av räddningsorganisationen i t.ex. baltiska länder får genom denna verksamhet kontakter, kunskaper och erfarenheter som har betydelse om de ska medverka vid räddningsinsatser med svenska resurser även i dessa länder.

Personal som deltar i SWEDRELIEF:s verksamhet genomgår en särskild utbildning inför utlandsuppgiften. I övrigt får all personal som ska delta i internationella insatser i direkt anslutning till tjänstgöringen en särskild lands- och verksamhetsinriktad utbildning utöver grundutbildningen.

*Sandö U-centrum*, som fr.o.m. den 1 juli 1995 ingår i SIDA, genomför olika slag av utbildning för biståndspersonal. Skolan har med början under år 1995 anordnat allmänna kurser inför arbete i katastrof- och konfliktsituationer med deltagare från i första hand svenska ideella organisationer. Kurserna omfattar framför allt momenten säkerhet, personligt skydd, konflikt- och krishantering samt "det större sammanhanget för hjälpinsatser".

### 8.2.2 *Åtgärder inom FN-systemet för utbildning inför militära och polisiära fredsfrämjande insatser*

(Redogörelserna i avsnitten 8.2.2-8.2.4 är baserade på redovisningen i rapporten, Ds 1995:24, *Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande insatser*)

Utbildning av personal för deltagande i fredsbevarande insatser är primärt en nationell uppgift. Ansvaret ligger på de enskilda medlemsländerna att försäkra sig om att den styrka eller de enskilda individer som de ställer till FN:s förfogande är kompetenta att utföra sina arbetsuppgifter. I den s.k. *omnibusresolutionen om fredsbevarande insatser*

1994 uppmanade FN:s generalförsamling medlemsländer med omfattande erfarenheter av FN-insatser att bistå nykomlingar på området.

FN:s uppgift i det här sammanhanget är att stödja medlemsländerna genom att fastställa utbildningsmål och föreslå kursplaner, utarbeta gemensamma utbildningsmanualer och annan relevant litteratur och vid behov förse medlemsländerna med kvalificerade instruktörer och rådgivare. FN-organen har också fått i uppdrag att på försök ta fram ett program för utbildning av nationella instruktörer, som ska kunna komplettera existerande nationella utbildningsresurser.

Mot bakgrund av de redovisade strävandena har FN nyligen – med bistånd från Canada, Österrike och Sverige – påbörjat ett projekt, som syftar till *utbildning av "rörliga" utbildningsteam*. Ett antal väl kvalificerade officerare kommer att utbildas i de tre länderna för att därefter – under en period av minst två år – stå till FN:s förfogande för att vid behov stödja nya truppbidragarländer när dessa utbildar sina nationella förband.

FN-sekretariatet har under det senaste året utarbetat en utbildningsplan för polismonitorer. En handbok för civilpolisier håller på att förberedas. UNHCR har utarbetat en handbok för civilt-militärt samarbete.

### 8.2.3 *Utbildning i de nordiska länderna för militära och polisiära fredsfrämjande insatser*

De nordiska länderna har inom ramen för arbetet i *Nordiska samarbetsgruppen för militära fredsbevarande ärenden* (NordsamFN) utvecklat en regional samverkan på utbildningsområdet. Den arbetsfördelning som under årens lopp utvecklats mellan länderna innebär att *Finland* svarar för utbildning av militära observatörer (UNMOC), *Sverige* för utbildning av stabsofficerare (UNSOC) och *Danmark* för utbildning av militärpolisier (UNMILPOC). *Norge* genomför årligen utbildning för underhålls- och transportledningspersonal (UNLOC-MOVCC). Omkring fem platser per kurs reserveras normalt för utomnordiska deltagare vid denna nordiska utbildning.

Finland har de senaste åren dessutom anordnat en särskild utbildning för Sisu APC-förare och mekaniker och Sverige kurser för civilpolisier

(UNPOC). I Sverige har kvinnor från de nordiska länderna möjligheter att genomgå en särskild förberedande FN-utbildning (FöFNKv) inför tjänstgöring utomlands.

Den svenska utbildningen äger rum vid Försvarets internationella centrum i Almnäs (SWEDINT). Antalet kurser per år varierar med hänsyn till efterfrågan. Utbildningstiden har i flera fall förlängts för att ge utrymme åt nya utbildningsmoment. Regeringen har beslutat att Försvarmakten under år 1995 – inom ramen för tillgängliga medel och om det finns särskilda skäl – får göra avsteg från den utbildningstid för utlandsstyrkans personal som är reglerad genom förordning (1984:309). Utbildningstiden får emellertid inte i något fall vara längre än tio veckor.

Inom ramen för *Partnerskap för fred* (PFF) har Sverige under budgetåret 1994/95 genomfört sju kurser, anordnade av SWEDINT, Militärhögskolan, Försvårshögskolan och Räddningsverket. Kurserna har varit inriktade på planering och genomförande av fredsbevarande operationer och humanitära insatser men har också syftat till att öka öppenheten i de nationella försvarsplanerings- och budgeteringsprocesserna och att säkra den demokratiska kontrollen över nationella stridskrafter.

Vid det *nordiska försvarsministermötet* i Karlskrona i april 1993 fick Nordiska samarbetsgruppen för militära fredsbevarande frågor (NorsamFN) i uppdrag att inför försvarsministermötet i november samma år redovisa förslag till förändringar i utbildningsverksamheten. Gruppen skulle bl.a. överväga möjligheten att skapa en särskild grundkurs för länder som tidigare inte deltagit i fredsbevarande insatser. NordsamFN konstaterade i sin rapport till mötet i november 1993 bl.a. att antalet nordiska kurser borde utökas.

#### 8.2.4 *Utbildning i utomnordiska länder*

Många länder har någon form av militär utbildning för deltagande i fredsbevarande operationer. Utbildningen är ibland integrerad i den militära grundutbildningen. Om utbildningen inte ingår i grundutbildningen ges den antingen vid särskilda FN-centra eller i samband med en förestående utlandsstationering. Förekomsten, organisationen och omfattningen av utbildningen för den fredsbevarande verksamheten

sammanhänger med hur länge landet i fråga aktivt har deltagit i FN:s fredsbevarande insatser och om FN-tjänstgöringen är frivillig eller inte.

*Belgien* är ett exempel på ett land där den de militära FN-utbildningen är helt integrerad i den ordinarie utbildningen. Den särskilda utbildning som krävs med hänsyn till insatsernas karaktär och omfattning genomförs vid den kompani- eller bataljonsenhet som utgör kader för det utsända förbandet. I *Ryssland* ges FN-utbildning i begränsad omfattning till de fredsskapande styrkorna inom ramen för ordinarie förbandsutbildning. *Förenta Staterna* har två utbildningscentra med fredsbevarande åtgärder på programmet.

I *Polen* sker all FN-inriktad utbildning efter grundutbildningen vid ett särskilt utbildningscentrum, som är öppet för både civil och militär personal. Det *tjeckiska* systemet liknar det polska men utbildar endast militär personal.

*Frankrike och Österrike* – samt de nordiska länderna – förefaller att ha de mest utvecklade utbildningsprogrammen. I Frankrike finns det specialutbildning både för förband och för officerare. Den senare utbildningen är inriktad på tjänstgöring i FN-staber, i förband med operativa uppgifter och i enheter som har uppgifter inom logistikområdet. I Österrike finns särskilda förberedelsekurser för varje förband, FN-stabskurser och kurser i logistik. Till de länder som anordnar särskilda kurser för militära observatörer hör *Frankrike, Nederländerna, Ryssland, Tyskland och Österrike*.

Poliser som ska medverka i fredsbevarande insatser får i flera länder delta i den militära utbildning som förekommer. *Spanien* har emellertid särskilda kurser i polisens och Guardia Civils regi. Detsamma gäller den *italienska* polisen. *Österrike* har särskilda kurser för militärpoliserna.

## 8.3 *Utbildning av personal för fredsfrämjande civila och militära insatser – utredningens överväganden*

### 8.3.1 *Utbildningens syfte och inriktning*

Syftet med den utbildning som utredningen enligt direktiven har till uppgift att överväga ska vara att förbereda personalen i den fredsfrämjande svenska verksamheten så att den fungerar effektivt och styrkorna eller motsvarande kan lösa sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningen anser att utbildningen kan inriktas på i huvudsak följande fyra kategorier av personal:

- (1) *Ledningspersonal på olika nivåer;*
- (2) *Experter av olika slag;*
- (3) *Övrig personal i de fredsfrämjande styrkorna;*
- (4) *Personal som ska tjänstgöra i internationella staber eller som observatörer, förhandlare m.m.*

Detta är en grov indelning, som syftar till att täcka både den civila och den militära verksamhetens behov av personal för fredsfrämjande uppgifter. För de närmare överväganden om innehållet i den framtida utbildningen och omfattningen av den som enligt utredningens uppfattning bör ske på myndighetsnivå fordras en mer detaljerad beskrivning.

Alla som deltar i verksamheten har någon form av grundutbildning, som regel en yrkesutbildning och yrkeserfarenheter som gör att de bedöms kompetenta att ingå i de olika slagen av civila eller militära styrkor. Den utbildning som det nu gäller ska ge dem de speciella kunskaper som det civila humanitära eller militära fredsfrämjande arbetet utomlands fordrar. Militära chefer får en stor del av de kunskaper som de internationella uppdragen ställer krav på genom sin utbildning vid Militärhögskolan.

De kunskapsområden i stort som utbildningen bör inriktas på är föl-

jande:

***De civila respektive militära sakområdena***

Civil verksamhet:

- \* Insatser vid t.ex. jordbävningar och översvämningar;
- \* Återställande av miljön efter miljöolyckor;
- \* Insatser vid flyktkatastrofer;
- \* Återuppbyggnad och utveckling.

Militär verksamhet:

- \* Övervakning;
- \* Eskorttjänst;
- \* Minröjning;
- \* Sjukvård;
- \* Transporter;
- \* Embargoverksamhet;
- \* Fältarbeten.

***Det fredsfrämjande systemets utformning i stort, m.m.***

- \* Den utrikes- och säkerhetspolitiska bakgrunden;
- \* Olika former av stöd till andra länder;
- \* Folkrätt;
- \* FN-systemet, grundläggande principer för den fredsfrämjande verksamheten;
- \* Konfliktanalys och konfliktlösningar;
- \* Olika slag av fredsfrämjande verksamhet och samordning av den;
- \* Valövervakning;
- \* Ledarskap i internationell miljö.

***Insatsmiljön i katastrofområdena***

- \* Kulturella, etniska och religiösa skillnader mellan befolkningsgrupper, m.m.

### 8.3.2 *Utbildningens genomförande*

#### ***Principer***

Utbildningsbehovet varierar med hänsyn till verksamhetens inriktning

— t.ex. civilt-militärt — och vilka olika personalkategorier det gäller. Variationerna blir ännu större om hänsyn tas också till de olika slagen av insatser inom den civila respektive den militära verksamheten. Det är i nuläget inte möjligt att ytterligare specificera utbildningsbehovet. Sådana bedömningar kan endast göras med de kunskaper och erfarenheter från olika verksamhetsområden och länder som de ansvariga myndigheterna har. I det *utbildningssystem* som utredningen här skisserar ingår däremot bedömningar av vilka organ som bör svara för de i föregående avsnitt redovisade tre huvudområden som utbildningen bör bestå av.

Utredningen har som utgångspunkt för sina överväganden haft ett renodlat system där all civil och militär utbildning inom det fredsfrämjande området samlas i *en* organisation — under ledning av en ansvarig myndighet eller annat ansvarigt organ. En sådan modell skulle sannolikt ha ett antal fördelar när det gäller effektiviteten i verksamheten. Den förhållandevis stora utbildningsvolym som det totalt är fråga om skulle göra det möjligt att i ett sammanhang hålla både bredd och djup i verksamheten. Ju mer kvalificerade utbildningsbehov det är fråga om desto mer centraliserat skulle utbildningen bedrivas. Det skulle finnas ett underlag för en omfattande och kvalificerad utvecklingsverksamhet. Organisationen skulle internationellt sett kunna dra till sig uppmärksamhet och mot den bakgrunden utgöra en tillgång utrikespolitiskt sett.

Fördelarna med en gemensam och centraliserad civil och militär utbildning ska emellertid ställas mot de nackdelar som föreligger, t.ex. de omfattande administrativa kostnaderna för den omorganisation och uppbyggnad som skulle bli följden. Avgörande för utredningens ställningstagande i fråga om en gemensam organisation för civil-militär utbildning är emellertid att de berörda civila och militära myndigheterna själva mycket bestämt motsätter sig en sådan gemensam organisation. En av statsmakterna mot respektive parters vilja genomförd lösning skulle uppenbarligen inte främja den utveckling av utbildningsverksamheten som är angelägen och som i stället bör komma till stånd på annat sätt.

