

## 5 Vissa riksdagsbeslut m.m. efter den 11 september 2001

### 5.1 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret

#### *Bakgrund*

Riksdagens beslut år 1995 och 1996 om säkerhets- och försvarspolitiken för försvarsbeslutsperioden 1997-2001 innebar en utvidgad syn på samhällets hantering av hot och risker.<sup>1</sup>

I propositionen Totalförsvaret i förnyelse (prop. 1995/96:12) redogjorde regeringen för ett vidare spektrum av hot och risker som nu bildar bakgrunden till vår säkerhetspolitik. Sådana hot och risker kan få konsekvenser för vårt samhälle i form av bl.a. svåra påfrestningar i fred<sup>2</sup>. I propositionen (s. 8) framhölls beträffande sådana påfrestningar bl.a. följande.

Det moderna svenska samhället står och kan komma att ställas inför en rad allvarliga hot, risker och oförutsedda händelser, som innebär svåra nationella påfrestningar utan att vara militära hot.

Avbrott i elförsörjningen, kärnkraftsolyckor och miljökatastrofer kan få vittgående konsekvenser för befolkningen. Den internationella terrorismen blir farligare och tar sig uttryck, som innebär allvarliga påfrestningar på samhället och drabbar många människor. Krig, förtryck och fattigdom kan leda till stora flyktingströmmar och folkomflyttningar. Naturkatastrofer kan inte i vår tid mötas med resignerad ödestro.

På samma sätt som det väpnade angreppet mot vårt land utgör dessa icke-militära hot och påfrestningar risker för vårt land och vår nationella säkerhet. För att trygga vår säkerhet mot sådana hot utgår regeringen från *ett vidgat säkerhetsbegrepp* (utredningens kursivering), som omfattar allt det som kan påverka vår nationella säkerhet. Att

---

<sup>1</sup> Prop. 1995/96:12, bet. 1995/96 UföU1, rskr. 1995/96:44, bet. 1995/96:FöU1, rskr. 1995/96:45-46 och prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:UföU1, rskr. 1996/97:36, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109.

<sup>2</sup> I propositionen användes termen "svåra nationella påfrestningar i fred". Termen har senare ersatts med "svåra påfrestningar på samhället i fred" eftersom landsomfattande konsekvenser inte är en förutsättning för att man skall tala om svåra påfrestningar.

betrakta säkerhet endast i militärt perspektiv är på gränsen till det tredje årtusendet ett förlegat synsätt.

För att med det vidgade säkerhetsbegreppet som grund möta de hot och påfrestningar, som det svenska folket kan ställas inför, krävs en *helhetssyn på samhällets hantering av yttre och inre hot och påfrestningar i fred och krig* (utredningens kursivering). En sådan helhetssyn anlägger regeringen i propositionen.

Det civila försvaret skall bidra till att hantera svåra nationella icke-militära påfrestningar. Genom samverkan mellan det militära och det civila försvaret i fred – på samma sätt som skall ske i krig – uppnår vi större effektivitet till lägre kostnad i vår strävan att stärka den samlade nationella säkerheten.

Med denna helhetssyn fullföljer regeringen folkförsvarstanken i en tid av nya hot och nationella påfrestningar.

Med utgångspunkt från en vidgad säkerhetssyn förespråkade regeringen således att en helhetssyn skulle prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig. Totalförsvaret skulle enligt regeringen utformas mot denna bakgrund. Regeringen anförde i detta sammanhang (s. 48):<sup>3</sup>

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det inte godtagbart att resurser som avdelats och dimensionerats för ett visst syfte inte utnyttjas fullt ut även för andra ändamål, när detta är möjligt och ändamålsenligt. Totalförsvarets resurser får dock inte nyttjas så att det inverkar menligt på förmågan att möta hot mot vårt lands frihet och oberoende. Militär personal får inte ges uppgifter utanför det traditionella militära verksamhetsområdet som rymmer utövning av våld eller tvång mot enskilda.

Mot bakgrund av det vidgade säkerhetsbegreppet beslutade riksdagen i maj 1997 om den ambition som skulle gälla för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.<sup>4</sup> I propositionen som låg till grund för riksdagsbeslutet (prop. 1996/97:11, Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred) redogjorde regeringen för bl.a. förslag till övergripande mål för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred, en avgränsning av begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred samt vissa svåra påfrestningar, som det enligt regeringens mening var särskilt viktigt att ha en särskild beredskap för. Terrorism angavs som en sådan svår påfrestning.

<sup>3</sup> En utförlig redovisning av statsmakternas syn under senare år på Försvarmaktens stöd åt andra myndigheter lämnas i SOU 2001:98, s. 66-77.

<sup>4</sup> Prop. 1996/97:11, bet. 1996/97:FöU5, rskr. 1996/97:203.

Regeringen skulle varje år lämna en redovisning till riksdagen om läget när det gällde olika slag av påfrestningar.<sup>5</sup>

I sammanhanget kan nämnas att det inte finns någon entydig definition av vad en *svår påfrestning på samhället i fred* är och det har inte heller ansetts möjligt att ge en sådan entydig definition. Svåra påfrestningar på samhället i fred kan dock sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet. Definitionsmässigt skall dessa vara av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och det krävs att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Regeringen beslutade i juni 1999 om direktiv till en särskild utredare att föreslå principer för en bättre helhetssyn vid planeringen av civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (dir. 1999:63). I uppdraget ingick också att bedöma vilken organisatorisk eller strukturell indelning som borde finnas inom detta område och vilka mål som skulle gälla för samhällets förmåga under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Vidare skulle utredningen föreslå åtgärder för en förbättrad IT-säkerhet och ett bättre skydd mot s.k. informationsoperationer.<sup>6</sup> Utredningen antog namnet *Sårbarhets- och säkerhetsutredningen* och redovisade den 11 maj 2001 sitt huvudbetänkande *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41).

I betänkandet lämnade utredningen förslag till nytt planeringssystem för samhällets insatser inom krishanteringsområdet. Den redovisade också huvuddragen i ett nytt system för arbetet med att leda och samordna hanteringen av allvarliga kriser i samhället. Det nya krishanteringssystemet borde enligt utredningen bygga på tre typer av ansvar: områdesansvar (på nationell, regional och lokal nivå), samverkansansvar och bevakningsansvar. Utredningen ansåg att områdesansvaret på nationell nivå borde utövas av regeringen med stöd av ett nationellt krishanteringsorgan. Detta skulle enligt utredningen knytas till Regeringskansliet och främst ha samordnande uppgifter. Utredningen föreslog vidare att en särskild planeringsmyndighet skulle inrättas med uppgift att sköta vissa planeringsuppgifter, samordna forskning och utvecklingsinsatser inom krishanteringsområdet och att fungera som kansli åt det nationella krishanteringsorganet.

<sup>5</sup> Redovisningar har lämnats i skr. 1997/98:4 avsnitt 5, skr. 1998/99:33, prop. 1999/2000:30 avsnitt 7.3 och skr. 2000/01:52.

<sup>6</sup> Jfr tilläggsdirektiv (dir. 2000:49) beslutade av regeringen i juni 2000.

I betänkandet redovisade utredningen även en övergripande strategi för att höja säkerheten inom den tekniska infrastrukturen. Den presenterade ett antal åtgärder för att öka IT-säkerheten och för att förbättra skyddet mot informationsoperationer.

### *Proposition och riksdagsbeslut*

I september 2001 överlämnade regeringen propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) till riksdagen. Regeringen framhöll att det svenska försvaret var inne i en förändringsfas som innebar en av de största reformerna som genomförts i modern tid på försvarsområdet. Propositionen var en fortsättning på det förändringsarbete som riksdagen beslutade om våren 1999 och våren 2000. I propositionen presenterade regeringen bl.a. sin syn på utvecklingen av totalförsvaret, dvs. den verksamhet som behövs för att bereda Sverige för krig. Regeringen lämnade också en övergripande beskrivning av ambitionen i arbetet att möta svåra påfrestningar på samhället i fred.

Vissa av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag behandlades i nämnda proposition, bl.a. förslaget om grundstruktur för krishantering i samhället och förslaget om inrättande av en ny planeringsmyndighet. Detaljerade förslag med utgångspunkt i bl.a. utredningens förslag om hur samhällets krishanteringsförmåga skulle stärkas främst då det gäller strukturen för samhällets krishanteringsförmåga och i fråga om lagstiftning inom det civila området lämnades först våren 2002 (prop. 2001/02:158, se avsnitt 5.2).

Försvarsutskottet behandlade huvuddelen av propositionen jämte motioner i betänkandet Försvarsbeslut för 2002–2004 (bet. 2001/02:FöU2). Propositionens säkerhetspolitiska avsnitt jämte motioner överlämnades till ett sammansatt utrikes- och försvarsutskott, vars överväganden redovisades i betänkandet Sveriges säkerhetspolitik (bet. 2001/02:UFöU1). Riksdagen biföll försvarsutskottets förslag till riksdagsbeslut den 6 december 2001 (rskr. 2001/02:91) och det sammansatta utskottets förslag fem dagar senare (rskr. 2001/02:104). Riksdagen hade ingen erinran mot regeringens bedömningar i de frågor som redovisas i det följande.

### *Säkerhetspolitiska aspekter*

I propositionen drog regeringen bl.a. följande slutsatser för svensk säkerhetspolitik.

Den för Sverige grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består vad avser militära hot. Regeringen har tidigare bedömt att ett invasionshot inte ter sig möjligt inom en tioårsperiod, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga. Denna bedömning har endast förändrats marginellt i den meningen att hotet nu ter sig något mer avlägset. Vår säkerhetspolitik måste dock fortsättningsvis innebära att vi kan möta olika former av väpnade angrepp och andra hot såsom t.ex. terroristhot, informationsoperationer och hot med nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel som direkt berör Sverige.

Regionala och lokala kriser kan indirekt eller direkt beröra Sverige. Det ligger i Sveriges intresse att förebygga konflikter av dessa slag och vid behov delta civilt och militärt i krishantering.

Hot mot de tekniska infrastruktursystemen kan få mycket allvarliga konsekvenser och kan ytterst också få en säkerhetspolitisk betydelse. I takt med utvecklingen mot mer avancerade tekniska system blir skyddet av samhällsviktig infrastruktur av väsentlig betydelse för den nationella säkerheten.

Totalförsvarets förmåga till anpassning är enligt regeringen även i fortsättningen en viktig del av den svenska försvarspolitik. Med hänsyn till utvecklingen i omvärlden skall försvaret kunna förstärkas, reduceras eller eljest förändras för att motsvara de krav som ställs på försvaret.

Mot denna bakgrund ansåg regeringen att de av riksdagen beslutade säkerhetspolitiska målen även i fortsättningen i allt väsentligt borde ligga fast. Regeringen framhöll att Sveriges säkerhetspolitik ytterst syftar till att bevara vårt lands fred och självständighet. Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en handlingsfrihet att, såsom enskild nation och i samverkan, kunna utveckla vårt samhälle. Nationellt skall vi kunna möta militära och andra hot som direkt berör Sverige. Internationellt skall vi i samverkan med andra stater aktivt verka för fred och ökad säkerhet. Sveriges strävan är att samarbeta inom och medverka i FN, OSSE samt inom ramen för EU:s gemensamma krishanteringsförmåga. Vi samverkar även med Nato och flertalet europeiska stater inom ramen för Euroatlantiska partnerskapsrådet och Partnerskap för fred.

Regeringen gav i propositionen sin syn på framtida konflikters karaktär, varvid terroristers och andra icke-statliga aktörers roll berördes. Krig och fred hade under det kalla kriget behandlats som två tydligt urskiljbara förhållanden. Enligt regeringen visade dagens förhållanden att det kommer att vara svårt att göra en klar avgränsning. Istället riskerar vi att hamna i en situation där händelser, som var för sig inte nödvändigtvis går att betrakta som krigshandlingar, utvecklas i en glidande skala där det inte längre är möjligt att avgöra vad som gäller. Regeringen framhöll att i ett sådant läge skapas en *gråzon mellan krig och fred*, och samhällets förmåga att hantera denna komplexa situation blir betydelsefull för vår motståndskraft. Osäkerheten kommer enligt regeringen att vara stor. Är vårt land utsatt för ett angrepp? På vilket sätt och i så fall av vem eller vilka? Är det fråga om en stat eller en icke-statlig aktör? Frågorna känns igen från efterdyningarna av attacken mot New York och Washington den 11 september 2001.

Regeringen ansåg att vårt samhälle måste kunna stå emot ett angrepp utfört av icke-statliga aktörer, som använder avancerade metoder och vapen lika väl som konventionella militära angrepp eller icke konventionella attacker från andra stater samt olika kombinationer av dessa.

Förmågan till analys av det säkerhetspolitiska läget i vår omvärld är enligt regeringens bedömning avgörande för våra förutsättningar att identifiera angriparen och kunna avgöra om denna form av handlingar utförts av enskilda, eller kan härledas till främmande makt. Om det handlar om brottslig verksamhet har de rättsvårdande myndigheterna det primära ansvaret för att hantera situationen, även om därvid också totalförsvarsresurser under vissa förutsättningar skall kunna utnyttjas. Rör det sig om angrepp från en främmande makt skall det mötas av vårt samlade totalförsvar. Regeringen framhöll att oklarhet om vem som är angriparen, inte får inverka på förmågan att effektivt kunna utnyttja samhällets samlade resurser.

### *Samhällets krishantering*

Regeringen angav i den berörda propositionen att en ny planeringsstruktur borde utformas som förbättrade samordningen av planering för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och planering för höjd beredskap. Vidare ansåg regeringen att

en ny myndighet borde inrättas med samordnande planeringsuppgifter vad avsåg beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred och civilt försvar.

Regeringen ansåg att vissa principer borde gälla för att uppnå en helhetssyn i hanteringen av en situation i kris och krig. Enligt den s.k. ansvarsprincipen skall den som har ansvar för en verksamhet i fred även ha det i krig om verksamheten skall upprätthållas under dessa förhållanden. Principen borde enligt regeringen tillämpas och omfatta all planering av verksamhet i fred, inklusive beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och under höjd beredskap. Vidare borde verksamhetens organisation och lokalisering så långt möjligt överensstämja i fred och i krig (likhetsprincipen). Slutligen borde en kris i största möjliga utsträckning hanteras av den nivå eller instans som närmast berörs av det akuta krisförloppet, dvs. på lägsta möjliga nivå i samhället (närhetsprincipen).

Enligt regeringen borde förmågan till tvärsektoriell samordning vid beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred säkerställas. Principerna för samhällets krishantering borde, tillade regeringen, ta sin utgångspunkt i den fredstida verksamheten och även utgöra en grund för ledning under höjd beredskap.

Regeringen ansåg att samhällets krishanteringsförmåga borde bygga på en krishanteringsstruktur med sektors- och områdesansvar. Områdesansvar innebär att det inom ett geografiskt område finns ett organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella krishanteringsåtgärder som behöver vidtas i en given situation.

Enligt regeringen borde områdesansvaret finnas på tre nivåer i samhället; lokal, regional och nationell nivå. Det borde utövas av redan befintliga besluts- och ledningsorgan på respektive nivå. Områdesansvaret på nationell nivå skulle utövas av regeringen, som i sin tur kunde delegera vissa uppgifter till centrala myndigheter. Regeringen konstaterade att Sårbarhets- och säkerhetsutredningen liksom Försvarsberedningen hade framhållit att regeringens roll i den nationella krishanteringen var av utomordentlig betydelse vid allvarliga kriser, bl.a. när det gällde samordningen i olika avseenden. I likhet med flera remissinstanser ansåg dock regeringen att det inte skulle inrättas något nationellt krishanteringsorgan inom Regeringskansliet i enlighet med utredningens förslag. Regeringskansliets krishanteringsorganisation skulle däremot ses över i särskild ordning bl.a. mot bakgrund av nämnda förslag. På regional nivå skulle

områdesansvaret enligt regeringen utövas av länsstyrelsen och på lokal nivå av kommunen.

Mot bakgrund av de i propositionen redovisade principerna för samhällets krishantering och förändrade krav på det civila försvaret föreslog regeringen att funktionsindelningen skulle upphöra. Vidare föreslog regeringen att Överstyrelsen för civil beredskap skulle läggas ned senast den 30 juni 2002.

### *Underrättelseverksamhet*

Regeringen anförde i propositionen att Sverige var i behov av en väl fungerande, effektiv och samordnad underrättelseverksamhet som mer än tidigare var inriktad mot en vidgad säkerhetspolitisk hotbild. Den vidgade synen på vad som innefattas i hot mot landets säkerhet gjorde att den militära underrättelsetjänstens kontaktyta med andra myndigheter, inte minst de polisiära, ökade. Enligt regeringen skulle underrättelsetjänsten kunna samverka med andra myndigheter. Regeringen hänvisade emellertid samtidigt till 4 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Av bestämmelsen framgår att försvarsunderrättelseverksamheten inte får avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

Det internationella säkerhetsarbetet, anpassningsprincipen och den bredare hotbilden hade enligt regeringen skapat ett behov av att statsmakterna stärkte samordningen inom underrättelseverksamheten. Ytterligare processer för sammanvägning och beredning av såväl militär som civil underrättelseinformation krävdes för att det skulle föreligga ett mer fullständigt säkerhetspolitiskt underlag. Regeringen ansåg att det var av avgörande betydelse för att få ett gott resultat i underrättelseverksamheten, att regeringens underrättelsebehov kunde ges en detaljerad utformning i ett samråd med samtliga underrättelseorgan. En fortlöpande dialog behövde enligt regeringen upprätthållas mellan militära och civila underrättelseorgan för att ge bästa möjliga underlag för bedömning av den vidgade hotbild som skisserats.



## 5.2 Samhällets säkerhet och beredskap

Regeringen överlämnade under mars månad 2002 propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) till riksdagen. Syftet med propositionen var att skapa en bättre samlad förmåga att möta andra extraordinära händelser än sådana hot som skulle mötas av det svenska totalförsvaret. Som nämnts i föregående avsnitt låg bl.a. Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande (SOU 2001:41) till grund för regeringens överväganden och förslag i propositionen.

En av de frågor som regeringen behandlade i propositionen gällde Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Regeringens ställningstagande i denna del byggde på betänkandet Stöd från Försvarsmakten (SOU 2001:98) som hade redovisats av *Utredningen om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m.* i november 2001. Enligt regeringens direktiv (dir. 2000:87) hade den särskilde utredaren i uppdrag att kartlägga och analysera gällande bestämmelser för Försvarsmaktens medverkan vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid andra likartade händelser och som inte var att hänföra till räddningstjänst. I uppdraget ingick att lämna förslag till den författningsreglering som behövdes för att uppnå ett klarare och mer entydigt regelsystem. Enligt direktiven skulle regelsystemet också ge uttryck för den helhetssyn som skulle präglade samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker såväl i fred som i krig och som regeringen och riksdagen hade gett uttryck för. I betänkandet lämnade utredningen förslag till en ny förordning om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

Försvarsutskottet behandlade ovan nämnda proposition i betänkandet Samhällets säkerhet och beredskap (bet. 2001/02:FöU10) och riksdagen biföll utskottets förslag till beslut den 23 maj 2002 (rskr. 2001/02:261).

### *En struktur för fredstida krishantering och för civilt försvar*

Enligt regeringen borde alla statliga myndigheter i syfte att stärka krishanteringsförmågan analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som mycket allvarligt kunde nedsätta förmågan hos verksamheten inom området. Samtliga statliga myndigheter borde vara skyldiga att i sin

verksamhet beakta totalförsvarets krav. De borde även planera för att under höjd beredskap kunna fortsätta verksamheten så långt det var möjligt med hänsyn till personaltillgång och övriga förhållanden. Regeringen ansåg, i linje med tidigare ställningstagande, att det fanns skäl att peka ut ett antal statliga myndigheter som skulle åläggas ett särskilt ansvar för att vidta de förberedelser som behövs för att möta svåra påfrestningar på samhället i fred och inför höjd beredskap.

För att möjliggöra en effektiv planering av särskilt viktiga verksamheter avseende svåra påfrestningar på samhället i fred respektive vid höjd beredskap borde enligt regeringen de verksamheter som dessa myndigheter bedriver delas in i samverkansområden. Indelningen av myndigheterna i samverkansområden borde ske utifrån en bedömning av det inbördes sambandet mellan deras verksamheter. Regeringen tillade att de utpekade områdena och myndigheterna borde kunna ändras över tiden med hänsyn till samhällsutvecklingen och förändringen av de risker som samhället kan tänkas utsättas för.

Regeringen ansåg att myndigheternas ansvar och skyldigheter borde regleras i en förordning som omfattade såväl fredstida kriser som höjd beredskap för att understryka vikten av en helhetssyn i planeringen. Vilka samverkansområden som skulle finnas och vilka myndigheter som skulle ingå i respektive samverkansområde borde anges i en bilaga till förordningen. Bestämmelser med detta innehåll finns numera i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Förordningen trädde i kraft den 1 juli 2002.<sup>7</sup>

I 3 § nämnda förordning föreskrivs bl.a. att varje myndighet – vid fredstida krishantering – årligen skall analysera om det finns sådan sårbarhet och sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Analysen skall ske i syfte att stärka myndighetens krishanteringsförmåga. En risk- och sårbarhetsanalys skall lämnas till Regeringskansliet vid samma tidpunkt som gäller för inlämnande av årsredovisningen. Av 4 § framgår att de

<sup>7</sup> Enligt tilläggsdirektiv (dir 2001:54) fick Sårbarhets- och säkerhetsutredningen i uppdrag att ange exempel på organ och myndigheter som borde pekas ut som områdes-, samverkans- respektive bevakningsansvariga. Utredningen skulle vidare, ur ett totalförsvarsperspektiv, lämna förslag till de ändringar av beredskapsförordningen (1993:242) och lagen (1994:1720) om civilt försvar som föranleddes av förslagen i huvudbetänkandet (SOU 2001:41) samt lämna förslag på följdändringar i de myndighetsinstruktioner som föranleddes av förslagen. I betänkandet SOU 2001:86 presenterade utredningen bl.a. ett förslag till ny förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap.

myndigheter som anges i bilagan till förordningen skall planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierad sårbarhet och risker inom de samverkansområden som anges i bilagan.

Vidare föreslog regeringen i den berörda propositionen att en ny myndighet – Krisberedskapsmyndigheten – med samordnande planeringsuppgifter vad avsåg beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap skulle inrättas den 1 juli 2002.

Den nya myndighetens verksamhet regleras numera i förordningen (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten, som trädde i kraft nyss nämnda dag. (Myndighetens uppgifter och organisation redovisas i avsnitt 4.8).

### *Krav på samhällets krishanteringsförmåga*

Regeringen diskuterade begreppet krishantering i propositionen. Det inbegriper alla typer av åtgärder som berör hanteringen av händelser. En förutsättning för att arbetet skall kunna räknas som krishantering bör dock vara att arbetet påbörjas i anslutning till krisens akuta skede och att det är tydligt kopplat till krisens konsekvenser. Det bör också röra sig om åtgärder som klart och tydligt avviker från det rutinmässiga i berörda organisationer och verksamheter och vars omfattning är relativt omfattande.

Regeringen framhöll att det är viktigt att erfarenheterna av inträffade nationella och internationella kriser tas till vara vid uppbyggnaden av samhällets krishanteringsförmåga. För att skapa och upprätthålla en god förmåga till krishantering krävs såväl utbildning som regelbundna övningar.

För att kunna hantera en svår påfrestning på samhället i fred krävs vidare väl inarbetade rutiner och planer för informationshantering samt att olika organs information samordnas för att minska risken för dubbla budskap och tvetydig information. Regeringen tillade att det är av stor betydelse att utbildning och övningar genomförs på området.

Enligt regeringen borde Regeringskansliets förmåga att hantera extrema fredstida situationer förstärkas. Särskilt samordningsförmågan och informationsberedskapen borde förbättras. Utbildnings- och övningsverksamheten borde utökas väsentligt. Regeringen ansåg vidare att bl.a. frågor om telekommunikationer och IT-stöd,

lokaler, reservkraft samt underrättelse- och delgivningsfunktionen borde ägnas särskild uppmärksamhet.

Regeringen gjorde vidare bedömningen att länsstyrelserna borde göra risk- och sårbarhetsanalyser med inriktning på alla de förhållanden som kan ge upphov till en allvarlig krissituation inom länet. En väsentlig uppgift borde också vara att i en krissituation samordna statliga myndigheters åtgärder inom länet och i förhållande till berörda kommuner. Regeringen ansåg att ett sådant ansvar borde författningsregleras. I samband med planerings-, utbildnings- och övningsverksamhet borde länsstyrelserna beakta behovet av samverkan över länsgränserna i en krissituation. Härigenom fick länsstyrelserna ett områdesansvar också för andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap.

### *Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet*

I den behandlade propositionen konstaterade regeringen att Försvarsmakten har stor kompetens och förmåga när det gäller stöd till samhället i fred. Denna kompetens och de resurser som Försvarsmakten har borde så långt som möjligt komma samhället i övrigt till godo. Regeringen ansåg att de författningmässiga grunderna för Försvarsmaktens möjlighet att lämna stöd till civil verksamhet borde förtydligas för att ge förutsättningar för ett bättre utnyttjande av Försvarsmaktens resurser och kompetens i samhället i övrigt. Det fanns enligt regeringens bedömning behov av mer generella bestämmelser som innebär att Försvarsmakten vid behov bör kunna utöka sitt stöd till civil verksamhet. Det författningsförslag som Utredningen om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m. hade lämnat (SOU 2001:98) gav enligt regeringens bedömning möjligheter till detta.

Regeringen anslöt sig till utredningens förslag som innebar bl.a. att Försvarsmakten skulle ges möjlighet att stödja samhället med alla sina resurser och att stöd skulle kunna ges såväl till statliga myndigheter och kommuner som till enskilda. Ett förtydligande av de författningmässiga grunderna i linje med huvuddragen i utredningens förslag skulle ske i en ny förordning om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

Regeringen ansåg att stödet borde vara beroende av vissa generella förutsättningar, bl.a. att det begärda stödet kan anses vara till nytta för samhället, att Försvarsmakten har tillgång till lämpliga

resurser och att uppgiften inte allvarligt hindrar Försvarmaktens ordinarie verksamhet eller myndighetens medverkan enligt räddningstjänstlagen (1986:1102). Vidare får Försvarmaktens personal inte sättas in i situationer där det finns risk för att den, då stöd lämnas, kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Däremot såg regeringen inget hinder mot att Försvarmaktens personal medverkar i en insats även om det finns risk för att den som begär stöd, i allmänhet polisen, kommer att bruka tvång eller våld under insatsen. Vid begäran om stöd är det enligt regeringens bedömning Försvarmakten som skall bestämma om stöd skall lämnas eller inte. Försvarmaktens skyldighet att lämna stöd vid räddningstjänst och enligt det s.k. nödhelikoptersystemet skulle dock finnas kvar.

I remissyttrande över utredningens betänkande framförde Försvarmakten att det borde finnas möjligheter att ge myndigheten uppgifter i vissa extraordinära situationer, såsom t.ex. terroristattacker. Försvarmakten anförde att det borde införas en författningsbestämmelse som möjliggör för regeringen att – i vissa för nationen mycket allvarliga och extraordinära situationer – som en sista utväg kunna bruka landets militära resurser när de civila inte längre ensamma räcker till. Ett sådant förfarande förutsätter att författningen ges i form av lag.

Utredningen hade tagit upp frågan om möjligheten att i extrema situationer använda sig av militär personal och utrustning för åtgärder som skulle kunna innebära en våldsanvändning mot civila. Utredningen anförde att en sådan våldsanvändning måste regleras i lag, sannolikt genom ett bemyndigande från riksdagen till regeringen att sätta in militära resurser i vissa extraordinära situationer. Ett sådant bemyndigande skulle dock, enligt utredningen, kräva en grundlagsändring. Med hänsyn till detta och till att ett sådant bemyndigande skulle innebära en väsentlig förändring av hur regeringen får använda Försvarmakten, drog utredningen slutsatsen att ett sådant författningsförslag måste föregås av överväganden på politisk nivå. Flera remissinstanser instämde i utredningens bedömning.

Regeringen konstaterade att en av de mest centrala begränsningarna som vunnit allmän anslutning ifråga om Försvarmaktens verksamhet i fredstid är att man inte skall sätta in väpnad trupp mot den egna befolkningen eller andra civila. Försvarmaktens remissyttrande rörde enligt regeringen frågan om fördelning av beslutanderätten mellan riksdag och regering, vilket var en stor och komplex fråga som Utredningen om Försvarmaktens stöd till

andra myndigheter m.m. enligt sina direktiv inte hade haft mandat att se över. Regeringen ansåg sig inte ha möjlighet att på föreliggande underlag göra några överväganden i detta avseende. Den hänvisade till det beslut om tillkallande av en särskild utredare som ligger till grund för förevarande utrednings arbete (dir. 2001:120). Utredarens överväganden och slutsatser kan, uppgav regeringen, sedan utgöra en utgångspunkt för eventuella ytterligare åtgärder från regeringens sida i frågan.

Regeringen beslutade i maj 2002 om en ny förordning – förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet – som innehåller bestämmelser om Försvarsmaktens stöd till statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda. Förordningen trädde i kraft den 1 juli 2002. (Bestämmelserna redovisas i avsnitt 3.6.)

### *Beredskapen mot terrorism och andra svåra påfrestningar på samhället i fred*

I propositionen Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11) angavs ett tiotal områden inom vilka det bör finnas en särskilt god beredskap. Områdena, som bl.a. avser terrorism, skiljer sig i stor utsträckning från varandra och till skillnad från planeringen för att kunna motstå ett väpnat angrepp, finns det inte någon gemensam hotbild att utgå från. Här sker i stället bedömningar av sårbarheter, hot och risker inom vart och ett av de olika delområdena. Regeringen har sedan 1997 årligen lämnat en redovisning till riksdagen om beredskapen mot svåra påfrestningar. Den senaste redovisningen lämnades i skr. 2000/01:52 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Regeringen beslutade i mars 1999 att Regeringskansliet departementsvis skulle utföra en genomgång av behovet av åtgärder och författningsregleringar inom de områden som kan bli berörda vid en svår påfrestning på samhället i fred. Mot bakgrund av dessa genomgångar lämnade regeringen i förevarande proposition en redovisning av prioriterade områden för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Regeringen erinrade om att beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred består dels av förebyggande åtgärder för att minimera riskerna för att sådana händelser och tillstånd inträffar, dels åtgärder för att kunna hantera händelserna, om de ändå skulle

inträffa. Åtgärderna syftar inte till att enbart tillgodose de krav som ställs på samhället i en så extrem situation som en svår påfrestning innebär. I stället är det i många fall fråga om åtgärder som bidrar till en grundläggande robusthet och flexibilitet som ökar beredskapen vid olyckor och störningar i samhället. Vissa åtgärder vidtas också inom ramen för planeringen av ännu extremare situationer än en svår påfrestning på samhället i fred, nämligen planeringen inför ett väpnat angrepp.

Inom området *terrorism* uttalade regeringen följande om hotens och riskernas karaktär.<sup>8</sup>

Det finns transnationella terroristnätverk som har förmåga att utföra terroristattentat i Sverige. Dessa har funnits representerade länge i Sverige och flera individer som ingår i dem står under Säkerhetspolisens uppsikt. Det rör sig dels om individer som reser på kurser och möten hos terroristorganisationer i andra länder, dels om individer som har olika typer av kontakter med kända ledare inom olika terroristnätverk och organisationer. Bland annat på grund av Säkerhetspolisens uppsikt över dessa individer är det inte sannolikt att de kommer att genomföra terroristattentat i Sverige. Även terroristnätverk utomlands har förmåga att genomföra terrordåd riktade mot Sverige. Det finns en stor risk för att också grupper i Sverige som inte står under Säkerhetspolisens bevakning, eller inte ens är kända av Säkerhetspolisen, har denna förmåga. Säkerhetspolisen bedömer dock att vare sig de i Sverige boende med terroristanknytning, utländska terroristnätverk eller de inhemska grupper som har deltagit i träning utomlands har för avsikt att genomföra terrordåd i landet.

Beträffande hotet från inhemska extremistmiljöer gör Säkerhetspolisen bedömningen att det finns aktörer med avsikt att angripa det svenska statsskicket, men att deras förmåga i de sammanhangen är så begränsad att det inte går att tala om ett hot mot det demokratiska styrelseskicket. Däremot kan inhemska extremistmiljöer utgöra ett hot mot rikets inre säkerhet i termer av deras avsikt och förmåga att genom våld eller hot om våld försöka påverka statens företrädare och genom att angripa enskilda individers medborgerliga fri- och rättigheter.

Säkerhetspolisen bedömer att den generella hotbilden från såväl transnationella grupper som inhemska extremistgrupper vad gäller terroristattentat mot svenska intressen är låg.

Regeringen gjorde sammanfattningsvis bedömningen att Sverige står i stort väl rustat i kampen mot terrorism. Den konstaterade att genom Säkerhetspolisens arbete finns det en god överblick över olika terroristorganisationers verksamhet. Hotbilden när det gäller

---

<sup>8</sup> Prop. 2001/02:158 s. 80 f.

internationell terrorism riktad mot Sverige bedömdes vid den tidpunkten som låg. Regeringen noterade att polisväsendet både på lokal och också nationell nivå har planer för polisinsatser vid särskilda händelser, t.ex. terroristangrepp.

### 5.3 Antagande av rambeslut om bekämpande av terrorism

Riksdagen godkände under våren 2002 ett av Europeiska unionen upprättat utkast till rambeslut om bekämpande av terrorism (bet. 2001/02:JuU22 och rskr. 2001/02:267). Ärendet initierades i riksdagen genom regeringens proposition Sveriges antagande av rambeslut om bekämpande av terrorism (prop. 2001/02:135). Rambeslutet antogs senare vid ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor den 13 juni 2002.

Rambeslutet innehåller bestämmelser om bl.a. vilka gärningar som ska utgöra terroristbrott i medlemsstaternas nationella lagstiftning samt vilka straffrättsliga påföljder dessa gärningar ska kunna leda till.

#### *Terroristbrott (artikel 1.1)*

Rambeslutet är den första internationella överenskommelsen som innehåller en definition av terrorism. Följande handlingar skall, i enlighet med brottsbeskrivningen i nationell lagstiftning, betraktas som terroristbrott.

- a) angrepp mot en persons liv som kan leda till döden,
- b) allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet,
- c) människorov eller tagande av gisslan,
- d) förorsakande av omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning, transportsystem, infrastruktur, inklusive datasystem, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats eller privat egendom, som kan komma att utsätta människoliv för fara eller förorsaka betydande ekonomiska förluster,
- e) kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel,
- f) tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av skjutvapen, sprängämnen eller kärnvapen, av



biologiska eller kemiska vapen, samt, när det gäller biologiska och kemiska vapen, forskning och utveckling,

- g) utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner, vilka utsätter människoliv för fara,
- h) att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, när detta utsätter människoliv för fara,
- i) hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp i punkterna a–h.

För att en av de nu uppräknade handlingarna skall kunna betraktas som terroristbrott måste emellertid vissa ytterligare rekvisit vara uppfyllda. *För det första* måste handlingen ha begåtts uppsåtligen och genom sin art eller sitt sammanhang kunna allvarligt skada ett land eller en internationell organisation. *För det andra* måste det vara styrkt att gärningsmannen begått handlingen i syfte att i) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, ii) otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller iii) allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation.

Rådet har i ett särskilt uttalande till protokollet – i samband med att rambeslutet antogs – uttalat bl.a. att beslutet inte kan tolkas så att man hävdar att beteendet hos dem som har arbetat för att bevara och återupprätta demokratiska samhällen som respekterar rättsstaten och den civilisation på vilken dessa samhällen bygger, vilket i synnerhet var fallet i några medlemsstater under andra världskriget, nu kan betraktas som terroristhandlingar. Det får inte heller tolkas så att man på terroristgrunder anklagar personer som utövar sin grundläggande rätt att lägga fram sina åsikter, även om de begår brott när det utövar en sådan rätt.

### *Grundläggande rättigheter (artikel 1.2)*

Rambeslutet skall inte kunna ha som effekt att skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsprinciperna i enlighet med artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen på något sätt ändras. Artikel 6 i fördraget anger bl.a. att EU skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera

de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

I detta sammanhang kan även beaktandesats nr 10 i inledningen av rambeslutet nämnas. Denna lyder: ”Detta rambeslutet respekterar de grundläggande rättigheterna, såsom de säkerställs i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och som de följer av de författningsenliga traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna såsom principer i gemenskapsrätten. Unionen iakttar de principer som fastställs i artikel 6.2 i Fördraget om Europeiska unionen och avspeglas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt kapitel VI i denna. Inget i detta rambeslut kan tolkas som om syftet vore att begränsa eller hindra de grundläggande rättigheterna eller friheterna, t.ex. strejkrätt, mötesfrihet, föreningsfrihet eller yttrandefrihet, inbegripet rätten att tillsammans med andra bilda fackföreningar och ansluta sig till sådana fackföreningar för att försvara sina intressen och den därmed sammanhängande rätten att demonstrera.”

#### *Brott som begås av en terroristgrupp (artikel 2)*

Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som krävs för att straffbelägga handlingar som består i att någon uppsåtligen a) leder en terroristgrupp eller b) deltar i en terroristgrupps verksamhet, vari inbegrips att förse gruppen med information eller ge den materiellt stöd eller bidra med alla former av finansiering av dess verksamhet, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet (punkt 2). Med terroristgrupp avses en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Med termen strukturerad grupp avses en grupp som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur (punkt 1).

### *Brott med anknytning till terroristverksamhet (artikel 3)*

Vissa andra gärningar anses vara särskilt frekventa i samband med utförandet av terroristbrott. Medlemsstaterna skall under vissa förutsättningar betrakta dessa gärningar som brott med anknytning till terroristverksamhet. De brott som avses är grov stöld som begås i syfte att utföra någon av de handlingar som räknas upp i artikel 1.1, utpressning i syfte att begå någon av de handlingar som anges i artikel 1.1 samt upprättande av förfalskade administrativa dokument i syfte att utföra någon av de handlingar som räknas upp i artiklarna 1.1 a-h och 2.2 b.

### *Anstiftan, medhjälp och försök (artikel 4)*

Anstiftan av eller medhjälp till brotten i artiklarna 1.1, 2 och 3 skall vara straffbart. Försök till brotten i artiklarna 1.1 och 3, med undantag för innehav enligt artikel 1.1 f och brott enligt artikel 1.1 i, skall vara straffbart.

### *Påföljder m.m.*

Rambeslutet innehåller vidare bestämmelser på en rad andra områden. Bland annat finns det bestämmelser om vilka påföljder som skall kunna komma i fråga för de olika brotten. Allmänt gäller att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att brotten i artiklarna 1-4 skall beläggas med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder, som kan medföra utlämning.

Det finns också bestämmelser om juridiska personers ansvar, om behörighet att väcka åtal och att lagföra brotten samt om skydd för brottsoffren.

### *Regeringens förslag till lag om straff för terroristbrott*

Regeringen har nu i proposition 2002/03:38 Straffansvar för terroristbrott lämnat förslag till lagändringar som huvudsakligen syftar till att genomföra rambeslutet. I propositionen har regeringen förslagit bl.a. att det införs en särskild lag om straff för terroristbrott och att brottsbalkens regler om domsrätt utvidgas.

Förslaget till lag om straff för terroristbrott innebär att den skall dömas för terroristbrott som begår en gärning som i svensk rätt motsvaras av de handlingar som räknas upp i artikel 1.1 i rambeslutet, om gärningen kan allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att 1) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, 2) otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd, eller 3) allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.

Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott har föreslagits bli straffbart.

Vidare har i propositionen föreslagits att det införs en uttrycklig bestämmelse om svensk domsrätt för de brott som omfattas av förslaget till lag om straff för terroristbrott, oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten. Förslaget innebär att det inte ställs upp något krav på dubbel straffbarhet.

Det har också föreslagits att den i annan lagstiftning använda beskrivningen av terrorism – våld, hot eller tvång för politiska syften – utmönstras och ersätts med en hänvisning till sådan brottslighet som omfattas av den föreslagna lagen om straff för terroristbrott.

Den nya lagen jämte lagändringarna har föreslagits träda i kraft den 1 juli 2003.

#### **5.4 Antagande av rambeslut om en europeisk arresteringsorder**

Riksdagen godkände under våren 2002 ett av Europeiska unionen upprättat utkast till rambeslut om en europeisk arresteringsorder (bet. 2001/02:JuU29 och rskr. 2001/02:256). Ärendet väcktes i riksdagen genom regeringens proposition Sveriges antagande av rambeslut om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna (prop. 2001/02:118). Rambeslutet antogs senare vid EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor den 13 juni 2002.

Rambeslutet innehåller bestämmelser som i princip ersätter de utlämningsförfaranden som tillämpas mellan EU:s medlemsstater. Utlämningskonventionerna från 1957, 1995 och 1996 samt andra

bestämmelser om utlämning som i dag gäller inom EU skall således inte längre tillämpas mellan medlemsstaterna. Rambeslutet medger fortsatt tillämpning av särskilda avtal eller överenskommelser om utlämning som kan finnas mellan vissa av medlemsstaterna och som ytterligare förenklar och underlättar utlämningsförfarandet. Enligt regeringen gör bestämmelserna det möjligt att undanta t.ex. det nordiska utlämnings-samarbetet från rambeslutets tillämpningsområde.

I propositionen redovisade regeringen de lagändringar som den menar att rambeslutet kräver. Några konkreta förslag till ändrad lagstiftning lades dock inte fram i propositionen. Regeringen angav i stället att den avsåg att återkomma med sådana förslag i ett senare sammanhang. Som utredningen återkommer till längre fram i detta avsnitt har Justitiedepartementet härefter i promemorian Lag om europeisk arresteringsorder och överlämnande för brott inom EU (Ds 2002:62) lämnat förslag till sådana lagändringar som departementet menar föranleds av rambeslutet.

Bestämmelserna i rambeslutet går ut på att en europeisk arresteringsorder från de rättsliga myndigheterna i en medlemsstat – dvs. en begäran om gripande och överlämnande av en efterlyst person – skyndsamt och med få formaliteter skall verkställas av de rättsliga myndigheterna i en annan medlemsstat. Syftet med rambeslutet är att göra utlämningsförfarandet mellan EU:s medlemsstater enklare och mer effektivt.

Rambeslutet innebär bl.a. att kravet på dubbel straffbarhet avskaffas för ett antal allvarliga brott som redovisas i en särskild lista, om brottet i den stat som har utfärdat ordern kan medföra fängelse i minst tre år. Tanken bakom valet av de brott som räknas upp i listan torde vara att listan skall omfatta grov, gränsöverskridande brottslighet som kan förekomma mellan medlemsstaterna. Terrorism nämns i listan, liksom flera av de vanligaste brottsbalksbrotten (t.ex. mord, grov misshandel, våldtäkt, rån och bedrägeri) och en del brott och brottstyper inom specialstraffrätten. De brott som anges i listan motsvarar inte nödvändigtvis brott som i den svenska lagen har samma beteckning. Att medlemsstaternas definitioner av brotten i listan skiljer sig åt skall inte ha någon betydelse för frågan om överlämnande kan ske. I praktiken är det definitionen i den stat som har beslutat om arresteringsordern som skall tillämpas (a. prop. s. 17).

Avskaffandet av kravet på dubbel straffbarhet innebär emellertid inte att varje gärning som kan hänföras till listan utan vidare skall

medföra överlämnande. I rambeslutet finns ett par artiklar i vilka man räknar upp särskilda vägransgrunder. Den verkställande rättsliga myndigheten skall exempelvis vägra att verkställa en arresteringsorder när den person som är föremål för ordern på grund av sin ålder enligt den verkställande statens lag ännu inte kan ställas till straffrättsligt ansvar för de gärningar som ligger till grund för ordern (artikel 3.3). Den verkställande rättsliga myndigheten får vägra att verkställa en arresteringsorder bl.a. om åtal för brottet eller verkställighet av straffet preskriberats enligt den verkställande statens lagstiftning och gärningen omfattas av den statens behörighet enligt dess egen lagstiftning (artikel 4.4). Rambeslutet hindrar inte medlemsstaterna att tillämpa sina konstitutionella regler om föreningsfrihet, tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier (punkt 12 i rambeslutets beaktandesatser).

En annan förändring i förhållande till tidigare regler gäller överlämnande av svenska medborgare. Det har i drygt 40 år varit möjligt att utlämna svenska medborgare till andra nordiska länder. Genom en lagändring år 2001 öppnades, i samband med att Sverige tillträdde 1996 års utlämningskonvention, en möjlighet att under vissa förutsättningar utlämna svenska medborgare till andra EU-stater. Rambeslutet medger inte att Sverige uppställer särskilda kriterier för att överlämna svenska medborgare. Sverige kan däremot som verkställande stat uppställa villkor om att den som överlämnas återförs till Sverige för verkställighet här av det straff som kan ha ådömts. Den möjligheten omfattar inte bara svenska medborgare utan också personer som är bosatta här.

Beslut om utlämning har traditionellt fattats på politisk nivå. Genom rambeslutet överläts besluten till rättsliga myndigheter. Utlämningsinstitutets mellanstatliga karaktär ersätts av ett förfarande som går ut på att rättsliga myndigheter i medlemsstaterna erkänner varandras bedömningar och beslut. Därigenom framhålls den rättsliga aspekten av förfarandena framför den politiska. Möjligheten för regeringen att även i fortsättningen bli underrättad i fall som rör utrikespolitiska frågor framgår av 10 kap. 8 § regeringsformen.

Medlemsstaterna åläggs i rambeslutet att genomföra bestämmelserna senast den 31 december 2003. Den 1 januari 2004 ersätter rambeslutet utlämningskonventionerna från 1957, 1995 och 1996 samt andra bestämmelser om utlämning som gäller inom EU. Regeringen förklarade i propositionen att den avser att återkomma till riksdagen med förslag till följdlagstiftning med anledning av

rambeslutet. Enligt ett särskilt tillkännagivande från riksdagen bör regeringen samtidigt lämna en redogörelse för hur en uppföljning av tillämpningen av rambeslutet skall ske.

Justitiedepartementet har nu i promemorian Lag om europeisk arresteringsorder och överlämnande för brott inom EU (Ds 2002:62) lämnat förslag till sådana lagändringar som departementet menar föranleds av rambeslutet. I promemorian föreslås bl.a. att det skall införas en lag om europeisk arresteringsorder och överlämnande för brott inom EU. Denna nya lag ersätter enligt förslaget utlämningslagens bestämmelser om utlämning för brott till medlemsstater i EU.

Den föreslagna lagen innehåller, förutom förutsättningarna för överlämnande, regler för åklagarnas handläggning av och domstolarnas beslut i ärenden om överlämnande. Beslut om överlämnande fattas av tingsrätt, vars beslut kan överklagas till hovrätt.

Lagen innehåller vidare vissa bestämmelser om tvångsmedel. Dessa bestämmelser avviker från vad som gäller i brottmål. Bland annat föreslås en presumtion för att den som eftersöks för överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder skall anhållas och häktas.

Den nya lagen, jämte följdändringar i andra lagar, föreslås träda i kraft den 1 januari 2004.

Departementspromemorian är sedan januari 2003 föremål för remissbehandling.

## 6 Utredningens överväganden och förslag

### 6.1 Inledande synpunkter

Under 1990-talet fördes en försvarspolitisk debatt om ”den breddade hotbilden” efter det kalla krigets slut. Ett exempel på de hot som nämndes i detta sammanhang var terrorism. I propositionen inför 1996 års totalförsvarsbeslut förankrades resonemanget i ett ”vidgat säkerhetsbegrepp”, vilket syftade till en helhetsyn på samhällets hantering av yttre och inre påfrestningar.

Detta vidgade säkerhetsbegrepp har fått stor betydelse för utformningen av totalförsvaret och det nya politikområde som kallas ”skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar”. Som säkerhetspolitisk utgångspunkt gäller att Sverige måste kunna möta olika former av såväl militära hot som andra hot.<sup>1</sup>

Efter terroristattacker i USA den 11 september 2001 har bilden av vad vissa internationella terroristgrupper är beredda till förändrats radikalt.<sup>2</sup> Till följd av dessa händelser har det nationella och internationella arbetet mot terrorismen högprioriterats och intensifierats. Svenska myndigheter och övriga offentliga organ står inför delvis nya och kvalificerade krav i verksamheten. Som anförts i direktiven till utredningen är det av avgörande betydelse att man från svensk sida har en väl utvecklad beredskap och förmåga att före, under och efter en omfattande terroristattack snabbt kunna vidta de åtgärder som är nödvändiga bl.a. för att hindra eller begränsa de skadeverkningar som en sådan attack innebär för samhället.

En bedömning av om nuvarande lagstiftning och annan rättslig reglering ger myndigheter samt andra offentliga organ möjligheter att snabbt och effektivt vidta åtgärder för att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat bör enligt utredningens uppfattning göras mot bakgrund av den hotbild och de

---

<sup>1</sup> Jfr avsnitt 5.1 och 5.2.

<sup>2</sup> Jfr dir. 2001:120.



analyser som gjorts på området under senare tid. Därvid måste det säkerhetsshot som den internationella terrorismen utgör mot svenska intressen beaktas.

I regeringens skrivelse Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 2000/01:52) bedömdes hotbilden när det gällde internationell terrorism riktad mot Sverige som låg. Efter samråd med berörda myndigheter, främst Säkerhetspolisen, anser sig utredningen kunna konstatera att detta fortfarande gäller. Man får emellertid hålla i minnet att utvecklingen på området inneburit en övergång från en terrormiljö bestående av aktörer med väl definierade målbilder och specifika attribut till mera svåridentifierade nätverk med internationell spridning. Med denna spridning av fenomenet både geografiskt och aktörmässigt finns det en viss risk för att de politiska och opinionsmässiga spärrarna försvagas. Detta beror inte minst på att terrorattentat i en globaliserad mediavärld ofta genomförs i ett land samtidigt som den tilltänkta mottagaren av propagandabudskapet lever i en helt annan del av världen.

Förmågan hos det nätverk som av allt att döma låg bakom attackerna den 11 september 2001 har tidvis varit nedsatt. Dess målbilder har dock inte förändrats och dessutom kan attackerna komma att utgöra en inspirationskälla för liknande spektakulära attentat inte bara på amerikansk utan också på västeuropeisk mark.

Säkerhetspolisen bedömer alltså risken för attentat i Sverige som låg generellt sett. Inga kända terroraktörer anses ha både avsikt och förmåga att utföra terrorattentat mot svenska intressen. I sammanhanget erinras dock om att Sverige som aktör är föremål för en internationell hotmiljö som kan fluktuera kraftigt mot bakgrund av snabba och oförutsägbara händelser. Detta kan med kort varsel innebära nya förutsättningar och eventuellt därmed allvarliga negativa implikationer för svenskt vidkommande. Hotet om attentat riktade mot andra staters intressen på svenskt territorium, främst amerikanska, brittiska och israeliska, bedöms dock ha ökat något mot bakgrund av händelseutvecklingen efter den 11 september.

Inom ramen för svenska militära, affärsmässiga eller andra internationella åtaganden kan enligt Säkerhetspolisen svenska medborgare och svenska intressen bli föremål för terroristhot. Svenska engagemang likt dessa kan, beroende på rådande omständigheter, medföra en ökad hotbild avseende terrorism i Sverige riktad mot Sverige.

Attackerna den 11 september saknar motstycke i modern tid, men även härefter har det förekommit allvarliga terroristattentat som understryker det hot som internationella terroristgrupper utgör mot världssamhället. Den 12 oktober 2002 exploderade kraftiga sprängladdningar i nöjesdistriktet Kuta Beach på Bali. Fler än 190 människor dödades och ännu fler skadades. Ett annat exempel är det s.k. gisslandramat i Moskva. Den 23 oktober 2002 stormade tjetjenska män och kvinnor beväpnade med automatvapen och sprängmedel en teater i Moskva. Fler än 800 människor togs som gisslan. Männerna och kvinnorna krävde att Ryssland skulle dra sig tillbaka från Tjetjenien inom en vecka, annars skulle de spränga teatern. Drygt en månad senare, den 28 november, inträffade ytterligare ett terroråd. Minst 15 personer dödades och ett 80-tal skadades i ett bombattentat mot ett israeliskt turisthotell i Mombasa i Kenya. Ungefär samtidigt avfyrades två missiler mot ett fullsatt israeliskt passagerarplan som lyft från flygplatsen i Mombasa. Missilerna träffade dock inte sitt mål. Det är naturligt att händelserna den 11 september men också senare attentat har legat till grund för ett omfattande och intensivt internationellt samarbete på många av samhällslivets områden.

Som utredningen ser saken finns det emellertid inte någon grund att för intern svensk del låta händelserna den 11 september eller utvecklingen därefter bilda underlag för repressiva eller preventiva åtgärder som skulle riskera att stå i konflikt med grundläggande rättsäkerhetsintressen, så som de har brukat definieras hos oss. Detta gäller inte bara direkta ingripanden utan även olika former av underrättelseverksamhet. Inte minst den omfattande utredning som nyligen har redovisats av Säkerhetstjänstkommissionen (SOU 2002:87) har visat vilka risker som kan vara förenade med en underrättelseverksamhet som ges ett alltför omfattande spelrum. Vi måste dra lärdom av detta för framtiden.

Vad som nu har sagts betyder självfallet inte att de risker som kan finnas bör negligeras eller bagatelliseras. Eftersom den internationella händelseutvecklingen snabbt kan bidra till att hotbilden mot Sverige och svenska intressen förstärks, är det också viktigt att sådana förebyggande åtgärder som framstår som adekvata och godtagbara så långt möjligt vidtas.

Till förebyggande åtgärder i vid mening hör inte minst utrikespolitiska insatser liksom även andra åtgärder som faller utanför utredningens uppdrag. Som redan inledningsvis har nämnts tar

utredningen inte heller upp frågor som har omedelbar anknytning till det internationella samarbetet mot terrorismen.

Vad som stått i blickpunkten för utredningen är främst intresset av att ansvarsförhållandena bland svenska organ är klarlagda och lämpligt avvägda. Utredningens förslag har denna huvudinriktning. Därvid har utredningen huvudsakligen utgått från de påpekanden som har gjorts från sådana myndigheter och organ som utredningen har samrått med. Till den del som den lagstiftning och organisation som utredningen haft att granska inte omfattas av förslagen i det följande bedömer utredningen att några särskilda initiativ från statsmakternas sida inte är påkallade för närvarande.

## **6.2 Försvarsmaktens uppgifter vid omfattande terroristattentat**

### **6.2.1 Allmänt**

Som har angetts under avsnitt 6.1 får risken för att Sverige skulle utsättas för ett storskaligt terroristangrepp bedömas som låg. Risken är emellertid inte försumbar, och självfallet måste en beredskap finnas även för en sådan situation. En attack av detta slag kan tänkas ske i många olika former, varav en är angrepp med vapen eller annat våld.

Liksom hos flertalet länder i västvärlden är det svenska försvaret till övervägande del uppbyggt kring tanken att skydda territoriet från angrepp från en annan stat. Även den rättsliga regleringen skiljer i många avseenden mellan angrepp från en annan stat och andra slags angrepp.

Till grund för det gällande regelverket på området ligger sålunda det traditionella synsättet att främmande (uniformsklädd) militär personal är legitima krigsdeltagare – med en folkrättslig term kombattanter – som inte får ställas till ansvar för sina gärningar i denna egenskap utan vid kränkningar skall avvisas (eller, vid väpnat angrepp, försättas ur stridbart skick eller tas som krigsfångar), medan lagöverträdelser av civila personer skall beivras genom det svenska rättsväsendet.

I konsekvens med detta vilar gällande bestämmelser på principen att det är Försvarsmaktens uppgift att ingripa mot statsfartyg eller statsluftfartyg och andra militära fordon samt mot utländsk uniformerad militär personal på svenskt territorium. Att ingripa mot

brott och att i övrigt sörja för att allmän ordning och säkerhet upprätthålls ankommer på polisen (och i viss utsträckning Kustbevakningen).

Som i skilda sammanhang konstaterats bl.a. av Försvarsberedningen (se t.ex. Ds 1995:28 s. 110 ff och 1999:55 s. 90 ff) kan de traditionella distinktionerna tänkas bli svåra att upprätthålla fullt ut med den hotbild som för närvarande och under överskådlig tid framöver är aktuell. Vi måste kunna möta även angrepp utförda av icke-statliga aktörer som använder avancerade metoder.<sup>3</sup> Vilken roll olika svenska organ skall spela är då inte alltid helt klart. Så t.ex. saknar polisen utrustning för att möta angrepp från luften. I olika övningar och spel återkommer ständigt besvärande frågor med anknytning till detta och liknande problem.

Försvarsmakten har i skrivelse till utredningen<sup>4</sup> påtalat ett antal brister eller oklarheter som rör myndighetens skyldigheter och möjligheter att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och liknande extraordinära händelser i Sverige. Försvarsmakten har därvid framhållit att den endast har skyldighet och möjlighet att hantera sådana händelser utifrån de uppgifter som statsmakterna givit Försvarsmakten och inom ramen för vad författningarna medger.

Sammanfattningsvis anför Försvarsmakten att statsmakterna behöver klarlägga den roll Försvarsmakten skall fylla då ett väpnat angrepp sker i form av ett terroristangrepp. Försvarsmakten anser därmed – mot bakgrund av den förändrade hotbilden och synen på vad som kan utgöra ett väpnat angrepp – att det kan finnas anledning att se över gällande författningar som inverkar på Försvarsmaktens möjligheter att tillgripa vapenmakt vid låga konfliktnivåer.

Utredningen ansluter sig till den uppfattning som redovisats från Försvarsmaktens sida. En liknande uppfattning har nyligen kommit till uttryck i en rapport från Totalförsvarets forskningsinstitut, Strategi för det oväntade (april 2002), där det konstateras att det legala och administrativa ramverk som styr utnyttjandet av Försvarsmaktens personal inte är utformat med hänsyn till gråzonslägen.

Utredningen har mötts av den invändningen att det traditionella synsättet inte bör överges med tanke på extrema situationer. I sådana situationer skulle regeringen i stället kunna hämta de befogenheter som behövs från nödrätten.

---

<sup>3</sup> Beträffande regeringens och riksdagens ställningstagande i frågan, se avsnitt 5.1.

<sup>4</sup> Skrivelse den 20 juni 2002 (utredningens dnr 05/02).

För egen del ställer sig utredningen tveksam till denna tanke. Ett visst begränsat utrymme för en sedvanerättsligt grundad konstitutionell nödrätt anses visserligen finnas, något som har kommit till uttryck just i samband med terroraktioner. Tydligast i detta avseende är det s.k. Bulltoftadramat i september månad 1972, då ett antal i kriminalvårdsanstalt intagna personer utlämnades till flygkaparna, som även erhöll en lösensumma för att släppa de tillfångatagna passagerarna. De åtgärder som vidtogs i det sammanhanget kan dock inte jämföras med dem som nu diskuteras, och det skedde dessutom före ikraftträdandet av vår nuvarande regeringsform. Numera tar man i Sverige i huvudsak avstånd från den konstitutionella nödrätten, eftersom tanken att statsorganen i kris-situationer skall kunna sätta sig över grundlagsreglerna eller andra bestämmelser anses stämma illa med principen om maktutövningens lagbundenhet. Denna tanke avvisades också uttryckligen i grundlagsmotiven i fråga om statsmakternas handlande i krissituationer (se prop. 1973:90 s. 444).<sup>5</sup>

Trots vad som nu sagts har utredningen uppfattningen att det i akuta situationer då människoliv står på spel måste kunna finnas ett låt vara snävt utrymme för regeringen liksom andra ansvariga organ att i vissa avseenden avvika från den föreskrivna beslutsordningen, om detta framstår som oundgängligen nödvändigt. Uttalandena i grundlagsmotiven innebär visserligen att den konstitutionella nödrätten principiellt avvisats men torde inte vara att förstå så att det i alla tänkbara situationer skulle vara omöjligt att överträda reglerna. Som också framhölls i grundlagsmotiven är det av stor betydelse att regelverket gör det möjligt för statsmakterna och andra offentliga organ att agera inom lagens ram även i krissituationer. Hanteringen i ett akut läge underlättas nämligen väsentligt om regelverket kompletteras med regler som tar sikte på sådana situationer.

Utredningen har mot den angivna bakgrunden bedömt det nödvändigt att söka närmare analysera innebörden av de gällande reglerna om försvar mot väpnade angrepp och att undersöka i vad mån dessa regler behöver förändras eller kompletteras.

Vissa uppgifter om hanteringen av terroristattentat i Finland, Norge och Danmark redovisas i bilaga 3.

---

<sup>5</sup> Jfr avsnitt 3.13 om konstitutionell nödrätt.

## 6.2.2 Rätten till självförsvar enligt FN-stadgan

Utredningen har i avsnitt 3.1 redovisat de gällande reglerna i regeringsformen (RF) om användningen av Försvarsmakten. Den grundläggande bestämmelsen är 10 kap. 9 § första stycket första meningen RF, enligt vilken regeringen får insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Som tidigare påvisats återgår denna bestämmelse på artikel 51 i FN-stadgan om nationernas rätt till självförsvar.<sup>6</sup>

I den berörda artikeln i FN-stadgan är självförsvaret formulerat som ett undantag från våldsförbudet och non-interventionsprincipen.<sup>7</sup> I artikel 51 anges följande.

Ingen bestämmelse i denna stadga inskränker den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av Förenta Nationerna, intill dess att säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Åtgärder vidtagna av medlemmar under utövande av denna rätt till självförsvar skola omedelbart inberättas till säkerhetsrådet och skola ej i något avseende inverka på säkerhetsrådets rätt och skyldighet enligt denna stadga att vid varje tillfälle handla på sätt, som rådet anser nödvändigt för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Uttrycket ”den naturliga rätten” till självförsvar brukar tolkas så att vi här har att göra med en sedvanerättsligt förankrad princip vars exakta utformning FN-stadgan inte reglerar, utan överlämnar till sedvana och praxis. Kraven på proportionalitet (militära åtgärder endast i rimlig relation till det hot man står inför) utgör en fundamental del av denna sedvanerättsliga bakgrund. För att motåtgärderna skall betraktas som självförsvar krävs att de har till syfte att eliminera ett säkerhetspolitiskt hot, inte att döda eller straffa fiender.<sup>8</sup>

Före den 11 september 2001 var det en allmän uppfattning i statssamfundet att det inte existerade en rätt till militärt självförsvar mot internationell terrorism. Terrordåd skulle enbart hanteras genom polisiära och juridiska åtgärder. FN-stadgans artikel 51 om

---

<sup>6</sup> Se om kopplingen mellan grundlagsbestämmelsen och FN-stadgan även Försvarsberedningens betänkande Ds 2001:14 Gränsöverskridande sårbarhet – Gemensam säkerhet s. 165 ff.

<sup>7</sup> Artikel 2 punkt 4 i FN-stadgan lyder: ”Alla medlemmar skola i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål.”

<sup>8</sup> Jfr Ove Bring, Juridisk Tidskrift 2001-02 nr 2 s. 244.

staters rätt till självförsvar gällde enbart vid angrepp mot en stat som sådan. Artikelns uttolkades enligt en mellanstatlig rättsuppfattning ("opinio juris") som innebar att självförsvarsrätten enbart kunde utövas i relationen stat-stat och inte i relationen stat-terroristiskt nätverk.

Den tolkning som stöddes av en majoritet av FN:s medlemsstater innebar vidare att självförsvar enbart kunde utövas i ett akut läge där staten i fråga var utsatt för en pågående attack - och inte i ett senare läge för att förebygga nya attacker.

En allmän uppfattning är att denna traditionella rättsuppfattning har kompletterats efter den 11 september med en tilläggsnorm om självförsvar (inte vedergällning) mot terrorism. Detta har kommit till uttryck i säkerhetsrådets resolutioner 1368 och 1373 som direkt sätter begreppet självförsvar i samband med kampen mot internationell terrorism.

Resolution 1368 antogs enhälligt den 12 september 2001, dvs. redan dagen efter terroristattackerna i USA. Direkt i inledningen (preambeln) markerades att terroristhotet nu skulle hanteras på fler sätt än med traditionella juridiska metoder. Rådet förklarade sig "Determined to combat by all means threats to international peace and security caused by terrorist acts". I den därpå följande preambulära paragrafen hänvisades allmänt till staternas rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar i enlighet med FN-stadgan.<sup>9</sup> I resolutionens första operativa paragraf konstaterades att attackerna den 11 september, liksom andra sådana (storskaliga) attacker, utgjorde ett "hot mot internationell fred och säkerhet"<sup>10</sup>.

I resolution 1373, som antogs enhälligt den 28 september 2001, upprepade säkerhetsrådet i preambeln slutsatsen om den internationella terrorismen som ett hot mot internationell fred och säkerhet.<sup>11</sup> Rådet bekräftade i detta sammanhang åter staternas rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> "Recognizing the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter".

<sup>10</sup> "Unequivocally condemns in the strongest terms the horrifying terrorist attacks which took place on 11 September 2001 in New York, Washington, D.C. and Pennsylvania and regards such acts, like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security;"

<sup>11</sup> "Reaffirming further that such acts, like any act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security,"

<sup>12</sup> "Reaffirming the inherent right of individual or collective self-defence as recognized by the Charter of United Nations as reiterated in resolution 1368 (2001),"

Professorn i internationell rätt Ove Bring har i uppsatsen ”En rätt till väpnat självförsvar mot internationell terrorism?”<sup>13</sup> konstaterat att säkerhetsrådets resolutioner 1368 och 1373 har erkänt självförsvarsrättens relevans i den terroristiska (storskaliga) kontexten i medvetande om att dessa resolutioner öppnat dörren för ensidigt amerikanskt eller NATO-kollektivt självförsvar.

Andra internationella organisationer – Nato, EU och ett arabiskt toppmöte i Qatar – har uttryckligen (eller i det senare fallet implicit) anslutit sig till den nya tolkningen av artikel 51. Natoländerna relaterade redan dagen efter terroristattackerna till alliansfördragets artikel 5 om kollektivt självförsvar. Artikel 5 förklarades aktiverad den 2 oktober. Den 8 oktober, dagen efter det att luftkriget mot Afghanistan inletts, uttalade utrikesministrarna i EU sitt stöd för aktionen ”som självförsvar i enlighet med FN-stadgan”. Den 10 oktober utfärdade som nämnts ett arabiskt toppmöte i Qatar en deklARATION där man inte hade några invändningar mot de militära insatsernas legitimitet.<sup>14</sup>

Folkrättsliga regler uppkommer genom konventioner, statspraxis och auktoritativa uttalanden om mellanstatliga rättsuppfattningar (*opiniones juris*). Har en konvention vunnit tillräcklig allmän anslutning eller är statspraxis eller en *opinio juris* tillräckligt entydig, uppstår s.k. allmän folkrätt, som binder alla stater oberoende av om en stat uttryckligen har anslutit sig till den ifrågavarande rättsuppfattningen.

Anslutningen till uppfattningen att en självförsvarsrätt enligt artikel 51 gäller även vid storskaliga terroristangrepp är så massiv att det enligt utredningens mening står klart att detta är den numera gällande innebörden av FN-stadgans självförsvarsbestämmelse.

Hur långt denna princip sträcker sig när det gäller rätten till förebyggande åtgärder och preventivt självförsvar i icke-akuta situationer har däremot under senare tid varit föremål för en intensiv diskussion, och även andra frågor med anknytning härtill är starkt kontroversiella.<sup>15</sup> Denna diskussion har dock begränsad betydelse för den svenska beredskapen mot terroristangrepp och kan här i huvudsak förbigås. Vad som för svensk del har intresse är den självförsvarsrätt som får utövas i direkt anslutning till det väpnade angreppet.

<sup>13</sup> Juridiskt Tidskrift 2001-02 nr 2 s. 241 ff.

<sup>14</sup> Se även Ove Bring, Juridisk Tidskrift, 2002-02 nr 2 s. 248 ff.

<sup>15</sup> Not som ovan s. 250.



En mera självklar slutsats av säkerhetsrådets resolutioner och övriga internationella organs uttalanden i anslutning till den 11 september är att uttrycket väpnat angrepp ("armed attack") inte behöver uppfattas så bokstavligt att det förutsätts att vapen i konventionell mening kommer till användning vid angreppet. Detta var ju inte fallet den 11 september.

### 6.2.3 Utredningens överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Statsmakterna ansluter sig till en tolkning av 10 kap. 9 § första stycket första meningen RF som innebär att regeringen får insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta ett väpnat angrepp mot riket även när det inte härrör från en främmande stat.

Vid ett väpnat angrepp mot riket eller överhängande hot om sådant angrepp och då regeringens beslut inte kan avvaktas utan omedelbar fara för rikets säkerhet, för människoliv eller för omfattande förstörelse av egendom, får Försvarsmakten enligt föreskrifter i lag bruka det våld som är nödvändigt för att avvärja den omedelbara faran oberoende av om angreppet eller hotet kan antas härröra från främmande stat. Efter begäran från polisen eller Kustbevakningen får Försvarsmakten även ingripa vid andra våldshandlingar om de utövas från fartyg eller luftfartyg.

#### *Självförsvarsrättens betydelse för tolkningen av regeringsformen*

I 10 kap 9 § första stycket första meningen RF anges inte att sådant "väpnat angrepp" som avses i paragrafen måste härröra från en främmande stat. Att bestämmelsen har tagits in i ett kapitel som enligt sin rubrik betecknas Förhållandet till andra stater, torde inte ha någon avgörande betydelse med hänsyn till att den vid tillkomsten av RF valda tekniken innebär att en kapitelrubrik skall täcka det väsentliga men inte nödvändigtvis hela innehållet i de paragrafer som kapitlet omfattar. (Så t.ex. behandlar ju 10 kap. inte bara förhållandet till främmande stater utan även förhållandet till mellanfolkliga organisationer.)

Som framgår av redovisade förarbeten till 10 kap. 9 § RF var det en uttrycklig avsikt att anpassa bestämmelsen till staternas rätt till

självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan. Det måste därför antas att bestämmelsen numera kan tillämpas även vid självförsvar mot vissa väpnade angrepp av terrorkaraktär som inte utgår från en främmande stat. Detta kan dock antas gälla endast i en akut situation. Visserligen får som nämnts artikel 51 numera anses innefatta även en viss rätt till militära motåtgärder i syfte att förebygga nya terroråd. Som regeringsformens bestämmelse är formulerad - det sägs där att Försvarsmakten får insättas för att möta väpnat angrepp mot riket - måste det anses mycket tvivelaktigt om den kan extenderas till att gälla även sådana förebyggande våldsåtgärder som är tillåtna enligt artikel 51.

Men inte heller i akuta situationer innebär den nya tolkningen att regeringen har en obegränsad rätt att insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta ett väpnat terroristangrepp. Det måste röra sig om väpnat angrepp "mot riket". Angreppet måste alltså ha en betydande dignitet eller röra för riket centrala funktioner. Ett isolerat terroristangrepp mot exempelvis en eller flera enskilda personer kan inte annat än möjligen i mycket extrema fall hänföras till ett angrepp mot riket. Det får antas att inte heller självförsvarsrätten enligt artikel 51 enligt den nya tolkningen gäller andra angrepp än sådana storskaliga attacker som kan sägas rikta sig mot en stat som sådan.

Utredningen vill framhålla att det rättsläge som skapats genom den nya tolkningen av artikel 51 i viss utsträckning blir haltande. För svensk del innebär det visserligen att omfattande terroristangrepp kan avvärjas med militära medel. Däremot har inte åsyftats någon utvidgning av det folkrättsliga skyddet för legitima krigsdeltagare, och det finns inte något folkrättsligt stöd för att deltagare i ett terroristangrepp skulle ha någon särskild folkrättslig status. Även när ett terroristangrepp är så omfattande att det kan sägas rikta sig mot landet och utlöser en självförsvarsrätt, gäller självfallet att deltagarna i angreppet i vanlig ordning kan ställas till svars för sina åtgärder av rättsväsendets myndigheter. Försvarsmaktens uppgifter är striden, men polisens befogenheter när det gäller att förhindra och bekämpa brott kvarstår oförändrade.

*Behövs regeringsbeslut i det särskilda fallet?*

Innebörden av det anförda är att regeringen enligt 10 kap. 9 § första stycket första meningen RF får insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta ett väpnat angrepp även när det inte härrör från en främmande stat, om det är fråga om ett så omfattande angrepp att det kan sägas rikta sig mot riket.

Frågan kan då ställas om bestämmelsen skall förstås så att ett beslut av regeringen måste fattas i det särskilda fallet eller om regeringen har möjlighet att bemyndiga Försvarsmakten att i en akut situation ingripa utan särskilt regeringsbeslut. Denna fråga kan få stor praktisk betydelse, därför att det givetvis inte är säkert att regeringens beslut i alla lägen hinner avvaktas. Man måste också räkna med fall då kommunikationen till regeringen kan vara avbruten eller tillfälligt utslagen.

Som tidigare redovisats har bestämmelsen i förarbetena motive-rats med att det måste vara regeringens sak att under parlamenta-riskt ansvar ta ställning till ett angrepps karaktär och bestämma försvarsinsatsernas omfattning därefter. Det får därmed antas ha förutsatts att regeringen måste fatta beslut i det särskilda fallet, något som också bestämmelsens ordalydelse närmast talar för.

Detta gäller i så fall även för det huvudfall som paragrafen tar sikte på, nämligen att Sverige blir föremål för väpnat angrepp från en främmande stats sida. I det fallet kan naturligtvis inte generellt gälla att försvarsåtgärder måste anstå i avvaktan på ett regeringsbeslut. Regelverket torde emellertid utgå från att ett väpnat angrepp från främmande stat mer eller mindre omedelbart föregås av en kränkning av landets territorium och att denna omedelbart upp-märksammas.<sup>16</sup> Enligt tredje stycket i 10 kap. 9 § RF får regeringen bemyndiga Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

I förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen) har i enlighet härmed uttryckligen föreskrivits att, om utländsk militär personal under omständigheter

---

<sup>16</sup> Jfr Holmberg, E., och Stjernquist, N., *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 362, där förhållandet kommenteras på följande sätt: "Det kan befaras att en väpnad aktion mot riket föregås av eller inleds genom åtgärder som i förstone framstår närmast som begränsade suveränitetskränkningar. Sådana åtgärder måste kunna bemötas och det är möjligt att man inte alltid kan invänta prövning av regeringen."

som tyder på fientlig avsikt överskrider gränsen till svenskt territorium eller landsätts inom territoriet från fartyg eller luftfartyg, vapenmakt utan föregående varning skall tillgripas. Ett bemyndigande att tillgripa vapenmakt utan föregående varning gäller enligt förordningen också i flera andra fall, såsom bl.a. om utländska statsfartyg överskrider den svenska territorialgränsen under omständigheter som tyder på fientlig avsikt samt om det från utländska statsluftfartyg begås våldshandlingar mot mål inom svenskt territorium, från svenskt territorium mot mål utanför territoriet eller mot svenska fartyg eller luftfartyg på eller över fritt hav.

Vid vissa slags angrepp från en främmande stats sida har alltså regeringen genom IKFN-förordningen gett Försvarsmakten en möjlighet till omedelbart ingripande, låt vara att regleringen inte är heltäckande och inte heller präglas av den tydlighet som skulle ha varit önskvärd. Vid övningar och spel återkommer sålunda ständigt tolkningsfrågor med anknytning till den berörda regleringen, exempelvis spørsmål om i vad mån den är tillämplig i oklara lägen och om den kan tillämpas analogt, t.ex. i fall då fientlig avsikt inte som förordningen enligt sina ordalag förutsätter manifesteras i omedelbart samband med en kränkning.

Den allmänna uppfattningen torde dock vara att IKFN-förordningen inte kan användas i andra fall än när angreppet antingen med visshet eller också med betydande grad av sannolikhet kan antas härröra från en främmande stat. Möjligen gäller ett undantag för fall då en ubåt påträffas i undervattensläge inom svenskt inre vatten, eftersom IKFN-förordningen i detta fall numera inte som villkor för ett ingripande ställer upp det kravet att det skall vara fråga om ett statsfartyg utan endast att ubåten skall vara utländsk. Detta får antas sammanhålla med att det inte är möjligt att fastställa om en ubåt i undervattensläge är ett statsfartyg eller inte. Sådan ovisshet kan dock råda även i samband med andra angrepp. Och kvar står att tredje stycket i 10 kap. 9 § RF tar sikte endast på åtgärder mot kränkningar av rikets territorium och därmed inte torde kunna utnyttjas till stöd för ett bemyndigande att vidta åtgärder mot terroristanfall. Begreppet kränkning synes nämligen inte kunna beteckna andra åtgärder än sådana som härrör från en främmande stat. Hur den speciella bestämmelsen om ingripande mot ubåtar mot denna bakgrund skall tolkas får anses vara i vissa avseenden oklart.

Det anförda innebär också att regeringen enligt gällande ordning inte genom en komplettering av IKFN-förordningen eller på annat

sätt kan lämna ett förhandsbemyndigande för Försvarsmakten att ingripa ens mot ett omfattande terroristanfall. Det krävs ett regeringsbeslut i det särskilda fallet, sedan angreppet väl blivit ett faktum. Möjligen räcker det att ett överhängande hot föreligger, men detta är ganska tvivelaktigt.

Ett sådant regeringsbeslut synes inte kunna fattas i den förenkla ordning som gäller för de s.k. kommandomålen enligt lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden – dvs. av försvarsministern under statsministerns överinseende – eftersom det inte kan hänföras under de uppräknade fall som anges i nämnda lag. Beslutet måste fattas av regeringen i dess helhet. Det får anses vara mycket tveksamt om en utvidgning av uppräknningen till att gälla nu aktuella fall skulle vara konstitutionellt möjlig med hänsyn till att 7 kap. 3 § RF endast medger att sådana regeringsärenden som gäller verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut hänförs till kommandomål.

Detta kan inte antas hindra att regeringen instruerar Försvarsmakten att hålla en beredskap i det fallet att en förvarning om en terroristattack av ett visst slag föreligger och därmed implicit ger på hand att Försvarsmakten, om anfallet skulle realiseras, kan komma att erhålla en order att ingripa. Det är emellertid inte alls säkert att en sådan förvarningstid kommer att föreligga.

I den förut nämnda rapporten Strategi för det oväntade hävdar Totalförsvarets forskningsinstitut att den strategiska handlingsfriheten för Försvarsmakten i sådana lägen som nu diskuteras är alltför begränsad. Skälen skulle bl.a. vara att tillgängligheten för de i och för sig ganska få armé- och marinförband som skulle möjliggöra aktivt val av strategi är låg under större delen av året och att fredsgruppering och basering, bl.a. inom flygvapnet, är sårbar för s.k. preemptiva attacker. I rapporten förordas ökad tillgänglighet inom delar av Försvarsmakten, mer skyddad basstruktur, kompletteringar med vissa rörliga förbandstyper samt större tillgång till moderna jakt- och attackrobotar.

Utredningen har inte vare sig anledning eller kompetens att yttra sig i dessa frågor utan förutsätter att rapporten i vanlig ordning blir föremål för bedömning av ansvariga instanser. Utredningen vill dock peka på att man vid överväganden av innehållet i en generell reglering inte bör utgå från att den nuvarande förbandsstrukturen är fastlåst för alltid. Tvärtom måste man räkna med att den kan bli föremål för förändringar på grund av förskjutningar av hotbilden. En av förutsättningarna för en sådan fortlöpande anpassning är

dock att de uppgifter som skall ankomma på Försvarsmakten är fastlagda.

### *Behov av kompletterande reglering*

Enligt utredningens mening finns det ett påtagligt behov av en kompletterande reglering med sikte på fall av det slag som nu diskuteras. Naturligtvis måste man med de medel som kan tillämpas i ett demokratiskt samhälle söka förebygga att ett sådant fall någonsin inträffar. *Om* vi skulle drabbas av ett omfattande terroristanfall är det omöjligt att förutse formerna för detta. Så mycket är dock klart att ett sådant anfall skulle ställa det svenska samhället på utomordentligt svåra prov. Det är inte tillfredsställande, om det initiala och kanske avgörande skedet skall präglas av en tveksamhet om vilken rättslig reglering och vilka ansvarsförhållanden som gäller.

För det första anser utredningen det angeläget att statsmakterna uttryckligen ställer sig bakom den tolkning av 10 kap. 9 § första stycket första meningen RF som här ovan har förordats. Det bör inte föreligga någon tvekan om att regeringen har möjlighet att beordra Försvarsmakten att möta ett terroristangrepp som är så omfattande att det kan sägas rikta sig mot riket. Detta har betydelse som en utgångspunkt för de kompletterande regler och rutiner som måste läggas fast på Försvarsmaktens sida och för det samråd mellan Försvarsmakten och polisen som bör äga rum för en arbetsfördelning med sikte på situationer av det slag som nu diskuteras. Även om det är svårt eller omöjligt att förutse formerna för ett eventuellt sådant angrepp måste olika tänkbara scenarier genomgå och diskuteras närmare, så att regeringen har ett underlag för att bedöma när Försvarsmakten bör tilläggas befogenhet att ingripa och när uppgifterna skall kvarbli hos polisen. Det bör således understrykas att den omständigheten att regeringen *kan* sätta in Försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp mot riket även när det inte härrör från en främmande stat givetvis inte innebär att ett sådant angrepp *måste* mötas genom Försvarsmakten.

Som nyss konstaterades är det emellertid inte i alla lägen säkert att regeringens beslut hinner avvaktas eller att det finns kommunikationsmöjligheter med regeringen. När det gäller ett överraskande anfall från främmande stat framgår av det förut anförda att Försvarsmakten enligt IKFN-bestämmelserna kan möta anfallet

med vapenmakt utan föregående regeringsbeslut, låt vara att bestämmelserna inte i detta avseende är helt klara för alla tänkbara lägen. Någon sådan möjlighet finns inte vid ett anfall från en terrororganisation, och hur det skall förfaras om man inte vet vem angrifaren är får anses vara i viss mån oklart.

Detta rättsläge är inte tillfredsställande. Enligt utredningens mening bör Försvarsmakten i lag tilläggas en generell befogenhet till omedelbart ingripande med vapenmakt vid ett väpnat angrepp mot riket eller överhängande hot om sådant angrepp när regeringens beslut inte utan fara kan avvaktas. En sådan reglering skulle i och för sig inte från principiell synpunkt gå längre än den som kan härledas från de nuvarande IKFN-bestämmelserna, men ha den fördelen att de nuvarande tolkningssvårigheterna så långt möjligt undanröjs. För att inte komma i konflikt med de principer som ligger till grund för RF:s reglering bör en sådan befogenhet begränsas till att avvärja omedelbar fara för rikets säkerhet, för människoliv eller för omfattande förstörelse av egendom.

På denna punkt har utredningen mötts av den synpunkten att det skulle vara en fördel med en mera detaljerad reglering, som innefattar en uppräkningslista av olika tänkbara angreppsfall och ett ställningstagande från fall till fall om, och i så fall i vilken utsträckning, Försvarsmakten skall medverka i situationer när ett anfall inte med säkerhet kan antas stå under en annan stats kontroll.

Utredningen har förståelse för denna synpunkt men betvivlar att det går att åstadkomma en ändamålsenlig reglering av detta slag. All erfarenhet visar att det är synnerligen vanskligt att söka förutse formerna för ett terroristanfall. Som utredningen ser saken bör en reglering vara av mera generell natur, så att nuvarande tolkningssvårigheter så långt möjligt undanröjs. Det bör emellertid återigen understrykas att utredningen ser det som en nödvändighet att Försvarsmakten och polisen tillsammans verkställer en genomgång av olika tänkbara scenarier till underlag för bedömningen av arbetsfördelningen.

Det bör vidare understrykas att de situationer som utredningen här i första hand tänker på är sådana då ett anfall sker i militära eller liknande former och det inte finns praktisk möjlighet till samråd vare sig med regeringen eller med polisen.

Terroristangrepp som inte är av sådant omfattande slag att de kan betecknas som väpnade angrepp mot riket bör som hittills principiellt sett vara en angelägenhet för polisen. Polisen har emellertid inte möjlighet att ingripa mot våldshandlingar från luften eller

under vattnet. Även polisens och Kustbevakningens möjlighet att ingripa mot våld från fartyg i övervattensläge är begränsad.

Hot om terroristangrepp från luften är en realitet. Detta gäller naturligtvis inte i samma utsträckning i fråga om angrepp från fartyg i över- eller undervattensläge. Även när det gäller angrepp från fartyg är det gällande regelsystemet emellertid svårtolkat för sådana fall då man inte vet om angreppet härrör från en främmande stat eller inte och än mer för fall då man har anledning att förmoda att det inte står under kontroll av en annan stat. Som nyss har angetts gäller visserligen numera att IKFN-förordningen inte som villkor för ett ingripande mot en ubåt som påträffas i undervattensläge inom svenskt inre vatten ställer upp det kravet att det skall vara fråga om ett statsfartyg utan endast att ubåten skall vara utländsk. Huruvida detta skall uppfattas så att Försvarsmakten har befogenhet att ingripa även när man har anledning att utgå från att ubåten inte står under kontroll av en annan stat synes emellertid vara en öppen fråga.

Frågan bör naturligtvis ställas om man inte i första hand bör diskutera möjligheten av att polisen tilläggs resurser för ingripanden i dessa situationer. Som utredningen ser saken är det dock knappast realistiskt att tänka sig att polisen skulle utrustas med exempelvis jaktplan, luftvärn eller resurser för ubåtsjakt. Och även om man gör tankeexperimentet att polisen verkligen tilläggs dessa resurser skulle problemen inte därmed vara lösta, eftersom oklarheten skulle kvarstå för de fall då man inte vet vem angriparen är.

Utredningen anser därför att behörig myndighet från polisen eller Kustbevakningen bör kunna tillkalla hjälp från Försvarsmakten vid våldshandlingar eller överhängande hot om våldshandlingar från fartyg eller luftfartyg även när dessa inte härrör från främmande stat. Försvarsmaktens befogenhet bör även här begränsas till att ingripa med det våld som är nödvändigt för att avvärja omedelbar fara för rikets säkerhet, för människoliv eller för omfattande förstörelse av egendom.

Särskilt mot bakgrund av vad som i detta avseende gäller i våra nordiska grannländer (se bilaga 3) har utredningen övervägt om en undantagsbestämmelse bör göras mera omfattande. Därvid har bl.a. diskuterats förhållanden likartade dem som förelåg vid stormningen av Dubrovka-teatern i Moskva i oktober 2002, dvs. en terroraktion innefattande ett omfattande gisslantagande. Sverige har upplevt liknande situationer, främst Bulltoftadramat år 1972 och ockupationen av västtyska ambassaden år 1975 (se avsnitt 3.13). Utred-



ningen har dock stannat för att en händelse av sådant slag även i fortsättningen bör vara en angelägenhet för polisen. Utredningen menar naturligtvis inte något annat än att sådana situationer är synnerligen svårbemästrade, men det är tvivelaktigt om insatser från Försvarmakten i dessa fall skulle kunna ha avgörande betydelse.

Utredningen har från dessa utgångspunkter utformat ett lagförslag till underlag för fortsatta överväganden. Förslaget innebär att Försvarmakten vid ett väpnat angrepp mot riket eller överhängande hot om sådant angrepp och då regeringens beslut inte kan avvaktas utan omedelbar fara för rikets säkerhet, för människoliv eller för omfattande förstörelse av egendom, skall få bruka det våld som är nödvändigt för att avvärja faran oberoende av om angreppet eller hotet kan antas härröra från främmande stat. Dessutom föreslås att Försvarmakten, efter begäran från polisen eller Kustbevakningen, skall få ingripa även vid andra våldshandlingar, om de utövas från fartyg eller luftfartyg.

Utredningen vill betona att detta lagförslag närmast skall ses som en skiss och att det naturligtvis kan finnas andra lagtekniska lösningar. Enligt utredningens bedömning är emellertid en lagstiftning i ämnet angelägen, eftersom det finns påtagliga luckor i det nuvarande regelverket. Återkommande uttalanden i totalförsvarspropositioner och i andra sammanhang<sup>17</sup> om totalförsvarets roll vid yttre icke-militära hot hänger delvis i luften, om de inte följs upp genom ett klarläggande av befogenheterna. Till detta kommer som förut sagts att en lagstiftning kan bilda utgångspunkt för planering och samövning mellan militär och polis, något som utredningen bedömer som väsentligt för att vi skall uppehålla en tillfredsställande beredskap på området. Som också berörts i det föregående kan på sikt givetvis även förbandsstrukturen inom försvaret påverkas av de uppgifter som tilläggs Försvarmakten (jfr t.ex. den förut berörda rapporten från Totalförsvarets forskningsinstitut Strategi för det oväntade).