Utredningen drar således slutsatsen att de för genomförandet av den fredsfrämjande verksamheten närmast ansvariga myndigheterna bör även i fortsättningen svara för utbildning inom sina respektive områden. De olika delar av utbildningen som är gemensamma bör emeller-

tid hanteras på ett samlat sätt. De ansvariga myndigheterna bör vidare inom de delområden där de själva svarar för genomförande av utbildningen i ökad utsträckning utnyttja varandras resurser och erfarenheter.

Enligt utredningens mening bör det i det perspektiv utredningen tecknar vara möjligt – även med ett delat utbildningsansvar – att tala om ett samlat och övergripande utbildningssystem. Ett sådant synsätt kan ha betydelse för t.ex. samarbetet mellan de ansvariga myndigheterna och i varje fall indirekt för rekryteringen av elever från andra länder.

### *Kunskaper om de civila respektive militära sakområdena*

Utredningen anser det naturligt att de båda statliga myndigheterna som svarar för genomförandet av fredsfrämjande insatser inom det statliga området har ansvaret för utbildningen i sakfrågor inom sina respektive områden. Det innebär att *Försvarsmakten* liksom hittills svarar för att personalen får den utbildning som behövs för militära insatser och att *Räddningsverket* organiserar den utbildning för räddningsinsatser, miljöskyddsinsatser och insatser vid flyktingkatastrofer som fordras.

För Försvarsmaktens del innebär detta att myndigheten även anordnar den utbildning inom områden som har nära anknytning till den militära verksamheten utan att vara en egentlig del av den. Utredningen syftar här i första hand på civilpolisverksamheten och minröjningen. Det finns även i övrigt beröringspunkter mellan den civila och den militära utbildningen för fredsfrämjande insatser. Genom utbyte av lärare, materiella resurser och i en del fall elever kan de båda utbildningsmyndigheterna ta tillvara erfarenheter som framkommer inom verksamheten i dess helhet. Detta har särskild betydelse för de förberedelser inför multifunktionella insatser som utbildningen i allt högre grad kan komma att inriktas på.

Det är naturligt att Räddningsverket vid genomförandet av den sakområdesvisa utbildningen i huvudsak använder personal och utrustning vid räddningsskolorna och att Försvarsmakten tar i anspråk resurserna vid Militärhögskolan och SWEDINT. Militärhögskolan håller för närvarande på att ge sin chefsutbildning en tydlig internationell profil. Enskilda elever eller grupper av elever har möjligheter till fördjupade studier i internationell verksamhet.



### ***Kunskaper om det fredsfrämjande systemets utformning i stort***

I utbildningen som avser systemet i stort för den fredsfrämjande verksamheten ingår som framgått sådant som är gemensamt för både den civila humanitära och den militära fredsbevarande verksamheten. Utredningen anser att mycket står att vinna om denna utbildning sker i ett sammanhang för de båda verksamhetsområdena. Det ökar underlaget för utbildningen, vilket i sin tur gör det lättare att hålla resurser för en kvalificerad utbildning inriktad på framför allt ledningspersonal och experter. En utbildning med den kvalitet som utredningen anser nödvändig kommer att vara attraktiv för elever även från andra länder.

Både *Försvarshögskolan* och *Militärhögskolan* bedriver utbildning med anknytning till den internationella verksamheten. Militärhögskolan utbildar framför allt militär personal. Försvarshögskolan rekryterar civila och militära elever i ungefär lika stora proportioner. Båda inriktar sig huvudsakligen på chefer.

Försvarshögskolan är sedan tillkomsten på 1950-talet ett självständigt utbildningsorgan. Militärhögskolan blev det när skolan under år 1994 organisatoriskt frigjordes från Försvarsmakten. Verksamheten inom Militärhögskolan har under det senaste året utvecklats i olika avseenden. Skolan bygger för närvarande upp en kapacitet inom forskningsområdet med inriktning även på civila områden.

Försvarshögskolan och Militärhögskolan håller på att utveckla ett samarbete för utbildning av civil och militär personal som ska genomföra internationella uppdrag och utredningen finner det naturligt att de fullföljer detta arbete. De båda skolorna bör få i uppdrag att i samverkan bedriva utbildning om det fredsfrämjande systemet m.m. för den svenska internationella verksamheten. Utbildningen bör utformas så att även svenska ideella organisationer och internationella organ eller andra länder får anledning att utnyttja de kurser som de båda skolorna kan erbjuda. Det gäller chefer och annan ledningspersonal på olika nivåer samt experter av skilda slag som ska delta i den internationella fredsfrämjande verksamheten.

### ***Kunskaper om insatsmiljön i katastrofområdena***

Behovet av kunskaper om katastrofområdena kan vara generellt eller

inriktat på situationer inför en insats i ett bestämt område. Det handlar i det första fallet om att ge eleverna allmänna kunskaper om betydelsen av att ta hänsyn till olikheterna mellan befolkningsgrupper i bl.a. kulturella, etniska och religiösa frågor och att känna till de stora dragen i dessa olikheter. Det senare gäller framför allt de områden i världen där konflikter eller naturkatastrofer är vanliga. En utbildning i miljöförhållanden som är inriktad på särskilda insatser avser givetvis att ge kunskaper om de områden där insatserna för tillfället ska äga rum.

Utredningen anser att den *generella utbildningen* om miljöförhållanden bör genomföras gemensamt för ledningspersonal och experter inom hela den fredsfrämjande svenska verksamheten. Det ger ett brett elevunderlag och underlättar strävandena att följa utvecklingen inom olika områden. Denna del av utbildningen bör enligt utredningens bedömning knytas till utbildningen om det fredsfrämjande systemet i stort och alltså ske i Försvarshögskolans och Militärhögskolans regi. Förutsättningen är att de båda skolorna ad hoc skaffar sig den speciella kompetens som den här utbildningen fordrar.

*Utbildningen inför särskilda insatser* kommer att vara en del av de förberedelser som Räddningsverket respektive Försvarsmakten svarar för när personalen ska sändas ut till ett katastrof- eller konfliktområde. Det kan i det läget vara ont om tid och är av det skälet sannolikt i de flesta fallen mest praktiskt att myndigheterna själva anordnar utbildningen. Om civila och militära insatser ska ske i samma område kan det vara naturligt att utbildningen sker i samverkan eller att myndigheterna utnyttjar varandras underlag och erfarenheter.

### *Uppdrag till myndigheterna*

Utredningen har ovan redovisat bedömningar som närmast får betraktas som en idéskiss. Övervägandena behöver konkretiseras i större utsträckning än som kunnat ske i utredningens arbete. Det är naturligt att detta sker i gemensam regi av de berörda statliga myndigheterna, som bör ta hänsyn till behoven av utbildning både inom de egna verksamheterna samt hos svenska ideella organisationer, internationella organ eller andra länder. I övervägandena bör ingå att klargöra vilka behov av utbildning som föreligger för olika slag av personal.

*Utredningen föreslår* att Räddningsverket, Försvarmakten, Försvarshögskolan och Militärhögskolan får i uppdrag att tillsammans utarbeta ett förslag till utbildning för den fredsfrämjande verksamheten enligt de riktlinjer som utredningen redovisat.

Det är naturligt att myndigheterna i sina överväganden beaktar den roll som SIDA beslutar att Sandö U-centrum ska ha inom biståndsutbildningen i Sverige. Det gäller inte minst att förbereda den berörda hjälppersonalen inför de insatser inom katastrofhjälpens ram som syftar till återuppbyggnad och utveckling.



## 9 *Kostnader för och finansiering av den civila hjälpverksamheten*

---

### 9.1 *Nuvarande kostnader och finansiering*

Utredningen har tidigare i betänkandet redovisat kostnaderna för de civila humanitära hjälpinsatser med personal och utrustning som har genomförts av Räddningsverket sedan år 1988 och av SWEDRELIEF sedan år 1978. Det totala beloppet uppgår för Räddningsverkets del till ca 315 milj. kronor, medan SWEDRELIEF haft kostnader för sammanlagt nära 130 milj.kronor.

Kostnader för insatserna har debiterats uppdragsgivarna – internationella hjälporganisationer eller, om det är fråga om direktfinansierade svenska insatser, SIDA. Insatsen har i ett fall finansierats med medel från regeringens anslag för oförutsedda utgifter. I debiteringen ingår kostnader för personal, utrustning och andra förnödenheter samt transporter. Kostnaderna för materiel eller förnödenheter som förbrukats beräknas efter avslutat uppdrag. För den utrustning som återförs till Sverige – t.ex. fordon och sambandsutrustning – debiteras en kostnad för förslitning och avskrivning på minst 20 % av anskaffningsvärdet.

Även myndighetens direkta administrativa kostnader för insatserna ingår i debiteringen. Det kan gälla kostnaderna för rekrytering av personal och kontakter med anhöriga samt kostnader för den personal som

planerar och leder verksamheten. De direkta administrativa kostnaderna utgör normalt 5-10 % av den totala kostnaden för en insats.

Räddningsverket har med anslagsmedel för sin ordinarie verksamhet byggt upp ett förråd med särskild materiel som inte förekommer i den nationella verksamheten. Förrådet har inrättats med anledning av regeringens uppdrag att hålla en beredskap för räddnings- och katastrofinsatser. Materielen i förrådet består bl.a. av radioutrustning, lastbilar, ledningsfordon, specialmateriel och viss personlig utrustning.

Värdet på utrustningen i beredskapsförrådet beräknas till 14 milj. kronor. Beloppet utgör en investeringsskuld, som Räddningsverket avser att betala av genom användning av medel från ersättningar för hjälpin-satserna. Utrustning motsvarande en tredjedel av värdet är avsedd för räddningsinsatser. Dessa insatser är förhållandevis få, vilket för denna del av utrustningen begränsar möjligheterna till en reglering med hjälp av ersättningar från uppdragsgivarna.

## 9.2 *Framtida kostnader och finansiering*

### 9.2.1 *Principer*

Utredningen har i betänkandet föreslagit att Räddningsverket ska svara för genomförandet av den statliga hjälpverksamhet i andra länder med personal och utrustning som är räddningsinsatser, miljöskyddsinsatser och insatser i samband med flyktingkatastrofer. Den resurs som SWED-RELIEF utgör ska enligt förslaget föras över till Räddningsverket.

Genomförandet av hjälpin-satser i Räddningsverkets regi kan enligt utredningens mening i princip finansieras genom ersättningar från de internationella organ som begär insatserna. Finansieringen kommer emellertid liksom hittills i ett antal fall – efter beslut av regeringen – även att ske med medel från det av SIDA administrerade katastrofanslaget. Utredningen förordar, som framgått av övervägandena i *kapitel 6*, att en något ökad andel av detta anslag ska reserveras för direktfinansiering av insatser med svensk personal och utrustning.

De internationella hjälporganens ersättningar täcker inte den grundbe-

redskap för internationella insatser som Räddningsverket svarar för. *Utredningen föreslår* mot den bakgrunden att även planering, utbildning och andra förberedelser för hjälpverksamheten ska finansieras genom medel från katastrofanslaget. Det bör övervägas om det ska anslås medel från t.ex. katastrofanslaget även för att reglera den investeringskulld som Räddningsverket enligt redovisningen i föregående avsnitt har ådragit sig. En avveckling av denna skuld skulle göra det lättare för verket att konkurrera med hjälporgan i andra länder om de insatser som internationella organ avser att genomföra.

De myndigheter och andra organ som i en del fall deltar med personal eller utrustning – t.ex. Försvarsmakten, den kommunala räddningstjänsten och de ideella organisationerna – bör liksom hittills få ersättning för sin medverkan genom Räddningsverket.

### 9.2.2 *Beräknade kostnader*

Kostnaderna för Räddningsverkets beredskap enligt utredningens förslag till verksamhet beräknas av verket till 4,5 milj. kronor per år. Som framgår av *sammanställningen som följer* består kostnaderna till knappt hälften av kostnader för utbildning. Övriga kostnader är

<i>Typ av kostnad</i>	<i>Kronor, 1 000-tal</i>
(1) Omsättning av utrustning för olika slag av insatser	600
(2) Förrådshållning av särskild utrustning för räddningsinsatser	950
(3) Jour för ledningspersonal, m.m.	250
(4) Utvecklingsarbete m.m.	600
(5) Utbildning av ledningspersonal och experter	2 100
<b>Summa</b>	<b>4 500</b>

enligt beräkningen en följd av att en del utrustning behöver omsättas och att det måste finnas förråd för särskild utrustning, jour för ledningspersonal och resurser för utvecklingsarbete.