Vid sidan av vad som följer av det anförda kan det naturligtvis tänkas uppkomma situationer där det är av största vikt att Försvarmakten biträder polisen med utrustning eller med insatser som inte innebär våldsanvändning. Gällande bestämmelser innefattar numera inget hinder för detta.

---

<sup>17</sup>Jfr t.ex. prop. 1995/96:12 s. 30 ff, 1996/97:4 s. 62 ff, 1998/99:74 s. 46 ff och 2001/02:10 (vilken behandlas i avsnitt 5.1.) samt Ds 1995:28 s. 128, 1999:2 s. 86 ff och 1999:55 s. 75 ff.

Lagförslaget kommenteras i avsnitt 8.1. Eftersom förslaget innebär att Försvarsmakten får delvis nya uppgifter bör förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten innehålla en hänvisning till den nya lagen.

## 6.3 Försvarsmaktens bevakningsuppgifter

### 6.3.1 Allmänt

Som närmare redovisats i avsnitt 3.7 innehåller lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot sabotage, användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism)<sup>18</sup>, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret. Bestämmelserna i lagen avser huvudsakligen bevakning av på förhand bestämda skyddsobjekt.

Föreskrifterna i skyddslagen och förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddsförordningen) hindrar inte att militär personal anlitas för bevakning av civila skyddsobjekt<sup>19</sup>. Det har avsetts ankomma på regeringen att bestämma vilka personalkategorier som får anlitas (prop. 1989/90:54 s. 66). Regeringen har inte meddelat några sådana särskilda bestämmelser, om man bortser från föreskriften i 9 kap. 1 § förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal om att militär personal skall svara för vakttjänsten vid statschefens residens (högvakt).

Enligt uppgifter till utredningen har Försvarsmakten i praxis utgått från att bevakning genom Försvarsmaktens personal får förekomma endast beträffande sådana objekt för vilka Försvarsmakten själv har säkerhetsskyddsansvaret. Tolkningen grundas på de allmänna principer som har kommit till uttryck i säkerhetsskyddslagen (1996:627), säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) och verksförordningen (1995:1322). Den omständigheten att Försvarsmakten har tillsyn över säkerhetsskyddet vid vissa andra

---

<sup>18</sup>Regeringen föreslår i prop. 2002/03:38 att definitionen av terroristbrott ändras. En följdändring i 1 § skyddslagen, som föreslås träda i kraft den 1 juli 2003, innebär att uttrycket "användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism)" ersätts med en hänvisning till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott.

<sup>19</sup> Begreppen civila och militära skyddsobjekt definieras inte i skyddslagen eller skyddsförordningen, men avser i detta sammanhang de skyddsobjekt som beslutas av civil respektive militär myndighet.

statliga myndigheter – t.ex. Fortifikationsverket och flertalet myndigheter inom Forsvarsdepartementets verksamhetsområde – har inte ansetts grunda någon befogenhet för Forsvarsmakten att svara för bevakningen med egen personal i fråga om sådana myndigheter. Inte heller har Forsvarsmakten ansett sig ha möjlighet att bistå andra myndigheter med bevakning enligt den fram till den 1 juli 2002 gällande förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet.

### 6.3.2 Utredningens överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Forsvarsmakten får enligt föreskrifter i skyddsförordningen efter begäran av länsstyrelse tillfälligt medverka vid bevakning av civila skyddsobjekt.

Genom en ändring i skyddslagen får skyddsvakter samma befogenhet som polismän att – inom ett skyddsobjekt, i dess närhet eller under den misstänktes flykt från objektet – gripa den som det finns skäl att anhålla för terroristbrott eller förberedelse till sådant brott.

Utredningen ansluter sig till uppfattningen att Forsvarsmakten inte utan uttryckligt stöd i författning eller regeringsbeslut kan anses ha i uppgift att bevaka civila skyddsobjekt.<sup>20</sup> Förordningen om militär medverkan i civil verksamhet har numera ersatts av förordningen (2002:375) om Forsvarsmaktens stöd till civil verksamhet, som innehåller en mindre detaljerad reglering än den tidigare gällande förordningen. Att den nya förordningen inte kan åberopas till stöd för att Forsvarsmakten biträder annan myndighet med bevakningsuppgifter är emellertid tydligt med hänsyn till bestämmelsen i förordningens 7 § om att Forsvarsmaktens personal, när stöd lämnas enligt förordningen, inte får användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda.

I normala fall är denna ordning enligt utredningens mening lämplig och naturlig, låt vara att den ibland lär ställa till problem exempelvis när en främmande stats säkerhetstjänst vid statsbesök

<sup>20</sup> Det bör noteras att Forsvarsmakten inte heller anser sig ha stöd för att bevaka samtliga militära skyddsobjekt. Forsvarsmaktens inställning i frågan innebär exempelvis att militär personal inte används för bevakning av en anläggning som disponeras huvudsakligen av Forsvarets materialverk, trots att Forsvarsmakten har fattat beslut om att anläggningen skall vara skyddsobjekt.

ställer som villkor att militär bevakning sker. Man kan emellertid otvivelaktigt tänka sig situationer då det till följd av en speciell hotbild skulle kunna vara en fördel att militär personal bevakar eller biträder vid bevakning av civila objekt. Det gäller här framför allt fall då yttre hot påkallar att personalen förfogar över särskild utrustning eller har möjlighet att erhålla omfattande förstärkning. Utredningen tänker då exempelvis på risker för angrepp från luften. Man kan emellertid också tänka sig situationer då den allmänna hotbilden är så extrem att polisens resurser inte förslår för sådana viktiga civila objekt som ovillkorligen behöver bevakas.

Fastän frågan uppges ha varit föremål för diskussion, anser utredningen att det inte kan råda någon tvekan om att det med stöd av 11 kap. 6 och 12 §§ RF finns möjlighet för regeringen att genom ett förvaltningsbeslut bestämma att Försvarsmakten skall bevaka eller biträda vid bevakningen av ett visst civilt objekt. Den nys beskrivna ordningen är ju inte lagbunden utan endast en konsekvens av gällande förordningsreglering.

Även i betraktande av den restriktivitet som statsmakterna sedan lång tid tillbaka iakttagit när det gäller att använda militär personal för uppgifter med civil anknytning synes det inte lämpligt att ett biträde från Försvarsmaktens sida vid bevakningen av ett civilt objekt i alla lägen skall förutsätta regeringsbeslut. Detta gäller särskilt som en genomgående strävan har varit att i extrema situationer och krislägen så långt möjligt befria regeringen från detaljfrågor. Utredningen anser att Försvarsmakten efter begäran av länsstyrelse bör få tillfälligt medverka vid bevakningen av civila objekt och föreslår att en bestämmelse av denna innebörd tas in i skyddsförordningen. Med nuvarande förbandsstruktur får man räkna med att, om bevakningsbehovet uppkommer med kort varsel, det i första hand blir Hemvärnets tjänster som i sådana fall skulle tas i anspråk.

Några särskilda regler om befogenheter för militär personal vid sådan bevakning behöver inte meddelas. Befogenheterna följer av skyddslagen och de regler som utredningen har föreslagit i föregående avsnitt. Bestämmelsen i 13 § skyddslagen bör dock kompletteras så att skyddsvakter inom skyddsobjektet, i dess närhet eller under den misstänktes flykt från objektet, får samma befogenhet som polismän att gripa den som det finns skäl att anhålla för terroristbrott, dvs. brott som avses i 2 § förslaget till lag (2003:000)

om straff för terroristbrott<sup>21</sup>, eller förberedelse till sådant brott. Bestämmelsen gäller för närvarande endast till skydd mot spioneri och sabotage.

## 6.4 Vissa övriga frågor om stöd från Försvarsmakten

### 6.4.1 Allmänt

Utredningen tar för sin del avstånd från den ibland framförda tanken att Försvarsmakten skulle tilläggas en allmän befogenhet att ingripa när polisens resurser framstår som otillräckliga. Sedan början av 1930-talet har det rått en bred parlamentarisk enighet om att militär personal inte skall användas i sociala konflikter. Även om sådana konflikter skulle utvecklas till allvarliga upplopp som inte eller i varje fall inte helt och hållet kan bemästras genom polisens försorg, talar principiella skäl emot att Försvarsmakten skulle användas i sådana sammanhang. Så t.ex. anser utredningen det uteslutet att Försvarsmakten som sådan skulle kunna medverka med våldsbefogenheter vid stävjandet av oroligheter av den typ på vilken de s.k. Göteborgskravallerna erbjuder exempel.

En annan sak är att det kan uppstå situationer då personal med militär utbildning kan ställas till polisens förfogande under polisens befäl. Detta kan ske främst genom bestämmelserna om beredskapspolisen.

Beredskapspolisen består av totalförsvarspliktiga som är krigsplacerade med civilplikt vid en polismyndighet. Verksamheten regleras genom lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och förordningen (1986:616) om beredskapspolisen. Tidigare fick beredskapspolis kallas in endast under höjd beredskap eller vid annat behov för försvarsberedskapen, men år 1999 öppnades möjlighet att kalla in beredskapspoliser som ingått avtal med Rikspolisstyrelsen om sådan tjänstgöring även då samhället utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Därvid har främst avsetts sådana situationer som medför allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och därmed fara för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller fara för mycket omfattande skador på miljön eller egendom. Det är avsett att beredskapspolis i främsta rummet skall delta i polisverksamhet som har anknytning till

---

<sup>21</sup> Se prop. 2002/03:38.

befolkningsskydd och räddningstjänst, men beredskapspolisen kan användas även för andra lämpliga polisuppgifter.

Göteborgskommittén har nyligen provat frågan om det finns anledning att utvidga möjligheterna att använda beredskapspoliser i fredstid. Kommittén har emellertid inte funnit skäl att föreslå några sådana utvidgningar (SOU 2002:122 s. 766 f).

Beredskapspolisen kan dock knappast beskrivas som stöd från Försvarsmakten till polisens verksamhet. Även om personalen i grunden har militär utbildning är denna organisation närmast en fråga för polisen själv.

Försvarsmakten kan emellertid stödja polisen i enlighet med vad som anges i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (ledningsstöd, transporter, utrymning, utspisning, materiel etc.).<sup>22</sup> Om terroristverksamhet riktar sig mot Försvarsmaktens anläggningar och verksamheter äger Försvarsmakten vidare rätt att skydda dessa enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen).<sup>23</sup> Det kan också tilläggas att Försvarsmakten, i likhet med alla andra statliga och kommunala myndigheter, har en skyldighet att medverka i räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen enligt 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102).<sup>24</sup>

En fråga som är av särskilt intresse från utredningens utgångspunkt är om det bör finnas ett organiserat samarbete mellan polisen och Försvarsmakten för att omfattande terroristattacker eller andra liknande extraordinära händelser som innefattar hot eller användning av NBC-stridsmedel skall kunna hanteras.

Under hösten 2002 inledde Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten en diskussion på handläggarnivå om Försvarsmaktens möjligheter att stödja polisen när misstänkta NBC-föremål påträffas och polisen saknar resurser att hantera dessa. Bland annat har depåer med NBC-materiel diskuterats. Diskussionen hade initierats av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet (Arbetsgruppen för nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel, AgNBC).

Försvarsmakten har uppgett<sup>25</sup> att den ser positivt på möjligheterna att stödja polisen med att hantera misstänkta NBC-föremål.

---

<sup>22</sup> Jfr avsnitt 3.6.

<sup>23</sup> Jfr avsnitt 3.7.

<sup>24</sup> Bestämmelsen torde inte vara tillämplig när det gäller Försvarsmaktens deltagande i verksamhet för att hantera omfattande terroristattentat, men myndighetens personal och egendom kan komma att tas i anspråk enligt räddningstjänstlagen i samband med räddningsinsatser efter ett sådant attentat.

<sup>25</sup> Upplýsningar till utredningen den 19 november 2002 (utredningens dnr 5/02).

Eftersom denna typ av uppgifter inte är dimensionerande för Försvarsmaktens förmåga måste enligt Försvarsmaktens uppfattning dock viss tilläggsutrustning finansieras utanför myndighetens anslag. Försvarsmakten har vidare påpekat att stödet till polisen inte enbart bör omfatta stöd vid insats på fältet utan även stabsstöd i ”bakre ledning”.

Av 10 § förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet framgår att Försvarsmaktens personal inte får användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att den kan komma att skadas. Enligt Försvarsmakten bör begränsningen normalt sett inte utgöra något hinder. Försvarsmakten hanterar såväl konventionell ammunition som C-stridsmedel, t.ex. senapsgas, när den hittas av allmänheten på land eller i havet. Terrorister kan även använda toxiska industrikemikalier (TIC) som vapen och konsekvenserna vid en sådan insats skiljer sig inte från en olycka med samma ämne. Även i detta sammanhang anser Försvarsmakten att dess resurser kan användas som stöd för samhället. Försvarsmakten har dock tillagt att det självfallet finns risk för att skador uppstår vid omfattande terroristattentat och att vissa ändringar i nyss nämnda förordning därför bör övervägas.

Enligt Försvarsmakten skulle NBC-kompani 04, NBC-insatsstyrkan och övriga NBC-skyddsresurser kunna ingå i en ”nationell NBC-insatsstyrka” omfattande såväl civila som militära resurser. Försvarsmakten har tillagt att allokering (dvs. sammandragning/ koncentrerings/ fördelning) och nyttjande av gemensamma resurser på ”skadeplats” vad gäller ledning är tydliga under fredsförhållanden; räddningsledaren har ansvaret. Inträffar omfattande terroristhandlingar på flera ställen, i olika län, landsting och kommuner samtidigt, kan svårigheter uppstå avseende ledning och fördelning av resurser. När det gäller internationella insatser kan nämnas att en civilt och militärt integrerad NBC-enhet har prövats med framgång vid en övning inom ramen för Partnerskap för fred år 2002 i Ryssland (PFF-övningen BOGORODSK). Del av NBC-insatsstyrkan övade tillsammans med Statens räddningsverks Chemical Support Team (avsedd för OPCW) under civil chef och militär ställföreträdare.

### 6.4.2 Utredningens överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Rikspolisstyrelsen och Försvarmakten skall ha ett organiserat samarbete för att kunna hantera omfattande terroristangrepp där NBC-stridsmedel används samt hot om sådana angrepp.

Det ankommer också på nämnda myndigheter att gemensamt pröva behovet av och förutsättningarna för att specialutbildad militär personal från Försvarmakten i vissa situationer förstärker polisens nationella insatsstyrka.

#### *Stöd till polisen vid NBC-händelser*

Inträffar ett omfattande terroristattentat där NBC-stridsmedel används eller framförs det hot om att tillgripa sådana medel är det, liksom i andra situationer då brottsliga gärningar begås, polisen som skall hantera situationen. Stora krav kan komma att ställas på såväl specialkompetens som materiella resurser från polisens sida. I en sådan situation har Försvarmakten NBC-skyddsresurser, för närvarande främst genom NBC-insatsstyrkan (se avsnitt 4.3), som kan användas för att tillfälligt stödja polisen. Som nyss angetts pågår diskussioner mellan Rikspolisstyrelsen och Försvarmakten om hur ett samarbete inom detta område närmare bör utformas.

Enligt utredningens mening är det av stor vikt att ett organiserat samarbete kommer till stånd, för att polisen snabbt skall kunna få det stöd som behövs om ett terroristattentat av nyss nämnda slag skulle inträffa. NBC-insatsstyrkan, eller del därav, kan vara en resurs som snabbt kan sättas in när polisen har påträffat ett misstänkt NBC-föremål och bedömer att de inte själva kan hantera situationen. Styrkan kan bl.a. bistå polisen genom att mäta joniserande strålning från nukleära ämnen, ta prover och göra preliminära analyser av biologiska mikroorganismer samt biträda vid ledning av sanering i fråga om kemiska ämnen. Eftersom den personal som ingår i styrkan finns i Umeå kan det vidare vara lämpligt, för att vinna tid, att lägga upp depåer med materiel t.ex. i anslutning till flygplatserna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Försvarmaktens rättsliga möjligheter att lämna stöd till polisen inom NBC-området regleras av förordningen om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet. I förordningen anges under vilka förutsättningar stöd får lämnas. Bland annat får Försvarmaktens perso-



nal inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka våld eller tvång mot enskilda (7§). Personalen får inte heller användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att den kan komma att skadas (10 §).

Någon risk för att Försvarsmaktens personal skulle behöva bruka våld eller tvång mot enskilda finns inte inom ramen för det samarbete som nu är aktuellt. Däremot ligger det i sakens natur att hantering av NBC-stridsmedel medför vissa risker. Det är dock tvivelaktigt om den aktuella förordningen bör tolkas så att den åsyftar även sådana slags risker som personalen löper inom ramen för sina reguljära uppgifter. Till detta kommer att NBC-insatsstyrkan kan anmodas att delta i en räddnings- eller saneringsinsats enligt 34 § räddningstjänstlagen, och i det fallet gäller ingen begränsning i medverkansskyldigheten för fall då deltagandet är förenat med risker.

När det gäller sådana fall då det inte är fråga om någon räddnings- eller saneringsinsats utan endast om ett samarbete med polisen är utredningen närmast benägen att göra den bedömningen att förordningen inte hindrar det nu avsedda samarbetet. Skulle emellertid en annan bedömning göras i denna fråga anser utredningen samarbetet så angeläget att regeringen bör meddela en generell dispens för detta samarbete med stöd av sin allmänna befogenhet enligt 11 kap. 12 § RF att medge undantag från föreskrift i förordning.

Några andra särskilda åtgärder från statsmakternas sida kan inte behövas, utan det framstår som en tillräcklig åtgärd att myndigheterna utvecklar det samarbete som diskuterats.

Slutligen bör det noteras att AgNBC har föreslagit att det inrättas en nationell insatsstyrka som en samlad nationell resurs till stöd för samhällets insatser vid sådana extrema NBC-händelser och massskadesituationer som kan tänkas ställa regionala och lokala operativa insatser inför övermäktiga krav och påfrestningar. Frågan behandlas av utredningen i avsnitt 6.9.2. Utvecklingen av ett sådant organ bör givetvis beaktas vid utformningen av förordat samarbete mellan Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten.

### *Stöd till polisen genom förstärkning av polisens nationella insatsstyrka*

Utredningen vill tillägga att det kan tänkas uppstå situationer då det skulle kunna vara av värde att polisens nationella insatsstyrka förstärks genom specialutbildad personal från Försvarsmakten,

exempelvis från Försvarsmaktens särskilda skyddsgrupp (se avsnitt 4.3). Vad som här åsyftas är alltså sådana fall då den av utredningen i det föregående föreslagna lagstiftningen inte medger att Försvarsmakten som sådan tilläggis uppgifter som kan inbegripa våldsutövning eller medföra risker. En sådan samverkan kan inte ske med stöd av förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Den kan knappast heller ske med stöd av reglerna om beredskapspolis. Vissa problem skulle uppenbarligen vara förenade med en samverkan av detta slag, eftersom den med nödvändighet skulle bygga på att fast anställd militär personal ställs under befäl av polischef. Om det är fråga om en akut situation som inte kan lösas på annat sätt och människoliv står på spel, synes emellertid betänkligheter av detta slag få vika. Det bör ankomma på Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten att gemensamt pröva behovet av och förutsättningarna för sådant samarbete.

## 6.5 Konsekvenser för totalförsvarspliktigas tjänstgöringsskyldighet i Försvarsmakten

### 6.5.1 Allmänt om tjänstgöringsplikten

Försvarsmaktens personal kan grovt sett delas in i anställd personal, totalförsvarspliktig personal och personal som tecknat avtal om s.k. frivillig tjänstgöring. Närmare bestämmelser om personal som tjänstgör i Försvarsmakten finns i förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal.

Med *totalförsvarspliktig personal* avses, enligt nyss nämnda förordning, totalförsvarspliktiga som enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt har skrivits in eller krigsplacerats för tjänstgöring i Försvarsmakten och som inte är yrkesofficerare, reservofficerare eller officersaspiranter. Totalförsvarspliktig personals tjänstgöringsskyldighet regleras helt och hållet av nyss nämnda lag. Detta innebär att totalförsvarspliktig personal inte är skyldig att delta i all verksamhet som Försvarsmakten skall utföra.

Av 1 kap. 4 och 5 §§ lagen om totalförsvarsplikt framgår att en totalförsvarspliktigs tjänstgöring inom totalförsvaret fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikt och civilplikt omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Värnplikten fullgörs hos Försvarsmakten och skall alltid inledas med grundutbildning.

Grundutbildningen skall ge *de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver*. Syftet med grundutbildningen är nämligen att ge de totalförsvarspliktiga en sådan grundläggande utbildning att de kan fullgöra de uppgifter som det förband eller den organisation där de tjänstgör kan komma att ställas inför i krig. Repetitionsutbildningen skall vidmakthålla och utveckla skickligheten för krigsuppgiften. Utbildning för internationell fredsfrämjande verksamhet kan ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver. I grundutbildningen och repetitionsutbildningen ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap (5 kap. 3 § nämnda lag).<sup>26</sup>

Regeringen har redovisat sin syn på utbildningspliktens omfattning i propositionen Bättre villkor för totalförsvarspliktiga (prop. 2001/02:11 s. 29 ff).<sup>27</sup> Regeringen ansåg att utbildning som inte korresponderar med en skyldighet att tjänstgöra går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med utbildningen. Den konstaterade att utgångspunkten alltjämt skall vara att det måste finnas en koppling mellan utbildningen och en tjänstgöringsplikt. Avsaknaden av en sådan koppling bryter den grundläggande ordning som nuvarande utbildningsplikt bygger på.

Endast utbildning som är av betydelse för den totalförsvarspliktiges beredskaps- eller krigstjänstgöring får ingå i grund- och repetitionsutbildningen. Regeringen framhöll att omdaning inom det svenska försvaret från ett traditionellt invasionsförsvaret till ett modernt insatsförsvaret innebär att den tänkta krigsuppgiften inte längre har samma innehåll. Den ändrade inriktningen av Försvarsmakten kan medföra mycket långtgående förändringar av utbildningens innehåll. En faktor att ta hänsyn till vid bedömningen av vad som skall ingå i utbildningen är att de totalförsvarspliktiga inte får utsättas för obefogade risker. Enligt regeringen får skaderisken aldrig överstiga vad som kan anses acceptabelt.

Hur starkt sambandet mellan ett visst teoretiskt eller praktiskt utbildningsmoment och den totalförsvarspliktiges förmåga att lösa krigsuppgiften måste vara för att utbildningen kan anses tillåten

---

<sup>26</sup> Totalförsvarspliktiga som fullgör grundutbildning eller repetitionsutbildning får som ett led i sin tillämplande utbildning beordras att utföra uppgifter som ankommer på ett beredskapsförband. Sådana uppgifter kan omfatta ingripanden enligt IKFN-förordningen (prop. 1994/95:6 s. 183).

<sup>27</sup> Se även 1998 års Pliktutrednings betänkande Totalförsvarsplikten (SOU 2000:21).

kan inte uttryckas exakt. Regeringen hänvisade till att en bedömning görs av den som svarar för utbildningen.

I propositionen underströk regeringen vidare att totalförsvarspliktiga inte med stöd av totalförsvarsplikten är skyldiga att delta i annan verksamhet som Försvarsmakten har att utföra. Deltagande i olika uppdrag som Försvarsmakten har kan visserligen ibland framstå som bra övningstillfällen. Om verksamheten inte är planerad som en övning utan i första hand syftar till att ett arbete skall bli utfört saknas dock många gånger de moment som just karaktäriserar en övning, inbegripet frågor om säkerhet och kontroll. I sådan verksamhet grundas de totalförsvarspliktigas deltagande på frivillighet.

Frågan om totalförsvarspliktigas skyldighet att medverka när Försvarsmakten lämnar stöd till civil verksamhet har därefter behandlats av Utredningen om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m. (SOU 2001:98 s. 157 f). Utredningen anförde bl.a. följande.

Totalförsvarspliktiga som är under utbildning är, såsom framgått ovan, endast skyldiga att delta i sådan verksamhet som kan anses utgöra ett led i deras utbildning för krigsuppgiften. Försvarsmaktens möjlighet att använda sig av totalförsvarspliktiga begränsas därför av utbildningspliktens omfattning. Att Försvarsmaktens personal i så stor utsträckning utgörs av totalförsvarspliktiga och att just denna personalkategori hanterar materielen kan därför i sig utgöra en begränsning av Försvarsmaktens möjlighet att lämna stöd till andra. För att Försvarsmakten skall kunna lämna stöd genom att tillhandahålla kvalificerad materiel krävs ofta – som redan påpekats – att Försvarsmakten även kan bidra med personal som kan hantera materielen.

Vid ställningstagande till om en medverkan av totalförsvarspliktiga skulle kunna anses utgöra ett led i deras utbildning måste man beakta inte bara verksamhetens art utan också hur lång tid den kan beräknas pågå. Är det fråga om en långvarig medverkan från Försvarsmaktens sida kan det vara mer tveksamt om ett deltagande verkligen kan utgöra ett led i utbildningen av berörd pliktpersonal.

Den nu behandlade problematiken bör dock inte överdrivas. Ofta utgör den här typen av biståndssituationer utmärkta övningstillfällen för Försvarsmakten. En prövning från Försvarsmaktens sida måste dock alltid ske före varje sådant deltagande.

Det bör också betonas att när det saknas övningsmoment finns det inte något som hindrar att totalförsvarspliktiga frivilligt deltar i verksamhet som går utanför utbildningsplikten efter att särskilt avtal där om har träffats mellan den totalförsvarspliktige och Försvarsmakten.

I sammanhanget bör noteras att grundutbildningens längd är beräknad till den tid det tar att utbilda totalförsvarspliktiga för krigsuppgiften. Om de deltar i verksamhet som går utöver utbildningsplikten under längre tid en vecka, kan det bli svårt att uppnå utbildningsmålet.

### 6.5.2 Utredningens överväganden

**Utredningens bedömning:** Utredningens förslag om Försvarsmaktens uppgifter vid omfattande terroristattentat och bevakningsuppgifter föranleder inte någon ändring av bestämmelserna om de totalförsvarspliktigas tjänstgöringsskyldighet.

#### *Tjänstgöringsskyldighet i samband med vissa terroristattentat*

Försvarsmaktens främsta uppgift är att försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer ifrån. Med utgångspunkt från den av utredningen förordade tolkningen av 10 kap. 9 § första stycket första meningen RF ingår det i Försvarsmaktens uppgifter att möta ett väpnat angrepp mot riket även när det inte härrör från en främmande stat. Genom den föreslagna lagen tilläggs vidare Försvarsmakten en generell befogenhet till omedelbart ingripande med vapenmakt vid ett väpnat angrepp mot riket eller överhängande hot om sådant angrepp när regeringens beslut inte utan fara kan avvaktas.

Totalförsvarspliktigas huvuduppgift är att stå till förfogande i händelse av krig. Utöver skyldigheten att delta i sådan verksamhet som utgör ett led i deras utbildning för krigsuppgiften är de givetvis skyldiga att delta i själva krigsuppgiften liksom i ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet. Detta måste även gälla i fråga om Försvarsmaktens skyldighet att, om utländsk militär personal under omständigheter som tyder på fientlig avsikt överskrider gränsen till svenskt territorium eller landsätts inom territoriet från fartyg eller luftfartyg, tillgripa vapenmakt utan föregående varning.

Om det i enlighet med utredningens förslag blir en i lag fastslagen uppgift för Försvarsmakten att i vissa fall möta ett väpnat angrepp mot riket även när det inte härrör från en främmande stat, blir även detta att betrakta som en krigsuppgift, vilken måste

jämställas med sådana konventionella stridande uppgifter som nyss har angetts. Det bör därmed enligt gällande principer anses ingå i de totalförsvarspliktigas tjänstgöringsskyldighet att medverka vid utförandet av uppgiften.

Om det blir aktuellt för Försvarsmakten att ingripa i sådana fall som nu avses utgår utredningen likväl från att totalförsvarspliktiga endast i undantagsfall kommer att tas i anspråk för uppgifter som är förenade med särskilda risker. I största möjliga utsträckning bör det vara fast anställd personal som medverkar i sådan verksamhet. Utredningen är också medveten om att kvalificerade förband i vilka totalförsvarspliktiga ingår inte i nuvarande struktur är gripbara med kort varsel.

Den av utredningen föreslagna lagen innebär emellertid också att Försvarsmakten även får till uppgift att, efter begäran av polisen eller Kustbevakningen, ingripa vid våldshandlingar eller överhängande hot om våldshandlingar som inte utgör ett väpnat angrepp mot riket och som kommer från fartyg eller luftfartyg som inte kan antas härröra från främmande stat. I fråga om sådana ingripanden – där alltså en myndighet utanför Försvarsmakten har huvudansvaret – får i enlighet med rådande principer anses gälla att totalförsvarspliktiga kan åläggas att delta endast när det efter prövning från Försvarsmaktens sida bedöms utgöra ett lämpligt övningstillfälle. Dessutom kan deltagande ske på frivillig grund. Utredningen anser inte att någon ändring i dessa principer behöver genomföras. Det kan emellertid vara lämpligt att på förhand göra en viss inventering av vilka totalförsvarspliktiga med kvalificerad och lämplig utbildning som skulle vara beredda att på frivillig grund medverka i situationer av här aktuellt slag.

### *Deltagande i Försvarsmaktens bevakningsuppgifter*

Enligt lagen (1990:217) om skydd för viktiga samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) får militär personal anlitas för bevakning av skyddsobjekt. I 2 § förordningen med bestämmelser för Försvarsmaktens personal anges att den militära personalen består av yrkesofficerare, reservofficerare, officersaspiranter, totalförsvarspliktig personal, krigsfrivillig personal, hemvärnsmän, frivillig personal, tjänstepliktig personal och personal i Försvarsmaktens utlandsstyrka.

För att totalförsvarspliktiga under grundutbildning skall komma ifråga för ett bevakningsuppdrag måste han eller hon först vara godkänd av Försvarsmakten att bli skyddsvakt. Som skyddsvakt får endast den godkännas som har erforderlig utbildning och som även i övrigt är lämplig för uppgiften. Beslut om vilka totalförsvarspliktiga som skall genomgå särskild utbildning till skyddsvakt samt vilka bevakningsuppgifter den totalförsvarspliktige efter godkännande skall utföra fattas av Försvarsmakten.

Totalförsvarspliktigas skyldighet att tjänstgöra som skyddsvakter följer av lagen om totalförsvarsplikt. De förslag som utredningen lägger fram beträffande Försvarsmaktens bevakningsuppgifter synes inte behöva föranleda någon ändring i nämnda lag.

## 6.6 Försvarsmaktens underrättelseverksamhet

### 6.6.1 Allmänt

Det stora flertalet länder som bedriver underrättelseverksamhet har en civil och en militär organisation som arbetar var för sig. Skillnaden mellan civila och militära underrättelseorganisationer ligger främst i vilka underrättelsemål som prioriteras.

Inom den svenska Försvarsmakten bedrivs underrättelseverksamhet genom den militära underrättelsetjänsten. Den militära säkerhetstjänsten, som bl.a. inhämtar underrättelser för att identifiera och kartlägga säkerhetshotande verksamhet riktad mot Försvarsmaktens intressesfär, faller däremot utanför bestämmningen försvarsunderrättelseverksamhet och berörs inte i det följande.<sup>28</sup> Organisatoriskt ryms båda tjänsterna inom den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST).

Enligt 2 § första stycket förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten skall Försvarsmakten kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer ifrån. I det föregående (avsnitt 6.2) har utredningen föreslagit att Försvarsmakten skall tilläggas uppgifter även när det gäller att möta tänkbara väpnade angrepp mot landet som inte härrör från en främmande stat, dvs. omfattande terroristangrepp. Inte minst mot denna bakgrund finns det skäl att redovisa och diskutera befogenheterna för Försvars-

---

<sup>28</sup> Eftersom säkerhetshotande verksamhet kan förekomma i form av terrorism ingår det i den militära säkerhetstjänstens uppgifter att inhämta underrättelser härom för att kartlägga verksamhetens omfattning, inriktning samt medel och metoder (jfr regleringsbrev 2003 för Försvarsmakten, bilaga 5).

makten att inhämta, bearbeta och analysera information om internationell terrorism<sup>29</sup> samt överväga behovet av regeländringar, främst i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

### 6.6.2 Nuvarande rättsläge m.m.

Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Verksamheten regleras i nyss nämnda lag och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Försvarsunderrättelseverksamhet skall enligt 1 § första stycket lagen om försvarsunderrättelseverksamhet bedrivas för att kartlägga yttre militära hot mot landet och till stöd för svensk utrikes-, försvars-, och säkerhetspolitik. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete och att, enligt vad regeringen närmare bestämmer, medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred. (Bestämmelserna och de förarbeten som ligger till grund för regleringen redovisas närmare i avsnitt 3.11.)

I uppgiften att kartlägga yttre militära hot mot landet synes inte kunna intolkas underrättelseverksamhet med sikte på terroristanfall. Till den del försvarsunderrättelseverksamheten skall bedrivas till stöd för svensk utrikes-, försvars-, och säkerhetspolitik skulle den i och för sig kunna inbegripa även underrättelseverksamhet med sikte på sådana angrepp. I lagens 4 § anges emellertid generellt att försvarsunderrättelseverksamheten inte får avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

Terrorism och annan gränsöverskridande brottslighet är kriminella handlingar som enligt allmänna regler ankommer på rättsväsendet att förebygga och bekämpa. På polissidan är det Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen som enligt föreskrifter meddelade med stöd av 7 § polislagen (1984:387) har detta ansvar. Säkerhetspolisens huvuduppgift är nämligen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i

---

<sup>29</sup> Inhemsk extremism omfattas av det s.k. författningsskyddet och ingår i Säkerhetspolisens arbete med att förebygga och avslöja brott mot *rikets inre säkerhet*. Försvarsunderrättelseverksamhet får uteslutande avse underrättelser av betydelse för *rikets yttre säkerhet* (och för det internationella säkerhetssamarbetet).



fråga om terroristbekämpning. Den säkerhetsunderrättelsetjänst som bedrivs hos Säkerhetspolisen innebär att underrättelser om förhållanden som kan vara av betydelse för rikets yttre och inre säkerhet samt för bekämpningen av terrorism inhämtas, bearbetas och analyseras (jfr avsnitt 4.1.4).

När det gäller bakgrunden till regleringen i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet förtjänar att anmärkas att Underrättelsekommitténs förslag innebar att de grundläggande uppgifterna inom försvarsunderrättelseverksamheten skulle anges med uttrycket ”kartlägga yttre militära hot och andra yttre hot mot landet”.<sup>30</sup> Regeringens författningsförslag innehöll inte den senare delen av meningen samtidigt som regeringen konstaterade att kommitténs förslag i princip överensstämde med regeringens.<sup>31</sup> Försvarsutskottet hänvisade i sammanhanget till regeringens uttalande att ansvaret för åtgärder mot nya säkerhetshot, som inte bedöms utgöra någon direkt fara för landet, låg på olika civila, statliga och kommunala myndigheter, men att den militära underrättelsetjänsten inom ramen för uppdrag borde kunna stödja dessa myndigheter med inhämtning och analys av information i särskilda fall. Utskottet ansåg att en utvidgning av ansvaret till att omfatta även andra yttre hot än militära hot kunde skapa osäkerheter när det gällde ansvar och befogenheter i förhållande till andra instanser som bedriver t.ex. säkerhetsunderrättelseverksamhet eller kriminalunderrättelseverksamhet.<sup>32</sup>

Även om lagen ingalunda är lättolkad får man av det anförda dra den slutsatsen att Försvarsmakten (och övriga försvarsunderrättelsemyndigheter) inte avsetts ha befogenhet att på eget initiativ och som ett led i den egna verksamheten bedriva underrättelseverksamhet avseende terrorism och andra nya säkerhetshot.<sup>33</sup> Som nyss angetts skall Försvarsmakten däremot medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred i den utsträckning som regeringen bestämmer. Ansvarsförhållandena på sådana områden påverkas inte av Försvarsmaktens medverkan.<sup>34</sup>

Av förut redovisade förarbeten till 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet framgår vidare att regleringen inte syftar till att utgöra hinder mot att myndigheter som sysslar med försvars-

<sup>30</sup> SOU 1999:37 s. 323.

<sup>31</sup> Prop. 1999/2000:25 s. 13.

<sup>32</sup> Bet. 1999/2000:FöU3, se även avsnitt 3.11.

<sup>33</sup> Jfr Underrättelsekommitténs överväganden i avsnittet Det vidgade säkerhetsbegreppet (s.k. nya hot) konsekvenser för underrättelsetjänsten (SOU 1999:37 s. 239 ff)

<sup>34</sup> Prop. 1999/2000:25 s. 14.

underrättelseverksamhet, enligt regeringens bestämmande, skall kunna lämna andra myndigheter biträde.<sup>35</sup> Det finns inte heller något hinder mot att Försvarsmakten vidarebefordrar s.k. överskotts-information om terrorism till Säkerhetspolisen.<sup>36</sup>

Dessutom kan myndigheter som ägnar sig åt försvarsunderrättelseverksamhet, enligt regeringens bestämmande, bedriva uppdragsverksamhet för annan myndighets räkning. Sådan verksamhet bedrivs för närvarande av FRA med stöd av 1 § förordningen (1994:714) med instruktion för Försvarets radioanstalt samt regeringens regleringsbrev.

Det rättsläge som sålunda har skapats genom lagstiftningen bör jämföras med de förväntningar som statsmakterna ställer på försvarsunderrättelseverksamheten och som har kommit till uttryck i olika sammanhang. Regeringen har angett den *grundläggande inriktningen* för försvarsunderrättelseverksamhetens bedrivande under innevarande försvarsbeslutsperiod i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10 s. 242 ff).<sup>37</sup> Regeringen framhåller att Sverige är i behov av en väl fungerande, effektiv och samordnad underrättelseverksamhet som mer än tidigare är inriktad mot en vidgad säkerhetspolitisk hotbild. Det krävs en utvecklad struktur för samordning och gemensam hantering av tvärspektoriella hot. Enligt propositionen har även underrättelsetjänsten en uppgift att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Detta får konsekvenser för såväl civil som militär underrättelsetjänst. Regeringen anför vidare att den vidgade synen på vad som innefattas i hot mot landets säkerhet gör att den militära underrättelsetjänstens kontaktyta med andra myndigheter, inte minst de polisiära, ökar. Underrättelsetjänsten skall kunna samverka med andra myndigheter. I sammanhanget erinrar regeringen dock om de begränsningar som följer av 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. När det gäller nya krav på underrättelseverksamheten anför regeringen bl.a. att analys av utvecklingen mot alternativa krigföringsmetoder, inklusive s.k. asymmetrisk krigföring<sup>38</sup> och terrorism skall utveck-

---

<sup>35</sup> Prop. 1999/2000:25 s. 17 f.

<sup>36</sup> Enligt bilaga 4 till regleringsbrevet för budgetåret 2003 avseende Försvarsmakten skall information som saknar betydelse för försvarsunderrättelsemyndigheternas försvarsunderrättelseverksamhet inom ramen för gällande bestämmelser förstöras. Material som har ett sådant innehåll att det bör komma till polisens kännedom skall dock överlämnas till denna.

<sup>37</sup> Jfr avsnitt 5.1.

<sup>38</sup> Med asymmetrisk krigföring (efter engelskans *asymmetric warfare*) brukar man mena krigföring eller strid mellan två helt olika typer av organisationer, till exempel mellan ett lands traditionella armé och en gerillagrupp.

las. Vidare skall samarbetet och samordningen stärkas mellan myndigheterna inom försvarsunderrättelseverksamheten och andra myndigheter i syfte att utveckla förmågan att hantera en bredare hotbild och att stödja internationella insatser.

I *budgetpropositionen* (prop. 2002/03:1, avsnitt 3.8.4.4 Försvarsunderrättelseverksamhet) anför regeringen att den tyngdpunktsförskjutning som skett från traditionell militär förvarning och heltäckande operativ och taktisk förvarning mot strategiska och icke-militära underrättelser och den vidgade hotbilden bör fortsätta. Detta kräver enligt regeringen utveckling av nya metoder och utökad samarbete såväl nationellt som internationellt. En fördjupad samverkan mellan försvarsunderrättelsemyndigheterna och andra underrättelseorgan utanför dessa (Säkerhetspolisen, Kriminalunderrättelsetjänsten, Tullens underrättelsetjänst m.fl.) bör eftersträvas.

Regeringen har också angett *riktlinjer* för försvarsunderrättelseverksamheten vid de fyra försvarsunderrättelsemyndigheterna i regleringsbrev för budgetåret 2003.<sup>39</sup> Regeringen anför bl.a. följande beträffande inriktningen av verksamheten.

Försvarsunderrättelsemyndigheterna skall utveckla sin förmåga att inhämta och rapportera underrättelser om, samt analysera sådana trender som kan få effekter mot landet och som har säkerhetspolitisk relevans. Den vidgade synen på vad som innefattas i hot mot landets säkerhet medför att högre krav ställs på försvarsunderrättelsemyndigheterna beträffande samverkan och samordning med andra myndigheter. Därutöver krävs nära kontakt mellan försvarsunderrättelsemyndigheterna och dess avnämare för att försvarsunderrättelseverksamheten skall ge bättre beslutsunderlag. Tidskraven har vidare skärpts, vilket ställer ökade krav på myndigheternas snabbhet och delgivning.

Försvarsunderrättelseverksamheten skall tillgodose sådana underrättelsebehov som uppstår till följd av Sveriges internationella verksamhet. Sveriges allt bredare medverkan i det internationella säkerhetssamarbetet kräver att statsmakterna genom försvarsunderrättelseverksamheten får nödvändig information att lägga till grund för konfliktförebyggande åtgärder, krishantering, planering och beslut om insats. Detta arbete skall ha hög prioritet.

Försvarsunderrättelsemyndigheterna skall bidra till ett stärkt underrättelsesamarbete inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik GUSP och EU:s krishanteringsförmåga ESDP.

---

<sup>39</sup>Se bilaga 4 till regleringsbrevet för Försvarsmakten budgetåret 2003.

*Försvarsmakten/MUST har upplyst* följande angående Försvarsmaktens underrättelseverksamhet med inriktning på terrorism.<sup>40</sup>

I den omvärldsbedömning som Försvarsmakten måste göra för att kunna uppfylla sina uppgifter enligt lagen om försvarsunderrättelseverksamhet kommer frågor om terrorism ofrånkomligen in. Sådan terrorism som kan destabilisera en hel region så att konflikt bryter ut är självklart något Försvarsmakten måste kunna följa och analysera. Det gäller inte minst om konflikten måste lösas med militära medel och på sikt med eventuell svensk medverkan.

Terroristhot uppstår inte sällan långt utanför landets gränser och kan innehålla sådana maktmedel som endast kan mötas med militär verksamhet. För att Försvarsmakten skall kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp i form av en terroristattack av den omfattning som händelserna den 11 september hade, behövs underrättelser om terrorism som stöd i beslutsfattandet.

Underrättelser om terrorism behövs dock i första hand för att lösa Försvarsmaktens uppgift att medverka i det svenska deltagandet i internationellt säkerhetspolitiskt samarbete på ett adekvat sätt. Underrättelserna behövs som underlag för s.k. ”force protection” för svensk trupp och personal innan beslut tas om en eventuell internationell insats och löpande under pågående insats. Försvarsmakten framhåller att uppdraget i denna del synes kunna komma i konflikt med det underrättelsearbete som bedrivs av Säkerhetspolisen beträffande terrorism (och av Rikskriminalpolisen vad avser underrättelser om organiserad brottslighet).

För att Försvarsmakten skall medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred krävs ett uttryckligt bemyndigande från regeringen. Något sådant bemyndigande finns inte för närvarande.

Enligt Försvarsmakten är det vidgade säkerhetsbegreppets konsekvenser för försvarsunderrättelseverksamheten inte helt tydliga. Det framstår – trots uttalanden i olika propositioner – fortfarande inte som helt klart i vilken omfattning angiven inriktning gäller för försvarsunderrättelseverksamheten och vilka rättigheter respektive skyldigheter detta medför. Det torde därmed vara något oklart om Försvarsmakten genom MUST kan inhämta underrättelser om terrorism i utlandet.

---

<sup>40</sup> Försvarsmaktens promemoria den 21 oktober 2002 (utredningens dnr 2/03).