I den *första delposten* ingår kostnader för omsättning av specialutrustning som enligt de principer uppdragsgivarna tillämpar inte räknas in i underlaget för beräkning av insatsernas kostnader. Det gäller bl.a. säkerhetsutrustning av olika slag – t.ex. materiel för satellitkommunikation, viss personlig utrustning och verktyg. Den särskilda utrustning som ingår i den *andra posten* består av ledningsfordon, lastbilar, radioutrustning, sjukvårdsmateriel och personlig utrustning som ska kunna användas vid de räddningsinsatser som Räddningsverket håller beredskap för. Kostnaderna avser förrådslokaler och personal som sköter materielen.

Den hjälpverksamhet som övervägandena avser fordrar en ständigt bemannad ledningsfunktion inom Räddningsverket. Den *tredje posten* består av jourersättningar samt kostnader för drift och underhåll av den sambandsutrustning som ledningsfunktionen behöver. Till kostnaderna för verksamheten hör vidare ersättningar för utvecklingsarbete av olika slag, som är den *fjärde posten*. I utvecklingsarbetet ingår bl.a. samarbetet med internationella organ och andra länder, utformningen av de modeller för typstyrkor som utredningen föreslagit i betänkandet samt transportplanering och materielutveckling.

Utbildningskostnaderna – den *femte posten* i tabellen – syftar till att ledningspersonal och experter av olika slag ska vara väl förberedda inför insatserna, så att de kan genomföra verksamheten på ett effektivt sätt. Utredningen bedömer med ledning av underlag som utarbetats inom Räddningsverket att den utbildning som fordras ska omfatta i huvudsak den verksamhet som framgår av *sammanställningen på följande sida*.

Den allmänna utbildning för ledningspersonal som utredningen redovisar svarar mot de PFF-kurser som Räddningsverket på regeringens uppdrag genomfört under budgetåret 1994/95. En del av de i sammanställningen redovisade kurserna kommer att erbjudas utländska deltagare och leder i viss utsträckning till intäkter för utbildningsanordnaren.



<i>Typ av utbildning</i>	<i>Anordnare</i>	<i>Omfattning per år</i>	<i>Kostnad, 1 000-tal kronor</i>
<input type="checkbox"/> <i>Allmän utbildning för ledningspersonal</i>	Räddningsverket	En kurs under 2 veckor för 20-25 deltagare	600
<input type="checkbox"/> <i>Utbildning av styrkechefer</i>	"-	2 kurser under 2 dagar för 20 deltagare varje gång	200
<input type="checkbox"/> <i>Utbildning av experter:</i>			
* <i>Räddningsinsatser</i>	"-	6 kurser under 2 dagar för 20 deltagare varje gång	300
* <i>Andra slag av insatser (motsvarar verksamheten inom SWED-RELIEF)</i>	"-	"-	400
<input type="checkbox"/> <i>Utbildning om det fredsfrämjande systemet och förhållandena i katastrofområden, m.m.</i>	FHS	4 kurser under en vecka för 20 deltagare varje gång	600
<i>Summa</i>			2 100

Som utredningen erfarit är det vanligt att andra länder finansierar beredskap och andra förberedelser för hjälpinsatserna med anslagmedel. Utredningens förslag att kostnaderna för Räddningsverkets förberedelser ska täckas av medel från katastrofanslaget innebär att verket får lättare att konkurrera ekonomiskt med hjälporgan i andra länder om de insatser som internationella organisationer avser att genomföra.

## Kommittédirektiv



Civila insatser för internationell katastrof-  
och flyktinghjälp

Dir.  
1995:3

---

Beslut vid regeringssammanträde den 12 januari 1995

### Sammanfattning av uppdraget

Frågan hur Sveriges samlade resurser för internationell katastrof- och flyktinghjälp kan effektiviseras för att möta framtida behov skall utredas. I uppdraget - som anförtros en särskild utredare - skall särskilt prövas hur insatser med särskilda civila insatsstyrkor lämpligen skulle kunna organiseras.

Utredaren skall överväga och lämna förslag till hur samverkan med berörda ideella organisationer och samordningen med Försvarsmaktens fredsbevarande insatser skall utformas.

Uppdraget skall vara slutfört senast vid utgången av juni 1995. En delrapport skall lämnas under våren 1995.

### Bakgrund

#### Inledning

Behovet av civila humanitära insatser vid naturkatastrofer och för att lindra effekterna för människor av allvarliga politiska konflikter har ökat markant under senare år. De insatser från svensk sida som genomförts är en del av den traditionella svenska biståndspolitik. Behovet av internationell katastrof- och flyktinghjälp bedöms komma att fortsätta att

öka. Det finns därför skäl att nu pröva hur denna ökning skall kunna mötas genom en ytterligare effektivisering och närmare samordning av de svenska insatserna.

Regeringen har i 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:100, bil 6) redovisat inriktningen av den svenska beredskapen för räddningsinsatser vid katastrofer i andra länder. Redovisningen skedde bl.a. med utgångspunkt från erfarenheterna vid insatsen i december 1988 med anledning av jordbävningkatastrofen i Armenien. Denna inriktning innebär att Statens räddningsverk, i samarbete med berörda myndigheter samt nationella och internationella organisationer, skall ha ett sammanhållet ansvar för insatsberedskapen. Räddningsverket har som en följd av detta genomfört planerings- och förberedelseåtgärder så att insatser som är anpassade till behovet i varje särskilt fall kan påbörjas inom 10 - 12 timmar efter beslut av regeringen.

#### Nuvarande civila insatser

Den civila humanitära katastrofhjälpen är till övervägande del baserad på den personal och materiel som den svenska räddningstjänsten förfogar över. Resurserna finns inom Statens räddningsverks centrala del och vid räddningsskolorna samt inom den kommunala räddningstjänsten. Även andra resurser i samhället, både civila och militära, utnyttjas. Omfattande civila humanitära insatser görs också av olika ideella organisationer med stöd från allmänheten. Inom Försvarsmakten finns en organisation - SWEDRELIEF - med uppgift att utföra humanitära hjälpinsatser i andra länder, främst återuppbyggnadsåtgärder.

Finansieringen av de svenska insatserna har i stor utsträckning skett genom de FN-organ som efterfrågat insatserna.

Räddningsverkets beredskap för insatser vid katastrofer utomlands omfattar fyra områden, nämligen beredskap för räddningsinsatser, för hjälpinsatser vid akuta flyktingkatastrofer, för förnödenhetsinsatser och för expertinsatser. Inom ramen för denna beredskap kan en anpassning göras till olika typer av katastrofer och andra förutsättningar. Beredskapen har också betydelse för räddningstjänstens beredskap för

allvarliga olyckor i Sverige. Den kunskap och de erfarenheter som Räddningsverket får genom det internationella engagemanget kan tillföras den svenska räddningstjänsten.

### Kombinerade civila och militära insatser

Svenska insatser av olika slag har sedan många år genomförts i ett stort antal länder. Dessa har som regel varit antingen civila räddningstjänstinsatser och humanitära insatser eller militära fredsbevarande insatser. De senaste årens insatser i f.d. Jugoslavien och i Somalia har varit både militära och civila. Erfarenheterna från dessa insatser visar att det är viktigt att utveckla effektiva samverkansformer.

### **Uppdraget**

#### Utvecklingen av de civila katastrof- och flyktinginsatserna

Frågan om hur det ökande behovet av civila katastrof- och flyktinginsatser men också av miljöskyddsriktade internationella katastrofinsatser skall tillgodoses bör bli föremål för utredning. Konsekvenserna för verksamheten av Sveriges EU-medlemskap bör även klarläggas. Uppgiften bör anförtros en särskild utredare.

Utredaren bör överväga hur beredskapen för insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp mest effektivt och ändamålsenligt skall utformas för att möta framtida behov. Därvid skall särskilt prövas hur insatser med särskilda civila insatsstyrkor lämpligen skulle kunna organiseras.

Kraven på planering och utbildning för att möjliggöra insatserna bör klarläggas.

Av kostnads- och effektivitetsskäl skall en utgångspunkt vara att beredskapen så långt möjligt skall byggas upp med utnyttjande av befintliga resurser och befintlig kompetens. Förutsättningar bör skapas för effektiv och snabb mobilisering av resurser som är anpassade till den

aktuella olyckan eller katastrofsituationen. Även resurser som avdelats för det civila försvaret bör kunna utnyttjas.

Utredningsuppdraget innefattar vidare att pröva möjligheterna för att som rekryteringsunderlag utnyttja frivillig personal som grundutbildats inom ramen för civilplikten. Samtidigt bör beaktas att det vid insatserna i regel fördras specialister. Behovet av personal utan särskild utbildning kan tillgodoses genom lokal försörjning. Genom lagen om totalförsvarspflicht, som träder i kraft den 1 juli 1995, införs en civilplikt som kan fullgöras inom såväl det civila som det militära försvaret. Även kvinnor får möjlighet att fullgöra värnplikt och civilplikt med längre grundutbildning. Civilplikten skall inte förenas med egentliga krigsuppgifter, annat än om det är fråga om ordningshållnings- och bevakningsuppgifter.

Utredaren bör överväga utformning av utbildningen av denna pliktpersonal så att den efter erforderlig frivillig kompletterande utbildning kan utgöra en värdefull del av civila insatsstyrkor för internationell katastrof- och flyktinghjälp.

Utredaren bör vidare överväga och lämna förslag till hur denna utbildning kan erbjudas andra länder.

Utredaren bör även pröva om rationaliseringsvinster kan uppnås genom att integrera SWEDRELIEF i verksamheten utan att minska denna organisations förmåga att genomföra humanitära åtgärder av den art som genomförts hittills.

För civila humanitära internationella insatser spelar också svenska ideella organisationer en betydelsefull roll. Dessa har på senare tid ökat sitt engagemang i det internationella hjälparbetet genom att bistå FN-organisationer med personal. Ett nätverk för samverkan mellan dessa organisationer och berörda myndigheter har bildats. Utredaren bör pröva om det behövs några åtgärder från statsmakterna för att främja samverkan mellan detta nätverk och den nya verksamheten för internationell katastrof- och flyktinghjälp.

## Samordningen av civila katastrof- och flyktinginsatser och militära fredsbevarande insatser

Utredaren skall som framgått tidigare överväga hur beredskapen för insatser med civila insatsstyrkor för internationell katastrof- och flyktinghjälp bör utformas och hur en sådan verksamhet bör organiseras. Även för allvarliga industri- och miljöolyckor fordras internationella insatser med civil kompetens och erfarenhet.

En given utgångspunkt är att civila insatser står under civil ledning medan genomförandet av de militära fredsbevarande insatserna sker under militär ledning. Inom utredningsarbetet bör prövas om man kan behöva utveckla formerna för den samordning som fordras mellan civila insatsstyrkor och militära fredsbevarande insatser. Detta bl.a. i syfte att uppnå en ökad effektivitet och rationaliseringseffekter.

I väpnade konflikter kan den civila humanitära verksamheten behöva ett militärt stöd. I ett besvärligt säkerhetsläge kan det t.ex. finnas militära uppgifter som behöver lösas, innan hjälpinsatser sätts in. Det finns också situationer då militär trupp inom ramen för sina fredsbevarande uppgifter kan engageras i humanitärt arbete, t.ex. skydd och bevakning av transporter, vägbyggande, minröjning och annan röjning på krigskådeplatser.

En särskild uppgift i utredningsarbetet bör vara att överväga hur en samverkan bör ske mellan svenska civila och militära organ vid planering, utbildning och genomförande av insatser där det fordras både militära och civila insatsstyrkor. Samverkan såväl i Sverige som i de hjälpbehövande länderna bör således utredas. Utredaren bör lämna förslag till former för hur denna samverkan vid planering, utbildning och genomförande av insatser skall uppnås i de fall samverkan är ändamålsenlig. Även frågor om gemensamt resursutnyttjande bör övervägas av utredaren.

Vidare bör utredaren klarlägga lämpliga samverkansformer mellan svenska civila respektive militära organ och berörda internationella organisationer.

## Samråd

Den särskilde utredaren skall samråda med berörda svenska myndigheter. Samråd bör också ske med närmast berörda nationella och internationella organisationer. Utredaren skall vidare hålla sig informerad om det arbete som bedrivs av den särskilde utredaren (dir. 1994:122) som tillkallats för att kartlägga de olika frågor om rättslig status för personal, ansvar och skadestånd m.m. som kan uppkomma vid försvarets fredsfrämjande samarbete med andra länder, i Sverige eller utomlands.

Den särskilde utredaren skall även samråda med den särskilde utredaren (dir. 1994:61) som tillkallats för att utreda det fredstida utnyttjandet för civila ändamål av resurser avsedda för försvarsändamål och med den parlamentariska kommittén (dir. 1994:129) som skall se över invandrings- och flyktingpolitiken.

## Tidsramar för utredningsarbetet

Den särskilde utredaren skall under våren 1995 redovisa en delrapport med sin kartläggning och preliminära analys. Delrapporten bör även ange inriktningen av arbetet med de konkreta förslag som kommer att övervägas inför slutredovisningen. Den särskilde utredaren bör lämna sin slutredovisning med förslag till åtgärder senast vid utgången av juni 1995.