### 6.6.3 Utredningens överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Försvarsunderrättelsemyndigheterna får inhämta underrättelser utomlands som är av betydelse för skyddet mot terroristangrepp samt bearbeta och analysera sådan information. Detsamma gäller i fråga om andra underrättelser, om de behövs till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. Sådan verksamhet får dock endast bedrivas utomlands eller med sikte på utländska förhållanden.

Som framgår av redogörelsen för nuvarande rättsläge talar både lydelsen av lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och dess förarbeten närmast för att verksamheten inte avsetts inbegripa någon fristående befogenhet för Försvarsmakten att inom ramen för den egna underrättelseverksamheten inhämta, bearbeta och analysera underrättelser om internationell terrorism, låt vara att det finns möjlighet för sådant ändamål lämna biträde åt andra myndigheter, främst Säkerhetspolisen. Lagen är dock inte lätt att tolka och det är naturligt att uppfattningarna i praxis om den avsedda innebörden skiftar något.

Den avgränsning till militära hot som i enlighet härmed får anses följa av lagen om försvarsunderrättelseverksamhet är, med den hotbild som för närvarande och under överskådlig tid framöver är aktuell, vanskelig att upprätthålla i praktiken. Den bygger, liksom en stor del av gällande regelverk i övrigt, på den traditionella distinktionen mellan främmande uniformsklädd militär personal, som inte får ställas till ansvar för sina gärningar i denna egenskap, och civilpersoner, vilkas lagöverträdelser skall bekämpas av rättsväsendet. Som utredningen har framhållit i det föregående måste vi emellertid ha en viss beredskap att, om nödvändigt även genom insatser från Försvarsmakten, möta även andra väpnade hot mot landet än sådana som härrör från främmande stat. I det föregående har utredningen föreslagit att Försvarsmaktens befogenheter när det gäller att möta sådana hot regleras genom särskild lagstiftning.

Försvarsunderrättelseverksamheten är ett led i Försvarsmaktens uppgifter i fred, beredskap och krig. Det grundläggande syftet är och måste även i framtiden vara att kartlägga yttre hot mot landet och härigenom ge underlag för Försvarsmaktens beredskap, operativa verksamhet och förbandsproduktion samt för krigsorganisationens utveckling och materiella förnyelse. Men verksamheten

bedrivs också med syfte att ge underlag för svensk utrikes-, försvars-, och säkerhetspolitik. En väsentlig avgränsning av verksamheten som uppenbarligen är avsedd men som inte med den tydlighet som är önskvärd kommer till uttryck i lagstiftningen är att verksamheten skall bedrivas utomlands eller med sikte på utländska förhållanden.

I fråga om den del av verksamheten som bedrivs i det grundläggande syftet att kartlägga yttre hot mot landet för en anpassning av det svenska totalförsvaret till hotbilden ansluter sig utredningen till den avgränsning som ligger till grund för 2000 års riksdagsbeslut om försvarsunderrättelseverksamheten så till vida att säkerhetshot som har uppstått i form av migrationstryck, politisk och social instabilitet och påfrestningar på det ekologiska systemet eller etniska och kulturella konflikter inte bör vara en uppgift för försvarsunderrättelseverksamheten. När det gäller sådana yttre väpnade hot som kan utgöra en direkt fara för landet, anser utredningen det dock ofrånkomligt att de i viss utsträckning blir föremål för en aktiv underrättelseverksamhet även hos oss. Annars skulle en viktig del av skyddet för landets säkerhet riskera att falla mellan stolarna.

Frågan kan emellertid ställas om underrättelseverksamhet av detta slag bör inbegripas i försvarsunderrättelseverksamheten eller ankomma på den civila säkerhetstjänsten eller, eventuellt, vara en uppgift för båda organisationerna. För närvarande gäller att Säkerhetspolisen i princip inte arbetar utanför Sveriges gränser, något som givetvis inte hindrar att underrättelser i viss utsträckning inhämtas utomlands. Detta sker dock aldrig genom dolda operationer, något som har visst samband med att Säkerhetspolisen är en polisorganisation. Enligt internationell praxis anses det nämligen inte böra förekomma att en polisorganisation utan särskilt tillstånd arbetar i en främmande stat.

Utredningen föreslår i nästa kapitel att Säkerhetspolisen skiljs från Rikspolisstyrelsen och ombildas till en icke-polisiär civil säkerhetstjänst. Därmed skulle något hinder i det nyss berörda avseendet inte finnas mot att underrättelseoperationer utomlands sker genom den civila säkerhetstjänsten, med följd att Försvarsmakten inte alls skulle behöva ägna sig åt terrorismhotet inom ramen för den egna verksamheten.

Utredningen är dock tveksam till en sådan förändring och anser sig i varje fall inte ha underlag för att föreslå denna i nuvarande läge. Försvarsmakten har till skillnad från Säkerhetspolisen personal utomlands, vilket innebär att vissa slags spaningsinsatser

exempelvis i anslutning till konflikthärdar i främmande länder rimligen måste vara en uppgift för Försvarsmakten. Den lagstiftning om Försvarsmaktens medverkan i terrorismbekämpningen som utredningen har föreslagit medför också att det framstår som naturligt att viss underrättelseverksamhet av aktuellt slag ankommer på Försvarsmakten. Det är av flera skäl knappast tillrådligt att mer än ett organ skulle ha till uppgift att bedriva permanent underrättelseverksamhet utanför landets gränser, en ordning som inte heller förekommer i sådana länder som vi brukar jämföra oss med.

Till detta kommer emellertid att den del av försvarsunderrättelseverksamheten som bedrivs till stöd för svensk utrikes-, försvars-, och säkerhetspolitik har kommit att få allt större betydelse. Av det föregående framgår att statsmakterna har gett klart uttryck för förväntningar i detta avseende. Utredningen har svårt att se att det beträffande *denna* del av verksamheten behövs några särskilda avgränsningar i lag, utöver att den skall bedrivas utomlands eller med sikte på utländska förhållanden. Det ligger i sakens natur att verksamheten skall inriktas på sådana upplysningar som regeringen bedömer vara av betydelse för utrikes-, försvars-, och säkerhetspolitiken och som lämpligen kan inhämtas genom den verksamhet som Försvarsmakten bedriver på sådant sätt som nyss angavs. Därvid måste ibland även sådana förhållanden som särskilt nämndes i 2000 års riksdagsbeslut om försvarsunderrättelseverksamheten – säkerhetshot som har uppstått i form av migrationstryck, politisk och social instabilitet och påfrestningar på det ekologiska systemet eller etniska och kulturella konflikter – kunna tillhöra de uppgifter som Försvarsmakten lämnar upplysningar om till regeringen.

Därmed kvarstår frågan om det fortfarande bör gälla ett generellt förbud mot att försvarsunderrättelseverksamheten tar sikte på uppgifter som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. Bestämmelsen om detta i 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet hade inte någon direkt motsvarighet i Underrättelsekommitténs förslag, men tillkom på grund av synpunkter som under remissbehandlingen lämnades av främst Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen (se prop. 1999/2000:25 s.17 f.).

Utredningen ansluter sig för egen del helt till den grundläggande tanken bakom denna bestämmelse. Alldeles självklart är att det i försvarsunderrättelseverksamheten inte får utövas verksamhet som inrymmer polisiära befogenheter såsom förundersökningsåtgärder

enligt rättegångsbalken och tvångsmedelanvändning enligt bl.a. polislagen (1984:387). Detta följer i och för sig redan av lagstiftningen på området och är en naturlig konsekvens av att det är andra samhällsfunktioner än försvarsunderrättelsetjänsten som svarar för den inre nationella säkerheten (a. prop. s. 17). Även bortsett från denna aspekt är det naturligtvis av betydelse att dubbelarbete på området inte förekommer.

Regleringen har emellertid medfört en viss oklarhet så till vida att även väpnade anfall från terroristorganisationer liksom förberedelser för sådana anfall utgör kriminella handlingar som det ytterst ankommer på det svenska rättsväsendet att beivra. Detta gäller även om förberedelserna bedrivs utomlands. Bestämmelsen i 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet skulle då kunna ges den innebörden att inte heller underrättelseverksamhet som bedrivs utomlands eller med inriktning på utländska förhållanden för att kartlägga väpnat hot mot landet skulle få omfattas av försvarsunderrättelseverksamheten, låt vara att underrättelsemyndigheterna inom Försvarsmakten kan biträda den svenska säkerhetstjänsten. Oklarheten hänför sig både till den del av försvarsunderrättelseverksamheten som syftar till att kartlägga yttre hot mot landet och till den del av verksamheten som bedrivs till stöd för svensk utrikes-, försvars-, och säkerhetspolitik.

Det bör tillfogas att även Försvarsmaktens uppgift att medverka i det svenska deltagandet i internationellt säkerhetsarbete kan göra det nödvändigt att inhämta vissa underrättelser om terrorism. Till den del dessa avser vad som brukar kallas "force protection" – dvs. skydd för våra väpnade styrkor – får det visserligen anses att lagen om försvarsunderrättelseverksamhet inte erbjuder något hinder mot de insatser som är nödvändiga. Skyddet för våra väpnade styrkor kan nämligen ses som en angelägenhet som faller inom ramen för den militära *säkerhetstjänstens* ansvar, och säkerhetstjänstens verksamhet ingår inte i försvarsunderrättelseverksamheten. Men skulle man anse att aktiv underrättelseverksamhet mot terrorism från Försvarsmaktens sida legitimeras endast i den utsträckning den kan betecknas som säkerhetstjänst, blir avgränsningen ytterligt svårtillämpad och utrymmet för verksamheten dessutom alldeles otillräckligt.

Huvudansvaret för kartläggning av terrorismen såväl i fredstid som vid allvarliga kriser och krig skall naturligtvis fortfarande ligga på Säkerhetspolisen eller – om utredningens förslag i avsnitt 6.7 genomförs – på en icke-polisiär civil säkerhetstjänst. Som nyss



angetts måste emellertid vissa slags spanings- och underrättelseinsatser rimligen vara en uppgift för det organ som bedriver sådan verksamhet utomlands. Att beskriva en sådan underrättelseverksamhet endast som ett biträde till den civila säkerhetstjänsten blir missvisande och kan äventyra effektiviteten av verksamheten. Ett sådant synsätt står knappast heller i överensstämmelse med den inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten som följer av uttalanden i olika propositioner och andra riktlinjer från statsmakternas sida.

Utredningen har den principiella uppfattningen att det när det gäller en så viktig fråga som landets säkerhet är nödvändigt att ansvarsförhållandena är klarlagda och ändamålsenliga. Trots att lagen om försvarsunderrättelseverksamhet är en förhållandevis ny lagstiftning finner utredningen därför det ofrånkomligt att den ändras på sådant sätt att den kan inriktas på yttre väpnade hot mot landet vare sig de är militära eller ej. Vidare bör sådan försvarsunderrättelseverksamhet som bedrivs utomlands eller med sikte på utländska förhållanden inte vara underkastad den begränsningen att den inte får avse uppgifter som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. Utredningen återkommer i författningskommentaren med förslag till hur en sådan ändring bör gestalta sig.

Utredningens förslag innebär att en viss överlappning uppkommer, eller snarare bibehålls, mellan den civila säkerhetstjänstens och Försvarsmaktens uppgifter på terrorismbekämpningens område. Denna överlappning behöver inte vara negativ, under förutsättning att de båda organisationerna håller varandra fortlöpande informerade om sin verksamhet, så att vardera organisationen kan skapa en helhetsbild av de hot som från tid till annan kan föreligga.

Med de här angivna utgångspunkterna har utredningen inte ansett sig ha underlag att förorda en ändring av medelsfördelningen mellan Försvarsmakten och den civila säkerhetstjänsten med avseende på verksamhet utomlands. Till frågan om den civila säkerhetstjänstens verksamhet utanför Sveriges gränser återkommer utredningen.

Man kan emellertid ytterligare ställa frågan om Försvarsmaktens underrättelseverksamhet bör omorganiseras i grunden på sådant sätt att denna till sin huvuddel skulle falla på en självständig civil myndighet på sätt som är fallet i många främmande länder. Utredningen är inte främmande för en sådan ordning utan anser tvärtom att den från principiella synpunkter skulle kunna synas naturlig,

eftersom stora delar av vad som i dag betecknas som försvarsunderrättelseverksamhet inte behöver ha någon koppling till Försvarsmakten. Vad som i detta avseende är väsentligt är att det finns kompetenta organ för att inhämta upplysningar och underrättelser både inom och utom landets gränser. Utredningen anser sig dock inte ha tillräckligt underlag för ett ställningstagande i den nämnda organisationsfrågan, men återkommer i nästa kapitel till frågan om en omorganisation med avseende på den civila säkerhetstjänsten.

## 6.7 Den civila säkerhetstjänsten

### 6.7.1 Den nuvarande ordningen och dess bakgrund<sup>41</sup>

Den civila säkerhetstjänsten är i Sverige för närvarande en polisiär organisation, Säkerhetspolisen, som organisatoriskt hör till Rikspolisstyrelsen. Säkerhetspolisen leds av säkerhetspolischefen och har en självständig ställning inom Rikspolisstyrelsen. Säkerhetspolischefen skall emellertid hålla rikspolischefen informerad om den verksamhet som pågår. Sådana frågor på Säkerhetspolisens område som är av särskild vikt och sådana säkerhetsfrågor som också berör andra polismyndigheter avgörs av Rikspolischefen. Rikspolischefen får också i övrigt besluta i ett enskilt ärende. Detta förekommer emellertid knappast i praktiken.

En särskild säkerhetspolis i modern mening torde ha bildats i Sverige först i samband med det första världskriget. År 1914 organiserades vid generalstabens polisbyrå med uppgift att verkställa undersökningar rörande brott mot rikets säkerhet och att övervaka personer som misstänktes för sådana brott. Byrån hade fått muntliga befogenheter från chefen för civildepartementet att granska brevkorrespondens till och från spionerimisstänkta. Föreståndare för byrån var en generalstabsofficer. Till tjänstgöring vid byrån kommanderades, förutom militär personal, polismän från Stockholms stad.

Verksamheten vid generalstabens polisbyrå avvecklades år 1918. Under mellankrigstiden bedrevs en viss säkerhetspolisverksamhet inom ramen för stockholmspolisens kriminalavdelning eller, från början av 1930-talet, statspolisen.

---

<sup>41</sup> Historiebeskrivningen i detta avsnitt bygger i huvudsak på den historiska tillbakablicken i SÄPO-kommitténs delbetänkande Säkerhetspolisens inriktning och organisation (SOU 1988:16, s. 13 och 43 ff) samt de uppgifter som Säkerhetspolisen lämnat till utredningen i skrivelse den 18 juni 2002 (utredningens dnr 5/02).

Det andra världskriget ställde helt nya krav på säkerhetstjänsten. Redan i slutet av 1930-talet vidtogs förberedelser för att sätta upp en särskilt organiserad civil säkerhetstjänst, den allmänna säkerhetstjänsten. Uppgiften för den allmänna säkerhetstjänsten, med personal från både polisen och andra myndigheter, var att förhindra överbringandet av krigsunderrättelser till obehöriga. Säkerhetstjänstens existens och verksamhet var hemliga. Under regeringen leddes den allmänna säkerhetstjänsten av en säkerhetschef.

Den allmänna säkerhetstjänsten upphörde år 1946. Därefter ankom det i princip på de vanliga polis- och åklagarmyndigheterna att handha även säkerhetspolistjänsten. Polisväsendet var då i huvudsak kommunalt men stod under statlig ledning. För att vid behov förstärka polisen i de mindre kommunerna fanns sedan år 1932 en särskild statspolis, som enkelt uttryckt bestod av särskilt organiserade polismän från de större städernas poliskårer, kommanderade till statspolisen för att tjänstgöra som förstärkning utanför de egna distrikten. Statspolispersonal kunde användas för säkerhetspolistjänst över hela landet.

Den 1 januari 1965 förstatligades polisen. Säkerhetspolisen överfördes då i sin helhet till Rikspolisstyrelsen och organiserades som en avdelning inom myndigheten, RPS/Säk. Rikspolisstyrelsen hade inrättats som högsta förvaltningsmyndighet för polisen år 1964.

Under 1980-talet genomfördes successivt en reform av polisväsendet. Reformen syftade bl.a. till en decentralisering av beslutsbefogenheterna och en större flexibilitet i polisverksamheten. Rikspolisstyrelsens befogenheter som centralmyndighet minskades till förmån för de lokala polismyndigheterna. Författningsmässigt framträdde reformen genom tillkomsten av bl.a. den ännu gällande polislagen (1984:387). Polisreformen var i första hand en reform av den öppna delen av polisen. Säkerhetspolisen omfattades visserligen, då liksom nu, av de allmänna bestämmelserna för polisväsendet, t.ex. om polisens befogenheter, men lagens tillämpning inom Säkerhetspolisen utvecklades inte närmare i motiven till lagstiftningen.

I november 1987 fick en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att se över den svenska Säkerhetspolisen<sup>42</sup>. Huvuduppgiften för kommittén var att se efter i vad mån förändringar behövde göras för att Säkerhetspolisens inriktning och organisation skulle bli rätt avvägda för den tidens krav. Särskilt viktigt var att

---

<sup>42</sup> Dir. 1987:41.

kommittén lade fram förslag som var ägnade att stärka verksamhetens demokratiska förankring.

I fråga om Säkerhetspolisens organisatoriska ställning gav direktiven otvivelaktigt uttryck för en viss ambivalens. En grundläggande fråga angavs vara om Säkerhetspolisen borde behålla anknytningen till Rikspolisstyrelsen. Enligt vad som sades i direktiven talade avgörande skäl för detta, inte minst med hänsyn till önskemålet att främja samverkan mellan Säkerhetspolisen och polisväsendet i övrigt. Samtidigt framhölls emellertid att det stod kommittén fritt att ta upp denna fråga i sitt arbete.

Kommittén, som antog namnet SÄPO-kommittén, avvisade tanken på att skilja Säkerhetspolisen från Rikspolisstyrelsen och anförde som skäl för denna ståndpunkt följande i sina överväganden.<sup>43</sup>

En skilsmässa mellan RPS och säkerhetstjänsten ger flera möjligheter till organisatoriska lösningar. En möjlighet vore att ge säkerhetstjänsten ställning av polismyndighet under RPS. En annan möjlighet vore att göra säkerhetstjänsten till ett eget verk direkt under regeringen. Även ett verk av sistnämnda slag skulle naturligtvis kunna ha ställning av polismyndighet.

Med en fristående säkerhetstjänst skulle man uppnå att verksamheten fick en helt egen ledningsorganisation. Säkerhetstjänsten skulle kunna ledas av en egen generaldirektör och en egen parlamentarisk styrelse. Detta borde visserligen innebära en förstärkning av ledningsorganisationen i förhållande till nuläget, som innebär att rikspolischefen och RPS styrelse delar sin uppmärksamhet mellan säkerhetstjänsten och den öppna polisen.

Enligt kommitténs mening bör det dock finnas möjligheter att uppnå i stort sett detsamma inom ramen för nuvarande organisationsform genom förändringar av säkerhetspolisens ledning.

Att göra säkerhetstjänsten till en egen myndighet skulle också få följder för personalrekrytering och personalcirkulation, särskilt om myndigheten inte hade ställning av polismyndighet. I den allmänna debatten har ibland sagts att en icke polisiär säkerhetstjänst skulle ha lättare att rekrytera högt kvalificerade medarbetare än den nuvarande organisationen, som huvudsakligen rekryterar poliser. Kommittén är dock tveksam till om det skulle bli så i praktiken. Säkerhetstjänsten lockar redan i dag många av de bästa poliserna. Den förstärkning med specialister av olika slag som kan vara behövlig bör kunna åstadkommas utan att den organisatoriska ramen ändras väsentligt. Med hänsyn till säkerhetstjänstens speciella karaktär är det knappast troligt att en icke polisiär organisation i ett litet land som Sverige skulle ha bättre förutsättningar att locka kvalificerade medarbetare.

---

<sup>43</sup> Delbet. Säkerhetspolisens inriktning och organisation (SOU 1988:16) s. 164 f.

Man bör också hålla i minnet att säkerhetstjänstens arbetsuppgifter väsentligen är polisiära till sin natur. Att förebygga och avslöja brott är uppgifter som enligt svenskt synsätt i första hand ankommer på polisen. Och vi har i modern tid undvikit att bygga upp olika poliskårer för olika uppgifter, vilket däremot andra länder har gjort i många fall. Om man skulle skapa en ny, icke-polisiär säkerhetsmyndighet vore det nödvändigt att komplettera den med polisiära organ för spaning, brottsutredning och annat rent polisiärt arbete. I detta ligger ett frö till problem i fråga om ledning och gränsdragningar, förutom att det säkert skulle innebära att verksamheten totalt sett blev dyrare.

En del av de uppgifter som i dag vilar på säkerhetspolisen innefattar som nämnts ett samarbete med den öppna polisen. Önekligen underlättas det samarbetet om den öppna polisen och säkerhetspolisen har en gemensam ledning på central nivå, som kan utfärda föreskrifter för verksamheten och som vid behov kan ta över ledningen av gemensamma operationer.

I debatten har ibland uttalats farhågor för att en från RPS fristående säkerhetstjänst skulle kunna utvecklas till en 'stat i staten' eller bli ett organ för en otillbörlig övervakning av medborgarna. Det är uppenbarligen en stor nackdel om säkerhetstjänsten ges en organisation som inte omfattas med förtroende av alla de demokratiska krafterna i samhället.

SÄPO-kommitténs delbetänkande i denna del behandlades i regeringens proposition 1988/89:108 om säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m.<sup>44</sup> Det föredragande statsrådet, till vilkens överväganden regeringen anslöt sig, ansåg liksom kommittén att Säkerhetspolisen även i fortsättningen borde vara organisatoriskt knuten till Rikspolisstyrelsen. Statsrådet anförde som skäl härför bl.a. att det knappast finns några klara belägg för att en fristående säkerhetstjänst skulle vara effektivare än en som ingår organisatoriskt i den centrala polismyndigheten. Statsrådet påpekade, liksom kommittén hade gjort, att ledningsfunktionen borde kunna förstärkas, och rekryteringen av personal breddas, redan inom ramen för den gällande organisationsformen. Föredragande statsrådet avslutade sina överväganden med följande.

Tvärtom anser jag att det ligger ett värde ur både demokratisk och praktisk synvinkel i att säkerhetspolisen utgör en del av polisen i allmänhet. Säkerhetspolisens arbetsuppgifter – att förebygga och avslöja brott – är till sin natur polisiära enligt svenskt synsätt. Att säkerhetspolisen bedriver sitt arbete inom ramen för den allmänna polisorganisationen underlättar också det viktiga samarbetet med den

---

<sup>44</sup> Prop. s. 7 f.

öppna polisen. Att bryta ut säkerhetstjänsten till en fristående myndighet skulle dessutom med all säkerhet vålla merkostnader.

Med hänsyn härtill förordar jag att säkerhetspolisen även i fortsättningen skall ingå som en del i den centrala polisorganisationen.

Säkerhetspolisen var organiserad som en avdelning inom Rikspolisstyrelsen (RPS/Säk) till dess att den i dag gällande förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen trädde i kraft den 1 oktober 1989. Genom denna instruktion ersattes säkerhetstjänstavdelningen och dess avdelningschef organisatoriskt av Säkerhetspolisen och säkerhetspolischefen. I dag regleras Säkerhetspolisens verksamhet i förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen.

Sedan slutet av år 1998 har Säkerhetspolisens förhållande till den öppna polisen, framfört allt Rikskriminalpolisen, varit föremål för flera utredningar. SÄPO/Rikskrim-kommittén föreslog i betänkandet Den centrala polisen (SOU 2000:25) en sammanslagning mellan Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Förslaget fick dock kritik vid remissbehandlingen.

Under år 2001 föreslog Rikspolisstyrelsen med anledning av ett regeringsuppdrag bl.a. att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skulle ersättas med en ny sammanhållen operativ enhet inom Rikspolisstyrelsen. Flera remissinstanser var tveksamma till förslaget. I stället fick Rikspolisstyrelsen i regleringsbrevet för år 2002 i uppdrag att dels utveckla samverkan mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen, dels företa, eller i förekommande fall föreslå regeringen, förändringar i fråga om ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen, allt i syfte att stärka polisväsendets förmåga att bekämpa den grova, organiserade brottsligheten. Åtgärder, som samtidigt skulle göra rollfördelningen tydligare, skulle hållas inom ramen för den organisationsstruktur i stort som råder och ske i nära samverkan med berörda organ inom polisväsendet. Under våren 2002 studerades frågor med anledning av uppdraget av ett antal arbetsgrupper med företrädare för Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Uppdraget har redovisats i skrivelser<sup>45</sup> till regeringen. Av redovisningarna framgår att Rikspolisstyrelsen bl.a. har inrättat ett operativt råd för samverkan samt inlett en särskild samverkan på ledningsnivå.

---

<sup>45</sup> Skrivelser den 17 juni och den 1 oktober 2002.

Rikspolisstyrelsens styrelse har i sin årliga skrivelse till regeringen tagit upp frågan om Säkerhetspolisens verksamhet skulle vinna på att bedrivas inom ramen för en civil tjänst i stället för en polisiär och angett att Säkerhetspolisen bör återkomma till denna fråga. Inom Säkerhetspolisen övervägs för närvarande om man bör föreslå regeringen att låta utreda frågan om en icke-polisiär säkerhetstjänst. I sin redovisning till utredningen angående brister och oklarheter i nuvarande organisation och rättsliga reglering<sup>46</sup> har Säkerhetspolisen redogjort för flera omständigheter som talar för en sådan organisatorisk förändring. Dessa (med vissa kompletteringar som lämnats därefter) sammanfattas i det följande.

### 6.7.2 Av Säkerhetspolisen anförda skäl för en omorganisation

Säkerhetspolisen anser att den nuvarande konstruktionen, där Säkerhetspolisen i praktiken fungerar som en självständig myndighet men formellt är en del av Rikspolisstyrelsen, inte är lyckad. Den är otydlig och skapar problem i förhållandet mellan organisationerna och gentemot Regeringskansliet, andra myndigheter och allmänheten. Säkerhetspolisen är en operativ polismyndighet med ansvar för säkerhetsunderrättelseverksamhet. Rikskriminalpolisen är en traditionell kriminalpolisorganisation på central nivå, medan Rikspolisstyrelsen i övrigt är en ren förvaltningsmyndighet. Rikspolischefen har, trots bestämmelsen om särskild beslutanderätt, hittills inte fattat några operativa beslut på Säkerhetspolisens område. Bestämmelsen i instruktionen om hans beslutsrätt innebär emellertid att om ett terroristangrepp inträffar i Sverige det plötsligt kan vara rikspolischefen som skall fatta beslut på Säkerhetspolisens område. Även om rikspolischefen fortlöpande hålls informerad om Säkerhetspolisens verksamhet, kan det av naturliga skäl inte krävas att han har den ingående kunskap om den operativa verksamheten som en ansvarig chef bör ha i en sådan situation. Bestämmelsen kan lätt skapa en osäkerhet om ansvarsförhållandena i en pressad situation. Det är därför angeläget att Säkerhetspolisens ställning tydliggörs.

Under senare år har hotbilden förändrats i grunden. Några militära hot mot Sverige föreligger inte inom överskådlig tid. Inte heller finns det något som talar för att det demokratiska stats-

---

<sup>46</sup> Skrivelse till utredningen den 18 juni 2002 (utredningens dnr 5/02).

skicket hotas av utomparlamentarisk extremism. När det gäller terrorism är risken låg för attentat mot svenska mål, men något högre när det gäller utländska intressen i Sverige eller att Sverige blir bas för terrorism i andra länder. I vissa fall ligger risken för attentat mot utländska intressen i Sverige på en relativt hög nivå efter den 11 september 2001. Samtidigt finns det nya typer av hot som riktar sig mot det svenska samhället, t.ex. grov organiserad brottslighet, spridning av massförstörelsevapen, industrispionage och försök att slå ut viktiga IT-system.

Säkerhetspolisens uppdrag är främst inriktat på att förhindra och beivra brott i stället för att identifiera och värdera icke-militära hot och risker mot samhället. En övergång till en icke-polisiär tjänst skulle innebära att säkerhetstjänsten fick ett tydligare uppdrag att fokusera på underrättelseinhämtning och analys och den öppna polisen fick ansvaret för utredning av brott. En renodling av säkerhetstjänstens uppgifter skulle också innebära att regeringen/statsmakterna fick bättre möjligheter att styra säkerhets- och underrättelseverksamhet till de områden som är av störst intresse för samhället i stort. I styrningen kan uppdragsgivaren på ett nytt eller annat sätt än idag effektivisera samordningen av de verksamheter som bedrivs av de civila och militära tjänsterna, något som kan förmodas bli nödvändigt när hotbilden blir alltmer komplicerad och integrerad. Utvecklingen under senare år, särskilt händelserna den 11 september 2001, visar att det inte längre går att dra någon skarp gräns mellan militära och civila hot.

Att vara en polisiär tjänst innebär olägenheter för underrättelseinhämtningen, främst på grund av skyldigheten att rapportera och ingripa mot brott samt att inleda förundersökning. Detta kan innebära att värdefull underrättelseinhämtning måste avbrytas. Utländska icke-polisiära säkerhetstjänster är bl.a. av detta skäl ibland ovilliga att lämna information till polisiära tjänster. Med dagens hotbild är information som erhålls från andra länder än viktigare och av helt central betydelse för Säkerhetspolisens arbete. Inom en polisiär tjänst är också perspektivet på verksamheten av naturliga skäl mer kortsiktigt (förhindra och utreda brott) än vad som skulle bli fallet i en renodlad säkerhets- och underrättelse-tjänst.

En icke-polisiär säkerhetstjänst skulle inte omfattas av bestämmelserna i rättegångsbalken och polislagen. Däremot skulle den, för att kunna bedriva en verksam underrättelseinhämtning, behöva tillgång till vissa av de reella tvångsmedel och andra inhämtnings-



metoder som i dag är förbehållna polisen, såsom hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Polisen har hittills inte fått möjlighet att använda sådana arbetsmetoder i preventivt syfte. Det är möjligt att det skulle vara lättare att tillåta en renodlad säkerhetsunderrättelsetjänst att använda sådana arbetsmetoder i sådant syfte.

Även om Säkerhetspolisens uppdrag främst är inriktat på att förhindra och beivra brott, har under en lång följd av år tyngdpunkten i den dagliga verksamheten i allt högre grad flyttats från brottsutredande verksamhet till underrättelseinhämtning. Detta har medfört att säkerhetstjänsten i dag behöver en delvis annan kompetens än tidigare. Många av de anställda poliserna har också skaffat sig akademiska kunskaper, antingen i myndighetens regi eller på egen hand, i vissa fall med visst stöd från arbetsgivaren. Polisiärt utbildad personal behöver dock kompletteras eller ersättas med akademiskt utbildad personal. Utvecklingen inom Säkerhetspolisen har under flera år gått i riktning mot att anställa fler akademiker, framför allt när det gäller analysverksamhet och hotbilda- och bedömningar. Att Säkerhetspolisen är en polisiär organisation gör dock att det finns begränsningar i vilka uppgifter dessa nya yrkeskategorier kan tilldelas. Skillnaderna mellan de olika kategorierna gör också att den kompetens som finns inom verksamheten inte kan utnyttjas fullt ut. En övergång till civil tjänst skulle förmodligen medverka till att höja den samlade kompetensen och effektiviteten i organisationen.

I många länder som Sverige samarbetar med på underrättelseområdet är säkerhetstjänsten fristående från polisväsendet, även om de ibland har vissa "polisiära" befogenheter. I flera länder har under senare år säkerhetstjänstens uppgifter och styrning förändrats, t.ex. i Danmark, Norge och Holland. I Kanada har säkerhetstjänsten övergått från att vara en polisiär tjänst till att vara civil. Enligt vad Säkerhetspolisen erfarit är erfarenheterna från denna förändring positiva. Bland annat har det lett till en höjning av kompetensen inom organisationerna och ett ökat förtroende från allmänheten.

En central fråga, som måste få en tillfredsställande lösning om man överväger en civil säkerhetstjänst, är förhållandet till den öppna polisen. En sådan tjänst bör ha ett nära samarbete med en utpekad polisorganisation, t.ex. Rikskriminalpolisen, som skall ansvara för utredningar av brott mot rikets säkerhet och terrorism. Säkerhetstjänsten måste också få tillgång till de olika polisiära register som finns. Det vore i så fall naturligt att tydligare gränsa av säkerhetstjänstens ansvarsområde. Om organisationernas uppgifter och

ansvar tydligt definieras, bör gräns- och samarbetsproblem inte behöva uppstå.

Om man studerar frågan om en civil tjänst finns det anledning att överväga om underrättelseinhämtningen i så fall, utöver det ansvar Säkerhetspolisen har i dag, även bör omfatta viss gränsöverskridande grov organiserad brottslighet. I så fall måste relationerna och ansvarsfördelningen i förhållande till den öppna polisen klaras ut. Men i många andra länder har säkerhetstjänsten ett sådant uppdrag. En civil tjänst istället för en polisiär aktualiserar också frågan om säkerhetsunderrättelseinhämtning utomlands.

En övergång till en civil tjänst förutsätter vidare att det skapas en ordning som säkerställer en ingående insyn i och kontroll av säkerhetstjänstens verksamhet, inte minst för att organisationen skall få förtroende hos allmänheten och politikerna och inte uppfattas som en ”stat i staten”. Vid utformningen av denna insyns- och kontrollfunktion bör man ta till vara erfarenheterna från den tillsyn som Registernämnden utövat över Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling, en tillsyn som varit av stort värde, både för en ökad insyn och för Säkerhetspolisens verksamhet.

### 6.7.3 Organisation och uppgifter m.m. för en icke-polisiär säkerhetstjänst

Innan utredningen går in på en närmare bedömning av frågan om säkerhetstjänstens organisation bör förändras, finns det anledning att försöka teckna en översiktlig bild av hur en fristående civil säkerhetstjänst utanför polisen skulle kunna organiseras och arbeta.

Utredningen utgår från att säkerhetstjänsten som en fristående myndighet bör ledas av en särskild styrelse och att chefen för myndigheten skulle vara en generaldirektör. Den grundläggande uppgiften för en sådan säkerhetstjänst bör bestå i att medverka till att förebygga och avslöja hot mot rikets säkerhet och terrorism samt att inhämta underrättelser till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik samt svenskt rättsväsende.

Vid Säkerhetspolisen finns i dag fyra huvudenheter och en stab med personal för den övergripande planeringen av verksamheten samt juridik m.m. En övergång till en icke-polisiär säkerhetstjänst påverkar främst de två enheter som svarar för de operativa verksamhetsgrenarna, dvs. säkerhetsskydd, kontraspionage, terrorismbekämpning och författningsskydd.

Inom säkerhetsskyddet utförs arbete som rör bl.a. registerkontroll (tidigare personalkontroll), tekniskt säkerhetsskydd, IT-säkerhet, rådgivning åt totalförsvarsmyndigheter m.fl., säkerhetsskyddsutrustning, kontroll av myndigheternas säkerhetsskydd och internsäkerhet. Dessa uppgifter skulle rimligen ligga kvar i en icke-polisiär säkerhetstjänst.

De uppgifter som i dag faller inom säkerhetsskyddet och som avser personskyddet för den centrala statsledningen och de utländska beskickningarna i Sverige samt samordning, säkerhetsarbete och personskydd i samband med statsbesök och liknande händelser är däremot direkta polisuppgifter och det synes ligga nära till hands att de vid en övergång till en icke-polisiär säkerhetstjänst förs över till polisen, lämpligen då Rikskriminalpolisen. Vad som skulle kunna åberopas mot en överflyttning av dessa uppgifter är möjligen att den sekretesskultur som i dag råder hos Säkerhetspolisen är lämplig vid detta slags arbete. Utredningen ser emellertid inga problem med att återskapa en sådan kultur inom en enhet vid Rikskriminalpolisen. Det är dock angeläget att personskyddet vid en sådan organisatorisk lösning får del av de hotbildsanalyser som görs inom den nya säkerhetstjänsten.

Kontraspionage och kontraterrorism bör enligt utredningens mening ligga kvar hos en icke-polisiär säkerhetstjänst i nuvarande omfattning. Dessa områden hör traditionellt till säkerhetstjänsten, och i de länder som har en icke-polisiär civil säkerhetstjänst omfattar uppdraget ofta just kontraspionage och kontraterrorism.

Däremot kan det diskuteras om inte delar av det som i dag kallas författningsskydd kan föras över till den öppna polisen, och närmast då till den enhet inom Rikskriminalpolisen som enligt det föregående bör inrättas. Utredningen syftar då på de delar av författningsskyddet som avser kartläggning av brott med en främlingsfientlig, rasistisk, antisemitisk eller homofobisk bakgrund. Detsamma gäller kartläggningen av vissa brott som i vid mening kan sägas vara politiska, t.ex. brott begångna i kamp för djurens rättigheter. Det handlar här ofta om traditionell brottslighet, t.ex. ofredande, olaga hot eller skadegörelse. Syftet med en icke-polisiär civil säkerhetstjänst skulle vara att fokusera på långsiktiga säkerhetsshot. Säkerhetstjänsten bör däremot även fortsättningsvis förebygga och avslöja subversiv verksamhet. Den närmare gränsdragningen bör givetvis bli föremål för diskussion. En möjlighet som därvid särskilt bör övervägas är att ansvaret för kartläggningen av sådana brott faller på den öppna polisen men att polisen i vissa fall

skulle kunna begära biträde av säkerhetstjänsten. Denna ordning tillämpas bl.a. i Storbritannien.

När det gäller de uppgifter i det brottsbekämpande arbetet som skulle ankomma på en icke-polisiär säkerhetstjänst i fråga om brott mot rikets säkerhet och terrorism står det utan vidare klart att uppgifter som avser kartläggningar och analyser hör hemma där. Det rör sig här om uppgifter som med polisiära termer kallas underrättelseverksamhet och förspaning (dvs. framtagande av underlag för spaning). Vidare bör de uppgifter som, när de utförs av polisen, brukar kallas brottövervakning och spaning utföras av säkerhetstjänsten. Säkerhetstjänsten bör under detta stadium också kunna samtala med enskilda personer, även om det inte är fråga om förhör i rättegångsbalkens mening.

Någon befogenhet att inleda förundersökning bör inte tilläggas en icke-polisiär säkerhetstjänst utan anmälan måste göras till åklagare när det finns skäl för detta. Däremot bör säkerhetstjänsten efter samråd med åklagaren kunna fortsätta sitt arbete under vad som brukar kallas förundersökningens spaningsstadium, dvs. skedet från det att anledning uppkommit att ett brott har förövats fram till dess att skälig misstanke mot en viss person föreligger. När skälig misstanke har uppkommit bör fortsätta åtgärder som exempelvis förhör med misstänkta som huvudprincip fullgöras av polisen under åklagarens ledning. För detta ändamål bör en särskild enhet finnas vid Rikskriminalpolisen. En sådan enhet bör vara säkerhetstjänstens huvudsakliga kontaktpunkt med den öppna polisen. Något hinder bör dock inte finnas för åklagaren att anlita personal från säkerhetstjänsten även för åtgärder efter det att skälig misstanke har uppkommit.

Även en icke-polisiär säkerhetstjänst behöver ha tillgång till vissa av de tvångsmedel och andra inhämtningsmetoder som i dag är förbehållna polisen, såsom hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning samt husrannsakan. Säkerhetstjänsten bör under alla omständigheter ha möjlighet att tillämpa sådana metoder under samma förutsättningar som dem som gäller för polisen. Befogenheterna bör naturligtvis dock tilläggas endast de tjänstemän inom säkerhetstjänsten som har spanings- och utredningsuppgifter, något som i och för sig inte bör förutsätta polisutbildning. Som utredningen återkommer till (avsnitt 6.8) kan det ifrågasättas om inte en del befogenheter av det slag som här avses bör tilläggas säkerhetstjänsten även i preventivt syfte.

Däremot utgår utredningen från att personalen vid en icke-polisiär säkerhetstjänst skulle sakna befogenhet att besluta om eller verkställa frihetsberövanden. Sådana åtgärder måste ankomma på polisen. Enligt utredningens mening talar det mesta för att det samma bör gälla i fråga om beslag.

Utredningen ser inte att någon avgörande förändring skulle behöva uppkomma med avseende på sådan behandling av personuppgifter som i dag sker vid Säkerhetspolisen och som i fortsättningen skulle förekomma vid en icke-polisiär säkerhetstjänst. Självfallet bör samma slags insyn finnas som nu och utredningen ser inget hinder mot att Registernämnden har samma uppgifter i fråga om säkerhetstjänstens personuppgiftsbehandling som den i dag har när det gäller Säkerhetspolisens motsvarande verksamhet. Självfallet måste säkerhetstjänsten för sin del ha tillgång även till polisens uppgifter.

Rekryteringen till en icke-polisiär säkerhetstjänst får ske enligt delvis nya förutsättningar. Säkerhetspolisen har genom åren kunnat rekrytera många av de skickligaste poliserna. Även efter en övergång till en icke-polisiär säkerhetstjänst torde en del av personalen komma att rekryteras bland polisutbildade tjänstemän. Huvuddelen av den handläggande personalen torde i den nu diskuterade modellen dock ha annan akademisk utbildning.

Med utredningens utgångspunkter blir en icke-polisiär säkerhetstjänst en något mindre organisation än Säkerhetspolisen. Detta sammanhänger med att en del arbetsuppgifter förs över till den öppna polisen. Det gäller som framgått personskyddsuppgifter m.m., huvuddelen av de egentliga förundersökningsuppgifterna och en del av de uppgifter som i dag ryms inom författningsskyddet.

#### 6.7.4 Utredningens överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Säkerhetspolisen skiljs från Rikspolisstyrelsen och ombildas till en icke-polisiär civil säkerhetstjänst. I anslutning härtill bildas en ny enhet inom Rikskriminalpolisen för särskild polisverksamhet.

För vår beredskap mot terrorism spelar säkerhetsunderrättelsearbetet en nyckelroll. I detta avseende är vi beroende av internationellt samarbete och av resurser för analys och kartläggning.

Redan av detta skäl står det som utredningen ser det klart att säkerhetsunderrättelsearbetet även i fortsättningen bör falla på en central organisation.

Övervägande skäl talar också för att detta arbete bör falla på den organisation som fullgör motsvarande uppgifter i fråga om de renodlade brotten mot rikets säkerhet. Mycket svåra gränsdragningsuppgifter, särskilt när det gäller det internationella samarbetet, skulle annars ovillkorligen uppkomma. Även i andra länder hantearas vanligen terrorismfrågorna av ett organ som svarar för skyddet av rikets säkerhet.

Det anförda innebär att de uppgifter på området som för närvarande fullgörs av Säkerhetspolisen är av stor betydelse och att det är en angelägen uppgift att överväga om verksamheten är organiserad på bästa möjliga sätt.

I detta avseende instämmer utredningen för sin del i uppfattningen att den nuvarande konstruktionen med Säkerhetspolisen som ett slags självständigt verk inom Rikspolisstyrelsen lämnar utrymme för betydande invändningar. Den bär en omisskännlig prägel av politisk kompromisslösning. Sådana lösningar måste naturligtvis ofta tillgripas i svårbemästrade frågor, men när det gäller en verksamhet av säkerhetstjänstens betydelse för landet bör otydlighet i ansvarsförhållandena så långt möjligt undvikas.

Utredningen fäster sig då inte främst vid att den nuvarande organisationen innebär att rikspolischefen kan behöva fatta operativa beslut i vissa fall utan snarare vid att den nuvarande organisationen tillägger rikspolischefen ett mycket diffust ansvar för Säkerhetspolisens verksamhet. På motsvarande sätt uppkommer det för Säkerhetspolisens ledning ett oklart förhållande till Rikspolisstyrelsens ledning.

Att de praktiska problemen inte har blivit större än de faktiskt har blivit sammanhänger naturligtvis till stor del med att insatserna från de personer som svarat för ledningen av Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen efter 1989 års omorganisation har präglats av god vilja och en strävan att undvika konflikter. Erfarenheter från förfluten tid visar att det är vanskligt att dra alltför stora växlar på att förhållandena alltid kommer att vara sådana. Utredningen vill också peka på att den organisatoriska lösningen – lyckligtvis – inte till följd av inträffade händelser eller av annat skäl har ställts på några mycket stora prov sedan sin tillkomst.

Utredningen instämmer också i uppfattningen att nuvarande organisation skapar vissa problem i förhållandet mellan polisorga-

nisationerna och gentemot Regeringskansliet och andra myndigheter samt allmänheten. Som utredningen strax återkommer till torde problemen vara särskilt stora visavi de utländska säkerhetstjänsterna. En organisatorisk lösning av det slag som gäller i Sverige är internationellt sett mycket ovanlig.

Det finns all anledning att anta att en renodling av säkerhetstjänstens uppgifter skulle innebära att statsmakterna får bättre möjligheter att styra säkerhets- och underrättelseverksamheten. Verksamheten blir direkt underställd regeringen, vilket innebär att det är lättare för regeringen att effektivisera samordningen av de verksamheter som bedrivs av de civila och militära tjänsterna. Från utredningens utgångspunkter skulle detta vara en stor fördel.

Utredningen delar också uppfattningen att utvecklingen i omvärlden medför nya och högre krav på en modern säkerhetstjänst och att den förändrade hotbilden har medfört att säkerhetstjänsten behöver en delvis annan kompetens än tidigare. Även om på senare tid en större del av den handläggande personalen vid Säkerhetspolisen än tidigare har rekryterats utanför polisväsendet, skulle en övergång till en icke-polisiär säkerhetstjänst med säkerhet bidra till att höja den samlade kompetensen och effektiviteten i organisationen. Urvalsmöjligheterna ökar högst väsentligt inte bara med avseende på den handläggande personalen utan också när det gäller högre chefer som inte genomgående skulle behöva vara jurister utan skulle kunna tänkas ha annan utbildning och erfarenhet.

Som en mycket stor fördel för den svenska säkerhetstjänstens effektivitet ser utredningen att en övergång till en icke-polisiär säkerhetstjänst skulle innebära att säkerhetstjänsten frikopplas från den principiella skyldighet att rapportera och ingripa mot brott som enligt polislagen är grundläggande för polisverksamheten. Just på det område som säkerhetstjänsten svarar för är detta inte en lämplig ordning. Man måste acceptera att vissa mindre allvarliga brott – t.ex. vårdslöshet med hemlig uppgift – ibland lämnas obeivrade, om detta är nödvändigt för att inte värdefull underrättelseverksamhet skall försvåras eller avbrytas.

Att en civil säkerhetstjänst frikopplas från plikten att ingripa mot lagöverträdelser är av största betydelse för dess samarbete med underrättelseverksamheten inom Försvarsmakten och med säkerhetstjänster i andra länder. Det förekommer att utländska civila säkerhetstjänster med tanke på rapporteringsskyldigheten är oberoende att lämna information till polisorgan. Om den svenska säkerhetstjänsten med anledning härav inte skulle få fullständig

information är detta självfallet inte tillfredsställande. Av det redan anförda framgår att information som erhålls från andra länders säkerhetstjänster med dagens hotbild är av yttersta vikt för den svenska säkerhetstjänsten.

Det finns i anslutning till det anförda anledning att framhålla konsekvenserna för problemen med s.k. överskottsinformation av den nu diskuterade förändringen. Denna problematik, som nyligen har behandlats av Säkerhetstjänstkommissionen i betänkandet SOU 2002:87<sup>47</sup> och som för närvarande utreds i särskild ordning inom Justitiedepartementet, försvinner inte helt och hållet om den civila säkerhetstjänsten frikopplas från polisen och från rapporteringsplikten, men den minskar högst väsentligt. Detta måste ses som en fördel. Som utredningen återkommer till i det följande föreligger det i dag problem när det gäller samarbetet mellan Säkerhetspolisen och Försvarets radioanstalt som är svåra att lösa med ett bibehållande av säkerhetstjänsten som en polisorganisation.

Om utredningens förslag i organisationsfrågan skulle ställas på framtiden finns det anledning att överväga om inte Säkerhetspolisen genom ändringar i polislagen bör befrias från rapporteringsplikten inom ramen för nuvarande organisation. Någon idealisk lösning är emellertid inte detta, med hänsyn till att det skulle innebära en avvikelse från vad som hittills har ansetts vara grundläggande för polisverksamheten. De problem som nu föreligger i detta avseende skulle inte heller lösas fullt ut.

Ett annat problem som gör sig gällande vid Säkerhetspolisens nuvarande samarbete med utländska säkerhets- och underrättelse-tjänster och som skulle lösas genom en omorganisation är att det i vissa sammanhang förutsatts att de säkerhetstjänster som deltar i arbetet är direkt underställda regeringen. Detta är i dag inte fallet för Säkerhetspolisen.

Ytterligare en svårighet som den nuvarande organisationsformen för med sig gäller säkerhetstjänstens möjlighet att arbeta utanför rikets gränser. Enligt internationell praxis anses det inte böra förekomma att en polisorganisation utan särskilt tillstånd arbetar i en främmande stat. Säkerhetspolisen gör inte heller detta i dag. Utredningens uppfattning är visserligen att även en från polisen frikopplad säkerhetstjänst normalt bör arbeta endast inom Sverige, men undantag är ibland påkallade, t.ex. då en person från vilken

---

<sup>47</sup> Bl.a. s. 384 ff.



säkerhetstjänsten erhåller information lämnar landet. Dessa fall är för närvarande svårbemästrade.

Göteborgskommittén har nyligen gett uttryck för uppfattningen att det finns allvarliga brister i ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen, främst när det gäller samverkan på ledningsnivå. Kommittén ansåg att en förändring måste åstadkommas och att de olika myndigheternas roller förtydligas och framför allt förankras hos all berörd personal (SOU 2002:122 s. 714 f). Enligt utredningens mening tillgodoser en organisationsförändring av det slag som här har förordats dessa önskemål. Genom bildandet av en civil säkerhetstjänst renodlas de båda myndigheternas ansvarsområden. Utredningen har utgått från att personskyddet och en del av författningsskyddet liksom sådan personal som avses ha verkställande befogenheter förs över från Säkerhetspolisen till en nybildad enhet inom Rikskriminalpolisen och att den återstående delen av nuvarande Säkerhetspolisen ombildas till en icke-polisiär säkerhetstjänst. Genom den samverkan som förutsätts mellan den civila säkerhetstjänsten och den nya enheten inom Rikskriminalpolisen får den civila säkerhetstjänsten en kontaktpunkt inom den reguljära polisorganisationen som den i dag saknar. I detta avseende skulle man nå fram till en ordning som tar till vara fördelarna med de tidigare strävandena att slå samman Säkerhetspolisen med Rikskriminalpolisen utan de nackdelar som har ansetts vara förenade med en sådan reform.

En övergång till en icke-polisiär säkerhetstjänst skulle således vara förenad med väsentliga fördelar. Man måste emellertid också beakta eventuella nackdelar.

En första fråga som inställer sig är om inrättandet av en icke-polisiär säkerhetstjänst skulle innebära ett avsteg från den vedertagna ordningen att det är polisen som svarar för upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet. I viss mån är naturligtvis detta fallet. Man måste emellertid hålla i minnet att det på många områden förekommer att en väsentlig del av förekommande spanings- och utredningsuppgifter fullgörs av organ utanför polisen. Några exempel bland många erbjuder de arbeten som fullgörs av skattemyndigheterna när det gäller skattebrott, Tullverket när det gäller olika brott mot införselbestämmelserna och Finansinspektionen i fråga om insiderbrott och otillbörlig kurspåverkan.

Enligt utredningens mening är säkerhetstjänsten så speciell till sin natur att det inte kan betraktas som något principgenombrott att övergå till en organisation av nu diskuterat slag. Det bör under-

strykas att det egentliga förundersökningsarbetet – sedan skälig misstanke uppkommit mot viss person – även i en sådan modell skulle ankomma på rättsväsendets myndigheter och att det även skulle vara åklagaren och inte säkerhetstjänsten som fattar beslut om att inleda en förundersökning. Säkerhetstjänsten skulle inte heller ha befogenhet att besluta om eller verkställa frihetsberövanden. Säkerhetstjänstens arbete skulle vara inriktat på ren underrättelseinhämtning, bearbetning och analys.

Redan av det förut anförda framgår att utredningen till skillnad från SÄPO-kommittén inte ser framför sig att en ny organisation skulle innebära några ökade svårigheter vad gäller samarbetet med den öppna polisen utan tvärtom att förutsättningarna för en ändamålsenlig samverkan ökas.

SÄPO-kommittén pekade särskilt på den fördel som kommittén ansåg ligga i att den öppna polisen och Säkerhetspolisen har en gemensam ledning på central nivå, som kunde utfärda föreskrifter för verksamheten och vid behov ta över ledningen av gemensamma operationer. Några föreskrifter av nu avsett slag har såvitt utredningen känner till inte meddelats sedan 1989 års omorganisation. Inte heller torde det ha förekommit några operationer under gemensam ledning. En sådan gemensam ledning synes inte i nuvarande organisationsstruktur kunna utövas av annan än rikspolischefen, som emellertid principiellt sett inte avsetts ha operativa uppgifter av sådant slag. Det är också en vedertagen uppfattning att verksamheten vid säkerhetstjänsten skiljer sig så markant från den öppna polisverksamheten att det som regel inte är lämpligt att bedriva gemensamma operationer. Säkerhetstjänsten har ett mer långsiktigt och strategiskt perspektiv och arbetar med underrättelser i ett tidigt skede. SÄPO-kommitténs argument väger således inte så tungt.

Däremot finns det all anledning att hålla i minnet vad SÄPO-kommittén erinrat om sådana farhågor som i den allmänna debatten ibland har uttalats för att säkerhetstjänsten skulle kunna utvecklas till en ”stat i staten”. Det kan antas att den nuvarande säregna organisationen i realiteten tillkommit huvudsakligen på grund av sådana farhågor. Detta argument försvagas som utredningen ser det dock på ett avgörande sätt, om säkerhetstjänsten helt och hållet frikopplas från polisen.

Enligt utredningens mening är det emellertid av största betydelse att säkerhetstjänstens arbete har en bred förankring och omfattas av allmänt förtroende. Det är högst väsentligt att den kringgärdas

av effektiva insyns- och kontrollfunktioner. Redan i dag finns förvisso en viss parlamentarisk insyn i och kontroll över säkerhetstjänstens verksamhet. Regeringen utfärdar i anslutning till det årliga regleringsbrevet riktlinjer för Säkerhetspolisens verksamhet. I dessa riktlinjer anger regeringen bl.a. vilka prioriteringar som skall styra verksamheten under året, hur verksamheten skall vara organiserad och vad som gäller för Säkerhetspolisens samarbete med andra organ, såväl nationella som internationella. Inför utfärdandet av riktlinjerna sker ett samrådsförfarande mellan regeringen och företrädare för riksdagspartierna. Till detta kommer att Rikspolisstyrelsens styrelse har ett särskilt uppdrag att nära följa verksamheten vid Säkerhetspolisen, särskilt med avseende på tillämpningen av sådana riktlinjer (22 § förordningen [1989:773] med instruktion för Rikspolisstyrelsen). Styrelsen skall en gång om året och i övrigt när det behövs lämna regeringen de synpunkter och förslag som granskningen föranleder. En särskild insyn och kontroll bedrivs också genom Registernämndens verksamhet. Nämnden har i uppdrag bl.a. att granska Säkerhetspolisens hantering av personuppgifter.

Utredningen menar alltså att även en icke-polisiär säkerhetstjänst bör kringgärdas av effektiva insyns- och kontrollfunktioner. Erfarenheterna av Registernämndens verksamhet bör naturligtvis tas till vara. Men även om inrättandet av Registernämnden medfört en utvidgning av insynen i Säkerhetspolisens verksamhet och en förstärkning av skyddet för enskildas integritet, kan det inte uteslutas att en hel del av den kritik som genom åren riktats mot Säkerhetspolisen har samband med att den uppfattats som en alltför hemlig polisorganisation<sup>48</sup>. Huruvida en övergång till en icke-polisiär säkerhetstjänst i Sverige är ägnad att, på samma sätt som uppges vara fallet i flera främmande länder, öka allmänhetens förtroende för verksamheten är i och för sig svårbedömt. Sannolikt har en nyordning från denna synpunkt dock snarast positiva konsekvenser, särskilt om den nya organisationen kompletteras med åtminstone lika omfattande insyns- och kontrollfunktioner som i dag omgärdar Säkerhetspolisens verksamhet.

I sammanhanget vill utredningen nämna att det inom den parlamentariska referensgrupp med vilken utredningen samrått har framförts den uppfattningen att det skulle vara av stort värde för

---

<sup>48</sup> Jfr Säkerhetstjänstkommissionens bet. Rikets säkerhet och den personliga integriteten – De svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet sedan år 1945 (SOU 2002:87) s. 619 f.

förtroendet om det, till skillnad från vad som nu är fallet med Registernämnden, kunde skapas förutsättningar för att företrädare för samtliga riksdagspartier knyts till den insyns- och kontrollfunktion som här diskuteras.

Utredningen gör mot bakgrund av det som nu har sagts bedömningen att Säkerhetspolisen bör skiljas från Rikspolisstyrelsen och att den bör ombildas till en icke-polisiär civil säkerhetstjänst direkt under regeringen. I anslutning härtill bör en ny enhet bildas inom Rikskriminalpolisen för särskild polisverksamhet. Till den senare enheten, som blir säkerhetstjänstens närmaste samarbetspartner inom polisen, bör till en början föras de direkta polisuppgifter som har anknytning till brotten mot rikets säkerhet och terroristbrott såsom förundersökningsuppgifter samt frihetsberövanden, beslag och liknande åtgärder. Enheten bör dessutom svara för personskyddet för den centrala statsledningen och de utländska beskickningarna i Sverige samt samordning, säkerhetsarbete och personskydd i samband med statsbesök och liknande händelser. Slutligen bör enheten ta över de uppgifter som enligt det föregående bör överföras från Säkerhetspolisens enhet för författningsskydd till den öppna polisen.

Självfallet kan en sådan förändring inte genomföras omedelbart på grundval av utredningens förslag. Utredningen vill emellertid framhålla att det är av stor betydelse att en organisationsförändring av detta slag, om den skall genomföras, inte drar ut alltför mycket på tiden eftersom detta erfarenhetsmässigt har en negativ inverkan på den berörda myndighetens effektivitet och arbetsro. Utredningen förordar därför att ett principbeslut fattas på grundval av utredningens förslag och remissbehandlingen av detta samt att de fortsatta övervägandena anförtros åt en organisationsutredning, eventuellt inom Justitiedepartementet.

## 6.8 Vissa frågor om den civila säkerhetstjänstens arbetsmetoder

### 6.8.1 Hemlig avlyssning m.m.

**Utredningens förslag:** Om förslaget om en icke-polisiär civil säkerhetstjänst godtas bör det göras en översyn med sikte på att hemlig teleavlyssning och vissa andra metoder för inhämtande av underrättelser skall kunna ske i preventivt syfte.

Varje säkerhetstjänst är beroende av att till sitt förfogande ha verktyg som ger möjlighet att inhämta information i sådana avseenden som säkerhetstjänsten har att bevaka.

I Sverige är det för närvarande Säkerhetspolisen som utgör den civila säkerhetstjänsten. I det föregående har utredningen föreslagit en organisationsförändring som skulle innebära att säkerhetstjänsten blir en egen icke-polisiär myndighet. De synpunkter som anförs i det följande är delvis – men inte helt och hållet – tillämpliga vare sig säkerhetstjänsten är en polisorganisation eller inte. När utredningen i det följande använder termen säkerhetstjänsten åsyftas, då annat inte framgår av sammanhanget, den organisation som fullgör säkerhetstjänstens uppgifter oberoende av om den är polisiär eller ej.

En grundläggande utgångspunkt för utredningen är att man måste iaktta stor försiktighet med att låta terrordåden i USA den 11 september 2001 och de terroraktioner som därefter har företagits i olika länder bilda utgångspunkt för någon generell utvidgning av säkerhetstjänstens befogenheter. I direktiven sägs emellertid uttryckligen att utredningen skall se efter om nuvarande lagstiftning och annan rättslig reglering ger de ansvariga myndigheterna möjligheter att snabbt och effektivt vidta åtgärder för att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser. I det perspektivet har naturligtvis möjligheten för säkerhetstjänsten att inhämta information stor betydelse.

Ett exempel på en arbetsmetod som i dag inte är tillåten erbjuder s.k. buggning. I betänkandet Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46) föreslås emellertid att metoden under vissa förhållanden skall vara tillåten. Sedan ett förslag i ämnet remitterats till Lagrådet samt Lagrådet gett uttryck för stark kritik, i synnerhet vad gäller bristen på reglering i fråga om s.k. över-

skottsinformation, pågår för närvarande fortsatta överväganden inom Justitiedepartementet i frågan. I konsekvens med sina principiella utgångspunkter tar utredningen i detta läge inte upp den allmänna frågan om buggning bör vara en tillåten metod, eftersom frågan är föremål för pågående överväganden.

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning är emellertid i Sverige liksom i andra länder viktiga metoder för inhämtande av underrättelser i en säkerhetstjänsts verksamhet. För svensk del regleras dessa metoder i rättegångsbalken och i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Förutsättningarna för att sådana tvångsmedel skall få användas är att det sker under förundersökning i brottmål, att tvångsmedlet riktar sig mot någon som är skäligen misstänkt för ett brott av viss svårhetsgrad och att det är av synnerlig vikt för utredningen. Den reglering av buggning som föreslagits i den nyssnämnda lagrådsremissen bygger på samma synsätt.

Från de synpunkter som utredningen har att särskilt beakta är denna reglering av flera skäl mindre tillfredsställande – såväl från rättssäkerhetssynpunkt som med hänsyn till intresset av säkerhetstjänstens effektivitet. I det senare avseendet riskerar bristerna att utgöra grogrund för sådana ibland från andra länders sida framkastade – i grunden enligt utredningens mening djupt oriktiga – påståenden om att Sverige inte tar terroristhotet på allvar.

Till en början är en reglering som i likhet med rättegångsbalken tar sikte på utredning av lagöverträdelse inte adekvat för en organisation som har som sin viktigaste uppgift att förebygga brott mot rikets säkerhet och terroristbrott. Det är inte tanken på en förundersökning och en efterföljande lagföring utan intresset av att kunna få förhandsinformation och att om möjligt avvärja aktioner av aktuellt slag som står i fokus för säkerhetstjänstens arbete. I de regleringar från andra stater som utredningen har tagit del av har regelmässigt detta beaktats vid utformningen av rekvisiten för tillstånd till exempelvis hemlig avlyssning. Exempel erbjuder den brittiska Intelligence Services Act, där förutsättningarna är att åtgärden är nödvändig eftersom den "is likely to be of substantial value" och resultatet inte med rimliga medel kan uppnås på annat sätt. Motsvarande regler gäller normalt även i fråga om andra åtgärder som syftar till att erhålla information, såsom husrannsakan.

Vad som nu har sagts gäller även för inhämtande av underrättelser ur elektroniska meddelanden, eftersom teleavlyssningsreglerna i

Sverige sedan 1995 gäller även för e-post och liknande meddelanden. Anmärkningsvärt för svensk del är emellertid att möjligheten för säkerhetstjänsten - liksom för den öppna polisen - att på annat sätt än genom "avlyssning" hämta information ur datorer är helt oreglerad (om man bortser från att en misstänkt persons dator naturligtvis kan fysiskt tas i beslag). Det bör framhållas att IT-säkerheten har kommit att bli ett allt viktigare intresse.

Som Säkerhetstjänstkommissionen har konstaterat i sitt nyligen avgivna betänkande (SOU 2002:87 s. 385 f) ger de svenska lagreglerna inte något egentligt utrymme för att med hjälp av hemlig teleavlyssning förebygga brott. Kommissionen har påvisat att denna reglering i inte obetydlig utsträckning kringgåts i praktiken, något som naturligtvis är helt oacceptabelt men delvis får tillskrivas den spänning som föreligger mellan å ena sidan säkerhetstjänstens uppgifter och å andra sidan lagstiftningens utformning.

Utredningen vill betona att en anpassning till vad som gäller i sådana länder som vi brukar jämföra oss med inte behöver innebära att reglerna blir mindre restriktiva utan att huvudpunkten snarare är vad som skall bilda underlag för ett tillståndsbeslut: preventionsintresset eller som nu lagföringsintresset.

En annan brist i regleringen har samband med den grundläggande skillnad som i den svenska tillämpningen förefaller göras mellan kabelbunden och icke kabelbunden transmission. Med stöd av flera uttalanden i olika lagmotiv (se t.ex. prop. 1992/93:200 vol. 1 s.166) har i praxis ansetts att etern är fri och att envar - och således även en myndighet - enligt radiolagstiftningen i princip fritt kan lyssna till radiobefordrade meddelanden.

Konvergensens på området har emellertid medfört att olika kommunikationssätt och utrustningar (t.ex. data, fax, telefoni) numera transmissionsmässigt (via bl.a. radionät på marken eller i satelliter, koppartrådsnät, optiska fibernät) hänger ihop med varandra och utnyttjas av alla; kommersiella och icke-kommersiella aktörer, militärer och civila, företag och privatpersoner. Mer än 98 % av trafik till och från Sverige uppges emellertid för närvarande befordras via kabel, medan resten överförs med olika former av radiolänksystem inklusive satelliter. Teleoperatörernas val av transmissionsmedel (kabel, satellit, radiolänk) styrs helt av företagsekonomiska hänsyn (kapacitet och pris) och kan vara beroende av exempelvis av vilken tidpunkt på dygnet som ett telefonsamtal äger rum.

Vad som nu har sagts ger till en början anledning att ifrågasätta om det rättsläge som i praxis har antagits föreligga är väl förenligt

med det skydd som 2 kap. 6 § RF avses ge mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande utan stöd i lag och det motsvarande skydd som har föreskrivits i artikel 8 av Europakonventionen. Den enskilde känner ju inte alltid till om exempelvis ett telefonsamtal till någon del befordras via satellit och kan inte heller råda över detta. Från effektivitetssynpunkt framstår det å andra sidan som godtyckligt att telefonsamtal och andra telemeddelanden i vissa fall anses kunna avlyssnas fritt medan metoden i andra fall är beroende av rättens eller i vissa fall åklagares tillstånd, utan att någon rationell skillnad mellan de olika situationerna föreligger.<sup>49</sup>

Den problematik som nu i all korthet har berörts har särskild betydelse för Försvarets radioanstalts verksamhet. Försvarets radioanstalt (FRA) bedriver försvarsunderrättelseverksamhet, men kan också bedriva signalspaning för särskilda uppdragsgivare – däribland Säkerhetspolisen – med den inriktning som en sådan uppdragsgivare anger. Signalspaningen riktar sig mot eterburna sändningar och bedrivs som kommunikationsspaning mot utländsk radiokommunikation och som s.k. teknisk signalspaning mot vissa utländska sändningar av annan karaktär (bl.a. radar- och navigeringssändningar). Vilka myndigheter och organ som kan vara uppdragsgivare åt FRA är i viss mån oklart.<sup>50</sup>

Hithörande frågor behandlas av FRA-utredningen, vars betänkande framläggs samtidigt som det föreliggande betänkandet och med vilken 11 september-utredningen har samrått.

Under utredningens arbete har den uppfattningen framförts att möjligheten för FRA att bedriva avlyssning och motsvarande underrättelseinhämtning i kabelbunden trafik bör öka för att denna del av underrättelseverksamheten skall bli mera effektiv inte minst med hänsyn till det ökande hotet mot IT-säkerheten. 11 september-utredningen har förståelse för denna uppfattning, men vill för sin del betona att intresset av säkerhetsunderrättelseverksamhetens effektivitet måste vägas mot vikten av att den personliga integriteten skyddas. Statsmakterna har vid flera tillfällen (se bl.a. prop. 1988/89:124 s. 45 f och 1994/95:227 s. 20) ställt sig avvisande till tanken att telefonavlyssning skall kunna ske i andra fall än när någon är skäligen misstänkt för brott. Spanings-

---

<sup>49</sup> Det bör dock anmärkas att även den nederländska lagstiftningen gör viss skillnad mellan säkerhetstjänsternas befogenheter beroende på om det är fråga om kabelbunden eller icke kabelbunden teletrafik.

<sup>50</sup> FRA:s organisation och verksamhet redovisas närmare i avsnitt 4.4.



åtgärder för t.ex. polisen som eljest skulle förutsätta domstolsbeslut skall naturligtvis inte kunna fullgöras av FRA genom uppdragsverksamhet.

Utredningen vill emellertid peka på att en ny situation uppstår om i enlighet med vad som förut föreslagits den civila säkerhetstjänsten omvandlas till en från polisen skild myndighet. De betänkligheter, som tidigare bl.a. med tanke på risken för överskottsinformation har gett sig till känna mot en utvidgning eller i varje fall en omreglering av polisens befogenheter på området, har inte samma styrka när det gäller en icke polisär organisation utan rapporterings- och ingripandeplikt och utan verkställighetsbefogenheter.

Slutsatsen för utredningen är att, om förslaget om en ny organisation för polisen godtas, det i detta sammanhang också bör göras en översyn med sikte på att teleavlyssning och vissa andra metoder för inhämtande av underrättelser skall kunna ske i preventivt syfte. Om statsmakterna stannar för att buggning bör vara en tillåten arbetsmetod, bör övervägandena avse också denna metod. Som utredningen ser det har organisationsfrågan en så avgörande betydelse för en sådan reglering att utredningen inte har bedömt det meningsfullt att i nuvarande läge lägga fram författningsförslag.

## 6.8.2 Provokation och infiltration m.m.

### 6.8.2.1 Allmänt

Vid sidan av vad som förut sagts om teleavlyssning finns det flera andra oklarheter i fråga om rättsläget vilka inte hänför sig till arbetsmetoder som är uttryckligt reglerade i rättegångsbalken eller polislagen utan till sådana metoder som man med en något diffus terminologi har brukat beteckna som okonventionella. Som okonventionella har man då brukat beteckna främst olika former av *provokation och infiltration* (ibland även kallade manipulativa metoder).

Till de okonventionella spaningsmetoderna måste emellertid också räknas vissa slags insatser som förutsätter tekniska hjälpmedel. Som nyss har nämnts tar utredningen inte upp frågan om buggning bör vara en tillåten arbetsmetod eller inte.

Till buggning räknas emellertid inte användning av *dolda kropps-mikrofoner*. Med detta brukar man mena ett förfarande som innebär

att en polisman som deltar i ett samtal utan sin samtalspartners vetskap spelar in samtalet på band med hjälp av en dold teknisk anordning. Det förekommer liknande förfaranden som t.ex. kan innebära att polismannen lämnar sitt tillstånd till sådan inspelning eller att han utan att spela in samtalet låter någon annan lyssna på detta liksom att polisen spelar in ett telefonsamtal eller vad som sägs från talarstolen vid en allmän sammankomst. Ett annat exempel erbjuder s.k. *pejling*, dvs. ett förfarande som innebär att ett objekt följs på avstånd med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel.

### 6.8.2.2 Nuvarande rättsläge m.m.

I 23 kap. 12 § rättegångsbalken föreskrivs att det under förhör inte i syfte att framkalla bekännelse eller uttalande i viss riktning får användas medvetet oriktiga uppgifter, löften eller förespeglningar om särskilda förmåner, hot, tvång, uttrötning eller andra otillbörliga åtgärder. Till åtgärder som inte bör förekomma vid ett sådant förhör hör säkerligen dold bandinspelning (se JO 1975/76 s. 333).

Bestämmelsen ger uttryck för en viktig rättsäkerhetsgaranti. Den anses emellertid allmänt inte gälla fullt ut utanför sitt tillämpningsområde, som är begränsat till förhör under förundersökning i brottmål. Till den del bestämmelsen förbjuder t.ex. hot, tvång eller otillbörliga metoder ger den visserligen uttryck för en princip som måste förutsättas vara generellt tillämplig. Däremot anses inte oriktiga uppgifter från de brottsbekämpande organens sida utan vidare otillbörliga före förhørsstadiet.

På grundval av förslag av 1981 års polisberedning har i samband med antagandet av polislagen lagts fast vissa principer för okonventionella spaningsmetoder (prop. 1983/84:111 s. 46 ff), främst provokation, infiltration och liknande metoder. I all korthet innebär dessa följande.

För det första har det slagits fast att polisen aldrig får begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja ett brott.

En annan princip som lagts fast är att polisen aldrig får provocera eller annars förmå någon att inleda en brottslig aktivitet. Detta är, om man så vill, en annan sida av samma sak som har nämnts nyss – brottsanstiftan liksom annan medverkan är ju i sig en straffbar gärning. Att man från polisens sida i speciella fall förmår den som

redan har påbörjat en brottsaktivitet att röja sig eller på annat sätt provocerar fram bevisning kan beroende på omständigheterna vara försvarligt liksom att man vidtar åtgärder för att ett planerat brott skall fullbordas under sådana förhållanden att bevisning om detta kan säkras.

Ett klassiskt exempel på åtgärder av sistnämnda slag som uttryckligen nämns i förarbetena och som ingalunda har förlorat sin aktualitet erbjuder det fallet att någon, som av en okänd person är utsatt för penningutpressning under hot om våldsåtgärder eller andra lagstridiga repressalier, vänder sig till polisen med begäran om hjälp. Polisen kan då tänkas medverka till att ett kuvert som innehåller pengar eller ser ut att göra det placeras på en viss plats som överenskommit med utpressaren. När kuvertet hämtas, iaktas detta av polisen, som antingen då omedelbart ingriper eller också följer efter den som hämtat kuvertet till den person som kan misstänkas ha varit ledare för den lagstridiga aktionen.

Det har emellertid inte ansetts böra få förekomma att polisen provocerar någon att begå ett brott som han annars inte skulle ha begått. Något förenklat kan man alltså uttrycka saken så att bevisprovokation men inte brottsprovokation är tillåten.

En tredje utgångspunkt vid bedömningen av vilka spaningsmetoder som kan anses tillåtna är att polisen aldrig av spaningsskäl får underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller en för brott misstänkt person. När en polisman får kännedom om ett brott skall han – om inte annat följer av reglerna om rapport- eftergift – anmäla detta till sin förman så snart det kan ske. Och finns det anledning anta att ett brott har förövats, skall förundersökning inledas, när annat inte har föreskrivits. Dessa regler har inte ansetts böra få åsidosättas även om syftet är att komma åt mycket grov brottslighet. En annan sak är att gripande, förhör och sådana åtgärder ibland måste uppskjutas av sådana skäl som har angetts nyss. Exempel erbjuder s.k. kontrollerade leveranser, där polis- och tullmyndigheter låter en narkotikakurir passera gränskontrollen med ett parti narkotika för att huvudmannen och övriga medlemmar av en brottslig organisation skall kunna avslöjas. I fall av denna karaktär söker man emellertid så långt som möjligt säkerställa att ingripandet kan ske vid senare tillfälle.

De principer som har redovisats nu har emellertid inte ansetts ge tillräcklig ledning för att man skall kunna bedöma om en särskild spaningsmetod skall anses godtagbar eller inte. Här som vid andra former av polisingripanden måste alltid dessutom en allmän

bedömning göras av om metoden är försvarlig med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Därvid måste en avvägning göras mellan å ena sidan den skada och det intrång som metoden medför eller riskerar att medföra och å den andra brottets grovhet och de fördelar från bevissynpunkt som står att vinna.

De här angivna principerna har kommit till uttryck i 8 § polislagen (1984:387), där det i första styckets första mening föreskrivs att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall, under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning, ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter.

Användande av tekniska hjälpmedel vid spaning torde tidigare ha ansetts följa samma principer som dem som nu har redovisats. Det avgörande vid bedömningen av frågan om en viss spaningsmetod var att betrakta som principiellt otillåten eller ej var således om den innebar att det straffbelagda området överskreds.

Användning av dolda kroppsmikrofoner i den mening som förut har avsetts, dvs. att en polisman som deltar i ett samtal utan sin samtalspartners vetskap spelar in samtalet på band med hjälp av en dold teknisk anordning, ansågs med denna utgångspunkt som en tillåten spaningsmetod. Ett förfarande som det nu beskrivna omfattas inte av straffbestämmelserna i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken. Reglerna i 27 kap. rättegångsbalken om vilka krav som måste vara uppfyllda för att hemlig teleavlyssning skall få användas är inte heller tillämpliga när ett telefonsamtal spelas in på ett sådant sätt. Inte heller i övrigt finns i svensk lag regler som uttryckligen tar sikte på förfaranden som de nu nämnda.

Det har emellertid gjorts gällande att förfarandet strider mot 2 kap. 6 § RF, enligt vilken medborgarna är skyddade mot bl.a. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande, låt vara att detta skydd kan genombrytas genom lag. Enligt Grundlagberedningens motiv gäller detta skydd inte bara avlyssning av telefonsamtal utan också begagnande av dolda mikrofoner och annan sådan avancerad teknisk utrustning (prop. 1973:90 s. 243). I sin nyligen utkomna avhandling Polisens rättsliga befogenheter vid spaning (bl.a. s. 128) hävdar Ingrid Helmius med hänvisning till detta uttalande att kroppsmikrofoner inte får användas av polisen, eftersom lagstöd saknas.

Det måste dock betvivlas att en sådan uppfattning kan grundas på RF. I motiven till 2 kap. 6 § RF understryks att vad som avses få skydd är förtroligheten (jfr SOU 1998:46 s. 351). Det finns med

hänsyn härtill anledning att utgå från att motivens uttalande om dolda mikrofoner tar sikte på olika former av vad som nu kallas buggning, men däremot inte på att en polisman använder sig av kroppsmikrofon vid en sammankomst som allmänheten har tillträde till eller vid ett samtal som han själv deltar i och som han i efterhand skulle ha kunnat dokumentera på annat sätt. Hade en sådan förändring av rättsläget åsyftats kan man för övrigt utgå från att detta skulle ha särskilt framhållits i grundlagsmotiven.

På motsvarande sätt torde det allmänt ha ansetts att pejling utgör en tillåten spaningsmetod. Det finns i svensk rätt inte några regler som uttryckligen tar sikte på användningen av pejling. Naturligtvis är det dock inte tillåtet för polisen att göra åverkan eller att tränga in i skyddade utrymmen för att placera den utrustning som skall användas vid pejlingen. I så fall kommer man nämligen i konflikt med olika straffbestämmelser, vilket som förut har angetts innebär att metoden inte är godtagbar.

Rättsläget har emellertid komplicerats med hänsyn till att vissa avgöranden av Europadomstolen är ägnade att göra det tveksamt i vad mån de angivna metoderna är förenliga med Europakonventionen när positivt lagstöd saknas. I all synnerhet gäller detta om provokation eller infiltration förenas med användande av tekniskt hjälpmedel.

Så t.ex. torde Europadomstolens dom i fallet *A mot Frankrike* (40/1992/385/463) innebära att det föreligger ett brott mot artikel 8 i Europakonventionen om polisen utan stöd i lag på ett aktivt sätt medverkar till att ett telefonsamtal med en enskild person kommer till stånd och spelas in utan dennes vetskap. Eftersom det i svensk rätt saknas regler om sådan inspelning skulle en åtgärd vidtagen av svensk polis således strida mot artikel 8.

Omständigheterna var i korthet följande. En fransk polis-kommissarie blev kontaktad av en person G som sade sig ha fått en förfrågan från A om att döda en person. G erbjöd sig att ringa till A för att diskutera brottets genomförande och låta spela in samtalet. Kommissarien antog erbjudandet och samtalet kom till stånd från dennes tjänsterum, där det spelades in på kommissariens bandspelare. Poliskommissariens agerande ansågs av Europadomstolen som ett otvivelaktigt intrång i A:s rätt till skydd för sin korrespondens. Då det vidare framkom att det inte fanns något stöd i fransk lag för att genomföra en sådan åtgärd som den poliskommissarien vidtagit fann Europadomstolen att den vidtagna åtgärden stred mot artikel 8.

Frågor rörande infiltration och provokation har behandlats i flera andra avgöranden av Europadomstolen, se särskilt domarna i målen *Lüdi mot Schweiz* (ECHR, Ser. A, No. 238, 1992) och *Teixeira de Castro v. Portugal* (ECHR, Rep. 1998-IV). Båda dessa fall gällde situationer då polisinfiltörer köpt narkotika. Av det första fallet kan slutas att en fällande dom inte bör få grundas på upptagningar av telefonsamtal med en infiltratör utan att denne hörs som vittne i brottmålet. I det senare fallet hade polisinfiltörer efter anvisning av annan beställt ett narkotikaparti av Teixeira de Castro som tidigare inte var misstänkt och som hade fått skaffa narkotikapartiet genom köp från annan. Europadomstolen framhöll att, när polismän inte bara agerat som undercover-agenter utan även förmått en person att begå ett brott som han annars inte skulle ha begått, denne berövas möjligheten att få en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. Det vill emellertid synas som om domstolens resonemang riktar sig endast mot fall då åtal sker för det framprovocerade brottet, vilket i svensk praxis inte brukar ske. I ingetdera av fallen underkänns infiltration eller provokation generellt som spaningsmetod.

Det kan här tilläggas att polisen enligt JO inte bör spela in telefonsamtal utan att den med vilken samtalet sker först upplysts om inspelningen, se JO 1960 s. 22 och 1979/80 s. 359. JO har också i flera fall betonat vikten av att, om provokation används under förundersökning, detta förutsätter beslut av åklagare och att provokationen bara får syfta till att skaffa bevis om ett redan begånget brott, inte till att framkalla ett nytt brott. I den rättsvetenskapliga litteraturen har spaningsmetoder av här aktuellt slag behandlats, förutom i Ingrid Helmius nyssnämnda arbete, i Petter Asps arbete *Straffansvar vid brottsprovokation*, 2001, och Hans-Gunnar Axbergers arbete *Brottsprovokation*, Juridiska fakultetens i Stockholm skriftserie nr 25, Stockholm 1989 (se också Axbergers uppsats *Brottsprovokation – en uppdatering i Flores juris et legum*, festskrift till Nils Jareborg, Göteborg 2002, s. 59 ff).

I betänkandet SOU 1998:46 föreslogs en rättslig reglering i fråga om användningen av kroppsmikrofoner och liknande förfaranden. Detta förslag fördes inte vidare i lagrådsremissen, något som kritiserades av Lagrådet i ett yttrande över förslaget den 9 maj 2000. Med tanke på bristen på lagstöd måste enligt Lagrådet polis och åklagare i varje särskilt fall överväga om metoden kan användas utan att artikel 8 i Europakonventionen träds för när. I sammanhanget förordade Lagrådet att en allmän översyn skulle göras av de

straffprocessuella tvångsmedlen i belysning av den tekniska utvecklingen.

I sitt yttrande till utredningen har Säkerhetspolisen betecknat denna ordning som otillfredsställande. Det bör enligt Säkerhetspolisen inte ankomma på en myndighet att göra sådana grannliga överväganden. Det finns en risk att viktiga och värdefulla spaningsmetoder av försiktighetsskäl inte kommer till användning, vilket skulle kunna medföra negativa konsekvenser för det brottsförhindrande arbetet. Säkerhetspolisen menar att det vore bra om frågan analyserades vidare och att det, om det behövs med hänsyn till Europakonventionen, införs ett positivt lagstöd.

Artikel 8 kan säkerligen i vissa fall komma in i bilden även vid pejling. Typfallet är att en radiosändare fästs på ett fordon. Något positivt lagstöd finns inte för sådana åtgärder.

### 6.8.2.3 Vissa uppgifter om utländsk rätt

Precis som i Sverige gäller i flertalet andra länder att uttryckliga lagregler om provokation, infiltration och liknande åtgärder i polisens arbete i allmänhet saknas.

I fråga om användandet av kroppsmikrofoner och pejling som spaningsmetoder föreligger en splittrad bild.

Vad först gäller de nordiska länderna saknas i *Danmark* lagregler i dessa ämnen samtidigt som åtgärderna uppges vara förhållandevis vanligt förekommande i polisarbetet.

I *Finland* är användande av kroppsmikrofoner tillåtet utan några särskilda begränsningar (1994 rd-RP 22 s. 29). Pejling förutsätter att någon är skäligen misstänkt för brott på vilket sex månaders fängelse kan följa. Sändaren får då placeras på ett fordon. Inne i ett fordon får sändaren placeras endast om det finns förutsättningar för husrannsakan, vilket kräver att fängelse på mer än sex månader ingår i straffskalan. Sändaren får aldrig placeras på den misstänkte själv.

I *Norge* finns inga lagregler som förbjuder inspelning av samtal som någon själv deltar i och upptagningar av sådana samtal kan användas som bevis vid domstol. Däremot gäller mycket restriktiva regler för pejling ("teknisk sporing"). Sådana åtgärder förutsätter skälig misstanke och får vidtas endast om fem års fängelse ingår i straffskalan. Är åtgärden av ingripande slag, såsom om en sändare fästs i en persons kläder, måste tio års fängelse ingå i straffskalan.

Dessa begränsningar har på polishåll ansetts alltför restriktiva, varför Övervakningssentralen föreslagit en uppmjukning av reglerna. Stortinget avslag emellertid nyligen ett sådant förslag (Innst. O.nr.70 2001-2002).

I *Storbritannien* finns inga lagregler om kroppsmikrofoner, men sådana uppges praktiskt taget inte alls förekomma. Däremot är pejling förhållandevis vanlig. Därvid får dock intrång i egendom ske endast med tillstånd av högre polisbefäl och en sådan åtgärd skall rapporteras till en hög jurist (Chief Commissioner). Tillståndet får lämnas endast när fara är i dröjsmål användas innan denne har godkänt åtgärden.

I *Tyskland* synes det inte finnas några lagregler som uttryckligen tar sikte på användande av kroppsmikrofoner. Sådana mikrofoner uppges komma till användning praktiskt taget bara för att skydda agenter som arbetar ”undercover”. Pejling får användas om det är nödvändigt för utredning av ett brott av avsevärd betydelse och det skulle vara svårare att utreda frågan på annat sätt.

För mera ingående upplysningar om utländsk rätt hänvisas till framställningen i SOU 1998:46 s. 169 ff.

#### 6.8.2.4 Utredningens överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** För att nuvarande osäkerhet skall undanröjas föreslår utredningen att det i polislagen införs regler om provokation, infiltration samt användning av kroppsmikrofoner och pejling. Sådana metoder skall kunna användas redan på spaningsstadiet, men endast om det är uppenbart att den skada eller det men som åtgärden medför inte står i missförhållande till syftet med åtgärden. Reglerna skall bli tillämpliga för säkerhetstjänsten även om denna görs om till en icke-polisiär organisation.

Den redovisning som förut i all korthet har lämnats innebär att rättsläget får anses oklart såväl när det gäller användningen av sådana manipulativa spaningsmetoder som provokation och infiltration som i fråga om vissa oreglerade spaningsmetoder som förutsätter tillgång till tekniska hjälpmedel. Detta är inte tillfredsställande, och det får anses vara angeläget att rättsläget så snart som möjligt preciseras. En sådan precisering är av betydelse dels för



enskildas rättssäkerhet, dels för effektiviteten av polisarbetet när det gäller spaning mot allvarliga brott, till vilka terroristhandlingar hör.

Utredningen har övervägt om en sådan lösning skulle kunna begränsas till Säkerhetstjänsten. En sådan utväg skulle emellertid vara oegentlig – rättsläget är lika oklart för den reguljära polisen och eventuella specifika regler för Säkerhetspolisen skulle lätt kunna läsas motsatsvis.

I det tidigare nämnda lagrådsyttrandet den 9 maj 2000 förordades en allmän översyn av de straffprocessuella tvångsmedlen i belysning av den tekniska utvecklingen. Någon utredning i detta syfte har inte tillkallats, vilket torde sammanhänga med att det mera omfattande uppdrag som anförtrotts åt Beredningen för rättsväsendets utveckling ansetts innefatta även de nu aktuella frågorna. Utredningen har samrått med beredningen i denna del.

Det är i två hänseenden som en precisering av rättsläget ter sig betydelsefull. Dels bör det klargöras att strängare krav än eljest gäller, när det är fråga om sådana spaningsmetoder som är ägnade att vilseleda eller att medföra intrång i annans personliga integritet, även om de inte strider mot lag eller annan författning. Sådana åtgärder bör få vidtas bara om det är uppenbart att den skada eller det men som åtgärden medför inte står i missförhållande till syftet med åtgärden.

Å andra sidan är det också med hänsyn till Europakonventionen av vikt att ett positivt lagstöd skapas för åtgärderna när denna förutsättning är uppfylld.