Den särskilde utredaren skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om prövning av det offentliga åtagandet (dir. 1994:23), om beaktande av EU-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) och redovisning av jämställdhetspolitiska konsekvenser (1994:124).

Kostnaderna för utredningen skall belasta första huvudtitelns anslag C1. Regeringskansliet m.m., anslagspost 3, delpost 2. Utredningar m.m.

(Försvarsdepartementet)



## *Organisation och resurser i andra länder för hjälpinsatser med personal och utrustning – några exempel*

---

- 1 Danmark
- 2 Finland
- 3 Norge
- 4 Storbritannien
- 5 Frankrike
- 6 Tyskland
- 7 Ryssland
- 8 Förenta staterna

Detta är en översikt över organisation och resurser för hjälpinsatser med personal och utrustning i ett antal länder. Texten bygger på redogörelser som de svenska ambassaderna i respektive länder utarbetat på begäran av utredningen.

Länderlistan upptar ett antal stater som är aktiva inom den humanitära hjälpverksamheten men är långt ifrån fullständig. Redogörelserna har utformats med ledning av det material som varit tillgängligt. De är inte i alla avseenden uttömmande och i allmänhet inte heller helt jämförbara. Texten visar emellertid i stora drag på den struktur som hjälpverksamheten med personal och utrustning har i olika länder och de skillnader som föreligger mellan dem.

# 1 *Danmark*

---

## 1.1 *Katastrof- och flyktinghjälpen i stora drag*

Danskt internationellt humanitärt bistånd bygger på ett flexibelt utnyttjande av myndigheters och ideella organisationers resurser. Själva insatserna genomförs endast i begränsad utsträckning i statlig regi. De ideella organisationerna spelar av tradition en viktig roll i det humanitära biståndet. Tonvikten läggs alltmer på *bæredygtig bedring*, dvs katastrofhjälp sedd i ett längre perspektiv och helst kombinerad med återuppbyggnadsinsatser.

För år 1995 har budgeterats omkring 700 miljoner Dkr för humanitär hjälp. Av dessa är 550 miljoner kr avsedda för katastrofinsatser (s.k. extraordinärt katastrofbistånd), medan 125 miljoner är ordinarie bidrag till internationella organ verksamma inom området.

Under år 1994 kanaliserades ca 10 % av biståndet via *Regeringsutfört humanitär bistånd*. Av den återstående delen slussades nästan hälften genom ideella organisationer och den andra hälften via multilaterala organ.

Katastrofhjälpen bygger av tradition i betydande grad på insatser av de ideella organisationerna, som anses ha sin styrka i att de ofta arbetar tillsammans med välutvecklade nätverk av lokala samarbetspartners. Det ger, framgår det av en rapport från de berörda ministerierna om det danska humanitära biståndet från mars 1994, bättre möjligheter att "tillrättalägga insatserna med utgångspunkt i en lokal bedömning av prioriteringsbehoven och mest lämpliga former för genomförande".

De ideella organisationerna samarbetar nära med de myndigheter som är aktiva på katastrof- och flyktinghjälpens område, främst *Redningsberedskabet*. Som exempel kan nämnas att de danska hjälpinsatserna för flyktingar i Kroatien och Bosnien administreras av *Danska Röda korset* respektive *Dansk Flyktinghjälp*. Redningsberedskabet ger

stöd på det logistiska området.

Inom regeringskansliet hanteras ärenden rörande det internationella humanitära biståndet av *Utrikesministeriet*. Ministeriets roll är i det här sammanhanget främst att ge riktlinjer och fördela anslag. Samordningen av hjälpinsatserna sker via den s.k. *Humanitära kontaktgruppen* som består av företrädare för alla viktigare statliga och ideella hjälporgan.

Genomförandet av insatserna läggs till stor del ut på de statliga myndigheter och ideella organisationer som framgår av *följande sammanställning*. Ansvar för förberedelser, utbildning, upphandling och uppföljning ligger på samma organ som genomför insatserna.

---

*Statliga organ*

*Frivilligorganisationer*

---

*Redningsberedskabet*  
(Inrikesministeriet)

*Dansk Flyktinghjälp*  
*Dansk Röde Kors*  
*Folkekirskens Nödhelp*

*Den Danske Int. Brigade*  
(Försvarsministeriet)

*Red Barnet*  
*Caritas Danmark*

*Polisen*  
(Justitieministeriet)

*ASF Dansk Folkhjälp*

---

Utrikesministeriet hanterar endast i begränsad omfattning verksamhet på fältet. Ett undantag från denna regel är den verksamhet som inleddes år 1994 inom ramen för *Det Internationale Humanitære Beredskab* (IHB). Detta organ svarar för dansk medverkan i de civila delarna av internationella humanitära, konfliktförebyggande eller fredsbevarande operationer. Avsikten är att IHB i första hand ska bidra med personal till civila insatser som syftar till att förebygga, förhindra, begränsa eller avhjälpa lokala och regionala konflikter. IHB utgör en integrerad del av Utrikesministeriets *Kontor för humanitärt bistånd*. Verksamheten finansieras i år genom medel på sammanlagt 30 miljoner kronor.

Inom Utrikesministeriet anses erfarenheterna av den nuvarande ordningen vara goda. Den ger Danmark möjlighet att vid varje tillfälle ta i anspråk den kombination av offentliga och privata resurser som

bedöms mest lämpade för uppgiften.

Genom att katastrofhjälpsanslagen finns samlade under en hatt kan Utrikesministeriet också kombinera katastrofhjälp med mer långsiktiga återuppbyggnadsinsatser. Strävan är att arbeta i mer långsiktiga banor redan när en katastrofinsats inleds. Även den konfliktförebyggande verksamheten har ökat i betydelse. Inrättandet av IHB är ett uttryck för detta.

## 1.2 *Organisationer, uppgifter och resurser*

### 1.2.1 *Civila myndigheter*

*Redningsberedskabet* är underställt Inrikesministeriet och har ungefär de funktioner som svarar mot det svenska Räddningsverkets. Redningsberedskabet fick sin roll genom *Beredskapslagen* (Lov nr. 1054 af 23. december 1992), som bl.a. innebar den statliga och kommunala organisationen inom räddningsområdet – bl.a. civilförsvaret och brandväsendet – lades samman.

Det framgår av lagen att Redningsberedskabet kan sättas in i utlandet i fredstid "*i tilfælde af katastrofer der medfører alvorlig skade på eller udgør en alvorlig fare for personer, ejendom eller miljøet*". Det ska i samråd med Utrikesministeriet kunna åta sig uppgifter i FN-, EU- och NATO-regi. Redningsberedskabet deltar bl.a. i arbetet inom NATO:s civilförsvarskommitté (CDC). Det har särskilda avtal om samverkan med Danska Röda korset och Dansk Flyktinghjälp.

Redningsberedskabets insatser i utlandet finansieras av Utrikesministeriet eller av den internationella organisation som begär en insats. Ibland är det en gemensam finansiering.

Redningsberedskabet har för hela sin verksamhet – inkl. den nationella – ca 200 befäl och omkring 700 värnpliktiga under utbildning. Alla är skyldiga att delta i nationella insatser. Den humanitära hjälpverksamheten utomlands bygger däremot på *frivillig medverkan*. Befäl (nyckelpersonal) kan i särskilda fall beordras till tjänstgöring i utlandet.

Förberedelser pågår för närvarande om upprättandet av en särskild organisation inom Redningsberedskabet för insatser utomlands (*Bered-*

skapskorpsets internationella insatsstyrka). Det kommer inte att vara en stående enhet utan ska bestå av ett register över personer som kan sändas ut på internationella uppdrag. Det handlar främst om personal för ledning, logistik, räddning, miljö, samt läger- och transportfrågor. Styrkan är tänkt att

- Bygga på befintliga strukturer och resurser, men kompletteras materiellt för tjänstgöring utomlands;
- Kunna sättas in med kort varsel;
- Kunna arbeta i ett insatsområde i minst två veckor och under denna tid vara självförsörjande.

Redningsberedskabet har under senare år bl.a. deltagit i insatser med anledning av en jordbävning i Turkiet år 1992 och i f.d. Jugoslavien fr.o.m. år 1992. Det har under senare år också genomfört en rad större och mindre insatser i bl.a. Ryssland, Baltikum, Afghanistan, Iran, Irak, Sri Lanka, Somalia och Liberia.

### 1.2.2 Militära organ

Det danska försvarets uppgifter definieras i lag nr 909 af 8. december 1993. Enligt denna lag har försvarsmakten möjligheter att medverka i humanitära insatser på mandat av FN, OSSE eller NATO. Insatser utomlands bygger på frivillighet. *Danska Internationella Brigadens* (DIB) personal har åtagit sig att stå till förfogande för tjänstgöring utomlands under en treårsperiod.

Dansk militär kan således sättas in för att lösa även humanitära uppgifter utomlands. Enligt försvarsministeriet kan detta ske om "*det antages, at indsættelse af militære midler til direkte humanitær indsats vil være betinget af, at civile offentlige eller private organisationer ikke kan påtage sig opgaven, fx af sikkerhedsmæssige årsager eller af indlysende mangel på egnede resourser*". Insatserna kan avse t.ex. transporter, tillhandahållande av materiel och specialister, upprättande av fältsjukhus eller tältläger, utspisning av flyktingar, trafikkontroll, upprätthållande av lag och ordning och byggnadsverksamhet. Försvarets kostnader i det här sammanhanget ska ersättas av den myndighet eller organisation som har begärt insatsen.

### 1.2.3 *Polisen*

Dansk polis kan delta i humanitära insatser utomlands. Polisiära insatser kan behöva göras både i ett katastrofläge och i fasen därefter eller mer långsiktigt i ett återuppbyggnadsskede. Sådana polisiära insatser finansieras med medel från katastrofanslaget.

### 1.2.4 *Ideella organisationer*

De ideella organisationernas verksamhet är som framgått en viktig del av det danska humanitära biståndet. Huvudaktörerna i anslagstermer är *Danska Röda korset* (110 miljoner kronor år 1994), *Folkekirkens Nød-hjælp* (60 miljoner kronor), *Dansk Flyktinghjælp* (48 miljoner kronor), *Red Barnet* (27 miljoner kronor), *Caritas Danmark* (5 miljoner kronor) och *Dansk Komité for Kurdernes Menneskerettigheder* (5 miljoner kronor).

Förhållandet mellan staten och de ideella organisationerna bygger på en kombination av ramtänkande och projektinriktning. Utrikesministeriet sätter årligen upp inofficiella rambelopp för respektive organisation. Ramarna är förknippade med anvisningar, som i praktiken innebär att organisationerna kan påräkna medel för olika typer av insatser inom en given tidsram. Om ingen framställning inges till myndigheterna inom denna tid upphör utfästelsen.

## 1.3 *Finansiering*

Utrikesministeriet har det finansiella ansvaret för det humanitära biståndet, vars huvudposter i årets statsbudget är:

<input type="checkbox"/> <i>UNHCR</i>	100 mkr
<input type="checkbox"/> <i>UNRWA</i>	18 mkr
<input type="checkbox"/> <i>Internationellt livsmedelsbistånd (IEFR/PRO)</i>	25 mkr
<input type="checkbox"/> <i>Internationella Röda Korset (ICRC)</i>	7 mkr
<input type="checkbox"/> <i>Extraordinära humanitära bidrag</i>	500 mkr

Det extraordinära humanitära bidraget på 500 miljoner kronor är huvudanslaget för dansk medverkan i oförutsedda humanitära insatser vid bl.a. naturkatastrofer, inbördeskrig och flyktingströmmar. Insatser beslutas som regel på förslag av internationella organisationer eller av

privata organisationer. Anslagsposten utnyttjas också för konfliktförebyggande insatser inom ramen för IHB:s verksamhet.

En ambitionshöjning på sikt av hjälpverksamheten finns i statsbudgetens s.k. *Miljö- och katastroffram*, som i år uppgår till 1 456 miljoner kronor. Miljö- och katastrofframen tillkom i samband med 1993 års budget. Den ska enligt ett då framlagt betänkande byggas upp gradvis fram till år 2002, då den ska utgöra 0,5 % av bruttonationalinkomsten, eller ca 6 miljarder kronor i 1994 års priser. Avsikten är att hälften ska användas för miljöändamål och hälften för katastrofinsatser i bl.a. de öst- och centraleuropeiska länderna.

## 2 *Finland*

---

### 2.1 *Internationellt samarbete*

Den finska räddningstjänsten svarar för de insatser med personal och utrustning som Finland genomför i den internationella humanitära hjälpverksamheten. Räddningstjänsten deltar i det samarbete som förekommer inom bl.a.