Frågan kan ställas hur specificerade förutsättningar som måste gälla för att Europakonventionens lagkrav skall vara uppfyllt. I fallet *Amann mot Schweiz* (Europadomstolens dom den 16 februari 2000) godtogs inte en mycket allmänt hållen lagstiftning som stöd för telefonavlyssning och registrering, eftersom den inte ansågs vara förutsägbar bl.a. i fråga om de medel som fick användas och inte heller ge medborgarna möjlighet att anpassa sina handlingar till lagens krav.

Även om omständigheterna i detta fall inte är direkt överförbara till åtgärder av det slag som här diskuteras, innebär detta att de ifrågavarande spaningsmetoderna bör anges direkt i lagen. När det gäller lagregleringen i övrigt uppkommer en grundläggande fråga om metoderna skall få användas endast inom ramen för förundersökning i brottmål eller även vid spaning. I det förra fallet skulle förutsättningarna kunna ytterligare preciseras genom angivande av

att förundersökningen skall avse brott med viss straffskala, medan detta inte torde vara möjligt i den mån åtgärderna skall kunna förekomma även i spaningssammanhang.

Infiltration förekommer redan nu som spaningsmetod särskilt i narkotikasammanhang. Det skulle uppenbarligen inte vara välbetänkt att övergå till en ordning enligt vilken metoden får användas först när förundersökning har inletts. Naturligtvis är det dock nödvändigt att metoden används med urskillning och omdöme. Det kan förtjäna erinras om vissa uttalanden som gjordes när hithörande frågor på sin tid diskuterades i 1981 års polisberedning (SOU 1982:63 s. 142 f.):

Att s.k. fria spanare används på det sättet att civilklädda polismän spanar mot brottslighet på restauranger, vissa särskilda allmänna platser eller andra miljöer där brottslighet av ett speciellt slag misstänks eller erfarenhetsmässigt brukar förövas är väl både godtagbart och i nuvarande läge nödvändigt. – Men att polismän under falsk identitet under lång tid skulle placeras på exempelvis narkotikamarknaden, inte med uppgift att uppdaga brott utan för att fortlöpande skaffa allmänna informationer om förhållandena och vidarebefordra dessa till den öppna polisen kan enligt beredningens mening knappast accepteras. Motsvarande aspekter kan anläggas på de andra spaningsmetoder som har diskuterats i det föregående. Beredningen vill här allmänt framhålla att stor försiktighet givetvis måste iakttagas när det gäller spaningsmetoder som kan medföra risk att polisens trovärdighet äventyras och att rykten kommer i omlopp som sätter polismän i samband med kriminella intressen.

Dessa uttalanden torde fortfarande äga giltighet, låt vara att de inte avsetts ta sikte på och heller inte i alla delar kan appliceras på Säkerhetstjänsten. Utredningen vill hänvisa till att Säkerhetstjänstkommissionen funnit att säkerhetspolisen använder infiltratörer i mycket begränsad utsträckning och då endast i sådana sammanhang där man på goda grunder befarar att allvarlig brottslighet är för handen och – även om olika omständigheter talar för en viss återhållsamhet – inte kan undvara denna inhämtningsmetod (SOU 2002:87 s. 372).

Gränserna mellan infiltration och bevisprovokation kan i vissa fall vara svår att dra. Vissa provokativa polisåtgärder förekommer utan allt tvivel redan nu på spaningsstadiet som en vedertagen metod. Såvitt känt är provokativa metoder på detta stadium inte förbjudna i något av de länder som vi brukar jämföra oss med. Utredningen utgår från att även provokation skall kunna före-

komma i spaningsskedet, men att metoden naturligtvis måste användas med yttersta försiktighet.

Frågan är mera besvärlig när det gäller användande av sådana tekniska hjälpmedel som nu har diskuterats, kroppsmikrofoner och pejlingsutrustning.

I de länder där kroppsmikrofoner används sker det i allmänhet på spaningsstadiet. Syftet är sällan att få fram bevis utan framför allt att få spaningsunderlag, ibland även att skydda polismannen. Metoden har ett naturligt samband med infiltration.

Det görs ibland gällande att det är infiltrationen snarare än användandet av kroppsmikrofoner som framstår som integritetskänslig. En polisman som utan att hans yrkesverksamhet är känd deltar i ett samtal kan ju i efterhand dokumentera detta på annat sätt än genom inspelning, t.ex. muntligen eller genom anteckningar omedelbart efter samtalet. Man kommer emellertid inte ifrån att det är en annan sak om en persons uttalanden återges i andra hand än om de spelas in direkt. Även med beaktande av detta synes det vara att gå alltför långt om denna – säkerligen under alla förhållanden sällsynta – metod skulle få användas endast när förundersökning har inletts. Såvitt utredningen har kunnat inhämta är den regelmässigt tillåten på spaningsstadiet i andra länder, låt vara att den i vissa länder inte i praktiken tycks användas i någon nämnvärd utsträckning.

När det gäller pejling är läget delvis ett annat. Pejling som sker på ett sådant sätt att en sändarutrustning placeras på en person är givetvis synnerligen integritetskänslig. Av rent praktiska skäl torde samtidigt en sådan metod ha ett mycket smalt presumtivistillämpningsområde. Utredningen är inte beredd att i detta sammanhang uttala sig om förutsättningarna för att använda metoden på det sättet. Detsamma gäller användande av metoden på ett sådant sätt att intrång måste göras exempelvis i ett fordon, något som alltså förutsätter en lagstridig åtgärd från polisens sida.

Gäller det å andra sidan att placera sändaren *utanpå* ett fordon gör sig inte samma betänkligheter gällande. Med fog kan hävdas att metoden då inte i avgörande mån blir mera integritetskänslig än om polismannen i eget fordon följer efter, ”skuggar”, det misstänkta fordonet, ett förfarande som givetvis måste kunna ske på spaningsstadiet.

Utredningen kommer av nu anförda skäl till den slutsatsen att de metoder som här har diskuterats samtliga bör kunna användas på

spaningsstadiet. De bör också kunna användas i preventivt syfte, något som dock torde vara aktuellt endast för säkerhetstjänsten.

Det återstår att bedöma huruvida nya regler om användning av kroppsmikrofoner och pejling påkallar särskilda regler om behandlingen av överskottsinformation. Enligt utredningens mening är detta inte fallet. När kroppsmikrofon används vid ett samtal i vilket polismannen deltar kan naturligtvis information tänkas bli lämnad i andra hänseenden än dem som föranlett användningen av metoden. Polismannen skulle emellertid i så fall ha erhållit samma överskottsinformation även utan användande av kroppsmikrofonen, som endast är ett medel att dokumentera informationen. På motsvarande sätt gäller att en polisman som i stället för att använda sig av pejling följer efter ett fordon erhåller samma information som genom pejlingen. Den information som polisen kan få genom dessa metoder skiljer sig alltså principiellt sett inte från den som erhålls genom mera reguljära metoder.

Utredningen föreslår alltså att bestämmelser om de angivna spaningsmetoderna förs in i polislagen. I denna del har utredningen samrått med Beredningen för rättsväsendets utveckling. De lagförslag som behövs kommer enligt överenskommelse mellan utredningen och beredningen att läggas fram av beredningen, vilket väntas ske inom kort. I detta läge avstår utredningen från att för sin del lägga fram något författningsförslag.

De spaningsmetoder som nu har berörts bör givetvis kunna tillämpas av säkerhetstjänsten även om denna görs om till en icke-polisiär organisation.

## **6.9 Spridning av nukleära/radioaktiva ämnen, smitta och kemikalier**

### **6.9.1 Påtalade brister, oklarheter m.m. i det nuvarande skyddet på NBC<sup>51</sup>-området**

De myndigheter på området som utredningen har varit i kontakt med har påtalat en rad större eller mindre brister eller oklarheter i den nuvarande beredskapen på NBC-området.

Enligt *Smittskyddsinstitutet* visade antrax-händelserna under hösten 2001 att läkarexpertisens och de regionala laboratoriernas diagno-

---

<sup>51</sup> NBC står för nukleära/radioaktiva, biologiska och kemiska.

stiska kapacitet behöver förbättras<sup>52</sup>. När det gäller läkarexpertisen krävs en högre kompetens i fråga om såväl bakteriologiska som virologiska diagnoser. Betydelsen av att Socialstyrelsen har ett övergripande ansvar för samordning av myndigheternas insatser har betonats av Smittskyddsinstitutet.

*Statens jordbruksverk* har pekat på situationer i vilka regelkonflikter kan uppstå på smittskyddsområdet<sup>53</sup>. Verket har vidare uppgett att ansvarsfördelningen är oklar i flera fall. Även rena resursbrister har påtalats.

*Stockholms brandförsvaret* har som företrädare för Stockholms stad uppgett att kommunerna saknar kompetens när det gäller biologiska hot<sup>54</sup>. Nya typer av hot kan enligt brandförsvaret innebära oklarheter i fråga om ansvar för och ledning av åtgärder/insatser. Informationsspridningen myndigheter emellan kan också vara en svag punkt.

*Svenska Kommunförbundet* har anfört att det i anslutning till antrax-fallen under hösten 2001 var svårt för kommunerna att finna vilket centralt organ som var ansvarigt för service, information eller rekommendationer gentemot kommunerna och allmänheten<sup>55</sup>.

När det gäller strålskyddet har *Statens strålskyddsinstitut* uppgett att det inom räddningstjänsten i Sverige inte finns något planerat skydd mot exploderande bomber med kärnklyvningsinslag<sup>56</sup>. Genom den kraftiga strålningen omöjliggörs räddningsinsatser i närområdet under de första timmarna efter explosionen. Enligt Statens strålskyddsinstitut saknas inom strålskyddet i dag planering och resurser för att klara en radiologisk bomb på ett tillfredsställande sätt. Sverige har varken en tillräcklig mängd utbildad personal eller en tillräcklig mängd mät- och analysutrustning för att med någon uthållighet klara terroristhandlingar inom N-området. Statens strålskyddsinstitut har anmärkt att den svenska strålskyddsberedskapen är låg i ett internationellt perspektiv.

Annat som Statens strålskyddsinstitut har pekat på inom det här området är att kunskaperna hos räddningstjänstens personal är

---

<sup>52</sup> Smittskyddsinstitutet har lämnat underlag till utredningen i skrivelse den 11 april 2002 (utredningens dnr 5/02).

<sup>53</sup> Statens jordbruksverk har lämnat underlag till utredningen i skrivelse den 27 augusti 2002 (utredningens dnr 5/02).

<sup>54</sup> Stockholms brandförsvaret har, som företrädare för Stockholms stad, lämnat underlag till utredningen i skrivelse den 3 maj 2002 (utredningens dnr 5/02).

<sup>55</sup> Svenska kommunförbundet har lämnat underlag till utredningen i skrivelse den 13 maj 2002 (utredningens dnr 5/02).

<sup>56</sup> Statens strålskyddsinstitut har lämnat underlag till utredningen i skrivelse den 30 augusti 2002 (utredningens dnr 5/02).

otillräckliga, att Sveriges insatser för att stoppa smuggling av radioaktiva ämnen har varit minimala, att beredskapen i Sverige mot utländska kärnkraftsolyckor är begränsad, att lednings- och samverkansbildningen är komplicerad på området, att det förekommer konflikter mellan olika regelverk samt att bevakningen av radioaktivt gods under transport är bristfällig.

*Statens kärnkraftinspektion* har bl.a. framhållit att Krisberedskapsmyndigheten bör skapa ett effektivt samverkansforum för utvecklingsfrågor på N-området, att existerande samverkansforum bör ses över samt att Statens kärnkraftinspektion och Statens strålskyddsinstitutets stöd av och samverkan med polisen bör klaras ut närmare. Statens kärnkraftinspektion har förordat att lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet får ett tillägg som innebär att den som har tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet, vid olycksituationer eller hot om sådana, är skyldig att förse myndigheterna med nödvändig information för att dessa skall kunna utföra sina beredskapsuppgifter. Statens kärnkraftinspektion har vidare anfört att det bör framgå av lagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om åtgärder med syfte att motverka sabotage.

### 6.9.2 Utredningens överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Utredningen ställer sig bakom ett av Regeringskansliets AgNBC väckt förslag om inrättande av en nationell insatsstyrka som en samlad nationell resurs till stöd för samhällets insatser vid sådana extrema NBC-händelser och masskadesituationer som kan tänkas ställa regionala och lokala operativa insatser inför övermäktiga krav och påfrestningar. Utredningen föreslår därför att denna tanke snarast förverkligas.

Utredningen föreslår vidare att 4 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) kompletteras med en bestämmelse om att den som bedriver kärnteknisk verksamhet snarast och på eget initiativ skall lämna sådana upplysningar till tillsynsmyndigheten som har betydelse för bedömningen av säkerheten, när detta påkallas av olyckstillbud, hot eller annan liknande anledning.

Utredningen föreslår också att det genom en ändring i 4 § kärntekniklagen klargörs att säkerheten vid kärnteknisk verk-

samhet skall upprätthållas även genom åtgärder som är nödvändiga för att förebygga sabotage.

Slutligen föreslår utredningen att bemyndigandet i 4 § kärntekniklagen, för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter, får gälla även upplysningskyldigheten och åtgärder som är nödvändiga för att förebygga sabotage.

Enligt de myndigheter på området som utredningen har varit i kontakt med finns det i övrigt en rad större eller mindre brister eller oklarheter i den nuvarande beredskapen på NBC-området. Till den del dessa inte omfattas av redan pågående utredningar bör de tillhöra huvuduppgifterna för den nyinrättade Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Utredningen förordar att myndigheten organiserar sitt arbete på sådant sätt att inte bara myndighetsföreträdare utan också representanter för berörda departement ingår i arbets- och projektgrupper.

När samhällets beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser bedöms, är självfallet inte minst förmågan att möta och hantera olika NBC-händelser av stor betydelse. Händelser där nukleära/radioaktiva, biologiska eller kemiska ämnen sprids i en sådan omfattning eller på ett sådant sätt att det kräver motåtgärder utöver det normala kan ju mycket väl vara följden av medvetna terroristhandlingar eller liknande extraordinära händelser.

Som framgår av det förut anförda har de myndigheter på området som utredningen har varit i kontakt med pekat på en rad mer eller mindre omfattande brister eller oklarheter i den nuvarande NBC-beredskapen i Sverige. På senare tid har statsmakterna emellertid vidtagit flera olika åtgärder som syftar till att stärka beredskapen. I det följande redovisas några av dessa åtgärder.

Regeringen beslutade den 21 juni 2000 att tillsätta en arbetsgrupp under Regeringskansliet med uppgift att initiera och bedriva samverkan inom NBC-området mellan berörda myndigheter<sup>57</sup>. Arbetsgruppen, som inte längre är verksam, tog arbetsnamnet *AgNBC* och bestod av närmare 40 personer som representerade olika departement, myndigheter och andra organ.

---

<sup>57</sup> Dnr Fö 2000/1528/CIV.

De närmare uppgifterna för arbetsgruppen framgår av propositionerna 1998/99:74 och 1999/2000:30 samt av en bilaga till protokollet från regeringssammanträdet. Av bilagan kan utläsas att arbetsgruppen hade till uppgift att

- lämna förslag till åtgärder för att förbättra beredskapen och kunskapen inom NBC-området samt verka för ökad samverkan och samordning mellan myndigheter; i detta syfte ingår också en förbättrad samverkan avseende ledning och organisation, materielförsörjning inom NBC-området samt inriktning av övningsverksamhet,
- vidareutveckla beskrivningen av den samlade hotbilden,
- inhämta internationella erfarenheter,
- genom analys av ett antal framtagna scenarier bl.a. identifiera brister på NBC-området; Forsvarets forskningsanstalt<sup>58</sup> gavs i regleringsbrevet för år 2000 i uppdrag att bistå arbetsgruppen med framtagande av sådana scenarier,
- särskilt uppmärksamma organisatoriska och ekonomiska konsekvenser av kraven på interoperabilitet vid internationella insatser,
- bidra till att kunskapen i Sverige om den internationella utvecklingen på NBC-området förbättras.

I en första delrapport<sup>59</sup> lämnade AgNBC förslag till åtgärder som arbetsgruppen menade var ägnade att förbättra expertberedskapen för operativa insatser, dvs. den initiala förmågan att möta och hantera NBC-händelser. Arbetet med förslagen påskyndades efter den 11 september 2001 och ledde bl.a. till att *Statens räddningsverk* gavs fyra uppdrag som innebar:

- *att* i samverkan med andra myndigheter inventera experttillgångar och skapa ett register över experter inom NBC-området och pröva att hantera detta inom ramen för räddningstjänstens resursdatabas (RIB),
- *att* skapa och genomföra stabs- och ledningsutbildning för NBC-expertter,

<sup>58</sup> Forsvarets forskningsanstalt ersattes den 1 januari 2001 av Totalförsvarets forskningsinstitut, se övergångsbestämmelserna till förordningen (2000:1074) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.

<sup>59</sup> Rapport 1, den 1 mars 2001, Förbättrad expertberedskap inför NBC-händelser, Försvarsdepartementets dnr Fö 2001/679/CIV.



- *att* tillsammans med Rikspolisstyrelsen utreda terrorismriskerna i samband med transporter av farliga ämnen,
- *att* pröva förutsättningarna för en nationell insatsstyrka för NBC-händelser.

Ett antal åtgärder har genomförts eller är under genomförande.<sup>60</sup>

I AgNBC:s andra delrapport<sup>61</sup> finns en samlad bedömning av hot och risker avseende NBC-händelser.

I sin tredje delrapport<sup>62</sup>, som överlämnades till Försvarsdepartementet i mars 2002, lämnade *AgNBC* förslag för att vidareutveckla den operativa förmågan på NBC-området. I rapporten pekade arbetsgruppen på åtgärder som den menade redan på relativt kort sikt höjer förmågan att hantera konsekvenser av utsläpp och spridning av NBC-ämnen till följd av såväl terroristhandlingar och andra kriminella handlingar som olyckor.

AgNBC föreslog i den tredje rapporten bl.a. att det skulle inrättas en *nationell insatsstyrka NBC*, en samlad nationell resurs på NBC-området till stöd för samhällets insatser vid sådana extrema NBC-händelser och masskadesituationer som ställer regionala och lokala operativa insatser inför övermäktiga krav och påfrestningar. Enligt vad AgNBC anförde i rapporten finns väsentliga delar till en sådan insatsstyrka redan i dag. Förslaget går ut på att ett uppdrag skall ges åt berörda myndigheter att närmare analysera och föreslå hur existerande nationella resurser kan anpassas, utvecklas och integreras för att kunna användas som en nationell insatsstyrka, med respekterande av svenska internationella åtaganden inom området. I rapporten finns en närmare beskrivning av hur insatsstyrkan bör vara sammansatt. Bland andra nämns som naturliga delresurser den svenska Keminsatsstyrkan, som tillkommit som en följd av Sveriges åtaganden enligt Kemvapenkonventionen (CWC<sup>63</sup>) och Försvarsmaktens NBC-kompani, som utredningen redogjort för i avsnitt 4.3.

Utredningen vill redan i detta sammanhang framhålla att den för sin del ser mycket positivt på AgNBC:s förslag till inrättande av en nationell insatsstyrka NBC. En sådan styrka skulle sannolikt på ett

---

<sup>60</sup> Något mer om åtgärder på området kan läsas i avsnitt 4.12 Statens räddningsverk, kommunal räddningstjänst m.m.

<sup>61</sup> Rapport 2, den 14 juni 2001, NBC: Hot och Risker, Försvarsdepartementets dnr Fö 2001/679/CIV.

<sup>62</sup> Rapport 3, den 8 mars 2002, NBC Vidareutveckling av den operativa förmågan, Försvarsdepartementets dnr Fö 2002/681/CIV.

<sup>63</sup> Chemical Weapons Convention.

betydande sätt stärka beredskapen när det gäller sådana extrema NBC-händelser och masskadesituationer som avses i förslaget. Utredningen ställer sig således bakom denna tanke och föreslår att den snarast förverkligas.

AgNBC avlämnade den 13 januari 2003 slutrapporten NBC-beredskapen nu och i framtiden<sup>64</sup>. Arbetsgruppen har sålunda numera upphört och dess verksamhet har, som utredningen återkommer till senare i detta avsnitt, övertagits av KBM.

Regeringen uppdrog den 8 november 2001 åt *Socialstyrelsen* att i samverkan med Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Landstingsförbundet, Rikspolisstyrelsen och Smittskyddsinstitutet utreda och lämna förslag till dels en organiserad beredskap med expertfunktioner inom B-området, dels en organiserad beredskap som stöd till Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen vid hot om B-terrorism, dels övriga förslag som kan förbättra beredskapen inom NBC-området.<sup>65</sup>

Socialstyrelsen lämnade sin slutrapport i april 2002<sup>66</sup>. När det gäller en organiserad beredskap med expertfunktioner inom området biologiska stridsmedel föreslog Socialstyrelsen att det inom ramen för Kunskapscentrum för mikrobiologisk beredskap skulle inrättas en Central Fältepidemiologisk Grupp för att ge smittskyddsläkarorganisationen stöd vid utredning och handläggning av utbrott av smitta. Gruppen inrättades under hösten 2002. Samverkan skall vid behov kunna ske med FOI NBC-skydd<sup>67</sup>.

I den andra frågan, gällande en organiserad beredskap som stöd till Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen vid hot om B-terrorism, har Socialstyrelsen gjort bedömningen att Socialstyrelsens samlade kompetens, genom Smittskyddsenheten och den medicinska expertgruppen B-frågor, täcker det behov av expertstöd som föreligger från olika myndigheter och andra organ, som t.ex. Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen.

Inom området för övriga lämpliga åtgärder har Socialstyrelsen tagit upp sådant som expertkompetensen, experttillgängligheten, tillgången till beredskapsläkare vid Smittskyddsinstitutet, utvecklingen av databaser och samordning av laboratorieresurser.

---

<sup>64</sup> Dnr Fö 2003/88/CIV.

<sup>65</sup> Socialdepartementets dnr S 2001/659/HS;delvis.

<sup>66</sup> Slutrapport den 5 april 2002, Socialdepartementets dnr S 2002/3251/HS.

<sup>67</sup> Utredningen har utförligare redovisat FOI:s uppgifter och organisation i avsnitt 4.5 Nuvarande organisation m.m.

Den 21 februari 2002 beslutade regeringen om direktiv till en *utredning om säkerhet och strålskydd vid svenska kärnkraftverk*<sup>68</sup>. En särskild utredare har fått i uppdrag att analysera förutsättningarna för kärnsäkerheten och strålskyddet vid de svenska kärnkraftverken mot bakgrund av utvecklingen i omvärlden. Enligt direktiven bör analysen även omfatta risken för terroristhandlingar av tidigare inte förutsett slag. Utredaren bör lämna förslag till åtgärder, i förekommande fall med förslag till författningsändringar, som kan föranledes av övervägandena. Arbetet skall redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2003.

Som utredningen har redovisat tidigare inrättades den 1 juli 2002 en ny myndighet, *KBM*, för att samordna arbetet med samhällets beredskap inför allvarliga kriser. KBM tog vid bildandet över vissa uppgifter från Överstyrelsen för civil beredskap och Styrelsen för psykologiskt försvar. Överstyrelsen för civil beredskap lades samtidigt ned, medan Styrelsen för psykologiskt försvar finns kvar, dock med begränsade uppgifter i förhållande till sitt tidigare verksamhetsområde. KBM har som tidigare nämnts även tagit över den verksamhet som bedrevs av Regeringskansliets numera nedlagda AgNBC.

KBM är enligt instruktionen<sup>69</sup> central förvaltningsmyndighet för frågor om samhällets säkerhet när det gäller krishantering och civilt försvar. Med krishantering avses i detta sammanhang åtgärder vid sådana situationer som beskrivs i 3 § förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, dvs. bl.a. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra samhällsorgan samt situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång till nödvändiga resurser. KBM skall i samarbete med ansvariga samhällsorgan bidra till att minska samhällets sårbarhet samt utveckla och stärka samhällets krishanteringsförmåga inom detta område (1 § instruktionen).

KBM skall särskilt verka för en ökad samverkan och samordning mellan samverkansområden då det gäller beredskapen mot nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel (3 § 6 instruktionen).<sup>70</sup> I sammanhanget kan vidare nämnas att KBM enligt instruktionen skall sprida kunskap om och stärka samhällets krishanteringsförmåga genom att initiera, planera och genomföra utbildning och

<sup>68</sup> Dir. 2002:33.

<sup>69</sup> Förordningen (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten.

<sup>70</sup> Utredningen har utförligare redovisat KBM:s uppgifter och organisation i avsnitt 4.8.

övningar. Övningsverksamheten är naturligtvis av yttersta vikt även för NBC-beredskapen.

Statsmakterna har alltså på senare tid vidtagit flera olika åtgärder som syftar till att stärka beredskapen på NBC-området. Förändringar i den övergripande organisationen har nyligen genomförts, förslag till andra åtgärder på området är föremål för beredning inom Regeringskansliet och nya förslag till stärkande åtgärder är troligen att vänta inom en inte alltför avlägsen framtid. I det följande behandlar utredningen de av Statens kärnkraftinspektion framlagda konkreta lagändringsförslagen. I övrigt förordar utredningen att de enligt det föregående påtalade bristerna och oklarheterna, i den mån de inte behandlas inom ramen för de pågående utredningarna, tas upp av KBM, eftersom detta ligger väl i linje med myndighetens uppgifter.<sup>71</sup>

Statens kärnkraftinspektion har alltså lagt fram ett par konkreta förslag till lagändringar till utredningen. Enligt Statens kärnkraftinspektion föreligger det ett behov av regler i 4 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) som klargör att den som har tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet är skyldig att självständigt förse myndigheterna med nödvändig information vid olycksituationer eller hot om sådana för att myndigheterna skall kunna utföra sina beredskapsuppgifter. Statens kärnkraftinspektion har i flera författningar tilldelats ansvaret för att informera andra inhemska eller utländska myndigheter och allmänheten om en olycka i en kärnteknisk verksamhet inträffar inom eller utom landet. Bland annat följer av 2 § 7 förordningen (1988:523) med instruktion för Statens kärnkraftinspektion att inspektionen för sådana händelser skall ha en beredskap för teknisk rådgivning till myndigheter ansvariga för befolkningsskyddet. Till detta kommer att det av 2 § 2 instruktionen framgår att inspektionen särskilt skall utreda frågor om och ta initiativ till åtgärder för att höja säkerheten hos kärntekniska anläggningar. Det är enligt Statens kärnkraftinspektion mot denna bakgrund angeläget att inspektionen tidigt får sådan information från de kärntekniska anläggningarna att det blir möjligt för inspektionen att på ett godtagbart sätt fullgöra sina uppgifter och medverka till ett olycksförebyggande arbete enligt 4 § kärntekniklagen.

Enligt 10 § kärntekniklagen skall den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet svara för att de åtgärder vidtas som, med hän-

---

<sup>71</sup> Jämför vidare med vad utredningen sagt om tolkningen av uppdraget i avsnitt 1.2.

syn till verksamhetens art och de förhållanden under vilka den bedrivs, behövs för att upprätthålla säkerheten (punkt 1). Denna allmänna skyldighet för tillståndshavarna har emellertid inte ansetts innefatta en sådan informationsskyldighet gentemot Statens kärnkraftinspektion som inspektionen nu har efterlyst.

I 4 § första stycket kärntekniklagen har föreskrivits att säkerheten vid kärnteknisk verksamhet skall upprätthållas genom att de åtgärder vidtas som krävs för att *dels* förebygga fel eller felaktig funktion hos utrustning, felaktigt handlande eller annat som kan leda till en radiologisk olycka, *dels* förhindra olovlig befattning med kärnämne eller kärnavfall. Enligt andra stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om sådana åtgärder. Av 20 a § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet framgår att regeringen bemyndigat Statens kärnkraftinspektion att meddela föreskrifter av detta slag. Huruvida bemyndigandet medfört en rätt för Statens kärnkraftinspektion att själv föreskriva om en allmän upplysningsskyldighet för tillståndshavare gentemot inspektionen har enligt inspektionen varit föremål för delade meningar och återkommande diskussioner bland aktörerna på området. Sålunda har inte heller dessa regler i kärntekniklagen säkerställt att Statens kärnkraftinspektion erhåller information i önskvärd utsträckning.

Då det får anses grundläggande för upprätthållandet av en godtagbar säkerhet vid utövandet av kärnteknisk verksamhet att tillsynsmyndigheten, dvs. Statens kärnkraftinspektion, får tidig information när det inträffar en olycka, eller något som kan leda till en olycka, anser utredningen att den nu beskrivna otydligheten i lagen är högst otillfredsställande. Utredningen föreslår därför att 4 § kärntekniklagen kompletteras med en bestämmelse om att den som bedriver kärnteknisk verksamhet snarast och på eget initiativ skall lämna sådana upplysningar till tillsynsmyndigheten som har betydelse för bedömningen av säkerheten, när detta påkallas av olyckstillbud, hot eller annan liknande anledning. Bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter bör gälla även upplysningsskyldigheten.

Ytterligare en otydlighet i 4 § kärntekniklagen har påtalats av Statens kärnkraftinspektion. När det gäller åtgärder för att förhindra olovlig befattning med kärnämne eller kärnavfall (första stycket 2) uttalade regeringen i specialmotiveringen<sup>72</sup> till paragrafen att

---

<sup>72</sup> Proposition 1983/84:60 med förslag till ny lagstiftning på kärnenergiområdet, s. 83.

sabotage var ett exempel på sådan yttre påverkan av anläggningar och transporter som ansågs rymmas i uttrycket ”befattning med kärnämne eller kärnavfall”. Förutom att det därmed av lagen följer att säkerheten skall upprätthållas bl.a. genom att nödvändiga åtgärder vidtas för att förhindra sabotage, torde alltså det nämnda bemyndigandet i paragrafen tillåta sådana ytterligare föreskrifter som avser åtgärder för att förhindra sabotage. Det har däremot varit föremål för viss diskussion om paragrafen medger föreskrifter om åtgärder till *förebyggande* av sabotage (andra stycket jämfört med första stycket 1). Enligt utredningen måste detta, trots paragrafens lydelse, antas vara avsikten. Men för att vidare tvekan skall undvikas föreslår utredningen att paragrafen justeras så att detta uttryckligen framgår.

Till sist vill utredningen särskilt kommentera en konsekvens av inrättandet av KBM. Som utredningen tidigare har nämnt, har myndigheten tagit över den verksamhet som tidigare bedrevs av Regeringskansliets numera nedlagda AgNBC. I denna arbetsgrupp ingick inte bara representanter för berörda myndigheter och andra organ utan också företrädare för berörda departement. När ett projektarbete som tidigare har bedrivits inom Regeringskansliet övertas av en myndighet, anses det erfarenhetsmässigt inte lika naturligt som tidigare för Regeringskansliet att medverka. Just när det gäller NBC-frågorna, vilka är av utpräglat departementsövergripande slag, skulle en sådan utveckling enligt utredningens mening vara olycklig och kunna äventyra snabbheten i beslutsfattandet. Utredningen vill för sin del förordna att arbetet både med dessa och med likartade frågor inom KBM bedrivs i arbets- och projektgrupper som omfattar även departementsrepresentanter.

## 6.10 Utlänningskontroll på fartyg

### 6.10.1 Allmänt

Kustbevakningen, som bl.a. arbetar med polisiär kontroll av fartygstrafiken<sup>73</sup>, har i skrivelse till utredningen<sup>74</sup> anförts att det är oklart om polisens rätt att med stöd av 5 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529, UtlL) genomföra kroppsvisitation och genomsöka bagageutrymmen och andra slutna utrymmen i transportmedel

<sup>73</sup> Kustbevakningens uppgifter och kompetens m.m. redovisas i avsnitt 4.9.

<sup>74</sup> Skrivelse den 18 juni 2002 (utredningens dnr 5/02).

även kan tillämpas i samband med kontroller av fartyg. Kustbevakningen ser den nuvarande oklarheten som ett hinder i kontrollarbetet och anser därför att det är angeläget att frågan snarast utreds.

Inför Sveriges anslutning till det operativa Schengensamarbetet vidtogs ett antal förändringar av utlänningsförordningen (1989:547, Utf) för anpassning till Schengenregelverket, bl.a. infördes undermålskyldighet för sjötrafiken. Enligt Kustbevakningen har erfarenheterna hittills dock visat på vissa svårigheter att operativt tillämpa de nya bestämmelserna (5 kap. 12-14 §§) beroende på att författningstexten ger utrymme för motstridiga tolkningar, både inom sjöfartsnäringsen och hos allmänheten. Av den anledningen har ett arbete inletts inom Rikspolisstyrelsen med att i samverkan med Kustbevakningen ta fram ett underlag som skall ligga till grund för förslag till förtydliganden och preciseringar i utlänningsförordningen. Det är Kustbevakningens uppfattning att dessa frågor är än mer aktuella idag med tanke på det terroristhot de civila gränsövervakningsmyndigheterna skall kunna möta. Enligt Kustbevakningen bör därför förordningstexten snarast ses över.

### 6.10.2 Nuvarande rättsläge m.m.

Sverige och övriga länder inom EU (utom Storbritannien och Irland) samt Norge och Island deltar i det s.k. Schengensamarbetet. Samarbetet bygger på två grundtankar. Den första är den fria rörligheten för personer. Den andra grundtanken är att stärka kampen mot internationell kriminalitet och mot illegal invandring. Den fria rörligheten innebär att personkontroller vid de gemensamma inre gränserna avskaffas. Schengensamarbetet påverkar däremot inte EU:s regler för varor, tjänster och kapital.

I huvudsak består Schengensamarbetet av slopad inre och gemensam yttre gränskontroll av personer, gemensamma visumregler, polissamarbete, narkotikabekämpning, rättsligt samarbete och ett gemensamt spanings- och efterlysningsregister (Schengens informationssystem, SIS).

I Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen)<sup>75</sup> föreskrivs att gränstrafiken vid de yttre gränserna skall kontrolleras av behöriga myndigheter

---

<sup>75</sup> Schengenkonventionen trädde i kraft år 1995. Sverige undertecknade konventionen år 1996 och deltar sedan den 25 mars 2001 i hela det operativa Schengenarbetet.

och att denna kontroll skall utföras enligt gemensamma principer. Kontrollen skall utföras inom ramen för varje Schengenstats egna befogenheter och lagstiftning, och den skall ta hänsyn till alla Schengenstaters intresse (artikel 6.1). Alla personer som passerar den yttre gränsen skall åtminstone visa upp sina resedokument vid en identitetskontroll. Vid inresa skall utlänningar underkastas en mer noggrann kontroll. Personkontrollen skall omfatta efterspaning och förhindrande av hot mot Schengenstaternas inre säkerhet och allmänna ordning. Dessutom skall fordon och föremål som medförs av personer vid passerandet av gränsen kontrolleras. Dessa kontroller skall verkställas av varje Schengenstat i enlighet med dennas lagstiftning, i synnerhet vad gäller kroppsvisitering (artikel 6.2).

Den svenska gränskontrollen av personer regleras i UtL och UtLF. Polisen har huvudansvaret för personkontrollen, men polisen kan biträdas av Tullverket och Kustbevakningen. Vidare får Migrationsverket efter överenskommelse med polismyndigheten bistå denna vid kontrollen. Kustbevakningen skall dessutom medverka i polisens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken (5 kap. 1 § andra stycket UtL).<sup>76</sup>

I 5 kap. 1 § första stycket UtL föreskrivs att en utlänning vid inresa eller utresa skall visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen har meddelat. Utlänningen skall också lämna polismyndigheten de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av utlänningens rätt till inresa och vistelse i Sverige.

I 5 kap. 2 § första stycket UtL anges vilka ytterligare kontrollåtgärder som får vidtas i samband med kontroll vid inresa<sup>77</sup>. Av bestämmelsen framgår att en polisman får kroppsvisitera en utlänning samt undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande i den utsträckning som är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet. Sådan undersökning får också ske för att ta reda på utlänningens resväg till Sverige, om denna är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i

---

<sup>76</sup> Kustbevakningen skall även medverka i polisens kontrollverksamhet av utlänningar som vistas i Sverige på sätt som anges i 5 kap. 6 § UtL genom att utöva kontroll av och i anslutning till sjötrafiken.

<sup>77</sup> Inresa till sjöss torde ske så snart ett fartyg passerar territorialgränsen (jfr prop. 1988/89:86 s. 57). För utlänningar som kommer med fartyg behöver kontrollen inte genomföras förrän utlänningen kommer i land. Om en utlänning har kommit till Sverige som besättningsman eller passagerare på ett fartyg tillämpas nämligen bestämmelserna om utlänningars inresa i UtL och UtLF först när utlänningen lämnar fartyget (7 kap. 5 § UtLF).



landet. En polisman får i samband med inresekontrollen även undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i UtLL eller i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag.

Om inresekontrollen sker under medverkan av Tullverket, Kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, skall pass och andra handlingar uppvisas för tulltjänstemannen, tjänstemannen vid Kustbevakningen eller passkontrollanten. Dessa har under sådana omständigheter samma befogenheter en polisman enligt ovan (5 kap. 2 § andra stycket UtLL).

Enligt motiven till regleringen om *kroppsvsitation och undersökning av handresgods m.m.* (prop. 1988/89:86 s. 101) får det aldrig bli fråga om någon rutinmässig visitation av utlänningar som kommer till Sverige, utan det måste finnas anledning anta att en utlänning underlåter att visa upp medförda handlingar. I de fall där det saknas skäl att ifrågasätta utlänningens uppgifter om resväg eller orsaken till att han saknar handlingar bör enligt motiven någon undersökning inte få företas. Befogenheten kan även användas i samband med ombordskontroller på fartyg.<sup>78</sup>

Bestämmelsen om rätt att *undersöka* bagageutrymmen och övriga *slutna utrymmen* i bilar och andra *transportmedel* infördes år 1982.<sup>79</sup> Regleringen innebär att polismän m.fl. under närmare angivna förutsättningar får möjlighet till husrannsakan i bagageutrymmen m.m. utan att någon konkret brottsmisstanke föreligger. Bestämmelsen är tillämplig avseende såväl utlänningar som svenska medborgare som reser in i landet. Åtgärderna får som nyss angetts endast företas i samband med inresekontrollen och endast tillgripas i syfte att förhindra illegalt inresande. Det är inte avsett att polisen vid inresekontrollen rutinmässigt skall undersöka fordon, utan det förutsätts normalt att det finns en rimlig anledning till detta, ett förhållande som följer redan av bestämmelsens syfte. Som exempel anges i motiven att polisen har fått skäl att misstänka att utlänningar vid en viss tidpunkt och vid ett visst gränssnitt försöker att illegalt ta sig in i landet, t.ex. genom att gömma sig i stängda utrymmen i bilar. Det finns inte några uttalanden i motiven om huruvida bestämmelsen kan tillämpas i samband med kontroller av fartyg.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Jfr prop. 1999/2000:64 s. 60.

<sup>79</sup> 8 § utlänningslagen (1980:376), SFS 1982:1111.

<sup>80</sup> Jfr Ds A 1981:8 s. 171 och prop. 1981/82:146 s. 48 f och 66 f.

I sammanhanget bör slutligen erinras om föreskrifterna i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning. Lagen är tillämplig när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Väneren och Mälaren, för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller bl.a. utlänningars inresa till och utresa från eller vistelse i Sverige. Om anledning förekommer att ett sådant brott har begåtts, har tjänstemän vid Kustbevakningen samma befogenhet som tillkommer polismän att bl.a. gripa någon med stöd av 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken samt att företa husrannsakan med stöd av 28 kap. 5 § samma balk, om syftet med åtgärden är att söka efter den som skall gripas eller att verkställa beslag (jfr 1 och 2 §§ lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning).

Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) lämnade i sitt slutbetänkande Ökad rättsäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16) bl.a. förslag till ny utlänningslag. Betänkandet överlämnades till regeringen i februari 1999 och frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet. 5 kap. 2 § i nuvarande utlänningslag motsvaras av 7 kap. 2 § i förslaget till ny lag. Enligt uppgift från Regeringskansliet innehöll lagrådsremissen från den 6 juni 2002 inte några materiella ändringar i denna del och Lagrådet hade inte några synpunkter på regleringen. Det har vidare upplysts att arbete pågår med att ta fram direktiv till en parlamentarisk utredning som skall ha till uppgift att se över utlänningslagen.

### 6.10.3 Utredning om personkontrollen vid yttre gräns

I propositionen Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen (prop. 1999/2000:64 s. 59 f) aviserade regeringen en översyn av den svenska gränskontrollagstiftningen. Enligt regeringen borde det göras en översyn av bl.a. polisens behov av tvångsmedel i samband med gränskontrollverksamheten som tar hänsyn till erfarenheterna av tillämpningen av Schengenregelverket och som sätter in gränskontrollverksamheten i ett större brottsförebyggande och brottsbekämpande sammanhang. Där borde också beaktas de eventuella behov av regel Anpassningar som den utökade myndighetssamverkan, som blir följderna av en gränskontroll i Schengensamarbetets anda, kan föra med sig.

Regeringen berörde vidare - med anledning av ett remissvar från Rikspolisstyrelsen - frågan om den befogenhet till husrannsakan

som polisen har enligt 5 kap. 2 § UtL även kunde tillämpas vid eventuell genomsökning av handelsfartyg efter personer som göms för att illegalt föras in i landet. För det fall befogenheten inte gällde för genomsökning av handelsfartyg, hade Rikspolisstyrelsen begärt att regeln skulle ändras så att sådana befogenheter kunde ges polisen i samband med inresekontroll.

I avsaknad av positiva uttalanden i motiven synes regeringen ha gjort bedömningen att bestämmelsen inte är tillämplig i samband med kontroller av fartyg. Regeringen anförde i propositionen att det krävs grundliga överväganden för att införa en reglering som ger polisen sådana befogenheter, inte minst vad gäller avgränsningen mot fartygets bostads- och kontorsutrymmen. Regeringen ansåg att frågan om att utöka polisens befogenheter i nämnda avseende måste bedömas utifrån det praktiska behovet av sådana befogenheter, samt att ett sådant behov vidare måste vägas mot bl.a. regeringsformens skydd mot husrannsakan och liknande intrång. Schengenkonventionens krav på inresekontroll torde enligt regeringen vara uppfyllda även utan att möjligheterna att genomföra husrannsakan i fartygsutrymmena har reglerats i 5 kap. 2 § UtL. Regeringen tillade att frågan om vilka befogenheter polisen, mot bakgrund av de befogenheter de redan har, lämpligen bör tilldelas i fråga om husrannsakan i samband med inresekontroller på fartyg borde göras till föremål för närmare överväganden i den ovan aviserade utredningen.

Justitiedepartementet beslutade under hösten 2002 om ett uppdrag rörande förstudie om personkontrollen vid yttre gräns ur ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv.<sup>81</sup> Förstudien skulle genomföras inför en mer omfattande utredning av frågan. Den hade till syfte att belysa, analysera och utvärdera bl.a. följande frågeställningar inför den fortsatta beredningen av ärendet.

- En översyn skulle göras av nuvarande regelverk med målsättningen att uppnå en effektivare brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet i samband med personkontroll vid yttre gräns. Detta inkluderade översyn av tvångsmedelsanvändningen i samband med den yttre gränskontrollen. En belysning skulle även göras av hur bestämmelsen i artikel 6.1 i Schengenkonventionen påverkar denna avvägning.
- Frågan om det finns behov av en särskild gränskontrollag som reglerar tvångsmedelsanvändningen som syftar till brotts-

---

<sup>81</sup> Justitiedepartementets promemoria den 7 oktober 2002.

bekämpning och brottsprevention i samband med personkontrollen vid den yttre gränsen kunde övervägas. Utresekontrollens betydelse skulle här också beaktas. Översynen kunde också omfatta regelverket för kontroll ombord på fartyg.

Enligt uppgift från Justitiedepartementet var förstudien klar vid årsskiftet 2002/03. En särskild utredning kommer sannolikt att tillsättas under våren 2003.

#### 6.10.4 Utredningens överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Polisen får i samband med inresekontroll undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i fartyg i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i utlänningslagen (1989:529) eller i en författning som utfärdats med stöd av denna lag. Om inresekontrollen sker under medverkan av Kustbevakningen har en tjänsteman vid Kustbevakningen samma befogenhet.

Den nuvarande personkontrollen vid den yttre gränsen syftar primärt till att genomföra utlännings- och migrationskontroll med stöd av UtL och dithörande författningar. Berörda myndigheters befogenhet att som ett led i personkontrollen vid yttre gräns i samband med inresa undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel har givetvis även betydelse för möjligheterna att förhindra terrorism och annan gränsöverskridande brottslighet.

Som redovisats har det ansetts oklart om bestämmelsen om husrannsakan i 5 kap. 2 § UtL är tillämplig i samband med kontroller av fartyg. Polisens och Kustbevakningens möjligheter att företa husrannsakan med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken (28 kap. 5 § rättegångsbalken och 2 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning) ger inte tillräckliga befogenheter att undersöka slutna utrymmen i fartyg, eftersom kontrollen normalt inte genomförs i syfte att utreda ett särskilt brott för vilket en viss person skäligen kan misstänkas.

Som utredningen ser saken har de motiv som anförts till stöd för befogenheten att undersöka bagageutrymmen och andra slutna

utrymmen i bilar och husvagnar m.m. samma relevans när transportmedlet är ett fartyg.

Kustbevakningen har framhållit behovet av att myndigheten får möjlighet att undersöka slutna utrymmen på fartyg i samband med ombordskontroller. Vid exempelvis verifiering av besättningslistor anser sig Kustbevakningen i dag inte kunna genomföra en undersökning för att kontrollera att alla som finns ombord på fartyget har gett sig till känna. Rikspolisstyrelsen har i nämnda remissyttrande påtalat att även polisen har behov av en sådan befogenhet.

Behovet måste emellertid, som regeringen anför i ovan berörda proposition (prop. 1999/2000:64), vägas mot RF:s skydd mot husrannsakan och liknande intrång.

Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation och husrannsakan. Denna rättighet får enligt 2 kap. 12 § första stycket RF i viss utsträckning begränsas genom lag. Av andra stycket framgår att en sådan begränsning endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Bland annat får begränsningen aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

En möjlighet för berörda myndigheter att undersöka slutna utrymmen på fartyg under samma förutsättningar som gäller för undersökning av slutna utrymmen i andra transportmedel innebär visserligen en inskränkning av ett grundlagsskyddat intresse, men ändamålet med nämnda befogenhet är enligt utredningens mening sådant att begränsningen är förenlig med RF. Detta gäller så mycket mera som det skulle ligga mycket nära till hands att läsa själva lagtexten i 5 kap. 2 § UtlL på det sättet att den angivna befogenheten gäller redan nu, trots att frågan inte har berörts i lagmotiven. Ett fartyg är ju otvivelaktigt ett transportmedel. Det förtjänar här anmärkas att det även i 28 kap. 2 a § rättegångsbalken och 20 § andra stycket polislagen (1984:387) finns bestämmelser som under närmare angivna förutsättningar ger polisen möjlighet att undersöka transportmedel för att leta efter personer. Enligt uttryckliga uttalanden i förarbetena till dessa bestämmelser avses med transportmedel i de sammanhangen även båtar och för övrigt också flygplan.

Som tidigare redovisats planeras inom Regeringskansliet en översyn av den svenska gränskontrollagstiftningen, vilken bl.a. skall omfatta regelverket för kontroll ombord på fartyg. Det är inte sannolikt att utredningsarbetet kommer att resultera i ny reglering

förrän om ett par år. Eftersom det finns ett påtagligt behov för polisen och Kustbevakningen att kunna undersöka slutna utrymmen på fartyg och denna befogenhet inte saknar intresse från de synpunkter som utredningen har att bevaka, föreslår utredningen en ändring av 5 kap. 2 § första stycket UtlL i syfte att det skall stå alldeles klart att en befogenhet av angivet slag föreligger (se författningskommentaren, avsnitt 8.3).<sup>82</sup> En ytterligare fördel med en sådan ändring är att uttrycket transportmedel därmed får samma betydelse i UtlL som i annan lagstiftning.

Som framgår av det föregående föreligger även svårigheter att tillämpa bestämmelserna i 5 kap. 12-14 §§ utlänningsförordningen. Eftersom det redan har inletts ett arbete inom Rikspolisstyrelsen med att i samverkan med Kustbevakningen ta fram ett underlag som skall ligga till grund för förslag till förtydliganden och preciseringar i utlänningsförordningen, anser sig utredningen inte ha anledning att ta upp frågan om förtydligande av förordningsbestämmelserna, som bl.a. i detta sammanhang berör en befälhavares anmälningsskyldighet till Kustbevakningen när fartyget har kommit till Sverige från utrikes ort.

## 6.11 Kriskommunikation

### 6.11.1 Allmänt

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF), som hade ett övergripande ansvar för informationsberedskapen i Sverige t.o.m. juni 2002, har i en rapport<sup>83</sup> behandlat svenska myndigheters kommunikation i samband med terrorattackerna i USA den 11 september 2001. Studien belyser främst myndighetsarbetet på nationell nivå.

SPF konstaterade i rapporten att kommunikationen fungerade tillfredsställande, både i relation till anhöriga och andra berörda och till nyhetsmedierna samt mellan de inblandade myndigheterna och aktörerna. Bland de problem som noterats i rapporten kan nämnas att statsledningen inte nåddes direkt med information om det inträffade genom att den satt i utrikesnämnden, och att det uppstod vissa orderproblem, däribland kring regeringsväxelns öppet-

---

<sup>82</sup> Med hänsyn till att den nya utlänningslagen kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2004 och då tidpunkten för ikraftträdandet är något oviss föreslår utredningen en ändring i nu gällande utlänningslag.

<sup>83</sup> 11 september – Svenska myndigheters kommunikation vid terrorattentaten i USA 2001, rapport 188 av Larsåke Larsson år 2002.

hållande. Men å andra sidan var beslutet att hålla växeln öppen dygnet runt en bidragande orsak till att kontakten och kommunikationen med anhöriga, berörda och allmänhet fungerade betydligt bättre än vid tidigare större krishändelser när departement stått inför ett omfattande kontakt- och kommunikationsarbete (bl.a. vid Estonias haveri).

Sammanfattningsvis anförde SPF att ”berörda svenska myndigheter, utifrån en analys och bedömning av i första hand uppgifter från involverade aktörer, hanterade de svenska delarna av terroristattentaten i USA den 11 september 2001 på ett tillfredsställande sätt”.<sup>84</sup>

I sammanhanget bör emellertid noteras att det var få svenskar som direkt drabbades av attentaten och dess följder. Om händelserna utspelats i Sverige så hade det givetvis ställts helt andra krav på myndigheternas informationsberedskap och förmåga till kriskommunikation.

Hotbilden mot Sverige blev dock mer påtaglig när ett antal misstänkta ”mjältbrandsbrev”<sup>85</sup> anmäldes på flera platser i Sverige. Av SPF:s rapport framgår att mjältbrandsfrågan enligt utsagor innebar en större osäkerhet inom departementen än själva flygattentaten. Det bestämdes att breven i första hand var en smittskyddsfråga, varför Socialdepartementet blev huvudansvarigt och socialministern talesman. Många medborgare ringde emellertid i detta läge också till Regeringskansliet och dirigerades i första hand till Information Rosenbad, men även Försvarsdepartementet fick ta emot en hel del frågor och oro från enskilda. En rad företag hörde också av sig, inte minst säkerhetschefer, och ville ha råd om hur de skulle agera.

Beträffande polisens och Försvarsmaktens kriskommunikation i samband med terroristattentaten och efterföljande händelser framgår följande av nämnda rapport.

---

<sup>84</sup> SPF konstaterade i en annan rapport från år 2002 (Terrorns dag i medierna, utbildningsserie nr 12 av Sara Morge och Malin Modh) att svenska medier klarade sin uppgift att få ut snabba nyheter dygnet runt efter den 11 september 2001. Enligt SPF visade studien dock att det behövs en planering i förväg på medieföretag inför allvarliga händelser och samhällspåfrestningar och att få medieföretag hade färdiga rutiner och planer inför sådana påfrestningar.

<sup>85</sup> Mjältbrand – som även kallas Antrax – är en mycket allvarlig bakteriell infektionssjukdom som drabbar många djurslag. Sjukdomen kan drabba människor när de utsätts för smittade djur eller material från sådana djur. Efter terroristattentaten den 11 september 2001 blev några människor i USA smittade med mjältbrand. Smittan överfördes genom brev som innehöll ett pulver med bakteriesporer.

Stockholmspolisen öppnade ett särskilt telefonnummer för samtal angående attentaten i USA, vilket meddelades på text-TV. Denna kontaktväg flyttades senare i veckan till Rikspolisstyrelsen. Antalet samtal var dock få. Polisens rikskommunikationscentral hade däremot ett stort antal kontakter med andra myndigheter, internationell säkerhetstjänst och andra organ. De flesta kontakt-erna gällde dock den senare fasen av krisprocessen, när mjältbrandsfallen uppenbarade sig.

Försvarsmakten fick i nära anslutning till flygattackerna i USA ett flertal samtal från medierna. Frågorna gällde i första hand vad Sverige gör i det uppkomna läget, om det skulle hända här och hur landet skyddar sig. Medierna lät sig nöjas med beskedet att beredskapen anpassats till det aktuella läget. Ett antal enskilda personer ringde till Försvarsmakten, främst med frågor om hur man får tag i skyddsutrustning. I den senare frågan hänvisade Försvarsmakten till Räddningsverket och kommunerna. När mjältbrandsproblematiken blev aktuell ökade antalet samtal från enskilda personer till Försvarsmakten.

Enligt Krisberedskapsmyndigheten ägde viss samordning rum mellan berörda myndigheter. SPF fick nämligen i uppdrag av Försvarsdepartementet att sammankalla alla myndigheter som var involverade. Vid sammanträffandet hos SPF deltog ett 20-tal myndighetsrepresentanter.

Flera av de myndigheter som utredningen har haft kontakt med har pekat på brister vad gäller information i samband med och efter händelserna den 11 september.

Svenska Kommunförbundet har anfört att det var svårt för kommunerna att hitta vilket centralt organ som kunde lämna rekommendationer angående posthanteringen i anslutning till mjältbrandsfallen i USA under hösten 2001. Enligt förbundet kan det ifrågasättas om någon myndighet uppfattade det som sin uppgift att ge kommunerna information. Dessutom kan det för en enskild kommun vara svårt att ha kunskap om vilken myndighet som skall kunna lämna erforderlig service i en speciell situation. Svenska Kommunförbundet har framhållit kommunernas grundläggande roll som områdesansvariga lokala organ i det nya krishanteringssystemet och pekat på behovet av en klar och samordnad information i en krishanteringssituation.

Svenska Kommunförbundet har vidare upplyst att en undersökning som SPF har gjort visar att kommunens informationstjänst och dess hemsida är ett förstahandsval för en majoritet av



människor när man söker upplysningar i samband med kriser. När det gäller information till medborgarna är det därför enligt förbundet viktigt att det skapas ett bra system för samordning mellan sektors- och områdesansvariga myndigheter.

Även Stockholms stad har framhållit att informationsspridningen mellan myndigheter kan vara en svag punkt om det inträffar t.ex. ett omfattande terroristattentat. Vidare har Länsstyrelsen i Skåne län påtalat att det var svårt för länsstyrelsen att få en samlad lägesbild och inriktning från Regeringskansliet den 11 september 2001 och tiden därefter.

Rikspolisstyrelsen har upplyst att myndigheten inte har resurser att kontinuerligt följa händelseutvecklingen i andra länder.

### 6.11.2 Utredningens överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Krisberedskapsmyndigheten (KBM) skall se till att det finns information att inhämta från berörda myndigheter och andra organ i samband med omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser som berör Sverige. KBM skall också lämna upplysningar om vilka myndigheter och andra organ som vid en sådan händelse kan lämna relevant information i en viss fråga.

Omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser berör som regel flera delar av samhället. I en sådan situation krävs att insatser från flera olika myndigheter och andra organ samordnas för att man skall kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna. Vid den här typen av händelser torde det direkt uppstå ett mycket stort behov av information från olika grupper i samhället samtidigt som informationsunderlaget är bräckligt. Det ställs därmed höga krav på myndigheternas informationsberedskap och förmåga till kriskommunikation i förhållande till såväl allmänheten och medier som andra myndigheter. Som allmän princip gäller att den myndighet som ansvarar för en viss verksamhet också har informationsansvaret för denna. Ett flertal myndigheter kan således ha relevant och i vissa fall särskilt viktig information att lämna exempelvis i samband med ett omfattande attentat där terrorister har använt NBC-stridsmedel.

SPF:s rapport ger som tidigare antytts inte underlag för några slutsatser om hur kriskommunikationen hade fungerat om det hade varit Sverige som hade utsatts för omfattande terroristattentat, men den ger ändå en bild av att enskilda personer, företag, medier och myndigheter har behov av vägledning i en sådan situation för att snabbt kunna vända sig till den myndighet som kan lämna efterfrågad information. Att det för kommunernas del finns behov av sådan vägledning framgår också av Svenska Kommunförbundets uppgifter till utredningen.

Varje myndighet måste givetvis även fortsättningsvis ha ett informationsansvar för den egna verksamheten. I en krishanteringssituation som den berörda bör myndigheterna i största möjliga utsträckning samordna sin information, men detta innebär inte att all relevant information kommer att finnas samlad hos en myndighet. Det hade därför varit värdefullt om allmänheten, medier och myndigheter kunde vända sig till en myndighet för att få upplysningar om vilken myndighet eller annat organ som kan lämna efterfrågade uppgifter, i första hand kunde sådan information samlas på myndighetens hemsida. Enligt utredningens uppfattning ligger det närmast till hands att en sådan uppgift läggs på KBM. KBM stödjer nämligen kommuners, landstings, länsstyrelser och andra myndigheters arbete med krisberedskap bl.a. genom att stärka informationsberedskapen och kriskommunikationsförmågan i samhället.<sup>86</sup>

I 4 § fjärde punkten förordningen (2002:518) med instruktion för KBM anges att KBM skall sprida kunskap om och stärka samhällets krishanteringsförmåga genom att särskilt utveckla metoder för kriskommunikation. KBM skall därmed vara ett stöd för andra myndigheter i arbetet med att bygga upp kriskommunikationsförmåga. Stöd skall även kunna ges till krishanteringssystemets aktörer under akuta krisskeden och i arbetet efter en kris. I verksamheten ingår att utveckla metodik för informationshantering, utveckla scenarier och övningsmodeller, genomföra utbildnings- och övningsverksamhet, utvärdera och förmedla erfarenheter avseende kriskommunikation och bistå andra myndigheter med att ta fram kriskommunikationsplaner. Kriskommunikationsstödet samordnas med övrigt krishanteringsstöd från KBM. Det är däremot inte någon huvuduppgift för KBM att förse samhället med information i samband med olika krishanteringssituationer.

---

<sup>86</sup> Jfr avsnitt 4.8 om KBM:s uppgifter m.m.

Utredningen anser mot bakgrund av det anförda att KBM bör se till att det finns information att inhämta från berörda myndigheter och andra organ i samband med omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser som berör Sverige. Vidare bör det vara en uppgift för KBM att lämna upplysningar om vilka myndigheter och andra organ som vid en sådan händelse kan lämna relevant information i en viss fråga. Enligt utredningens bedömning talar övervägande skäl för att denna verksamhet bör kunna anses omfattad av de uppgifter som KBM har enligt sin instruktion. Skulle KBM ha en annan uppfattning föreslår utredningen att instruktionen ändras.

## 6.12 Vissa övriga frågor

Utöver vad som följer av det förut anförda har utredningen med anledning av direktiven haft kontakt med ett stort antal myndigheter för att undersöka myndigheternas organisation, planering och förberedelser inför terroristattacker eller andra likartade extraordinära händelser i Sverige. En förteckning över myndigheter och andra som har lämnat underlag till utredningen finns i bilaga 2.

Det är utredningens uppfattning att det genomgående bedrivs ett ambitiöst och målmedvetet arbete för att så gott det låter sig göra uppehålla och utveckla en kompetens och beredskap inför sådana händelser och att de arbetsformer och arbetsmetoder som tillämpas är ändamålsenliga. Ett mycket stort antal projekt bedrivs på området, ofta i samarbete med utländska myndigheter eller andra organisationer.

Några önskemål om särskilda åtgärder från statsmakternas sida har inte förts fram till utredningen vid sidan av vad som har redovisats i det föregående och utredningen har inte funnit skäl att själva ta upp några andra frågor än dem som omfattas av de i det föregående framlagda förslagen.

Utredningen utgår från att den segslitna frågan om ett *gemensamt radiokommunikationssystem* för de svenska s.k. skydds- och säkerhetsmyndigheterna<sup>87</sup> nu är på väg att få sin lösning (se avsnitt 4.20).

Göteborgskommittén har i sitt betänkande (SOU 2002:122 s. 728 f) beskrivit hur polisradion under EU-toppmötet i Göteborg

---

<sup>87</sup> En annan benämning på denna myndighetsgrupp som ofta används i Sverige är public safety-myndigheter.

i juni 2001 utsattes för avlyssning, falska larmrop och kraftiga störningar i övrigt. Under ett mycket kritiskt skede var radiokommunikationen i princip helt utslagen. Insatschefen kunde under långa perioder inte nå de cirka 700 poliser som skulle ledas via radion. Enligt kommittén är det nödvändigt att svensk polis snarast får ett nytt modernt radiosystem, gärna i samverkan med andra myndigheter och aktörer. Utredningen om radiokommunikation för effektiv ledning (RAKEL) underströk i ett betänkande, som innehåller förslag till ett gemensamt radiokommunikationssystem för skydd och säkerhet (SOU 2003:10 s. 9), allvaret i Göteborgskommitténs iakttagelser och slutsatser. Därutöver fäste RAKEL uppmärksamheten på att konsekvenserna kan bli mångfalt större, om det i samband med en stor olycka eller katastrof krävs samverkan mellan flera räddningsmyndigheter som var för sig kan ha besvärande brister i sina interna radiokommunikationssystem. RAKEL föreslog att det gemensamma radiokommunikationssystemet skall vara rikstäckande och att utbyggnaden av systemet sker under åren 2004–2009.

Utredningen konstaterar för egen del att utbyggnaden av berörda radiokommunikationssystem utan tvivel har största betydelse för samhällets förmåga att möta omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige. Detta har särskilt betonats inte bara av vissa myndigheter som utredningen har samrått med utan också av utredningens parlamentariska referensgrupp.

Som har berörts under 5.2 avvisade statsmakterna vid behandlingen av prop. 2001/02:10 tanken på ett nationellt krishanteringsorgan inom *Regeringskansliet* i enlighet med Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag. Försvarsutskottet framhöll i sitt betänkande 2001/02:FöU2 att det borde vara en uppgift för regeringen att organisera arbetet i Regeringskansliet så att det på bästa sätt täcker in ett rimligt spektrum av krishanteringssituationer. Utskottet framhöll att det är viktigt att beslutsfattare och deras medarbetare har rätt kompetens för de situationer som kan inträffa och också är mentalt förberedda. Härav följde enligt utskottet att regelbundna seminarier om hot och hotutvecklingar, även med de verkliga beslutsfattarna, är utomordentligt viktiga.

I prop. 2001/02:158 redovisades med anledning härav en handlingsplan för ett antal aktiviteter i Regeringskansliet avseende flera viktiga frågor såsom bl.a. informationsberedskap, telekommunikationer och IT-stöd och elsäkerhet. Dessutom framhölls att avsikten

var att lägga särskild vikt vid att utveckla utbildnings- och övningsverksamheten, främst inriktad på nyckelpersoner i Regeringskansliet med en betydligt ökad övningsfrekvens.

Utredningen fäster för sin del vikt vid de sålunda planerade åtgärderna men har ansett att den närmare organisationen av Regeringskansliets krisberedskap faller utanför utredningsuppdraget. Utredningen vill emellertid göra den reflektionen att den planerade utbildnings- och övningsverksamheten inte lämpligen bör begränsas till vad som i den nyssnämnda propositionen betecknades som nyckelpersoner, om härmed avses de ledande chefs-tjänstemännen inom Regeringskansliet. På sådana poster förekommer det en inte obetydlig cirkulation, och det är väsentligt att en kontinuerlig kompetens inom Regeringskansliet underhålls även på lägre nivåer, så att beslutsfattarnas möjlighet att i ett krisläge snabbt få sakkunnig hjälp säkerställs. Existerande utbildning inom området finns redan i dag, nämligen de totalförvarsutbildningar som bedrivs inom ramen för Institutet för högre totalförvarsutbildning. Dessa bedöms vara lämpliga som grund för berörda personer inom Regeringskansliet.<sup>88</sup>

Det bör tilläggas att utredningens parlamentariska referensgrupp enhälligt har förklarat sig fästa den största vikt vid Regeringskansliets krisorganisation. Den vill inte utesluta att frågan om inrättande av ett krishanteringsorgan i en eller annan form inom Regeringskansliet bör tas upp på nytt, om de planerade åtgärderna skulle visa sig otillräckliga.

När det gäller *övningsverksamheten rent allmänt* har för övrigt flera myndigheter pekat på och beklagat att sådana övningar som involverar flera myndigheter och andra organ minskat i antal och omfattning de senaste åren. Den minskade övningsverksamheten kan enligt en del av myndigheterna vara en följd av att Civilbefälhavarna avskaffats och att länsstyrelserna, som nu har en nyckelroll i sammanhanget, helt enkelt inte har resurser, främst personella, att organisera och leda sådana omfattande övningar som här avses.

Utredningen instämmer i och för sig i att det är beklagligt att övningsverksamheten har avtagit. Den här typen av övningar är självfallet av grundläggande betydelse inte minst för att myndigheterna skall kunna upprätthålla en i högsta grad nödvändig förmåga att samverka över verksamhetsgränserna i krissituationer. Det

---

<sup>88</sup> Jfr avsnitt 4.6 om Försvarshögskolan.

är emellertid därför också viktigt att kunna konstatera att den sedan den 1 juli 2002 nyinrättade Krisberedskapsmyndigheten (KBM) enligt en särskild bestämmelse i instruktionen<sup>89</sup> skall sprida kunskap om och stärka samhällets krishanteringsförmåga genom att initiera, planera och genomföra utbildning och övningar. Det är i dagsläget för tidigt att bedöma närmare vilka förändringar på området som kan bli följderna av KBM:s inrättande. Utredningen saknar anledning att i detta läge föregripa KBM:s arbete och avstår mot angiven bakgrund från att lägga fram några särskilda förslag.

Utredningen vill emellertid peka på att Försvarshögskolan är en lämplig arrangör när det gäller vissa typer av övningsverksamhet. Skolan har gedigen erfarenhet av att arrangera större övningar och gör så redan i dag i begränsad omfattning inom ramen för sin ordinarie utbildningsverksamhet (högre officers- respektive totalförsvarsutbildning).

---

<sup>89</sup> Förordning (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten.

## 7 Konsekvenser och genomförande

**Utredningens bedömning:** Utredningens förslag ger inte upphov till kostnader som kräver ökade anslag.

Förslagen syftar till att motverka terrorism och delvis brott mot rikets säkerhet. Förslagen antas i övrigt inte ge några konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

Författningsförslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2004. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för staten och andra offentliga organ eller har andra *samhällsekonomiska konsekvenser*, skall enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) sådana konsekvenser redovisas i betänkandet.

Utredningens förslag om en ny lag om vissa befogenheter för Försvarsmakten i fredstid innebär att Försvarsmakten under närmare angivna förutsättningar får befogenhet att ingripa med vapenmakt vid väpnat angrepp mot riket eller överhängande hot om sådant angrepp innan regeringen fattar beslut i frågan. Regleringen innebär emellertid också att Försvarsmakten får en ny uppgift att ingripa vid våldshandlingar eller överhängande hot om våldshandlingar som kommer från fartyg eller luftfartyg som inte kan antas härröra från främmande stat. Även utredningens förslag om att Försvarsmakten med stöd av föreskrifter i förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. tillfälligt får medverka vid bevakning av civila skyddsobjekt innebär att Försvarsmakten i vissa situationer kan få nya uppgifter.

Antas dessa förslag innebär det således att Försvarsmakten får nya uppgifter av stor betydelse, låt vara att det rör sig om uppgifter som i första hand skall lösas av civila myndigheter och således endast i undantagsfall ankommer på Försvarsmakten. De nya uppgifterna kommer att behöva återspeglas i utbildningen och kan på

längre sikt tänkas leda till omprioriteringar av olika slag inom Försvarmakten. Enligt vad utredningen har inhämtat anser man från Försvarmaktens sida emellertid att sådana insatser kan täckas inom ramen för nuvarande försvarsanslag. Utredningen delar denna bedömning.

Försvarmakten skall ta ut avgifter för det bistånd som Försvarmakten lämnar enligt förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet. Används Försvarmaktens NBC- skyddsresurser för att tillfälligt stödja polisen medför detta således som regel inte några ökade kostnader för Försvarmakten. Enligt Försvarmakten måste dock viss tilläggsutrustning finansieras utanför myndighetens anslag, eftersom Försvarmaktens förmåga inte är dimensionerad för denna typ av uppgifter. Enligt utredningens uppfattning bör sådan tilläggsutrustning kunna finansieras med nuvarande anslag.

När det gäller Försvarmaktens underrättelseverksamhet innebär utredningens förslag att en viss överlappning uppkommer, eller snarare bibehålls mellan den civila säkerhetstjänstens uppgifter och Försvarmaktens uppgifter på terrorismbekämpningens område. Utredningen har mot bakgrund av de överväganden som gjorts, inte ansett sig ha underlag att förorda en ändring om medelsfördelningen mellan Försvarmakten och den civila säkerhetstjänsten med avseende på verksamhet utomlands.

Utredningen föreslår att Säkerhetspolisen skiljs från Rikspolisstyrelsen och ombildas till en icke-polisiär civil säkerhetstjänst.

Utredningen är medveten om att SÄPO-kommittén på sin tid utgick från att en organisationsförändring av detta slag skulle medföra kostnadsökningar och att samma bedömning gjordes i prop. 1988/89:108 om säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m. (se ovan under avsnitt 6.7.1), låt vara att uttalandena närmast tog sikte på uppbyggandet av en självständig säkerhetstjänst inom polisen. Det antagande om kostnadsökningar som kom till uttryck i dessa sammanhang har emellertid inte motiverats, och utredningen har för sin del inte lyckats förstå vad det grundar sig på. När en del av en större organisation avskiljs för att bilda en självständig verksamhet uppkommer ibland kostnadsökningar som kan hänföras till en ökad sårbarhet hos en mindre enhet. Nämda aspekt är inte aktuell i detta sammanhang, eftersom Säkerhetspolisen och Rikspolisstyrelsen redan i dag är så åtskilda i sin reguljära verksamhet att den nuvarande organisationsformen inte kan innebära några besparingar från denna synpunkt.



Utredningen har utgått från att det inom Justitiedepartementet tillsätts en organisationsutredning för genomförandet av den nya organisationen för den civila säkerhetstjänsten. Enligt utredningens mening bör utgångspunkten för en sådan utredning kunna vara att organisationsförändringen som sådan inte skall få leda till ökade kostnader. Genom att visst dubbelarbete enligt utredningens förslag elimineras, uppkommer snarare förutsättningar för vissa besparingar, låt vara att dessa blir marginella.

Övriga förslag torde inte medföra några utgiftsökningar, annat än möjligen vissa begränsade kostnader för utbildning och övningar.

Enligt 15 § kommittéförordningen skall vissa *andra konsekvenser* av ett förslag redovisas. Det gäller konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar m.m., jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningens uppdrag avser frågor med anknytning till samhällets beredskap mot omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser och berör således åtgärder mot en viss typ av brottslighet. Självfallet är det utredningens förhoppning att ett genomförande av förslagen bidrar till brottsbekämpningen på detta område, och utredningen menar att även möjligheterna att motverka och beivra brott mot rikets säkerhet förbättras. Om förslagen i betänkandet i övrigt kan tänkas få någon betydelse för brottslighetens utveckling eller det brottsförebyggande arbetet är svårt att säga, men under alla förhållanden får det antas att effekterna i ett större perspektiv skulle bli begränsade. Utredningen kan inte se att förslagen i de övriga hänseenden som nämns i 15 § får några konsekvenser.

Avgörande för valet av datum för *ikraftträdande* av utredningens författningsförslag är främst tidsåtgången för beredningen av förslagen. Enligt utredningens bedömning bör ikraftträdande kunna ske den 1 januari 2004.

Föreskrifterna i förslaget till lagen (2004:000) om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid innebär i viss utsträckning en dubbelreglering av Försvarsmaktens möjligheter att ingripa vid ett konventionellt anfall från en främmande stats sida. Bestämmelser härom finns även i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen). Vissa följdänd-

ringar måste göras i förordningen om lagförslaget antas. Några *övergångsbestämmelser* behöver dock inte meddelas i anslutning till lagens ikraftträdande. Inte heller i övrigt behövs särskilda övergångsbestämmelser.

## 8 Författningskommentar

### 8.1 Förslaget till lag (2004:000) om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid

#### 1 §

**Av 10 kap. 9 § första stycket regeringsformen följer att regeringen får insätta Försvarsmakten eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket.**

**Kan vid väpnat angrepp mot riket eller överhängande hot om sådant angrepp regeringens beslut inte avvaktas utan omedelbar fara för rikets säkerhet, för människoliv eller för omfattande förstörelse av egendom, får Försvarsmakten bruka det våld som är nödvändigt för att avvärja faran oberoende av om angreppet eller hotet kan antas härröra från främmande stat.**

*Första stycket* innehåller endast en erinran om innehållet i 10 kap. 9 § första stycket första meningen regeringsformen (RF). Som utvecklats i avsnitt 6.2.3 är enligt utredningens mening innebörden av den där meddelade bestämmelsen numera att regeringen får insätta rikets försvarsmakt för att möta ett väpnat angrepp även när det inte härrör från en främmande stat. Detta följer av den folkrättsliga innebörd av termen väpnat angrepp som numera är allmänt antagen. För att folkrättsligt kunna betecknas som ett väpnat angrepp måste det emellertid vara fråga om ett angrepp som antingen riktar sig mot centrala stats- eller folkförsörjningsfunktioner eller också kan befaras vålla mycket omfattande skador av annat slag, och samma krav måste ställas för att ett angrepp i grundlagsbestämmelsens mening skall kunna sägas rikta sig mot riket. Som utredningen ser saken står det alldeles klart att angrepp med exempelvis robotvapen, massförstörelsevapen eller andra liknande avancerade stridsmedel alltid måste anses rikta sig mot

riket. Detsamma får anses gälla i fråga om konventionellt flygbombardemang.

Däremot står det enligt folkrätten klart att uttrycket väpnat angrepp ("armed attack") inte behöver uppfattas så bokstavligt att det förutsätts att vapen i konventionell mening kommer till användning vid angreppet, något som inte var fallet vid 11 september-attackerna mot USA. Om ett angrepp sker med sådana medel att resultatet blir likartat med det som uppnås vid ett anfall med konventionella vapen är det att hänföra till ett väpnat angrepp. Även nukleär, biologisk och kemisk krigsföring måste omfattas av begreppet. Som utredningen ser saken ryms detta under grundlagsbestämmelsen.

Utredningen vill understryka att detta inte i alla lägen behöver betyda att anfallet skall mötas av Försvarsmakten ensam. Grundlagsbestämmelsen hindrar inte att Försvarsmakten och polisen samverkar, något som naturligtvis ofta är nödvändigt, och i vissa fall är säkerligen den bästa lösningen att polisen har huvudansvaret för de åtgärder som behöver vidtas. Som berörs i det föregående är det omöjligt att förutse formerna för ett eventuellt angrepp mot Sverige.

Försvarsberedningen har väckt frågan om informationskrigföring under vissa omständigheter skulle kunna hänföras till eller jämföras med väpnat angrepp (se Ds 2001:14 s. 166 ff). Utredningen är för egen del böjd för den tolkningen att informationskrigföring inte direkt kan hänföras till väpnat angrepp. Det kan anföras goda argument för att sådan verksamhet folkrättsligt skulle kunna analogivis jämföras med ett väpnat angrepp, men en sådan analogi kan inte anses omfattad av grundlagsbestämmelsen. Detta får inte tolkas så att utredningen skulle underskatta betydelsen av skyddet mot informationskrigföring, som i enlighet med vad som anförts i det föregående representerar ett växande hot.

Enligt den tolkning av grundlagsbestämmelsen som utvecklats under avsnitt 6.2.3 kan regeringen inte rättsligt sett lämna ett förhandsbemyndigande för Försvarsmakten att ingripa ens mot ett omfattande terroristanfall. Som där har påpekats hindrar inte detta Försvarsmakten att hålla en beredskap i det fallet att en förvarning om en terroristattack av ett visst slag föreligger, så att en order att ingripa kan verkställas så snabbt som möjligt.

Som framhållits i den allmänna motiveringen gäller självfallet, även när ett terroristangrepp är så omfattande att det kan sägas rikta sig mot landet och utlöser en självförsvarsrätt, att deltagarna i

angreppet i vanlig ordning skall ställas till svars för sina åtgärder av rättsväsendets myndigheter. Någon befogenhet att ta krigsfångar gäller inte för Försvarsmakten i detta läge. I 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken föreskrivs att den som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, och påträffas på bar gärning eller flyende fot, får gripas av envar och att den gripne skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman. Några särskilda regler om frihetsberövanden vid sidan av denna allmänna princip synes inte behöva meddelas. Med hänsyn till de skiftande situationer som skulle kunna uppstå skulle detaljerade regler i detta hänseende inte vara meningsfulla.

Slutligen bör det tilläggas att terroristangrepp, även om de skulle vara så omfattande att de utgör väpnade angrepp mot riket, knappast kan tänkas ske i sådana former att den reguljära beredskapslagstiftningen blir tillämplig.

*Andra stycket* utgör en sådan lagstiftning som grundar sig på 10 kap. 9 § första stycket andra meningen RF och tar sikte på det fallet att vid väpnat angrepp mot riket eller överhängande hot om sådant angrepp regeringens beslut inte kan avvaktas utan omedelbar fara för rikets säkerhet, för människoliv eller för omfattande förstörelse av egendom. Stycket ger då Försvarsmakten befogenhet att ingripa med våld för att söka avvärja sådan fara, men inte att ingripa i vidare mån än så innan regeringen har fattat beslut.

Givetvis är avsikten att frågan även om ett på detta sätt begränsat ingripande skall underställas regeringen, men omständigheterna kan vara sådana att det är omöjligt att avvakta ett regeringsbeslut eller att kommunikationerna med regeringen är tillfälligt avskurna. Angeläget är också att Försvarsmakten håller kontakt med andra myndigheter med näraliggande uppgifter, främst polisen. Det bör understrykas att när det är fråga om ingripande på grund av hot detta måste vara akut och uttryckligt.

Stycket är aktuellt inte bara vid omfattande terroristangrepp utan även vid ett konventionellt anfall från en främmande stats sida. Det avses erbjuda en tydligare grund för de försvarsåtgärder som är omedelbart nödvändiga än de nuvarande reglerna i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen).

**2 §**

**Vid sådana våldshandlingar eller överhängande hot om våldshandlingar från fartyg eller luftfartyg som inte är av det slag som avses i 1 § och som inte kan antas härröra från främmande stat, får Försvarsmakten, efter begäran av polisen eller Kustbevakningen, ingripa med det våld som är nödvändigt för att avvärja omedelbar fara för rikets säkerhet, för människoliv eller för omfattande förstörelse av egendom.**

**Om Försvarsmaktens befogenhet att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater finns särskilda bestämmelser.**

*Första stycket* är tillämpligt vid våldshandlingar eller överhängande hot om våldshandlingar från fartyg (både i övervattens- och undervattensläge) och från flygplan som inte är av så omfattande slag att de kan sägas rikta sig mot riket. Vid våld eller hot som härrör från främmande stat har Försvarsmakten befogenhet att ingripa enligt IKFN-förordningen. Dessa befogenheter anses tillämpliga även i fall då det visserligen inte är fullt klart att våldet eller hotet härrör från främmande stat men det kan antas att så är förhållandet. Vissa särskilda verkställighetsföreskrifter har meddelats för fall av sådant slag.

Om emellertid våldet eller hotet inte kan antas härröra från främmande stat blir första stycket i den föreslagna lagen tillämpligt. I sådana fall faller huvudansvaret för att bemästra situationen på polisen eller Kustbevakningen och det förutsätts därför att ett ingripande från Försvarsmaktens sida har föregåtts av en hänvändelse till Försvarsmakten från polisen eller Kustbevakningen. Det ankommer på Försvarsmakten att avgöra om Försvarsmakten förfogar över resurser som kan ställas till förfogande för ändamålet, varvid bl.a. måste beaktas om den personal som det är fråga om har lämplig utbildning. Om efter en sådan hänvändelse militär personal skall ingripa, sker detta på Försvarsmaktens ansvar och under militär ledning. Liksom i 1 § förutsätts att ingripande med våld endast får ske till den del det är nödvändigt för att avvärja omedelbar fara för rikets säkerhet, för människoliv eller för omfattande förstörelse av egendom.

Försvarsmakten får givetvis tillhandahålla utrustning och annat materiel på begäran av polisen eller Kustbevakningen, även när myndigheterna väljer att själv agera i berörda situationer.

I *andra stycket* har gjorts en erinran om de regler som i dag finns i IKFN-förordningen. Det bör anmärkas att, om den nu föreslagna regleringen antas, följdändringar måste göras i den förordningen.

### 3 §

#### **Denna lag gäller inte, om riket kommer i krig.**

De föreslagna bestämmelserna är inte till alla delar adekvata för det fall att riket kommer i krig, då en omfattande fullmaktslagstiftning träder i kraft. På grund härav föreslås att lagen på samma sätt som IKFN-förordningen upphör att gälla i en sådan situation.

## 8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

### 4 §

Säkerheten vid kärnteknisk verksamhet skall upprätthållas genom att de åtgärder vidtas som krävs för att

1. förebygga fel i eller felaktig funktion hos utrustning, felaktigt handlande, **sabotage** eller annat som kan leda till en radiologisk olycka, och
2. förhindra olovlig befattning med kärnämne eller kärnavfall.

**Den som bedriver kärnteknisk verksamhet skall när det påkallas av olyckstillbud, hot eller annan liknande anledning snarast till den myndighet som avses i 16 § lämna sådana upplysningar som har betydelse för bedömningen av säkerheten enligt första stycket.**

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om åtgärder som avses i första **och andra** stycket.

Den föreslagna ändringen har behandlats i avsnitt 6.9.

Genom ändringen i *första stycket* klargörs att säkerheten vid kärnteknisk verksamhet skall upprätthållas även genom åtgärder som är nödvändiga för att förebygga sabotage (första stycket 1).

Sådana föreskrifter som får meddelas enligt tredje stycket får därmed även avse sådana förebyggande åtgärder.

Genom det nya *andra stycket* framgår av lagen att den som bedriver kärnteknisk verksamhet snarast och på eget initiativ skall lämna sådana upplysningar till tillsynsmyndigheten som har betydelse för bedömningen av säkerheten enligt första stycket, när detta påkallas av olyckstillbud, hot eller annan liknande anledning. Av 22 § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet följer att det är Statens kärnkraftinspektion som är tillsynsmyndighet i detta fall.

Genom ändringen i *tredje stycket* utvidgas bemyndigandet till att avse även åtgärder för att fullgöra upplysningsskyldigheten enligt andra stycket.

### 8.3 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

#### 5 kap. 2 §

I samband med inresekontroll får en polisman kroppsvisitera en utlänning samt undersöka hans bagage, handresgods, handväskor och liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet. Sådan undersökning får också ske för att ta reda på utlänningens resväg till Sverige, om denna är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet. En polisman får i samband med inresekontrollen även undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar, **fartyg** och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag.

Om inresekontrollen sker under medverkan av Tullverket, Kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant, skall pass och andra handlingar uppvisas för tulltjänstemannen, tjänstemannen vid Kustbevakningen eller passkontrollanten. Dessa har under sådana omständigheter samma befogenheter som anges i första stycket. Om Migrationsverket medverkar i kontroll vid inresa skall pass och andra handlingar visas upp för tjänstemannen vid Migrationsverket.

Protokoll skall föras över kroppsvisitation. I protokollet skall anges vad som har förekommit vid visitationen.



Ändringen i *första stycket* innebär att det uttryckligen slås fast att polisen får befogenhet att i samband med inresekontroll undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i fartyg. Tullverket, Kustbevakningen och särskilt förordnad passkontrollant får härmed samma befogenhet under de förutsättningar som anges i andra stycket. Syftet med undersökningen skall liksom vid motsvarande undersökning av andra transportmedel vara att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i utlänningslagstiftningen.

Av sedvanliga principer om immunitet framgår att bestämmelsen inte blir tillämplig på statsfartyg, dvs. örlogsfartyg, forskningsfartyg samt andra fartyg och svävare som ägs eller brukas av en stat eller nyttjas i icke-kommersiellt syfte (jfr 2 § IKFN-förordningen).

Vid genomsökning av handelsfartyg får husrannsakan med stöd av denna bestämmelse genomföras endast om det finns en rimlig anledning till detta. En kontroll av slutna utrymmen på fartyget kommer därför främst ifråga om det finns skäl att misstänka att utlänningar har gömt sig på fartyget i syfte att illegalt ta sig in i landet. Med hänsyn till allmänna rättsäkerhetsintressen är det av särskild vikt att kontroll av fartygets bostads- och kontorsutrymmen genomförs endast om det finns konkreta misstankar som talar för att även dessa utrymmen bör genomsökas. Bestämmelsen bör således tillämpas med stor försiktighet i dessa fall, något som följer av den proportionalitetsprincip som generellt gäller för dessa kontroller.

#### 8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

##### 13 §

Skyddsvakter har dessutom inom skyddsobjektet och i dess närhet samma befogenhet som polismän att gripa den som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage, **brott som avses i 2 § lagen (2003:000) om straff för terroristbrott** eller förberedelse till ett sådant brott samt att lägga beslag på föremål som personen för med sig. Detta gäller också om den misstänkte är på flykt från skyddsobjektet.

Bestämmelsen överfördes med endast redaktionella ändringar från 1940 års skyddslag<sup>1</sup>. I förarbetena till den nuvarande skyddslagen (prop. 1989/90 s. 54) konstaterades att det saknades skäl att göra sakliga ändringar i de regler som styrde bevakningspersonalens befogenheter när det gällde skyddsobjekten. Liksom enligt äldre lag ansågs det viktigt att förstärka en skyddsvakts befogenheter för de huvudändamål som är uppställda för skyddslagen – att åstadkomma ett skydd mot spioneri och sabotage.<sup>2</sup> Frågan om befogenheterna även skulle gälla till skydd mot terrorism berördes inte särskilt.

Terrorism har hittills inte varit något självständigt brott enligt svensk rätt. Olika terroristhandlingar subsumeras istället under de brottsbeskrivningar som finns i brottsbalken. Inom EU antogs i juni 2002 ett rambeslut om bekämpande av terrorism. Rambeslutet ställer krav på lagändringar, bl.a. införandet av ett särskilt terroristbrott (se även avsnitt 5.3). Mot bakgrund härav har regeringen lagt fram ett förslag till lag om straff för terroristbrott (prop. 2002/03:38). I författningsförslagets 2 § föreskrivs under vilka förutsättningar den som begår en sådan gärning som anges i 3 § (bl.a. mord, sabotage eller kapning), skall dömas för terroristbrott. Bestämmelsen medför att domstolen, istället för att döma för det brott som gärningen innebär t.ex. sabotage, skall döma för terroristbrott, om de kvalificerade objektiva och subjektiva rekvisiten i paragrafens första stycke är uppfyllda. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2003.

Med beaktande av det anförda och då skyddsvakter bör ha samma befogenheter att vidta åtgärder oberoende av vilket skyddsändamål som föreligger i det särskilda fallet, kompletteras nyss nämnda bestämmelse i skyddslagen så att ett gripande kan ske även när det finns skäl att anhålla för terroristbrott eller förberedelse till sådant brott. Det bör emellertid noteras att ändringen har begränsad betydelse med hänsyn till regleringen i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken. Den som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, och påträffas på bar gärning eller flyende fot, får nämligen gripas av envar, dvs. även av en skyddsvakt.

---

<sup>1</sup> 11 § lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m.

<sup>2</sup> Ryding-Berg, S., Skyddslagen, 2:a uppl, 1997, s. 59.

## 8.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet

### 1 §

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas för att kartlägga yttre **väpnade** hot mot landet och till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete och att, enligt vad regeringen närmare bestämmer, medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Regeringen skall bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning.

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas av Försvarsmakten och de andra myndigheter som regeringen bestämmer.