- UNDAC* (United Nations Disaster Assessment and Coordination Stand-By Team);
- MCDA* (Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief);
- INSARAG* (International Search and Rescue Advisory Group);
- PPF* (Partnerskap för fred).

Koordineringen av verksamheten sker i huvudsak genom FN:s organisation för humanitär hjälp (*DHA*).

Finland har inom räddningstjänstområdet samarbetsavtal med övriga nordiska länder, Ryssland och Estland.

## 2.2 *Resurser för räddnings- och miljöskyddsinsatser*

*Inrikesministeriet* svarar inom regeringen för deltagandet i och genomförandet av internationell räddningsverksamhet. *Utrikesministeriet* har hand om den flyktinghjälp som ingår i FN:s utvecklingsbistånd samt för det återuppbyggnads- och utvecklingsarbete som är en del av den internationella hjälpen.

De internationella *räddninginsatserna* genomförs av en *beredskapsstyrka* (Finn Rescue Force), som omfattar personal från räddningstjänsten i de fem största kommunerna och består av maximalt 280 personer. Beredskapsstyrkan leds av Helsingfors räddningskommendör. Den kan i sin grundammansättning utföra bl.a. spaning, brandsläckning, medicinsk räddningsverksamhet, olje- och kemikaliebekämpning, teknisk räddningsverksamhet och räddningsdykning.

Beredskapsstyrkan ska kunna vara i katastrofområdet inom ett dygn efter begäran om hjälp. Om det gäller ett fältsjukhus ska personalen – 10-12 personer – kunna vara mobiliserad inom 48 timmar.

Försvarsmakten startar år 1996 en *ny utbildning för värnpliktiga inom skydds- och räddningsverksamhet*. Utbildningen syftar till att öka beredskapen att delta i räddningsverksamheten för de skyddskompanier som bildas av värnpliktiga i reserven. Denna utbildning kan i framtiden få betydelse för insatsförmågan hos den militära trupp som enligt planerna ska delta i internationella uppdrag.

Staten svarar för de kostnader som beredskapsstyrkans internationella räddningsverksamhet leder.

*Ingripanden vid miljöolyckor* i Finland eller inom dess närområden sker genom insatser av statliga och kommunala myndigheter samt lokala frivilliga organisationer. Försvarsmakten upprätthåller beredskap med två oljebekämpningsfartyg. Verksamheten leds av miljöcentraler och lokala räddningsmyndigheter, som avser att utnyttja den internationella beredskapsstyrkans kunnande vid de insatser som förekommer.



## 2.3 *Ideella organisationers verksamhet*

För den internationella humanitära verksamheten svarar i praktiken *Finlands Röda kors*, som samarbetar med *Kyrkans Utlandshjälp*. Hjälpen omfattar personal, varor och kontanta bidrag.

Omkring 600 experter från olika branscher ingår i den personalreserv som Röda korset förfogar över. Drygt 100 av dessa deltog under år 1994 i insatser inom olika katastrofområden.

Huvuddelen av medlen för verksamheten kommer från det internationella Röda Korset och från FN-organen. Finska staten finansierar omkring 40 % av det finska Röda korsets verksamhet.

Återuppbyggnaden är för de ideella organisationerna en viktig del av katastrofhjälpen. Röda korset bistår katastrofområdena med mat- och medicinhjälp och genom att förmedla bl.a. handräckning, arbetsredskap och spannmål.

# 3 *Norge*

---

## 3.1 *Inledning*

Under år 1994 uppgick den norska humanitära hjälpen till andra länder till ca en miljard norska kronor. Detta var nästan 14 % av den totala biståndsbudgeten.

Utöver humanitär hjälp till länder som råkat ut för naturkatastrofer eller t.ex. flyktingkatastrofer lämnar Norge bidrag till åtgärder som syftar till att förbättra de mänskliga rättigheterna och till program för uppbyggnad eller utveckling av demokratin. De båda senare slagen av bidrag är enligt norska myndigheter en allt viktigare del av utvecklingshjälpen.

### 3.2 *Det norska systemet för katastrofhjälp*

Det norska katastrofhjälpssystemet *NOREPS* inrättades år 1991 mot bakgrund av de första erfarenheterna från den kurdiska flyktingkrisen. Syftet var att underlätta och förstärka FN-systemets och andra internationella organisationers förmåga att genomföra hjälpsatser.

*NOREPS* förfogar över utrustning och andra förnödenheter för att kunna hjälpa till med katastrofinsatser. Utrustningen och förnödenheterna finns i beredskapsförråd både i Norge och i tänkbara katastrofområden. Det inkluderar även en stand by-styrka (*NORSTAFF*), som består av 300 erfarna personer, beredda att rycka ut inom 72 timmar.

Efter bedömningar av vilka produkter som ska ingå i beredskapsförråden upprättas bindande kontrakt mellan Utrikesministeriet och de levererande företagen. För närvarande har ett 20-tal norska företag sådana kontrakt.

För en godkänd produkt gäller följande krav:

- Produkten måste ha en godkänd kvalitet;*
- Den måste inom 24 timmar kunna levereras till en norsk internationell flygplats;*
- Produkten måste vara väl utprovad;*
- Producenten måste vara kapabel att leverera den begärda kvantiteten; samt*
- Produkten måste i pris vara konkurrenskraftig på världsmarknaden.*

FN-organ och andra internationella organisationer kan, liksom norska ideella organisationer, söka medel från det norska Utrikesministeriet för leveranser från *NOREPS*. Sådana medel är emellertid inte en förutsättning för ett samarbete. Sedan tillkomsten av systemet våren 1991 har FN-organen, den Europeiska unionen och andra internationella organisationer i ökande grad köpt norska varor och tjänster direkt från *NOREPS*-företag.

Det norska systemet för katastrofhjälp erbjuder varor och tjänster inom *fyra huvudområden:*

- Hälso- och sjukvård;*
- Förläggingsverksamhet;*
- Varudistribution och underhåll; samt*
- Katastrofhjälpssarbete*

NOREPS sjuk- och hälsovårdsenhet innehåller ett stort antal medicinska funktioner:

- NORSHOSP, som är ett komplett fältsjukhus;*
- NORAID, som är ett modulsystem med kliniska enheter; och*
- Den kirurgiska underhållsenheten har tillräcklig medicinsk engångsutrustning för att kunna att behandla 100 kirurgpatienter under 10 dagar.*

NORSHELTER-begreppet representerar en komplett flyktingby eller ett katastrofhjälpsområde för 500 personer bestående av tält, flyttbara byggnader eller prefabricerade hus.

Den norska regeringen har upprättat permanenta katastrofberedskapsförråd inom olika delar av Afrika. Dessa förråd, som ligger i Nairobi, Addis Abeba, Khartoum och Beira, fylls regelbundet på med livsmedel, monteringsbara tält samt hälso- och sjukvårdsutrustning. Utrustningen kan med kort varsel disponeras av FN-organ och ideella organisationer till fasta priser.

Stand by-styrkan *NORSTAFF* har fält-, repatrierings- och skyddspersonal, teleingenjörer och logistikpersonal. Sedan 1992 har personal från *NORSTAFF* årligen försett FN-organen med specialister av olika slag, bl.a. minröjningsexperten och sjukvårdspersonal. NOREPS varor och tjänster har använts i hjälpinsatser av den typ som har ägt rum inom bl.a. f.d. Jugoslavien, Angola, Rwanda, Somalia och Kambodja.

### 3.3 *Norska insatser för demokrati och mänskliga rättigheter*

Den norska regeringen har under många år gett finansiellt stöd till organisationer som verkar för demokrati och mänskliga rättigheter. Det har ansetts viktigt att lämna stöd till länder som ska genomföra återuppbyggnad efter krig, ockupation, interna konflikter, förtryck och diktatur. Det är som regel länder med en ny och ofta svag demokrati.

För att tillgodose ett ökande behov av stöd relaterat till utvecklingen av demokrati och mänskliga rättigheter inrättade den norska regeringen år 1992 NORDEM. Genom NORDEM har Norge sökt intensifiera sina ansträngningar att stödja FN, regionala organisationer och regeringar i deras kamp för politiskt deltagande, självstyre och mänskliga rättigheter. Organisationen består av norska experter, som kan kallas in för uppdrag med kort varsel.

Genom NORDEM kan Norge ge även teknisk hjälp till nya och utvecklande demokratier. Det kan vara fråga om telekommunikations- och skrivutrustning samt hård- och mjukvara till datorer.

NORDEM:s insatser finansieras av det norska Utrikesministeriet eller av internationella organisationer.

Den norska regeringen har använt sig av NORDEM i flera FN-operationer. Genom NORDEM har Norge sålunda bidragit med valobservationer i Namibia, Kambodja, Eritrea, Etiopien och Moçambique. Under år 1994 skickade Norge ut mer än 80 experter till tio olika länder.

### 3.4 *Fortsatt utveckling*

Med ledning av erfarenheterna från katastroferna i Somalia och Rwanda arbetar Norge för ytterligare förbättringar av den egna katastrofhjälpen. Det sker bl.a. genom förberedelser för s.k. insatspaket (*service packages*). För att ytterligare kunna öka stödet till den internationella humanitära hjälpverksamheten avser norska myndigheter att samordna användningen av varor, tjänster och personal inom NOREPS och NORDEM.

## 4 Storbritannien

### 4.1 *Inledning*

Det brittiska katastrofbiståndet leds och finansieras av katastrof-avdelningen (*Emergency Aid Department*) vid biståndsmyndigheten ODA (*Overseas Development Agency*). Verksamheten sorterar under biståndsministern. Under år 1994 förfogade avdelningen över 180 miljoner pund för bilaterala katastrofinsatser och drygt 80 miljoner för multilaterala insatser.

Av de bilaterala medlen utnyttjades 124 miljoner pund för katastrofinsatser, 41 miljoner för livsmedelsbistånd, 12 miljoner för flyktinghjälp och 2 miljoner för beredskapsåtgärder. Budgeten för år 1995 innebär betydande minskningar i katastrofanslaget jämfört med tidigare år. Verksamheten har emellertid expanderat kraftigt under senare år. Antalet anställda vid katastrof-avdelningen har på drygt fem år vuxit från fem till något mer än 20 personer. Sex av dessa arbetar uteslutande med insatser i f.d. Jugoslavien.

### 4.2 *ODA:s uppgifter*

I normalfallet (f.d. Jugoslavien undantaget) är ODA:s huvuduppgift att finansiera hjälpinsatser, som genomförs av nationella ideella organisationer eller av FN-organ, Internationella Röda korset eller andra internationella organisationer som verkar inom det aktuella området. Upphandling av mediciner, filter och annat sker så långt möjligt lokalt genom de redovisade organisationerna eller genom Storbritanniens utlandsmyndigheter. Utgångspunkten för den brittiska katastrofverksamheten är att insatserna ska kunna ske snabbt, särskilt i samväldesländerna. En hög grad av flexibilitet präglar därför verksamheten.

Statliga myndigheter utnyttjas sällan för genomförande av katastrofinsatser i den brittiska hjälpverksamheten. En antal offentliga och enskilda räddningsorgan, brandkårer eller organisationer med t.ex. räddningshundar som alla har en viss beredskaps- och självförsörjningsgrad finns registrerade vid ODA.

Utbildningsstöd lämnas till brittiska *Röda korset*, *International Health Exchange* och *REDR*, som med kort varsel kan sända läkare, övrig sjukvårdspersonal eller ingenjörer som valts ut och genomgått en katastrofutbildning. Dessa ideella organisationer har en förhållandevis hög beredskap. Lokal personal från katastrofområdena används emellertid i ökande utsträckning.

ODA har i en del fall utnyttjat företaget *Crown Agents* – tidigare dotterbolag till ODA, numera under privatisering – för kontraktsanställning och ledning av personal. Det gäller t.ex. dem som utförde delar av konvojverksamheten i f.d. Jugoslavien.

### 4.3 *Försvarsmaktens medverkan*

Den *brittiska försvarsmakten* används i begränsad omfattning för katastrofinsatser. De förband som hittills varit baserade i *Belize* har snabbt och framgångsrikt satts in i Karibien vid ett par tillfällen. Ingenjörstrupper från *Hongkong* har utnyttjats på bl.a. Västra Samoa. På grund av att de stationära brittiska förbanden i andra världsdelar håller på att avvecklas, minskar möjligheterna att sätta in brittisk militär för detta slags uppgifter. ODA räknar emellertid med att även i fortsättningen kunna ha nytta av personal från de enheter ur den brittiska flottan som alltjämt verkar globalt.

ODA står för de merkostnader som uppkommer när de militära förbanden sätts in för humanitära uppgifter. Det brittiska flygvapnets transportresurser används förhållandevis sällan. Ett skäl är att tillgängligheten ofta är begränsad – ett annat att den vanligaste flygplanstypen, *Lockheed C 130 (Hercules)*, har relativt liten lastförmåga och förhållandevis kort räckvidd. ODA har mycket goda erfarenheter av att chartra ryskt transportflyg, som har stora och snabba flygplan och erfarna besättningar för detta slag av uppgifter till påfallande låga kostnader.