Ändringen i *första stycket* innebär att uttrycket ”yttre militära hot mot landet” har bytts ut mot ”yttre väpnade hot mot landet”. Den innebär att försvarsunderrättelseverksamhet kan omfatta även hot som inte är av strikt militärt slag. Det skall emellertid alltså vara fråga om hot som kan sägas rikta sig mot landet och inte hot om exempelvis enskilda attentat, låt vara att avgränsningen inte alltid låter sig göras innan ett hot har realiserats (jfr kommentaren till lagen (2004:000) om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid). Som framgår av 4 § är avsikten att sådan försvarsunderrättelseverksamhet som tar sikte på att kartlägga hot om terroristattacker mot Sverige endast skall bedrivas utomlands eller med inriktning på utländska förhållanden. Ändringen påverkar inte försvarsunderrättelseorganens möjlighet att lämna biträde åt andra myndigheter.

### 4 §

Försvarsunderrättelseverksamheten får inte avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. **Detta gäller dock inte försvarsunderrättelseverksamhet som bedrivs utomlands eller med inriktning på utländska förhållanden.**

Även storskaliga terroristangrepp av sådan omfattning att de kan jämföras med ett militärt anfall utgör kriminella handlingar som är

straffbara enligt svensk lag. I enlighet med vad som anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.6.3) innebär förslaget att paragrafen justeras på sådant sätt att det står klart att försvarsunderrättelseverksamhet som bedrivs utomlands eller med inriktning på utländska förhållanden får bedrivas för att kartlägga hot om terroristanfall mot Sverige. Att undantagsbestämmelsen föreslås bli tillämplig inte bara på försvarsunderrättelseverksamhet som bedrivs utomlands utan också på verksamhet med inriktning på utländska förhållanden, sammanhänger bl.a. med att Försvarets radioanstalts signalspaning är inriktad på utländska förhållanden men bedrivs i Sverige. Den föreslagna ändringen syftar till att undanröja oklarhet om vad försvarsunderrättelseverksamhet får omfatta.

## 8.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

### 2 §

Beslut enligt 3 och 7 §§ lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. skall i fråga om objekt, som anges i 4 § 1 och 2 samma lag och som disponeras huvudsakligen av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt fattas av Försvarsmakten. Försvarsmakten skall också fatta dessa beslut i fråga om sådana områden som anges i 4 § 6 samma lag.

I övrigt skall sådana beslut, utom vad beträffar riksdagens och regeringens byggnader, fattas av länsstyrelsen i det län där objektet finns.

Om ett beslut av länsstyrelsen inte kan avvaktas i fråga om områden som anges i 4 § 4 eller 5 lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. får ett tillfälligt beslut fattas av Försvarsmakten. Ett tillfälligt beslut skall gälla till dess länsstyrelsen beslutar i ärendet, dock längst i tre dygn.

**Försvarsmakten får genom militär personal medverka vid bevakning av sådana objekt som avses i första stycket även när de huvudsakligen disponeras av Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Om det finns särskilda skäl får Försvarsmakten på begäran av länsstyrelsen medverka även vid bevakning av sådana objekt som avses i andra stycket. Försvarsmakten får utan sådan**

**begäran medverka vid bevakning av sådana objekt som avses i tredje stycket, om ett tillfälligt beslut som där avses gäller.**

Förslaget till nytt *fjärde stycke* utgår från att det ankommer på Försvarmakten att bevaka sådana anläggningar som huvudsakligen disponeras av myndigheten själv och som således Försvarmakten anses ha säkerhetsskyddsansvaret för. Självfallet bör militär personal också kunna användas för bevakning av sådana staten tillhöriga fastigheter som är avsedda för försvarsändamål och som förvaltas av Fortifikationsverket. Det är också naturligt att Försvarmakten kan bevaka objekt som disponeras av Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Detsamma gäller i fråga om objekt som avses i 4 § 6 skyddslagen, dvs. områden där en främmande stats militära styrka tillfälligt bedriver övningar när den här i landet deltar i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete.

I fråga om andra objekt har hittills ansetts att Försvarmakten inte får medverka vid bevakningen annat än när det gäller statschefens residens (med residens torde i detta sammanhang även avses Drottningholms slott). De objekt som det här kan vara fråga om är statliga förvaltningsbyggnader, statschefens och statsministerns bostäder, samt objekt som avses i 4 § 3 skyddslagen, nämligen anläggningar eller områden som används eller är avsedda för ledning av befolkningsskyddet och räddningstjänsten eller det civila försvaret i övrigt, för energiförsörjning, vattenförsörjning, rundradioförsörjning, radio- och telekommunikationer, transporter eller försvarsindustriella ändamål. Hit hör också områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök samt områden där Försvarmakten har satts in för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller för att hindra en kränkning av Sveriges territorium (4 § 4 och 5 skyddslagen).

När det gäller bevakning av riksdagens och regeringens byggnader behövs inga författningsföreskrifter, eftersom Försvarmakten kan tilläggas uppgiften att bevaka sådana objekt genom regeringsbeslut. I fråga om övriga objekt av det slag som nyss angetts innebär förslaget att Försvarmakten skall kunna medverka vid bevakningen, dock endast efter framställning från den ansvariga länsstyrelsen. Det är Försvarmakten själv som utifrån en avvägning av resurser och behov bedömer om myndigheten med anledning av en sådan framställning skall medverka vid bevakningen.

För att sådan bevakning skall ske förutsätts att det finns särskilda skäl. Därvid avses främst att det föreligger yttre hot som medför att Försvarmaktens resurser bör tas i anspråk, men undantagsvis kan även andra skäl – såsom internationell praxis eller åtaganden eller folkrättslig skyldighet gentemot annan stat - påkalla att Försvarmakten biträder vid bevakningen. Som anförts i den allmänna motiveringen kan man emellertid också tänka sig situationer då den allmänna hotbilden är så extrem att polisens resurser inte förslår för sådana viktiga civila objekt som ovillkorligen behöver bevakas. Även i sådana fall bör det finnas möjlighet för Försvarmakten att biträda. Utredningen vill peka på möjligheten att i fall av det slaget anlita sådan hemvärnspersonal som åtagit sig frivillig tjänstgöring även då hemvärnsberedskap inte föreligger.

Däremot avses inte risken för inre oroligheter utgöra särskilda skäl, eftersom det är en uppgift för polisen att motverka sådana risker. Så t.ex. är det enligt utredningens mening uteslutet att Försvarmakten med stöd av den nu föreslagna regleringen skulle ha kunnat medverka vid bevakningen under EU-toppmötet i Göteborg i juni 2001 på grund av risken för civila oroligheter.

Gäller ett tillfälligt beslut om skyddsobjekt som Försvarmakten har fattat med stöd av 2 § tredje stycket skyddsförordningen, får militär personal medverka vid bevakningen utan att det först görs en framställning av länsstyrelse.

Både att göra framställning om militär medverkan och att fatta beslut i saken utgör grannliga uppgifter, och det är angeläget att Försvarmaktens resurser inte tas i anspråk på ett sådant sätt att det kan uppfattas som om militär personal övertagit uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

De befogenheter som tillkommer militär personal som medverkar vid bevakningen följer av skyddslagen och, i extrema fall, den förut föreslagna lagen om vissa befogenheter för Försvarmakten under fredstid.

Enligt 9 § andra stycket skyddslagen skall den som bevakar ett skyddsobjekt och inte är polisman benämnas skyddsvakt. Denna benämning är uppenbarligen inte adekvat när det gäller exempelvis bevakning från luften eller till skydd mot luftangrepp; de särskilda befogenheter som ankommer på skyddsvakter är då inte aktuella. Det får emellertid antas att sådan bevakning faller utanför vad som avses med paragrafen, och utredningen har avstått från att föreslå någon ändring.

Om den föreslagna ändringen antas bör de verkställighetsföreskrifter som Försvarmakten och Rikspolisstyrelsen har meddelat med stöd av 18 § skyddsförordningen ses över.<sup>3</sup>

## 8.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten

### 4 §

Utöver vad som följer av 1-3 §§ skall Försvarmakten särskilt

1. leda och bedriva den verksamhet som anges i 1 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet,
2. leda och bedriva militär säkerhetstjänst,
3. leda och samordna signalskyddstjänsten inom totalförsvaret,
4. biträda Regeringskansliet i frågor som rör kryptoverksamhet och annan signalskyddsverksamhet,
5. i fredstid ansvara för att samla in, bearbeta och lämna Kustbevakningen sjölägesinformation sammanställd för civila behov,
6. stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport,
7. lämna biträde vid svenska förhandlingsinsatser avseende nedrustning, rustningskontroll samt förtroendeskapande och säkerhetskapande åtgärder,
8. i sin perspektivplanering planera i nära samverkan med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) och redovisa den i budgetunderlaget,
9. bedriva försvarsupplysning i syfte att stärka försvarsviljan och förtroendet för det militära försvaret,
10. medverka i statsceremonier,
11. vid behov sammankalla cheferna för andra myndigheter m.fl. med uppgifter inom totalförsvaret för informationsutbyte,
12. stödja de frivilliga försvarsorganisationerna i deras arbete att främja totalförsvaret, **samt**
13. **utföra uppgifter som avses i lagen (2004:000) om vissa befogenheter för Försvarmakten under fredstid.**

I förordningen anges vilka uppgifter som ankommer på Försvarmakten. Försvarmaktens primäruppgifter, bl.a. att Försvarmakten

<sup>3</sup> RPSFS 1991:5 (FAP 579-3) och FFS 1996:13.

skall kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp och hävda Sveriges territoriella integritet, regleras i 2 §. Ytterligare uppgifter räknas upp i 4 §.

I en ny punkt görs en hänvisning till de uppgifter som följer av den nya lagen om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid (jfr avsnitt 6.2 och 8.1). Lagen innehåller bestämmelser om Försvarsmaktens befogenheter att ingripa med vapenmakt vid väpnat angrepp mot riket eller överhängande hot om sådant angrepp innan regeringen har fattat beslut i frågan. Regleringen innebär vidare att Försvarsmakten får en ny uppgift i samband med terroristangrepp som inte är av sådant omfattande slag att de kan betecknas som väpnat angrepp mot riket. Enligt lagförslagets 2 § får Försvarsmakten nämligen – under närmare angivna förutsättningar – ingripa vid våldshandlingar eller överhängande hot om våldshandlingar som kommer från fartyg eller luftfartyg som inte kan antas härröra från främmande makt.

De nya uppgifter som Försvarsmakten i vissa fall kan få enligt förordningen om skydd för samhällsviktiga anläggningar (jfr avsnitt 6.3.2 och 8.4) synes inte behöva regleras i den här berörda förordningen.



# Kommittédirektiv



**Samhällets beredskap och förmåga inför omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige**

---

Dir.  
2001:120

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2001.

## **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare tillkallas med uppgift att kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige.

Utredaren skall också undersöka om nuvarande lagstiftning och annan rättslig reglering ger myndigheter och andra offentliga organ möjligheter att snabbt och effektivt vidta åtgärder för att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser. Utredaren skall beskriva och analysera de behov som kan finnas i det avseendet och, om analysen leder till det, peka på behov av förändringar. Dessa överväganden skall göras inom ramen för gällande lydelse av regeringsformen.

## **Bakgrund**

Som en följd av terrordåden i USA den 11 september 2001 har såväl det nationella som det internationella arbetet för att förhindra och bekämpa terrorism högprioriterats och intensifierats. Hotbilder och analyser på området har påtagligt förändrats. Efter händelserna står svenska myndigheter och övriga offentliga organ inför delvis nya och kvalificerade krav i verksamheten. Som brottsbekämpande myndigheter har polisen och åklagarväsendet grundläggande och viktiga uppgifter på området.

### *De brottsbekämpande myndigheternas ansvar*

Att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten hör till polisens grundläggande uppgifter. En annan huvuduppgift för polisen är att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Det är Säkerhetspolisen som bedriver polisverksamhet i fråga om terrorismbekämpning. Vid Säkerhetspolisen finns en särskild rotel för kontraterrorism med en funktion för hotbilda-bedsömningar. Det finns också en strategisk analysenhet vid Säkerhetspolisen. Den genomför bl.a. strategiska analyser avseende internationell terrorism. Såväl kontraterrorismroteln som den strategiska analysenheten har beredskap för att kunna bistå andra myndigheter med underlag och bedömningar.

Vid terroristattentat och andra särskilda händelser måste polisen organisera sig, leda och använda sina resurser i särskild ordning för att kunna lösa sina uppgifter. Ansvaret i dessa fall ligger liksom vid ordinär polisverksamhet i första hand på polismyndighetsnivå.

Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseverksamhet och även i viss mån polismyndigheternas kriminalunderrättelseverksamhet är av vikt för att polisens terrorismbekämpningsinsatser skall vara så effektiva som möjligt. Andra myndigheter som bedriver underrättelseverksamhet kan bistå de brottsbekämpande myndigheterna med information i deras arbete med att förhindra terrorism.

Även åklagarna har viktiga uppgifter i det brottsbekämpande arbetet. Om en polismyndighet har inlett en förundersökning skall en åklagare överta ledningen av förundersökningen bl.a. när det är påkallat av särskilda skäl (23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken).

Rikspolisstyrelsen skall till regeringen rapportera om uppgifter som kan vara av betydelse för Sveriges säkerhetspolitik eller som av annan anledning snarast bör komma till regeringens kännedom. Ett exempel är att underrättelser pekar på ett planerat terroristdåd i landet. Om en särskild händelse bedöms vara en riksangelägenhet eller ge anledning till att regeringen skall informeras skall den lokala polismyndigheten omgående underrätta Rikspolisstyrelsen.

Ett väl utvecklat internationellt polis- och åklagarsamarbete är viktigt för de brottsbekämpande myndigheterna. I arbetet mot den internationella terrorismen måste Säkerhetspolisen i stor utsträckning lita till internationell samverkan för att få tillgång till den information som behövs. Säkerhetspolisen har därför ett brett

samarbete med utländska underrättelse- och säkerhetstjänster inom terrorismbekämpningen.

Den svenska polisen deltar också aktivt i det nordiska polis- och tullsamarbetet med sambandsmän (PTN), Schengen, Europol och Interpol samt Östersjösamarbetet. Inom ramen för dessa samarbetsformer utbyts information om personer och föremål. Åklagarsväsendet deltar i internationellt åklagarsamarbete bl.a. inom ramen för Pro-Eurojust, som är en provisorisk enhet för rättsligt samarbete inom EU. Det permanenta Eurojust är planerat att inrättas i början av år 2002.

### *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred*

Svåra påfrestningar på samhället i fred kan sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet. Definitionsmässigt skall dessa vara av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och det krävs att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

I propositionen Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11) anges ett tiotal områden inom vilka det bör finnas en särskilt god beredskap. Områdena, som bl.a. avser terrorism, allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner som elförsörjning och telekommunikationer, radioaktivt nedfall samt allvarlig smitta, skiljer sig i stor utsträckning från varandra och till skillnad från planeringen för att kunna motstå ett väpnat angrepp, finns det inte någon gemensam hotbild att utgå från. Här måste i stället bedömningar av sårbarheter, hot och risker ske inom vart och ett av de olika delområdena. Regeringen har sedan 1997 årligen lämnat en redovisning till riksdagen om beredskapen mot svåra påfrestningar. Den senaste redovisningen lämnades i skr. 2000/01:52 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Regeringen beslutade i mars 1999 att Regeringskansliet departementsvis skall utföra en genomgång av behovet av åtgärder och författningsregleringar inom de områden som kan bli berörda vid en svår påfrestning på samhället i fred. Sektorsgenomgångarna har till syfte att klargöra om det författningsstöd som finns för olika tänkbara händelser och påfrestningar är tillräckligt. De skall inte avgränsas till att granska lagstiftning i snäv mening, utan även bl.a. inbegripa en genomgång av ansvarsförhållanden mellan myndig-

heter, rutiner för beslutsfattande och möjligheter till åtgärder vid olika typer av händelser. Sektorsgenomgångarna fokuserar på kris-  
hanteringsförmågan hos viktiga samhällsfunktioner.

I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) anger regeringen att en ny planeringsstruktur bör utformas som förbättrar samordningen av planering för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och planering för höjd beredskap. Som framgår av propositionen så avser regeringen att i mars 2002 lämna en proposition till riksdagen som med utgångspunkt i bl.a. Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag (Säkerhet i en ny tid, SOU 2001:41) kommer att innehålla förslag om hur samhällets krishanteringsförmåga skall stärkas främst då det gäller strukturen för samhällets krishanteringsförmåga och i fråga om lagstiftning.

En av regeringen tillsatt arbetsgrupp (AgNBC) har till uppgift att lämna förslag till åtgärder för att förbättra beredskapen inom NBC-området (nukleära/radiologiska, biologiska och kemiska ämnen och stridsmedel). Arbetsgruppen skall också verka för bättre samordning och samverkan mellan berörda myndigheter.

Arbetsgruppen har i sin rapport Förbättrad expertberedskap inför NBC-händelser (1 mars 2001) gjort en genomgång av nuvarande ansvarsförhållanden för de primärt ansvariga instanserna och föreslår endast marginella förändringar. Arbetsgruppen har vidare i rapporten NBC: Hot och Risker (14 juni 2001) presenterat en första samlad bedömning av risker och hot inom NBC-området. Arbetsgruppen föreslår bl.a. en förbättrad beredskap inom området med ett mer ordnat expertsystem, som skulle kunna utgöra stöd till polisen vid hot om terroristattacker med biologiska stridsmedel, s.k. B-terrorism.

Regeringen har därefter den 8 november 2001 uppdragit åt Socialstyrelsen att i samverkan med Smittskyddsinstitutet, Totalförsvarets forskningsinstitut, Landstingsförbundet, Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen utreda och lämna förslag på dels en organiserad beredskap med expertfunktioner inom området biologiska stridsmedel, dels en organiserad beredskap som stöd till Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen vid hot om B-terrorism. Uppdraget skall redovisas successivt och en slutrapport skall överlämnas till regeringen senast den 15 april 2002.

### *Pågående lagstiftningsarbete med anledning av internationella överenskommelser*

Med anledning av terroristattackerna i USA den 11 september 2001 har bekämpandet av terrorism stått högst upp på dagordningen i ett stort antal internationella forum. Det har under hösten fattats en rad internationella överenskommelser som förutsätter att olika åtgärder genomförs i Sverige. Som exempel kan följande nämnas.

Förenta nationernas säkerhetsråd antog den 28 september i år resolution 1373 (2001). Resolutionen tar sikte på åtgärder för att förebygga terroristhandlingar och förhindra att sådana handlingar begås. I resolutionen ställs krav bl.a. på att ekonomiska tillgångar som tillhör någon som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller medverkar till sådana handlingar skall spärras. Den innehåller också ett förbud mot att tillhandahålla sådana personer ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster. Den 10 december 2001 träffades en politisk överenskommelse i allmänna rådet om ett gemensamt genomförande av resolution 1373 i Europeiska unionen. Överenskommelsen omfattar två gemensamma ståndpunkter och en förordning. Avsikten är att instrumentet skall antas av rådet den 20 december i år.

Inom FN har en konvention för att bekämpa finansiering av terrorism utarbetats. Sverige undertecknade konventionen den 15 oktober 2001. Konventionen ställer krav på vissa lagändringar. Regeringen har för avsikt att lägga fram en proposition till riksdagen under våren 2002 så att nödvändiga författningsändringar kan träda i kraft den 1 juli samma år.

Europeiska kommissionen presenterade den 19 september 2001 två förslag till rambeslut. Det första avser gemensamma definitioner och straff vad gäller terrorism. Vid det extrainsatta ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor den 20 september 2001 gav rådet den kommitté som anges i artikel 36 i Fördraget om Europeiska unionen i uppdrag att utan dröjsmål sammanträda för att ingående granska förslaget så att rådet vid sitt möte den 6-7 december 2001 skulle kunna nå betydelsefulla politiska överenskommelser. Behovet av snabba resultat bekräftades av Europeiska rådet den 21 september 2001. Europaparlamentet lämnade sitt yttrande den 30 november och vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 6-7 december nåddes en politisk överenskommelse om förslaget. Förslaget kräver ändring av svensk lag och måste därför först

godkännas av riksdagen innan Sverige kan rösta för ett antagande av rambeslutet.

Det andra förslaget gäller ett rambeslut om en europeisk arresteringsorder. Instrumentet syftar till att ersätta det nuvarande utlämningsförfarandet inom EU med ett avsevärt snabbare och mindre komplicerat system.

### **Behovet av utredning**

Efter terroristattacker i USA den 11 september 2001 har bilden av vad vissa internationella terroristgrupper är beredda till förändrats radikalt. Till följd av dessa händelser har såväl det nationella som det internationella arbetet mot terrorismen högprioriterats och intensifierats. Hotbilder och analyser på området har påtagligt förändrats.

Terrorism av det slag vi nu sett utgör otvivelaktigt ett av de mest allvarliga hoten mot vår inre och yttre säkerhet och mot freden och säkerheten i vår omvärld. Det är därför avgörande att Sverige tillsammans med andra länder fortlöpande och konsekvent vidareutvecklar sina insatser för att i största möjliga mån kunna förhindra och bekämpa terrorismen. Det är avgörande att myndigheter och övriga offentliga organ har en väl utvecklad beredskap och förmåga att före, under och efter en omfattande terroristattack eller en annan likartad extraordinär händelse snabbt kunna vidta de åtgärder som är nödvändiga bl.a. för att hindra eller begränsa de skadeverkningar som en sådan attack eller händelse innebär för samhället.

Mot denna bakgrund finns det skäl att utreda myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige.

### **Uppdraget**

En särskild utredare tillkallas med uppgift att kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige. Det skall vara fråga om händelser som i varierande

grad kan antas påverka det allmänna ordnings- och säkerhetsläget i förhållandevis stora delar av landet.

Uppdraget skall innefatta en kartläggning och analys av myndigheternas och de andra offentliga organens möjligheter att i de angivna situationerna kunna samarbeta på ett effektivt sätt med svenska och utländska myndigheter och organisationer.

Utredaren skall med utgångspunkt i denna kartläggning och analys beskriva om det finns behov av förändringar på området. Beskrivningen skall också i största möjliga utsträckning ske mot bakgrund av en analys av myndigheternas och de övriga offentliga organens beredskap och åtgärder i samband med och efter terroristattacker den 11 september 2001 i USA.

Frågor som utredaren skall undersöka är myndigheternas och de andra offentliga organens

- organisation, planering och förberedelser inför terroristattacker eller andra likartade extraordinära händelser i Sverige,
- kompetens och beredskap inför sådana händelser,
- särskilda arbetsformer och arbetsmetoder på området,
- inbördes samverkan,
- samarbete med utländska myndigheter eller andra organisationer.

Utredaren skall också undersöka om nuvarande lagstiftning och annan rättslig reglering ger myndigheter samt andra offentliga organ möjligheter att snabbt och effektivt vidta åtgärder för att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattacker eller andra likartade extraordinära händelser. Utredaren skall beskriva och analysera de behov som kan finnas i det avseendet och, om analysen leder till det, peka på behov av förändringar. Dessa överväganden skall göras inom ramen för gällande lydelse av regeringsformen.

Utredaren skall noggrant beakta de rättssäkerhetsfrågor som uppkommer under utredningen.

### **Uppdragets genomförande**

Utredningsarbetet skall bedrivas skyndsamt. Utredaren skall under utredningen beakta den proposition om civila beredskapsfrågor som regeringen i mars 2002 avser att lämna till riksdagen samt

övriga pågående och planerade åtgärder när det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Till stöd för sina bedömningar skall utredaren inhämta upplysningar om rättsordningen och planerade förändringar på detta område i några andra europeiska länder. Utredaren skall särskilt uppmärksamma de insatser som har vidtagits efter den 11 september 2001. Till sitt förfogande skall utredaren ha en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna. Utredaren skall fortlöpande informera representanterna om resultatet av utredningsarbetet. Därutöver skall utredaren bereda dem tillfälle att kontinuerligt till honom eller henne komma med synpunkter på det som framkommer under utredningen.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2002.

(Justitiedepartementet)



## Förteckning över myndigheter m.fl. som lämnat underlag till utredningen

Följande myndigheter m.fl. har lämnat underlag till utredningen. Riksåklagaren, Rikskriminalpolisen, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten i Stockholms län, Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Överstyrelsen för civil beredskap, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Tullverket, Finansinspektionen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion, Post- och telestyrelsen, Luftfartsverket, Luftfartsinspektionen, Affärsverket svenska kraftnät, Stockholms stad/Stockholms brandförvar, Svenska Kommunförbundet.

Statens energimyndighet och Landstingsförbundet har beretts tillfälle att komma in med underlag men meddelat att de inte haft några uppgifter att lämna.

# Vissa uppgifter om hanteringen av terroristattentat i Finland, Norge och Danmark

## *Finland*

I Finland är det *polisens uppgift* att avvärja terrorism och behärska terrorist-situationer. Utgångspunkten i lagstiftningen är att terroristverksamheten skall utredas med stöd av normala polisbefogenheter. Tyngdpunkten är förlagd till det preventiva arbetet.

Polisens uppgifter är fastställda i polislagen och polisförordningen. Till polisens uppgifter hör att med stöd av 1 § polislagen (493/1995) trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga brott, reda ut brott och sörja för att brott blir föremål för åtalsprövning.

Fördelningen av befogenheter mellan polisen och Finlands försvarsmakt (försvarsmakten) är tydlig. Polisen svarar för rikets inre ordning och säkerhet medan försvarsmakten sköter tryggheten av rikets territoriella integritet.

*Försvarsmaktens uppgifter* regleras i lagen om försvarsmakten (402/1974). Försvarsmakten har bl.a. enligt 2§ första stycket tredje punkten till uppgift att försvara riket och dess rättsordning samt folkets livsbetingelser och grundläggande rättigheter.

I regeringens proposition 105/1973 sägs följande om denna uppgift.

Enligt den internationella rätten är varje stat berättigad att med vapenmakt försvara sin självbestämmanderätt och sin territoriella integritet. Denna rätt till försvar är uttryckligen nämnd i 51 artikeln Förenta Nationernas stadga (FördrS 1/1956). Enligt 75 § 1 mom. regeringsformen är varje finsk medborgare skyldig att delta i fäderneslandets försvar eller att härvid biträda, på sätt därom i lag stadgas. Organiseringen och verkställandet av denna allmänna försvarsförpliktelse ankommer enligt gällande bestämmelser på försvarsmakten. I förslaget 2 § 3 punkten har också intagits en bestämmelse enligt vilken försvarsmakten har till uppgift att försvara riket och dess rättsordning samt folkets livsbetingelser. I sin uppgift är försvarsmakten beroende

av de av rikets politiska ledning givna verksamhetsförutsättningarna och fastställda militärpolitiska målen.

Enligt motiveringen till regeringens proposition inriktar sig den i tredje punkten angivna uppgiften på hot som kommer utifrån. När föreskriften infördes ansåg man inte att interna oroligheter vara ett sådant hot som försvarsmakten skulle ha till uppgift att avvärja.

Till gränsbevakningsväsendets och försvarsmaktens uppgifter under fredstid hör övervakningen och tryggheten av Finlands territoriella integritet. Vid fullföljandet av denna uppgift iakttas territorialövervakningslagen (755/2000).

I lagen fastställs utländska militärpersoners rätt att ankomma till Finland och uppehålla sig i landet samt att föra in militärfordon i landet. Lagen tillämpas också på främmande stats fartyg och luftfartyg när de fullgör i lagen särskilt angivna uppgifter. Försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet kan använda militära maktmedel<sup>1</sup> som är nödvändiga för tryggheten av Finlands territoriella integritet.

Det är som regel Försvarsministeriet som fattar beslut om användande av militära maktmedel. I allvariga och brådskande fall förpliktar lagen dock försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet att genast börja vidta åtgärder i syfte att avvärja fientlig verksamhet som är riktad mot Finland. Försvarsministeriet skall utan dröjsmål underrättas om att åtgärder vidtas.

Med fientlig verksamhet avses i territorialövervakningslagen endast sådan verksamhet som bedrivs av en främmande stat. Om Finlands territorium direkt utsätts för något annat slag av hot, t.ex. en terroristgrupps verksamhet, skall detta avvärjas genom polisbefogenheter. Territorialövervakningsmyndigheterna skall härvid underrätta polisen om hotet.<sup>2</sup>

Som tidigare anförts ankommer det i första hand på polisen att avvärja terroristattentat, men vid behov kan polisen få *handräckning av försvarsmakten*.

Enligt 2 § sjätte punkten lagen om försvarsmakten (402/1974) ger försvarsmakten vid behov handräckning för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet på sätt därom är stadgat särskilt.

---

<sup>1</sup> Med militära maktmedel avses sådan användning av vapenmakt med krigsmateriel som är slagkraftigare än användningen av militärpersonens personliga vapen.

<sup>2</sup>Enligt 18 § 1 mom. statsrådets förordning om territorialövervakning (971/2000) betraktas ett oidentifierat luftfartyg som kommer in i Finlands luftrum som militärt luftfartyg till dess att det kan identifieras som något annat.

Försvarsmaktens handräckning används för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, i regel endast så som avses i lagen om försvarets handräckning till polisen (781/1980), nedan handräckningslagen.

Med stöd av den grundläggande bestämmelsen i 1 § första stycket handräckningslagen skall försvarsmakten ge polisen handräckning för efterspaning och gripande av person, för avstängning och undersökning av en plats eller ett område, för trafikdirigering, för tillfälligt skyddande av personer och egendom, för röjning av sprängladdningar samt för annat sådant uppdrag, för vars utförande försvarsmaktens specialpersonal eller specialmateriel behövs. För förebyggande av brott mot personer som åtnjuter internationellt specialskydd har polisen rätt att få även annan handräckning än sådan som skall ges enligt första stycket (1 § andra stycket handräckningslagen).

På grundval av bestämmelsen har polisen kunnat förfoga över försvarsmaktens specialpersonal och materiel bl.a. i situationer där någon har förskansat sig, t.ex. där en beväpnad och med sprängämnen försedd person har öppnat eld med tunga vapen från en byggnad eller en lägenhet eller hotat att detonera en sprängladdning. Härvid har försvarsmaktens transportpansarfordon behövts för att avspärra området samt skydda utomstående och polismän. Eftersom det är fråga om försvarsmaktens specialutrustning har man behövt också specialutbildade personer som hör till försvarsmaktens personal för att använda fordonen under polisens styrning.

Enligt 2 § handräckningslagen ges handräckning endast då polisens resurser är otillräckliga för utförandet av vederbörande uppdrag eller då för uppdraget erfordras sådan specialpersonal eller materiel som polisen saknar.

På grundval av 3 § första stycket nämnda lag görs framställning om handräckning som regel av polisens högsta ledning eller polisens länsledning. Beslut om handräckning fattas enligt andra stycket av huvudstaben eller staben för försvarsområdet, marinen, flygvapnet eller militärlänet. I brådskande fall gäller särskilda bestämmelser för framställning respektive beslut om handräckning.

I ett enskilt fall kan ett beslut om försvarsmaktens handräckning till polisen med stöd av 8 § lagen om statsrådet (1120/1993) överföras till avgörande vid statsrådets allmänna sammanträde, om ärendet anses vara så vittsyftande och av sådan principiell vikt att det bör avgöras vid allmänt sammanträde. Beslutet om överföring

fattas av allmänna sammanträdet på framställning av statsministern eller den minister som saken gäller.

Enligt 5 och 5 a § handräckningslagen är det polisen som har totalansvaret för situationen. Den uppgift som polisen ger försvarsmakten (handräckningsavdelningen) leds av en till dess chef förordnad militärperson enligt de anvisningar som getts av den polisman som leder aktionen. Polisen svarar enligt lagens 5 a § också för samordningen av uppgifterna och för arbetarskyddsarrangemangen.

Möjligheterna för handräckningsavdelningen att använda maktmedel regleras i 6 § andra stycket handräckningslagen. På grundval av bestämmelsen har den som utför handräckningsuppdrag vid ytterst viktiga och brådskande uppdrag rätt att under en polismans uppsikt använda sådana nödvändiga maktmedel som polismannen med stöd av sina befogenheter ger honom fullmakt till och i den mån det med hänsyn till situationen kan anses försvarligt.

Den gällande handräckningslagen lämpar sig inte för handräckningssituationer där användning av militära maktmedel eventuellt kan behövas. Polisen har inte redskap som lämpar sig för användningen av sådana maktmedel. I Finland har åsikter framförts om att bestämmelser som gäller beslut om användningen av militära maktmedel borde tas in i lagen.

En av Inrikesministeriet tillsatt arbetsgrupp har i sitt betänkande den 28 mars 2002 föreslagit att polisen i syfte att förhindra eller hejda terroristbrott borde kunna få sådan handräckning av försvarsmakten som förutsätter användande av militära maktmedel. Vid Försvarsministeriet planeras tillsättande av ett vetenskapligt forskningsprojekt för att utreda försvarsmaktens roll i bekämpandet av terrorismen.

### *Norge*

Utgångspunkten i Norge är att det ankommer på *polisen* att hantera terroristattentat, eftersom det rör sig om en straffbar handling.

Norge har inte någon lagfäst positiv definition av vad som ingår i *Försvarets uppgifter*, men det finns vissa negativa begränsningar som är knutna till användandet av militär makt (dvs. våld) mot norska invånare. Regeringen har därför stor flexibilitet när det gäller valet av medel för att möta yttre angripare, förutsatt att de inte representerar en främmande stat.

Försvarets möjligheter att omedelbart ingripa vid väpnade angrepp regleras i en kunglig resolution (1949 Instruks for befal mv ved ansep på Norge) som innehåller föreskrifter om militära befäl och militära chefer vid väpnat angrepp mot Norge. Med väpnat angrepp avses i detta sammanhang varje intrång utan rättsligt stöd på norskt land-, sjö- och luftterritorium av väpnade styrkor från främmande makt när de uppenbart har fientliga avsikter eller när de använder våld mot norska styrkor som vill stoppa dem.

Enligt punkten 8 a) skall militära befäl utan vidare göra motstånd mot ett väpnat angrepp med alla medel som står till förfogande och sätta in all kraft på försvaret inom loppet av kortast möjliga tid. Något regeringsbeslut om detta erfordras inte. Av det anförda framgår att resolutionen skrevs med tanke på angrepp från främmande makt. Enligt Försvarsdepartementet i Norge är det osäkert om bestämmelserna gäller, eventuellt analogt, vid angrepp från terroristorganisationer. Av de sedan den tyska invasionen år 1940 utvecklade norska principerna om konstitutionell nödrätt (se avsnitt 3.13 och SOU 1972:18) framgår emellertid att ett ingripande från Försvarets sida till skydd för liv och säkerhet i en akut situation räknas som rättsenlig.

Försvarets uppgifter är som nyss nämnts inte reglerade i någon generell formell lag, men det finns enstaka bestämmelser i speciallagstiftningen som gäller bl.a. den norska kustbevakningen och bevakningen av den norsk-ryska gränsen. Vissa begränsningar finns också i den norska grundlagen. I 99 § andra stycket föreskrivs följande.

Regjeringen er ikke berettiget til militær Magts Anvendelse mod Statens Medlemmer, uden efter de i Lovgivningen bestemte Former, medmindre nogen Forsamling maatte forstyrre den offentlige Rolighed og den ikke øieblikkelig adskilles, efterat de Artikler i Landsloven, som angaa Oprør, ere den trende Gange lydelig forelæste af den civile Øvrighed.

Bestämmelsen har tolkats så att det krävs särskilt lagstöd för att militära styrkor skall få användas mot norska invånare. En allmän befogenhet att bruka militära styrkor är således inte tillräckligt i dessa fall.

I Instruks for Forsvarets bistand til politiet i fred (den 13 februari 1998, nr. 177) fastställs bl.a. riktlinjerna för *Försvarets bistånd till polisen* och riktlinjerna för samarbetet mellan Försvaret och polisen. Försvarets bistånd i extraordinära "faresituasjoner"

regleras i 11 §. I bestämmelsen anges att om polisens egna personella eller materiella resurser inte räcker till, kan Försvaret bistå polisen med militär personal och/eller materiel

- för att söka efter och gripa farliga förbrytare eller farliga psykiskt sjuka personer när det är nödvändigt för att avvärja omedelbar fara för någons liv eller hälsa. Den militära insatsen skall i första hand koncentreras till materiellt bistånd, transport, vakthållning och skydd, medan polisen bör ta sig an den aktiva eftersökningen och gripande m.m.
- vid omedelbar fara för "anslag"<sup>3</sup> av omfattande eller av annan orsak särskilt skadevällande karaktär riktade mot väsentliga allmänna samhällsintressen och till avvärjande och bekämpande av sådana.

Polisens begäran om bistånd skall enligt 12 § lämnas till Justitiedepartementet som efter en bedömning av det särskilda fallet hemställer hos Förvarsdepartementet att Försvaret skall lämna närmare angivet bistånd till polisen.

Den polismästare som tar emot biståndet från Försvaret har det överordnade ledningsansvaret för operationen och skall se till att de medel som tas i bruk inte överskrider de rättsliga och andra gränser som är fastställda för polisens verksamhet. En militär chef vidarebefordrar polismästarens uppdrag genom att ge order på den militära sidan. Polisens och militärens enheter skall inte sammanföras under polisoperationer. Skall polisens enhet och militärens enhet sättas in mot samma objekt/mål skall enheterna samordnas men ha klart åtskilda uppdrag och lösa dessa under sina chefer, vilka är direkt underställda polisens operativa ledare. Vapeninstruktionen och annat regelverk om utövande av polisiära befogenheter gäller också för militär personal som bistår polisen (4 §).

Av 5 § nämnda instruktion framgår slutligen att annat bistånd från Försvaret till polisen än bistånd som omfattas av instruktionen eller som är särskilt reglerat i annat regelverk, bara kan ges efter beslut av Förvarsdepartementet. I dessa fall skall polismästaren ställa sin begäran om bistånd till Justitiedepartementet, som efter en bedömning av det särskilda fallet hemställer hos Förvarsdepartementet om att Försvaret skall lämna närmare angivet bistånd.

Det norska Förvarsdepartementet har i november 2002 lagt fram ett förslag till ny instruktion om Försvarets bistånd till polisen.

---

<sup>3</sup> Med "anslag" avses angrepp i vid bemärkelse. Bestämningen kan även omfatta sabotage.

## Danmark

I Danmark är det en *uppgift för polisen* att ingripa mot terroristattentat, liksom vid andra brottsliga handlingar. Polisen kan dock efter begäran få stöd från Försvaret.

*Försvarets uppgifter* är reglerade i lag (Lov nr. 122 af 27 februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.). Av 7 § framgår att Försvaret efter försvarsministerns närmare bestämmande och hörande med berörda ministrar skall kunna lösa även andra uppgifter än de som anges i lagen. Bestämmelsen utgör som regel den legala grunden för militärt stöd – efter särskild begäran – till polisen när det gäller uppgifter rörande antiterroristaktiviteter. Försvarets väpnade styrkor kan på polisens begäran delta i såväl polisens brottsförebyggande som brottsbekämpande verksamhet. Detta sker då under polisens ledning och ansvar.

När en fråga om stöd enligt ovan aktualiseras bildas en krisstyrningsgrupp som består av statsministern, justitieministern, försvarsministern, utrikesministern och inrikesministern. Gruppen tar ställning till om Försvaret skall användas i den uppkomna situationen.

Av förarbetena till nyss nämnda lag<sup>4</sup> framgår att de uppgifter som avses i 7 § allmänt sett faller inom ett mycket brett spektrum och har det gemensamt att uppgifternas genomförande antingen är en ändamålsenlig följd av den verksamhet som Försvaret i övrigt utför, eller ett uttryck för att samhällets civila resurser på det ifrågavarande området inte är tillräckliga eller inte är så lämpliga som Försvarets resurser. Några närmare riktlinjer eller klara uttalanden om vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att Försvaret skall få lämna stöd till polisen eller i övrigt till civil verksamhet finns däremot inte.

Försvaret torde ha befogenhet att ingripa vid vissa terroristattacker i de fall krisstyrningsgruppens beslut inte kan avvaktas. Detta följer av regleringen i Kongelig anordning af 6 marts 1952 om forholdsordre for det militære forsvar ved angreb på landet og under krig<sup>5</sup>. I händelse av angrepp på danskt territorium eller på dansk militär enhet utanför danskt territorium skall de angripna styrkorna själv omedelbart uppta kampen, utan att avvakta order därom. När föreskriften tillkom synes utgångspunkten ha varit att angreppet härrörde från en främmande stat. Såvitt upplysts har man i Danmark dock gjort en extensiv tolkning av regleringen som

<sup>4</sup> Bemærkninger til lovforslaget.

<sup>5</sup> Ændret ved kongeligt anordning af 26 april 1961.



innebär att den även kan tillämpas vid angrepp från icke-statliga aktörer.

Vidare biträder och stödjer Försvaret i största möjliga utsträckning polisen till sjöss och i luften. Enligt nyss nämnda lag och förarbetena till denna får de väpnade styrkorna utöva polisiära befogenheter till sjöss och i luften. I lagens 15 § anges att försvarsministern efter samråd med justitieministern får utfärda närmare bestämmelser om Försvarets utövande av polisiära befogenheter till sjöss och i luften. I allmänhet har styrkorna kompetens att stoppa, eftersöka, ingripa eller eventuellt omhänderta fartyg och flygplan.

### *Sammanfattande slutsatser*

En gemensam utgångspunkt i Finland, Norge och Danmark är att det i första hand ankommer på polisen att hantera terroristattentat, eftersom det är fråga om brotliga handlingar.

I Finland och Norge finns särskilda föreskrifter om försvarsmaktens/Försvarets stöd till polisen. Bestämmelserna är tillämpliga – under närmare angivna förutsättningar - i en situation där polisen inte har tillräckliga resurser att exempelvis hantera omfattande terroristattacker. I båda fallen är det polisen som leder och ansvarar för verksamheten. Vid genomförandet av ett uppdrag har eller kan den militära personalen få samma befogenheter som en polisman. Däremot torde varken regleringen i Finland eller Norge medge användning av militära maktmedel.

Förutsättningarna för Försvarets stöd till polisen i Danmark är inte närmare reglerade i författning. Sådant bistånd kan dock lämnas efter särskild begäran och beslut med stöd av en allmän bestämmelse i den lag som reglerar Försvarets uppgifter. Av bestämmelsen framgår att Försvaret även kan lösa andra uppgifter än de som särskilt angetts i lagen.

När det gäller ett väpnat angrepp från icke-statliga aktörer, t.ex. en internationell terroristorganisation, som är av så omfattande slag att angreppet utlöser en rätt till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan är rättsläget i berörda länder mer svårbedömt. Nyss nämnda författningar i Finland och Norge om försvarsmaktens/-Försvarets stöd till polisen blir knappast tillämpliga i dessa fall, eftersom ett sådant angrepp som regel måste mötas med militära maktmedel.

Det kan diskuteras om den finska lagstiftningen, mot bakgrund av nu gällande folkrätt, ger utrymme för en tolkning som innebär att det ankommer på Finlands försvarsmakt att möta väpnade angrepp även om angreppet inte härrör från främmande stat. Försvarsmaktens befogenhet att möta överraskande anfall med vapenmakt utan att avvakta Försvarsministeriets beslut synes dock förutsätta att anfallet kommer från en annan stat. Frågan om försvarsmaktens roll vid bekämpande av terrorism kommer enligt Försvarsministeriet i Finland att utredas.

I Norge torde det inte finnas något formellt hinder mot att den norska regeringen beslutar att sätta in Försvaret för att möta ett väpnat angrepp från en internationell terroristorganisation. För att militära styrkor skall få användas mot norska invånare krävs särskilt stöd i lag. Det är tveksamt om Försvaret har befogenhet att ingripa i en situation då regeringens beslut inte kan avvaktas. De föreskrifter som finns på området reglerar endast frågan när angreppet kommer från en annan stat.

Även i Danmark synes regeringen kunna bestämma att Försvaret skall sättas in för att möta väpnade angrepp från icke-statliga aktörer. Detta kan ske som ett led i Försvarets stöd till polisen, men det torde inte heller finnas något formellt hinder mot att regeringen beslutar att det skall vara en uppgift för Försvaret att möta angreppet. De bestämmelser som reglerar Försvarets befogenhet att omedelbart ingripa vid väpnade angrepp synes visserligen utgå från att angreppet kommer från en annan stat, men bestämmelsen har, såvitt upplysts, ansetts kunna ges en extensiv tolkning.