### 4.4 *Erfarenheter*

Behovet av att snabbt få tillgång till *lokala behovsbedömningar* har ökat under senare år hos de brittiska katastrofhjälpsorganen. Inga insatser bör, heter det, genomföras utan sådana bedömningar. FN-

organen eller t.ex. Röda korset kan bistå med bedömningar. ODA:s katastrofavdelning har emellertid – delvis i DHA:s regi – börjat utbilda den egna personalen så att den själv omgående kan bege sig till ett katastrofområde och göra en behovsanalys. Katastrofavdelningen har vidare i ökad utsträckning börjat stödja lokal utbildning i räddningstjänst – utbildning av utbildare, uppbyggnad av orkaninformation i lokala radiosändningar m.m. Det senare gäller främst det orkandrabbade Karibien. Denna verksamhet har prioriterats under senare år. De brittiska myndigheterna anser att den internationella samordningen behöver koncentreras ytterligare, lämpligen till DHA.

## 5 Frankrike

### 5.1 *Inledning*

I den nya franska regeringen har en statssekreterare direkt underställd premiärministern ansvaret för *l'action humanitaire*. Statssekreteraren har ett mindre kansli till sitt förfogande men disponerar också Utrikesministeriets linjeorganisation – i första hand den politiska avdelningens enhet för humanitära insatser samt FN-enheten. Vid genomförandet av hjälpinsatser utnyttjas även Utrikesministeriets och Biståndsministeriets gemensamma s.k. kriscell, som är bemannad dygnet runt. Kriscellen förfogar över en lagerbyggnad på Orly-flygplatsen för bl.a. tält, filter, kläder, första hjälpen och ett antal livsmedelsransoner .

Den franska utrikesrepresentationen har ett 60-tal poster som s.k. humanitära attachéer. Dessa har bl.a. till uppgift att rapportera om katastrofer av olika slag och ska hjälpa till vid genomförandet av franska hjälpinsatser. De fungerar också som sambandsmän med de organ i de hjälpbehövande länderna som bedriver humanitär hjälpverksamhet.

### 5.2 *Finansiering av hjälpverksamheten*

För humanitära insatser finns det en årlig budget på 135 miljoner francs, den s.k. *Fonds d'Urgence Humanitaire*. Under år 1994 gick

35 % av budgeten till olika ideella organisationer, 25% till franska direktinsatser och 20 % till internationella organisationer. De återstående 20 % ställdes till utlandsmyndigheternas förfogande för lokala insatser i liten skala. Det gjordes under år 1994 totalt över 300 insatser i 70 länder, framför allt Bosnien och Rwanda.

Den franska humanitära hjälpen är emellertid totalt sett betydligt mer omfattande än dessa 135 miljoner francs. Till beloppet ska läggas de ordinarie franska bidragen till olika internationella organisationer (t.ex. 5 miljoner francs till UNHCR, 50 miljoner till UNICEF och 25 miljoner till ICRC) samt bidraget till ECHO:s verksamhet. Vidare utnyttjas en stor del av de frivilliga franska bidragen till olika FN-organ för humanitära insatser (totalt 600 miljoner francs årligen). Dessa medel är emellertid som regel reserverade när budgetåret börjar, och det är svårt att utnyttja resurserna vid de katastrofer som efter hand inträffar.

Om det visar sig att fondens medel inte räcker till för de insatser som behöver ske, brukar Utrikesministeriet försöka finna olika ad hoc-finansieringar. Det händer att medel kan tas från den ordinarie biståndsbudgeten (som hanteras av ett separat ministerium) och i exceptionella fall (t.ex. Rwanda och Bosnien) från premiärministerns särskilda budget. Övriga ministerier har inga särskilda medel för internationella humanitära insatser men kan bidra med t.ex. personal och utrustning. De närmast berörda ministerierna är Försvars-, Inrikes- och Hälsoministerierna.

### 5.3 *Personal och utrustning*

Den franska regeringens grundlinje är att Försvarsmakten *inte* ska ägna sig åt internationellt humanitärt arbete. När Frankrike är militärt involverat i en kris – som i Rwanda, f.d. Jugoslavien eller Somalia -- blir det emellertid svårt med gränsdragningen mellan den rent militära insatsen och den humanitära hjälpen. Luftbron till Sarajevo beräknas hittills ha kostat Försvarsministeriet över en miljard francs. I Rwanda kom franska militära enheter i ett inledningsskede att bedriva rent humanitärt arbete – de delade ut mat, borrade brunnar och bedrev sjukvård. Detta berodde både på den mycket speciella politiska situationen och på att de ideella organisationerna saknade tillräckliga resurser eller inte fanns på plats över huvud taget.



I Försvarsministeriet ligger ansvaret för internationella humanitära insatser på avdelningen för "affaires civiles". Avdelningen lyder under och är fysiskt placerad i försvarsstaben och har en kontaktperson i försvarsstabens operativa central. Vid behov kan också sambandspersonal placeras hos internationella organisationer. Frankrike har t.ex. en flygofficer i UNHCR:s ledningscentral för att koordinera flygtransporterna till Sarajevo.

Den franska försvarsmakten kan i samband svåra katastrofer – som i Rwanda – mobilisera betydande resurser för särskilda humanitära insatser. Under *Service de Santé des Armées* (Arméns sjukvårdsservice) lyder två enheter som är planerade med tanke på internationella humanitära insatser:

- *La Bioforce* är en vaccinationsgrupp på 20 personer (militära läkare och sjuksköterskor med specialkunskaper), som med kort varsel kan ge sig i väg till områden där svåra epidemier hotar att bryta ut. För denna styrkas räkning finns vacciner förhandslagrade. Bioforce ska i första hand användas i samband med militära operationer men kan också helt på egen hand verka inom katastrofområden (som t.ex. vid jordbävningen i Mexiko år för ett antal år sedan). Skälet till att Bioforce hör till den militära och inte den civila sjukvården uppges vara att de franska militära läkarna har den bästa specialistkompetensen och att de militära läkarna är mer disponibla än de civila.
- *EMMIR* (=élément médical militaire d'intervention rapide) är i praktiken ett mindre fältsjukhus, som mycket snabbt kan sändas till ett katastrofområde. Hittills har EMMIR-sjukhus i huvudsak sänts till platser där fransk militär deltagit i något slag av hjälp-  
arbete. Ett undantag är det sjukhus som använts vid flyktinginsatsen i norra Irak.

Under Inrikesministeriet lyder *Sécurité Civile* (motsvarande det svenska Räddningsverket). Den franska räddningstjänsten är operativt sett i en betydande grad decentraliserad och lyder regionalt under prefekten. På nationell nivå finns fyra permanenta insatsstyrkor på vardera 60 man (*unités d'intervention nationales aéromobiles*), som är baserade i Chartres, Bordeaux och Marseille samt på Korsika. Avsikten är att dessa styrkor ska ingripa framför allt vid översvämningar och skogsbränder. Varje styrka innehåller personal med olika typer av specialist-

kompetens, bl.a. läkare. Beredskapen är hög. Inom en timme ska styrkan kunna vara samlad och två timmar senare ska den kunna ge sig av. Försvarsmakten deltar ofta med transporter till och från katastrofområdena.

Hela eller delar av de nationella insatsstyrkorna har skickats till bl.a. *Rwanda* (försörjning med mediciner), *Djibouti* (översvämningar) och *Colombia* (fyra läkare deltog i räddningsarbetet efter en jordbävning). Vid jordbävningen i *Kobe* deltog Frankrike med en komplett styrka (60 man och fem hundar för efterforskning).

Hälsoministeriet har inte någon egen personal som det kan sända iväg vid katastrofer utomlands. Ministeriet kan däremot snabbt bidra med medicin från sitt centrala lager i Frankrike. På Nya Kaledonien har Hälsoministeriet lagrat en stor mängd mediciner, som kan utnyttjas vid orkankatastrofer i Stillahavsområdet.

## 5.4 *Ideella organisationer*

Bland aktörerna i det franska humanitära biståndet finns många ideella organisationer. Flera av de större organisationerna, t.ex. *Médécins Sans Frontières* (MSF), slår vakt om sin självständighet gentemot staten. MSF deklarerar öppet att organisationen inte vill underkasta sig någon statlig samordning.

MSF:s budget på omkring 400 miljoner francs finansieras till 65 % av bidrag från enskilda och 35 % av bidrag från EU och olika länder (bl.a. Sverige). Den franska statens bidrag till MSF är mycket begränsat.

Flera försök har gjorts från regeringens sida de senaste åren för att få till stånd en bättre samordning mellan staten och de ideella organisationerna på det humanitära området men utan större framgång. Ett förslag om inrättande av en s.k. *Konsultativ kommission för humanitära insatser* ligger färdigt för underskrift. Enligt förslaget ska kommissionen samarbeta med berörda myndigheter och ideella organisationer. Den ska behandla frågor som relationen mellan humanitära insatser och fredsbevarande operationer, säkerhetsproblem, skattefrågor, frivilliginsatser, utvecklingen av internationell humanitär rätt samt utvärdering av humanitära operationer.

## 6 Tyskland

### 6.1 *Ledning och koordinering*

Den centrala regeringsfunktionen i den tyska hjälpverksamheten med personal och utrustning utövas sedan år 1992 av *Das Amt des Beauftragten der Bundesregierung für Humanitäre Hilfe*, som har en *Arbeitsstab Humanitäre Hilfe* placerad inom Utrikesministeriet. Detta organ svarar för budgetering och koordinering med andra centrala ministerier och med myndigheter, delstater, ideella organisationer och internationella organ.

Knutet till Utrikesministeriet är också *Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe*, som – sedan det år 1994 fått en fast organisation – består av företrädare för statliga och halvstatliga organ och för ett femtontal icke-statliga hjälporganisationer. De statliga och halvstatliga organen är *Utrikesministeriet, Bistandsministeriet, Försvarsministeriet, Kommunikationsministeriet, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* och *Bundesanstalt Technisches Hilfswerk*. Gruppen sammanträder normalt varannan månad. Vid dessa överläggningar redovisar företrädarna för de olika organen för varandra vilka insatser som pågår, utbyter erfarenheter, klarar ut samordningsbehov och bedömer behovet av preventiva åtgärder i tänkbara katastrofområden.

Som en följd av att FN år 1989 förklarade 90-talet som *International Decade for Natural Disaster Reduction* (IDNDR) bildades samma år – på initiativ av Utrikesministeriet – *Deutsches IDNDR-komitee für Katastrophenverbeugung e.V.* Arbetet inom kommittén, som först var inriktat på skydd mot naturkatastrofer, har fått betydelse i samband med åtgärder även mot andra slag av katastrofer och mot konsekvenserna av inbördeskrig. Det beror på att åtgärderna vid dessa slag av händelser fordrar samma slag av organisatoriska och logistiska åtgärder som är aktuella vid naturkatastrofer. Kommittén har 33 ledamöter, som representerar politiska partier, hjälporganisationer, vetenskapliga institutioner, näringsliv och massmedier.

Kommitténs uppgifter är

- *Lobby-arbete för ökat engagemang i katastrofhjälpsfrågor;*

- Information till allmänheten om risker för katastrofer och behovet av förebyggande åtgärder;
- Initiativ till vetenskapliga program;
- Initiativ till operativa program.

Kommittén har inga egna medel för att finansiera projekt.

## 6.2 Statliga, halvstatliga och enskilda organ inom den humanitära hjälpens område

Statliga och halvstatliga organ inom hjälpverksamheten är som framgått

- Utrikesministeriet;
- Biståndsministeriet;
- Försvarsministeriet;
- Kommunikationsministeriet;
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit;
- Bundesanstalt Technisches Hilfswerk.

Som de fyra stora ideella hjälporganisationerna räknas

- Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V. (ASB);
- Johanniter-Unfall-Hilfe e.V. (JUHI);
- Malteser Auslandshilfsdienst (MHD);
- Deutsches Rotes Kreuz (DRK).

Insatser görs därutöver av ett flertal mindre organisationer.

Under Försvarsministeriet utförs hjälpinsatser av militära enheter inom *Bundeswehr*. De militära organen har ingen fast organisation med personal och materiel för dessa uppgifter utan sätter samman enheter som är lämpliga för varje insats. Förband för transportflyg, ingenjörförband, ABC-skyddsstyrkor och sjukvårdsförband har grundkunskaper som ofta fordras i hjälpverksamheten men är inte organisatoriskt avpassade för hjälpinsatser. De har inte heller någon särskild beredskap för dessa insatser. Genom tillkomsten av *Krisenreaktionskräfte* (KRK) har

startberedskapen blivit bättre men är ändå i storleksordningen fem dygn. Fast anställda inom försvarsmakten är skyldiga att medverka i internationella hjälpinsatser. Värnpliktiga deltar endast efter frivilligt åtagande.

Ledningen av Bundeswehrs internationella insatser fick första i februari 1993 fastare former. Det skedde genom inrättandet av *Koordinierungsstab für Einsatzaufgaben der Bundeswehr* (KSEA). I januari 1995 bildades också *Führungszentrum der Bundeswehr* med uppgift att stödja försvarsministern vid insatser av försvarsmaktens resurser i katastrofområden utomlands. Efter ett första försöksår uppstår sannolikt en diskussion om Führungszentrums integrering i den ordinarie kris- och krigsorganisationen.

*Technisches Hilfswerk* (THW), som lyder under Inrikesministeriet, har ca 800 an-ställda och organiserar omkring 80 000 frivilliga i åldern 17-60 år. THW bildades år 1950 och har sedan dess genomfört flera tusen hjälpinsatser i Tyskland och drygt 500 insatser utomlands. Som exempel kan nämnas att ca 300 frivilliga under år 1993 arbetade i Somalia för att förbättra infrastrukturen, bl.a. brunnar och ledningar.

THW har en särskild organisation i hög beredskap för katastrofinsatser (*Schnell-einsatzinheit für Bergungseinsätze im Ausland – SEEBA*).

### 6.3 *Utbildning*

Centrala skolor och utbildningsanstalter som har utbildning för internationella hjälpinsatser är bl.a.

□ *Katastrophenschutzschule des Bundes* (KSB) som primärt bedriver högre utbildning för civilförsvarsuppgifter. Skolan har under senare år även genomfört ett antal internationella seminarier, bl.a. inom ramen för IDNDR. Utbildningsprogrammet i dess helhet omfattar ca 300 kurser eller seminarier per år med praktiskt och teoretiskt innehåll inom hela området civilförsvar och katastrofskydd. Skolan har ett nära samarbete med THW.

□ *THW-Bundesschule Hoya* och *THW Katastrophenschutzschulen i delstaterna* har en- och tvåveckors fackutbildning. Det finns också i dessa skolors regi en omfattande lokal övnings- och utbildningsverksamhet. Tjänstgöringskravet för de frivilliga är 120 timmar per år.

## 6.4 *Utveckling*

De tyska internationella hjälpinsatserna har en lång tradition. Av stor betydelse för den fortsatta utvecklingen är författningsdomstolens beslut, som lagt fast möjligheterna för tysk officiell hjälpverksamhet (inte minst medverkan i FN-insatser). Det krävs även i fortsättningen att hjälpen ska ha en humanitär målsättning. Graden av rent humanitärt innehåll kan emellertid komma att variera inom relativt vida gränser.

Ett nytt Hilfswerk för samordning av den internationella hjälpverksamheten har diskuterats men kommer sannolikt inte att inrättas. Invändningar har rests mot förslaget från bl.a. de ideella organisationerna, som ser sin fria ställning hotad, och TWH, som skulle få en minskad betydelse i det här sammanhanget.

Bundeswehr har diskuterat en permanent hjälpverksamhet med utbildad personal och materiel i beredskap, men motståndet är även i det här avseendet stort. Bundeswehrs uppgift är försvar, har det sagts i debatten. Internationell hjälpverksamhet ska kunna utövas om huvuduppgiften medger det och i så fall med resurser som är avsedda för försvarsuppgifter.

Den tyska internationella hjälpverksamheten kommer sannolikt att fortsätta utvecklas så att den får en mer genomorganiserad och samordnad form.

## 7 *Ryssland*

---

### 7.1 *Inledning*

*Ministeriet för civilförsvar, nödsituationer och undanröjande av följderna av naturkatastrofer* – kort uttryckt Ministeriet för nödsituationer – har huvudansvaret för koordinering av åtgärder utomlands inom kata-

strof- och flyktinghjälpen (och av åtgärder inom Ryssland). Ministeriet inrättades genom ett presidentdekret den 10 januari 1994 men kom egentligen i gång redan år 1990 när den ryska *räddningskåren* bildades. De ryska myndigheterna lade då grunden till en organisation som för närvarande består av räddningspersonal, specialister och administrativ personal. De ryska civilförsvarsstyrkorna överfördes under år 1991 från Försvarsministeriet till det som nu är Ministeriet för nödsituationer.

Den rättsliga grunden för verksamheten är regeringsförordningen den 18 april 1992 om tillskapandet i Ryssland av ett *system för förebyggande av och aktioner vid nödsituationer* (SFAN).

## 7.2 *Ministeriet för nödsituationer*

Ministeriet för nödsituationer ska i huvudsak

- Utarbeta förslag beträffande statens åtgärder inom katastrofområdet;*
- Leda civilförsvaret samt eftersöknings- och räddningstjänsten;*
- Leda aktiviteter som syftar till att undanröja konsekvenserna av stora olyckor, katastrofer och andra nödsituationer;*
- Utföra arbete med ubåtar under extrema förhållanden;*
- Samordna åtgärder av federala myndigheter och lokala administrativa organ, företag och institutioner i syfte att undanröja konsekvenserna av kärnkraftsolyckor;*
- Övervaka användningen av finansiella resurser som fördelats av regeringen för insatser vid katastrofer;*
- Organisera utbildning av befolkningen, företrädare för myndigheter och personalen i styrkorna inom ramen för SFAN;*
- Svara för internationellt samarbete inom ministeriets ansvarsområde;*
- Svara för kontakterna med massmedierna och allmänheten i*

*frågor om civilförsvaret och förebyggande verksamhet samt åtgärder i samband med nödsituationer.*

Ministeriet för nödsituationer har inrättat följande organ för samordning mellan myndigheter vid genomförandet av vissa uppgifter:

- Kommissionen för bekämpande av skogsbränder;*
- Kommissionen för översvämningar;*
- Kommissionen för nödsituationer till havs och i andra vattenområden;*
- Kommissionen för utfärdande av certifikat för räddningspersonal och deras utbildningsinstitutioner.*

Vid sidan av ministern och viceministerna finns i ministeriets styrelse flera högre tjänstemän i ministeriet samt chefer för myndigheter som är underordnade ministeriet. Ministeriet har avdelningar för

- Funktioner tillhörande SFAN;*
- Förebyggande av katastrofer;*
- Snabbinsatser;*
- Undanröjande av följderna av kärnkraftsolyckor;*
- Insatser till havs och i andra vattenområden;*
- Internationellt samarbete; och*
- Vetenskap och teknologi.*

Ministeriet för nödsituationer utövar sina funktioner både centralt och regionalt. Följande myndigheter lyder under ministeriet

- Högkvarteret för civilförsvaret;*
- Regionala centra för nödsituationer och undanröjande av följderna av naturkatastrofer (i Moskva, S:t Petersburg, Rostov, Samara, Jekaterinburg, Novosibirsk, Krasnojarsk, Tjita och Chabarovsk);*
- Högkvarteren för civilförsvaret och nödsituationer i republikerna inom Ryska Federationen samt i regioner, provinser, autonoma administrativa enheter, distrikt och städer;*



- Lednings- och kontrollcentra;*
- Akademien för civilt skydd;*
- Utbildnings-, övnings- och metodologiska centra för civilförsvaret och nödsituationer i republikerna inom Ryska Federationen, i regioner, provinser, autonoma administrativa enheter samt i Moskva och S:t Petersburg;*
- Ryska vetenskapliga forskningsinstitutet för civilförsvaret och nödsituationer;*
- Ryska observations- och laboratoriekontrollcentret.*

Ministeriet för nödsituationer har även *följande resurser* till sitt förhållande. Dessa används för räddningsoperationer och för att undanröja följderna av katastrofer:

- Civilförsvartsgrupper som består av militära grupperingar, större enheter och enheter stationerade i olika regioner i landet;*
- Efterforsknings- och räddningstjänst med 13 enheter i republiker, regioner och provinser;*
- Luft- och bilburna räddningsgrupper med professionell räddningspersonal utrustad med helikoptrar och flygplan (Iljusjin-76 och Antonov-74), vilket gör det möjligt för dem att delta i FN:s humanitära hjälpoperationer.*

Ryska myndigheter har vidare ett system med *enheter för humanitära insatser* som innebär att Ministeriet för nödsituationer vid tillfälliga insatser har rätt att rekvidrera personal och utrustning från fabriker och andra arbetsplatser. Befogenheten gör det möjligt att begära t. ex. ett större antal lastbilar med förare för en humanitär hjälpinsats. Detta system är tänkt att användas även inom övriga delar av f.d. Sovjetunionen.

### 7.3 *Andra ministerier och myndigheter*

Vid sidan av Ministeriet för nödsituationer har varje *ryskt ministerium* och varje *rysk myndighet* – t.ex. Federala migrationsmyndigheten samt Miljö-, Försvars-, Inrikes-, Kommunikations- och Hälso- och Vårdministerierna –

sina speciella ansvarsområden. Vid bl.a. flyktingkatastrofer är ansvaret fördelat så att Ministeriet för nödsituationer har det grundläggande ansvaret för flyktingarna och distribuerar humanitär hjälp, medan Federala migrationstjänsten organiserar mottagningsstationer för flyktingarna och beräknar behovet av livsmedel.

Varje ministerium eller myndighet har personal och materiel för att kunna lösa sina speciella uppgifter. Dessa ministerier och myndigheter har – till skillnad från Ministeriet för nödsituationer – inga speciella enheter för räddningsinsatser. Ett undantag är *Inrikesministeriet*, som svarar för brandkåren.

Vid mycket allvarliga nödsituationer i Ryssland leds arbetet av Ministeriet för nödsituationer. Om det gäller insatser utanför det egna landet har ministeriet en *samordnande roll* och kan disponera företrädare för andra ministerier eller myndigheter. Till uppgifterna för Ministeriet för nödsituationer hör att förbereda den förordning som regeringen antar för insatser vid varje större katastrof.

Ministeriet för nödsituationer har vid de flesta slag av insatser sin huvudsakliga roll i inledningen av verksamheten. Ministeriet ser till att människor blir omändertagna och att det görs en första insats i katastrofområdet. I ett senare skede kommer även ministerier och myndigheter av andra slag in i bilden. De ser till t.ex. att hus blir uppförda och järnvägar reparerade. Dessa ministerier håller inte en lika hög beredskap som Ministeriet för nödsituationer.

När den ryska räddningstjänsten genomför räddningsoperationer (inom Ryssland) samarbetar den med de tio regionala centra och lokala civilförsvarshögkvarter som Ministeriet för nödsituationer förfogar över samt med enheter från Försvars- och Hälsovårdsministerierna. Inom räddningstjänsten finns som framgått luft- och bilburna räddningsstyrkor, som har ständig beredskap för att kunna påbörja räddningsinsatser.

När de resurser som Ministeriet för nödsituationer förfogar över inte är tillräckliga kan ministeriet kalla in hjälp – t.ex. *teknisk personal* från Försvarsministeriet. I övrigt används bl.a. *civilförsvarsstyrkorna*, som förts över från Försvarsministeriet till Ministeriet för nödsituationer. Det finns enligt uppgift inga ideella eller andra enskilda organisationer i Ryssland inom katastrof- och flyktinghjälpens område.

Vid internationella hjälpinsatser använder Ryssland huvudsakligen de egna resurserna hos Ministeriet för nödsituationer. Andra ministerier och myndigheter av olika slag kan emellertid åläggas att utföra uppgifter inom sina kompetensområden. Detta sker emellertid i avsevärt mindre grad än vid räddningsinsatser inom Ryssland.

Ministeriet för nödsituationer har som framgått en *egen eftersöknings- och räddningstjänst* med personal som har erfarenhet av räddningsinsatser inom framför allt Ryssland och OSS. Det planeras för att räddningstjänstens personal ska kunna delta i operationer även i samband med industri- och miljökatastrofer.

Ministeriet för nödsituationer har en egen utbildning av räddningspersonal. Där ska utbildning kunna ske också av personal från andra ministerier. Även elever från andra länder bereds plats. Ministeriet sänder vidare sin personal för utbildning utomlands. Särskilda *utbildningscentra* inrättas för vidareutbildning av personalen inom de nya områdena.

Personalen i eftersöknings- och räddningstjänsten har i de flesta fall en specialiserad utbildning inom områden som bergsklättring, grottforskning, sportdykning, fallskärmshoppning, radiokommunikation m.m. De kan ge första hjälpen till nödställda och genom regelbunden träning har de tillägnat sig praktisk skicklighet för arbete under ytterst svåra förhållanden.

## 7.4 *Finansiering*

Internationella räddningsinsatser finansieras antingen genom ryska federala fonder för internationell humanitär hjälp eller av den internationella organisation som begärt att insatsen ska komma till stånd.

## 7.5 *Genomförda insatser*

Större hjälpinsatser som sedan år 1991 genomförts med ryska hjälpinsatser utanför Ryssland är bl.a. dessa:

- Humanitära hjälptransporter i samband med naturkatastrofer i Kazakstan, Turkiet, Albanien och Montenegro år 1992;

- Brandbekämpning i Armenien år 1992;
- Skadebekämpning vid ett vulkanutbrott i Nicaragua år 1992;
- Leverans av humanitär hjälp under FN:s beskydd till befolkningen i f.d. Jugoslavien åren 1993-95;
- Leverans av olja till den ryska befolkningen i Georgien år 1994;
- Humanitär hjälp under FN:s beskydd till rwandiska flyktingar i Tanzania och Zaire.

## 8 Förenta staterna

### 8.1 *Organisation, resurser och beredskap*

USA:s president har utsett chefen för USAID (*United States Agency for International Development*) till särskild koordinator av amerikanska katastrofinsatser i andra länder. Presidenten har vidare beordrat samtliga amerikanska myndigheter att genomföra sina hjälpsatser under ledning av USAID:s administration.

Inom USAID planerar och genomför OFDA (*Office of Foreign Disaster Assistance*) de samlade amerikanska katastrofhjälpsinsatserna. Till OFDA:s uppgifter hör också att åstadkomma en samordning av amerikanska myndigheters och ideella organisationers arbete med det som internationella organisationer och andra länder gör. OFDA är koordinator oavsett vilket slag av katastrof som det är fråga om.

OFDA:s viktigaste befogenheter är dessa:

- OFDA kan rekvirera upp till 50 miljoner dollar från USAID:s program för katastrofinsatser;
- OFDA kan beordra amerikanska myndigheter att mot ersättning

*friställa resurser som behövs vid hjälpinsatser, t.ex. flygtransporter med militära flygplan;*

- OFDA kan genomföra hjälpinsatser utan hänsyn till Förenata staternas politiska relationer till det hjälpbehövande landet.*

OFDA har totalt 75 anställda, vilket är mer än en fördubbling sedan år 1990. Vid en hjälpinsats deltar personalen antingen i den strategiska ledningsfunktionen i Washington D.C. eller i operativa eller taktiska funktioner inom katastrofområdet.

Organisationen består av en stab och tre avdelningar:

- En planeringsavdelning för *förebyggande hjälpåtgärder*;
- En avdelning för *värdering av katastrofinsatser*;
- En avdelning för *operativa och taktiska åtgärder i hjälparbetet*.

OFDA har sex regionala rådgivare stationerade i *Etiopien, Costa Rica, Philippinerna, Fiji, Jamaica och Ecuador*. Deras uppgift är att bistå amerikanska ambassader i strävanden att få till stånd en planering av katastrofinsatser och att biträda OFDA vid genomförandet av insatserna. Rådgivarna ska också försöka få till stånd utbildning för den inhemska befolkningen i katastrofhjälp.

OFDA ska kunna *påbörja en operativ insats* inom 24-72 timmar efter att en händelse har blivit förklarad som katastrof. I det inledande skedet sänder OFDA som regel ut DART (*Disaster Assistance Response Team*) för att koordinera det taktiska insatsarbetet. Gruppen består till största delen av OFDA-personal men har ibland också extern expertis, framför allt inom det medicinska området. Det är fråga om två-tio personer, som har till uppgift att bedöma behovet av hjälpinsatser, svara för taktisk samordning, genomföra efterforsknings- och räddningsoperationer, svara för administration, skriva kontrakt och kontant finansiera en del åtgärder, genomföra logistisk planering, genomföra medicinsk planering samt rapportera till den strategiska ledningen i Washington. Varje DART har bl.a. egna transportresurser, sambandsutrustningar och livsmedel för att i katastrofinsatsens inledningsskede kunna vara självförsörjande.

OFDA har inrättat fem *beredskapsförråd för hjälpinsatser*. Utrustningen i dessa ska kunna börja användas inom 24 timmar efter att en

händelse blivit förklarad för katastrof. Förråden finns i *Panama, Italien, Thailand, Guam och i Maryland, USA*. Förråden innehåller överlevnadsutrustning, bl.a. filter, vattenbehållare och tält. Värdet av utrustningen i varje förråd är beräknat till 10 miljoner dollar.

Under år 1994 hade OFDA en *budget* på 204 miljoner dollar. I beloppet ingick 50 miljoner dollar som OFDA rekviderade från andra USAID-program. Omkring 60 % av medlen gick till amerikanska och internationella ideella organisationer samt till andra internationella organisationer inom bl.a. FN-systemet. Kravet på ideella organisationer är att de finansierar minst 20 % av verksamheten med egna medel.

## 8.2 *Koordinering och ledning*

Samarbetet och koordineringen mellan amerikanska myndigheter och ideella organisationer har ökat starkt efter den omfattande hjälpinsatsen i Somalia som påbörjades år 1993. I samband med denna insats framkom att amerikanska militära förband hade begränsade kunskaper om humanitära organisationers kompetens. För närvarande pågår ett omfattande arbete som syftar till att öka förståelsen hos olika amerikanska organ för andra aktörers möjligheter att gripa in. Ett omfattande samarbete har kommit i gång mellan OFDA och andra myndigheter, främst försvarsmakten, och ideella organisationer. Det finns bl.a. ett omfattande utbildningsutbyte.

OFDA ger sin personal intern utbildning så att organisationen ska kunna bemanna fem DART för insatser samtidigt på olika håll i världen. Ett 50-tal strategiska simuleringsövningar har genomförts med personal från OFDA, försvarsmakten och ideella organisationer. Den första verkliga koordineringen ägde rum i samband med den amerikanska interventionen på Haiti. OFDA deltog i planeringen och en DART transporterades till landet i operationens första våg.

Den *amerikanske ambassadören* i det drabbade landet är ansvarig för all civil amerikansk verksamhet och personal inom landets gränser. Den militära personalen står under ledning av en regional amerikansk militär befälhavare. Ambassadören får kontinuerligt information från OFDA och rapporterar till organisationen i Washington.

Strukturen på den organisation som katastrofverksamheten använder bygger på den militära organisationsstrukturen. OFDA, försvarsmakten

och ideella organisationer har gemensamt utarbetat *följande principer* som de arbetar efter:

Koordinering och ledning sker på olika nivåer. *Strategiskt* finns det i Washington en IWG (Interagency Working Group), *operativt* i det drabbade landet en HACC (Humanitarian Assistance Coordination Center) och *taktiskt* i katastrofområdet en HOC (Humanitarian Operations Center) och CMOC (Civil Military Operations Center).

*HACC* är den centrala koordinerings- och ledningsfunktionen för amerikanska organ som deltar i hjälpinsatsen. I *HACC* ingår som regel OFDA-personal, militär personal, ambassadpersonal, representanter för amerikanska och internationella ideella organisationer, andra internationella organisationer, lokala rådgivare och företrädare för andra länder. Samtliga ska kunna agera för sina myndigheters eller organisationers räkning och fatta bindande beslut.

På taktisk nivå fungerar *HOC* som en länk mellan amerikanska och internationella intressen. Det binder också samman *HACC* och *CMOC*. Inom ramen för *HOC* utarbetas internationella riktlinjer och prioriteringar. *HOC* leds av amerikansk personal eller av företrädare för andra länder. I sin mest utvecklade form står *HOC* under ledning av FN-personal.

*CMOC* verkställer de beslut som fattas i *HACC* och de prioriteringar och riktlinjer som är resultatet av arbetet i *HOC*. FN-organens motsvarighet till *CMOC* är *OSOCC* (On Site Operations Cooperation Center).

### 8.3 *Planering, genomförande och avveckling av en hjälpinsats*

Den amerikanska ambassaden svarar för katastrofplanering inom den amerikanska verksamheten i landet där ambassaden finns. Till planeringen hör utbildning och övning. OFDA bistår de flesta ambassaderna med upprättande av särskilda katastrofplaner.

Den amerikanske ambassadören i det katastrofdrabbade landet är den ende från amerikansk sida som kan *förklara ett land eller en del av ett land som katastrofområde*. Ambassadören kan i samband med sin

katastrofförklaring begära 25 000 dollar i omedelbart katastrofbistånd från OFDA.

För att OFDA ska påbörja en hjälpinsats fordras

- En begäran från dem amerikanske ambassadören i det drabbade landet;*
- Att det drabbade landet ber om Förenta staternas hjälp;*
- Att de amerikanska katastrofinsatserna bedöms vara ett nationellt amerikanskt intresse.*

OFDA har formellt 60 alternativt 90 dagar på sig att genomföra insatsen. På grund av katastrofernas komplexitet kan insatsen emellertid sträckas ut i tiden. När OFDA avvecklar sin verksamhet i ett land går ansvaret ofta över till en eller flera andra myndigheter inom USAID. Dessa fortsätter med sitt normaliserings- och utvecklingsarbete. Det finns ett särskilt organ inom USAID som har till uppgift att svara för övergången.

#### 8.4 *Genomförda och pågående insatser*

OFDA koordinerar eller leder för närvarande hjälpinsatser i 13 länder. Det är i de flesta fallen katastrofer orsakade av inre oroligheter. Som sådana klassar OFDA insatserna i *Angola, Burundi, Etiopien, f.d. Jugoslavien, Kenya, Liberia, Sierra Leone och Somalia*. Flyktingkatastrofer har föranlett hjälpinsatser i Burundi, norra Irak och Sudan. I Mocambique var orsaken en cyklon, i Kenya torka och i Etiopien svält.





# Statens offentliga utredningar 1995

## Kronologisk förteckning

---

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel – miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.  
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Köns handeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser – regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklasssystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförmåelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner – en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkehögskolan – Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.  
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning – Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättsäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner – utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsöförsäkring och samhällsekonomi – olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivet tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer – för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.

# Statens offentliga utredningar 1995

## Systematisk förteckning

---

### Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

### Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]

Nya konsumentregler. [11]

IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet.

Förslag till nya samverkansformer. [32]

Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]

Sambandet Redovisning - Beskattning. [43]

Aktiebolagets organisation. [44]

Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB  
samt polislagen. [47]

Godtrosvärav av stöldgods? [52]

Näringslivets tvistlösning. [65]

Polisens användning av övervakningskameror vid  
förundersökning. [66]

### Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner  
- en översyn. [28]

### Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]

Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]

Ett säkrare samhälle. [19]

Utan el stannar Sverige. [20]

Staden på vatten utan vatten. [21]

Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]

Brist på elektronikkomponenter. [23]

Gasmoln lamslår Uppsala. [24]

Civilt bruk av försvarets resurser -

regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]

Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]

Svenska insatser för internationell katastrof- och  
flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]

### Socialdepartementet

Världens svåra val.

Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]

Könshandeln. [15]

Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]

Homosexuell prostitution. [17]

Underhållsbidrag och bidragsförskott,

Del A och Del B. [26]

Avgifter inom handikappområdet. [35]

Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkes-  
roller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]

Ohälsöförsäkring och samhällsekonomi  
- olika aspekter på modeller, finansiering  
och incitament. [59]

Kvinnofrid. Del A+B. [60]

### Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på  
Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]

Älvsäkerhet. [40]

Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]

EG-anpassade körkortregler. [48]

Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]

Allmänna kommunikationer - för alla? [70]

### Finansdepartementet

Grön diesel - miljö- och hälsorisker. [3]

Långtidsutredningen 1995. [4]

Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]

Översyn av skattebrottslagen. [10]

Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för

redovisning och betalning. [12]

Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]

Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]

Förmåner och sanktioner

- utgifter för administration. [56]

Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella

föreningar. [63]

Naturgrusskatt, m.m. [67]

Betaljänster. [69]

### Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial  
yrkesutbildning. [38]

Allmän behörighet för högskolestudier. [41]

Förslag om ett internationellt flygsäkerhets-

universitet i Norrköping-Linköping. [57]

Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för  
antagning till Universitet och högskolor. [71]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]

Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]

Kompetens för strukturomvandling. [34]

Some reflections on Swedish Labour Market  
Policy. [39]

Några utländska forskares syn på svensk  
arbetsmarknadspolitik. [39]

Effektivare styrning och rättssäkerhet

i asylinprocessen. [46]

Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]

# Statens offentliga utredningar 1995

## Systematisk förteckning

---

### **Kulturdepartementet**

Konst i offentlig miljö. [18]

Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress. [37]

### **Näringsdepartementet**

Ett renodlat näringsförbud. [1]

Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]

Elförsörjning i ofred. [51]

### **Civildepartementet**

Regional framtid + bilagor. [27]

Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

### **Miljödepartementet**

Alkylat och Miljöklassning av bensen. [30]

Ett vidareutvecklat miljöklasssystem i EU. [31]

Grundvattenskydd. [45]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]

Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]

Ett renat Skåne. [62]

---



